

FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN BRASIL, CANADÁ Y ECUADOR

CECILIA LICONA VITE*

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

I. NOTA PREVIA

La fiscalización es un elemento esencial para la gobernabilidad y el desarrollo de las sociedades, que se incrusta en los sistemas políticos, habitualmente, a través de la representación popular y de la división de poderes. Su desarrollo primigenio, aparece en Inglaterra, desde los primeros tiempos del constitucionalismo inglés, época en que el Parlamento atendió las tareas relativas al control político y económico de los monarcas.²⁰⁷

Si bien en el Medioevo se encuentran algunas manifestaciones artísticas relacionadas con la fiscalización de los fondos públicos, no hubo normas fundamentales referentes al control del gasto público de un país. Ello por la falta total de una distinción entre la caja del Estado y la del príncipe.²⁰⁸

Ya en el siglo XVI, en América en la época colonial, era característico encontrar, en las colonias sometidas a la Corona española, un sistema de contraloría sobre las cuentas de las Cajas Reales a cargo de las audiencias locales, a través de una serie de disposiciones que regulaban las actuaciones de funcionarios de Gobierno.²⁰⁹

²⁰⁷ El control económico inglés, denominado poder de bolsa, comprendía los requerimientos e impuestos que el Soberano pretendía imponer a sus súbditos, así como los mecanismos de control de gastos para evitar los excesos en que podía incurrir la Corte. Ese control, fue de los primeros que se opusieron con éxito a la arbitrariedad de los monarcas. Después, surgió la función legislativa, como compensación al consentimiento que hacían las asambleas a los soberanos para recaudar tributos o exigir prestaciones. Con el paso del tiempo, el poder de bolsa inglés vino a ser un instrumento eficaz del órgano Legislativo en su relación de equilibrio con el Poder Ejecutivo, para influir en el diseño de las políticas públicas; para vigilar su implantación, y para frenar la corrupción y la mala administración dentro de la gestión gubernamental. *Vid.*, LICONA VITE, Cecilia, *Fiscalización superior. Análisis de derecho comparado. Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América*. México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, octubre-diciembre de 2009.

²⁰⁸ En el Estado monárquico absolutista el poder real era considerado como propietario feudal de los impuestos, de los que disponía a su capricho y voluntad. Fueron los Estados de la democracia constitucional los primeros en establecer en sus leyes fundamentales la facultad de sus pueblos de participar en las decisiones acerca del gasto público. En el Estado moderno el poder de la bolsa se ha hecho mucho más complejo.

²⁰⁹ Tal era el caso, por ejemplo, de las Leyes de Indias, las cuales en conjunto con algunas instituciones como la Residencia, la Visita y la Rendición de Cuentas, son antecedentes básicos del control financiero en las colonias españolas. *Vid.*, BARRAGÁN, José, *Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos*. Obra colectiva denominada: *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, pp. 29 a 55. Asimismo, *Vid.*, CASTAÑEDA, Fausto, *Juicio político de los Servidores públicos*. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos38/juicio-politico/juicio-politico.shtml>. (Consultada en

Fue a partir del siglo XVIII, cuando los representantes populares de los países más adelantados de occidente empezaron a preocuparse seriamente por controlar el gasto público, como el medio más eficaz para evitar el incremento de las cargas fiscales.²¹⁰

En nuestros días, es común observar que el Estado otorgue el control financiero a un órgano representativo del mismo, para que fiscalice el gasto público.²¹¹ Dicho control se lleva a cabo mediante entidades de fiscalización superior, llámense tribunales de cuentas, contralorías, auditorías....

Esas entidades, en gran número, se encuentran incorporadas a la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).²¹²

abril de 2010).

²¹⁰ A finales de esa época, las aspiraciones liberales de la Revolución Francesa, dejaron huella clara, en la historia política de la humanidad, del clamor ciudadano francés por el control de la cuenta gubernamental. Tal demanda ciudadana quedó difundida en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), la cual dispuso en el artículo 15: “ Toda comunidad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su conducta.” *Vid.*, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789. Disponible en: http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2_e.htm, (Consultada en mayo de 2010).

²¹¹ Tal control tiene como objetivos primarios la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes imparciales.

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

Expone Gabino Fraga que para garantizar la regularidad de las operaciones financieras gubernamentales no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a una serie de disposiciones (por ejemplo, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos...), sino que es indispensable establecer un régimen de control eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido y, en su caso, fincar las responsabilidades a que haya lugar. *Vid.*, FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979, p. 346.

²¹² De la INTOSAI es pertinente mencionar que:

- Es la organización central para la fiscalización pública exterior;

Dicha Organización con su lema: *Experientia mutua omnibus prodest*, busca el intercambio de experiencias entre sus miembros y los consiguientes descubrimientos y perspectivas, lo que constituye una garantía para que la fiscalización pública avance continuamente hacia nuevas metas.²¹³

Ahora bien, en este documento, precisamente, realizamos un estudio descriptivo de la fiscalización gubernamental en Brasil, Canadá y Ecuador, considerando sus entidades de fiscalización superior, que tienen la característica de ser miembros de pleno derecho de la INTOSAI.

Para ello, utilizamos criterios de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, de las que la INTOSAI expresó la perspectiva para que dichos criterios fuesen aplicados por las entidades de fiscalización superior integrantes de todo el mundo.²¹⁴ Eso adicionado con una nota de generalidades del país seleccionado.²¹⁵

-
- Desde más de 50 años ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y, por lo tanto, fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas Entidades de Fiscalización Superior en sus respectivos países;
 - Es un organismo autónomo, independiente y apolítico; y
 - Es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

Asimismo, es de indicar que:

- La INTOSAI fue fundada en el año 1953, a iniciativa del entonces Presidente de la Entidad de Fiscalización Superior de Cuba, Emilio Fernandez Camus; y
- A junio de 2010 –fecha de terminación del presente estudio-, la INTOSAI contaba con 189 miembros de pleno derecho y 4 miembros asociados.

Vid., International Organization of Supreme Audit Institutions. Disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/. (Consultada en abril de 2010).

²¹³ Es de recordar que el C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez fue electo como Titular de la Auditoría Superior de la Federación de México en diciembre de 2009, ocupando la presidencia de la INTOSAI.

También es de acordarse que en el XIX Congreso de la INTOSAI, celebrado en noviembre de 2007 en la Ciudad de México, la Auditoría Superior de la Federación asumió la Presidencia de la INTOSAI para el periodo 2007-2010.

²¹⁴ En 1977 los delegados al IX INCOSAI de Lima (Perú) aprobaron por aclamación la Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría, surgiendo grandes esperanzas de que llegarían a aplicarse en todo el mundo, pero no se tenía ninguna certidumbre a ese respecto. Las experiencias llevadas a cabo desde ese entonces, en relación con la Declaración de Lima, superaron incluso las expectativas más elevadas, y pusieron de manifiesto que su influjo decisivo sobre el desarrollo de la auditoría pública en todos los países. *Vid., International Organization of Supreme Audit Institutions.* Disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/. (Consultada en abril de 2010).

²¹⁵ La Declaración de Lima se ha convertido en uno de los documentos más importantes para las entidades fiscalizadoras superiores de todo el orbe, sin importar cuál sea la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido, el modo en que se integren dentro del sistema de

No omitimos mencionar que la presente investigación complementa otra que anteriormente realizamos sobre las entidades de fiscalización superior de Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América.

Con esos antecedentes, pasamos a estudiar la fiscalización gubernamental en los países seleccionados, comenzando por el Tribunal de Cuentas brasileño.

la Administración Pública, o la forma en que estén organizadas.

II. BRASIL. TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN

2.1 Generalidades

Brasil es una República Federal, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, constituida en Estado Democrático de Derecho y que tiene como fundamentos la soberanía, la ciudadanía, la dignidad de la persona humana, los valores sociales del trabajo y la libre iniciativa, así como el pluralismo político.²¹⁶ Su Organización Político-Administrativa comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios (todos autónomos).²¹⁷

En Brasil, son poderes de la Unión, independientes y armónicos entre sí, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.²¹⁸

De la rama Ejecutiva, es de mencionar que es ejercida por el Presidente de la República,²¹⁹ así como por un Vicepresidente que auxilia aquél.²²⁰ Entre las atribuciones del Presidente destacan las siguientes: iniciar el proceso legislativo; sancionar, promulgar y hacer públicas las leyes, así como dictar decretos y reglamentos para su fiel ejecución; vetar proyectos de ley, total o parcialmente; celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos a refrendo del Congreso Nacional; realizar nombramientos de servidores públicos, algunos con la participación del Senado; someter al Congreso Nacional el plan plurianual, el proyecto de

²¹⁶ *Vid.*, el artículo 1 de la *Constituição da República Federativa do Brasil*.

²¹⁷ Es de señalar que en Brasil:

- Los Territorios Federales integran la Unión, y su creación, transformación en Estado o reintegración al Estado de origen son reguladas en ley complementaria;
- Los Estados pueden integrarse entre sí, subdividirse o desmembrarse para anexionarse a otros o formar nuevos Estados o Territorios Federales, mediante la aprobación de la población directamente interesada, a través de plebiscito y del Congreso Nacional, por ley complementaria; y
- La creación, la integración, la fusión y el desmembramiento de los Municipios preserva la continuidad y la unidad histórico-cultural del ambiente urbano, se hacen por ley estatal, cumpliendo los requisitos previstos en ley complementaria estatal, y dependen de la consulta previa a las poblaciones directamente interesadas mediante plebiscito.

Vid., el artículo 18 de la *Constituição da República Federativa do Brasil*.

²¹⁸ *Vid.*, el artículo 2 de la *Constituição da República Federativa do Brasil*.

²¹⁹ Es de señalar que la Constitución de Brasil dedica los artículos 76 a 91 a la regulación del Poder Ejecutivo.

²²⁰ El Vicepresidente, además de otras atribuciones que le fuesen conferidas por ley complementaria, auxilia al Presidente, siempre que sea convocado por él para misiones especiales.

directrices presupuestarias y las propuestas de presupuesto previstas en la Constitución Federal; y rendir anualmente al Congreso Nacional, las cuentas referentes al ejercicio anterior.²²¹

En lo que atañe al Poder Judicial brasileño, éste se forma por varios tribunales, a saber: el Supremo Tribunal Federal; el Superior Tribunal de Justicia; los Tribunales Regionales Federales y Jueces Federales; los Tribunales y Jueces del Trabajo; los Tribunales y Jueces Electorales; los Tribunales y Jueces Militares; y los Tribunales y Jueces de los Estados, del Distrito Federal y Territorios.²²²

Por lo que hace al Poder Legislativo, éste reside en un Congreso Nacional que se compone de la Cámara de Diputados y del Senado Federal. La Cámara de Diputados se forma con representantes del pueblo, elegidos, por el sistema proporcional, en cada Estado, en cada Territorio y en el Distrito Federal.²²³ Por su parte, el Senado Federal se integra con representantes de los Estados y del Distrito Federal, elegidos según el sistema mayoritario (cada Estado y el Distrito Federal elegirán tres Senadores, con un mandato de ocho años).²²⁴

Justamente, como parte del Poder Legislativo, existe en Brasil un Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). Y es que, entre las competencias

²²¹ Como parte del Poder Ejecutivo, existe en Brasil un Consejo de la República y un Consejo de Defensa Nacional, los cuales son órganos superiores de consulta del Presidente.

²²² Al Supremo Tribunal Federal compete principalmente la garantía de la Constitución. Es de señalar que en Brasil existe la figura del Ministerio Público, como una institución permanente, esencial para la función jurisdiccional del Estado. A ese órgano, le incumbe la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales indisponibles brasileños.

²²³ El número total de Diputados, así como la representación por cada Estado y por el Distrito Federal, son establecidos por ley complementaria proporcionalmente a la población, procediéndose a los ajustes necesarios en el año anterior a las elecciones, para que ninguna de aquellas unidades de la Federación tenga menos de ocho ni más de setenta Diputados. Actualmente, la Cámara de Diputados se forma por 513 miembros.

²²⁴ En Brasil, las unidades de la Federación son consideradas igualmente importantes para la República Federativa y no puede existir distinción o privilegios entre ellas, a no ser los producidos por el poder Constituyente originario. Como consecuencia, la elección para el Senado Federal no es proporcional sino que obedece al principio mayoritario. El candidato que obtiene el mayor número de votos ocupa el cargo y en conjunto con él son electos los dos suplentes indicados a lo largo de la campaña electoral. Los Senadores son los representantes de los intereses de las unidades de la Federación. Por ello, la representación es igualitaria; o sea, son tres Senadores para cada Estado y el Distrito Federal, independiente del tamaño de su territorio o del número de sus habitantes. La representación de cada Estado y del Distrito Federal es renovada cada cuatro años, en uno y dos tercios alternativamente. Cada Senador es elegido con dos suplentes. Actualmente, el Senado Federal brasileño está compuesto por 81 senadores. *Vid.*, la página del Senado Federal brasileño. Disponible en la siguiente dirección: <http://www2.camara.gov.br/espanol/the-federal-senate>. (Consultado en abril de 2010).

más trascendentales que la Constitución Federal de Brasil asigna al Congreso Nacional, se encuentra la de la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, en cuanto a la legalidad, legitimidad, economicidad, aplicación de las subvenciones y renuncia de los ingresos. Se trata de un control externo que el Congreso Nacional ejerce con auxilio del TCU, el cual tiene un largo historial que data de 1808.²²⁵

De ese Tribunal, es de distinguir que pertenece al Poder Legislativo, y que en la actualidad encuentra su marco fundamental en la Constitución Federal de Brasil de 1988, específicamente, en la Sección IX, denominada: *De la Fiscalización Contable Financiera y Presupuestaria*, inserta en el Capítulo I *Del Poder Legislativo*, del Título IV *De la Organización de los Poderes*. Su base legal primordial la constituye su Ley Orgánica, su Reglamento Interno y sus actos normativos.

De ese Tribunal, es de mencionar que se encuentra encabezado por nueve Ministros; tiene su sede en el Distrito Federal; cuenta con su cuadro propio de personal; realiza un control externo; y ejerce jurisdicción en todo el territorio nacional brasileño.

Igualmente, es de indicar que aunque el nombre del TCU pareciera sugerir que se trata de un organismo que forma parte del Poder Judicial, lo cierto es que está encuadrado en el Poder Legislativo.²²⁶

Por lo demás, es de advertir que por no ser parte del Poder Judicial, las decisiones del TCU no hacen cosa juzgada.

Finalmente, es de añadir que aparte del TCU, existen en Brasil otros tribunales con funciones de control externo. Se trata de los Tribunales de Cuentas de los Estados, y del Distrito Federal, así como de Tribunales y Consejos de Cuentas de los Municipios. Tales entidades de fiscalización son reguladas por las Constituciones estatales; aunque, por mandato de la Constitución Federal, las rigen también las pautas sobre organización,

²²⁵ La raíz de ese Tribunal se localiza en la Carta del príncipe-regente Don *João*, de 28 de junio de 1808, cuyo título VI, crea un tribunal para apreciar las cuentas del Tesoro Público. Luego, la Constitución brasileña de 1824 estableció, en sus artículos 170 y 172, que la apreciación de las cuentas públicas se diera mediante un Tribunal, llamado de Tesoro Nacional. Más adelante, mediante Decreto-Ley 966-A, de 7 de noviembre de 1888, fue instituido un Tribunal de Cuentas, siguiendo los modelos francés o belga. Después, en la Carta Magna brasileña de 1891, en el artículo 81, fue instituido el Tribunal de Cuentas, el cual liquidaría las cuentas públicas, y verificaría su legalidad, antes de ser entregadas al Congreso. Los miembros de este Tribunal eran nombrados por el Presidente de la República, con aprobación de Senado, y solamente perdían sus cargos por sentencia.

²²⁶ Esa es la posición adoptada en Brasil, aunque en otros países la entidad fiscalizadora puede estar integrada a cualquiera de los otros Poderes.

composición y fiscalización que establece la Constitución Federal para el TCU, en lo que les resulte compatible.²²⁷ Tales tribunales frecuentemente colaboran con el TCU en tareas de fiscalización en las se abarca el ámbito de la competencia federal, estatal y municipal.

2.2 Facultades

La Ley Fundamental de Brasil señala, en su artículo 71, las facultades cardinales del TCU, en tanto auxiliar del Congreso en sus funciones de fiscalización, a saber:

- Examinar las cuentas rendidas anualmente por el Presidente de la República, mediante informe previo que deberá ser elaborado en el plazo de sesenta días a contar desde su recepción;
- Juzgar las cuentas de los administradores y demás responsables por dinero, bienes y valores públicos de la administración directa e indirecta, incluidas las fundaciones y sociedades instituidas y mantenidas por el Poder Público Federal, y las cuentas de aquellos que dieran lugar a

²²⁷ El artículo 75 de la *Constituição da República Federativa do Brasil* establece: *Las Constituciones estatales regularán los Tribunales de Cuentas respectivos, que estarán integrados por siete Consejeros.*

De conformidad con ese dispositivo, los Tribunales de Cuentas estatales de Brasil poseen siete miembros denominados Consejeros. Esos tribunales deben observar los preceptos establecidos en la Constitución Federal Brasileña, en atención al principio de la simetría.

Aunque se encuentra prohibido la creación de Tribunales y Consejos de Cuentas en la esfera municipal, la Constitución Federal Brasileña de 1988 permitió el mantenimiento de los dos tribunales de cuentas de municipios existentes.

Actualmente, en Brasil hay 33 Tribunales de Cuentas estatales y municipales. Al respecto, 22 examinan las cuentas de cada uno de los Estados y aún de los Municipios de esos Estados (con la excepción de los Estados del Río de Janeiro y São Paulo). 4 Tribunales de Cuentas estatales examinan sólo las cuentas estatales, pues, en Bahia, Ceará, Goiás y Pará, hay también Tribunales de Cuentas de los Municipios, que examinan sólo cuentas municipales, pero son instituciones mantenidas por los Estados. Hay aún la situación peculiar del Tribunal de Cuentas del Distrito Federal, entidad de la Federación brasileña que, equivaliendo a un Estado y, no pudiendo ser subdividida en Municipios, lleva su Tribunal de Cuentas a examinar materias comunes a los Estados y a los Municipios, que, en el caso, son todas del Distrito Federal. Además, hay dos Municipios, Río de Janeiro y São Paulo, que tienen sus propios Tribunales de Cuentas, como instituciones de estas ciudades (y no de los respectivos Estados), de modo que, en éstos, los Tribunales de Cuentas estatales examinan las cuentas del Estado y de todos los otros Municipios, excepto de sus propias capitales. Esta situación peculiar se reduce, desde la Constitución de 1988, sólo a Río de Janeiro y São Paulo, habiendo sido vedada la creación de nuevos Tribunales de Cuentas por Municipios desde entonces.

pérdida, extravío u otra irregularidad de la cual resulte perjuicio para el erario público;

- Examinar, para fines de registro, la legalidad de los actos de admisión de personal bajo cualquier título en la administración directa e indirecta, incluidas las fundaciones instituidas y mantenidas por el Poder Público, excepto las nominaciones para cargo de provisión en comisión;
- Realizar por iniciativa propia, o a petición de la Cámara de Diputados, del Senado Federal, o de una Comisión técnica o de investigación de esas Cámaras, inspecciones y auditorías de naturaleza contable, financiera, presupuestaria operacional y patrimonial en las unidades administrativas de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y demás entidades de la administración directa e indirecta, incluidas las fundaciones y sociedades instituidas y mantenidas por el Poder Público Federal;
- Fiscalizar las cuentas nacionales de las empresas supranacionales en cuyo capital social participe la Unión de forma directa o indirecta, en los términos del tratado constitutivo;
- Fiscalizar la aplicación de cualesquiera recursos trasferidos por la Unión, mediante convenio, acuerdo, ajuste u otros instrumentos similares, a los Estados, al Distrito Federal o a los Municipios;
- Facilitar las informaciones solicitadas por el Congreso Nacional, por cualquiera de sus Cámaras o por cualquiera de las respectivas Comisiones sobre fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial y sobre los resultados de las auditorías e inspecciones realizadas;
- Aplicar a los responsables, en caso de ilegalidad del gasto o irregularidad de las cuentas, las sanciones previstas en la ley, que establecerá entre otras conminaciones y multa proporcional al daño causado al erario;
- Señalar plazo para que el órgano o entidad adopte las providencias necesarias para el exacto cumplimiento de la ley, si fuera verificada alguna ilegalidad; e
- informar al poder competente sobre las irregularidades o abusos verificados.

Adicional a esas atribuciones, la propia Constitución Federal determina que en el caso de contratos en los que el TCU encontrare ilegalidad o irregularidad, esos actos jurídicos pueden ser suspendidos, y que el acto de suspensión será adoptado directamente por el Congreso Nacional, el cual

solicitará de inmediato al Poder Ejecutivo, las medidas pertinentes. Si el Congreso Nacional o el Poder Ejecutivo, no adoptan esas medidas en el plazo de noventa días, el TCU decidirá a ese respecto.

Además, la misma Constitución Federal dispone que las decisiones del TCU, de las cuales resulten imputación de deuda o multa, tengan eficacia de título ejecutivo.

Igualmente, estipula el deber del TCU de rendir al Congreso Nacional, trimestral y anualmente, informe de sus actividades.

Por otra parte -en complemento del texto constitucional-, otros ordenamientos también establecen atribuciones para el TCU. Tal es el caso de la Ley Orgánica del TCU,²²⁸ y de su Reglamento Interno.²²⁹ Un ejemplo de esas facultades son las siguientes:

- Realizar investigaciones;
- Juzgar las infracciones administrativas en contra de las finanzas públicas y la responsabilidad fiscal tipificada en la ley;
- Imponer sanciones y hacerlas cumplir, así como adoptar las medidas cautelares;
- Controlar la aplicación de recursos de la compensación financiera para explotación del petróleo y el gas natural;
- Vigilar, supervisar y evaluar los procesos de privatización realizados por el Gobierno Federal, incluyendo la privatización de las instituciones financieras, y las concesiones, permisos y autorizaciones de servicio público;
- Detectar irregularidades, indicando el acto viciado y la definición de responsabilidades;
- Revisar las declaraciones de bienes e ingresos realizadas por las autoridades y servidores públicos;
- Decidir sobre la denuncia que le remita cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato, sobre irregularidades o ilegalidades en las materias de la competencia del Tribunal de Cuentas de la Unión; y

²²⁸ *Vid.*, el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Unión (Ley N° 8.443, de 16 de Julio de 1992).

²²⁹ *Vid.*, el artículo 1 del Reglamento Interno de ese Tribunal, en vigor a partir del 1 de enero de 2003.

- Supervisar la aplicación de los recursos asignados al Comité Olímpico Brasileño y el Comité Paralímpico Brasileño.

En cuanto a su organización y régimen interno, el TCU tiene diversas facultades asignadas en su Ley Orgánica y su Reglamento Interno. Ejemplo de ellas son las que residen en:

- Preparar y modificar su reglamento interno;²³⁰
- Elegir a su Presidente y a su Vicepresidente, y darles posesión;
- Conceder permisos, licencias y vacaciones a los miembros del Tribunal;
- Proponer al Congreso Nacional la fijación de los sueldos de los ministros, los auditores y los miembros del ministerio público del Tribunal;
- Organizar su Secretaría; y²³¹
- Aplicar y mantener la página en Internet de Cuentas Públicas.

2.3 Competencia fiscalizadora

El TCU tiene competencia propia y privativa, en todo el territorio nacional brasileño, sobre las personas y cuestiones sujetas a su jurisdicción.²³² Ello considerando que debe rendir cuentas cualquier persona física o entidad que utilice, recaude, guarde, gestione o administre dinero, bienes o valores públicos o por los cuales la Unión responda o que asuma obligaciones de naturaleza pecuniaria en nombre de ésta.

En ese contexto, la competencia del TCU incluye a:²³³

- Cualquier persona, organismo o entidad que utilice, recaude, guarde, gestione o administre fondos, bienes o valores públicos, o por los cuales

²³⁰ El TCU, dentro de su competencia y jurisdicción, tiene la potestad reglamentaria y, en consecuencia, puede emitir los actos normativos y las instrucciones sobre asuntos de sus funciones y organización de los procedimientos, obligando a su cumplimiento.

²³¹ En relación con dicha facultad, el TCU también puede proponer al Congreso la creación, la transformación y la terminación de la relación de cargos, empleos y funciones del personal de la Secretaría del Tribunal y el establecimiento de su remuneración.

²³² *Vid.*, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Unión, y el artículo 4 del Reglamento Interno de ese Tribunal.

²³³ *Vid.*, el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Unión, y el artículo 5 del Reglamento Interno de ese Tribunal.

la Unión responda, o asuma obligaciones, en nombre de ésta, de naturaleza pecuniaria;

- Cualquier persona, organismo o entidad que dieren causa a la pérdida, u otras irregularidades con el consiguiente perjuicio para al erario público;
- Los dirigentes o el liquidador de las empresas en virtud de intervención o de cualquier manera que se integren, temporal o permanentemente, al patrimonio de la Unión o de otra autoridad federal;
- Los responsables por las cuentas nacionales de las empresas supranacionales de cuyo capital la Unión participa, de forma directa o indirecta, en términos de tratado constitutivo;
- Los responsables por entidades dotadas de personalidad jurídica de derecho privado, por la recepción de contribuciones parafiscales y que presten servicio de interés público o social;
- Todos los que son responsables o cuyas acciones están sujetas a la supervisión del citado tribunal por disposición expresa de la ley;
- Los responsables de la aplicación de los recursos asignados por la Unión, por convenio, acuerdo, ajuste u otros similares, en los Estados, el Distrito Federal o los Municipios;
- Los sucesores de los directores y funcionarios de todas las personas, organismos y entidades antes mencionados, hasta el valor de los activos transferidos; y
- Los representantes de la Unión o del poder público federal en la asamblea general de las empresas estatales y sociedades anónimas de cuyo capital participan la Unión o el poder público federal, solidariamente con los miembros de los consejos de vigilancia y de gestión, en la práctica de los actos de gestión ruinosa o donación a expensas de las respectivas sociedades.

Esa competencia fiscalizadora la lleva a cabo el TCU por su propia iniciativa, ejerciendo controles en los organismos y entidades que se encuentran bajo su jurisdicción, para verificar la legalidad, economía, la legitimidad, la eficiencia y la eficacia de los actos, contratos y demandas de administración. A la par, también lleva a cabo revisiones por iniciativa del Congreso Nacional.²³⁴

²³⁴ *Vid.*, el artículo 230 del Reglamento Interno del TCU.

A lo anterior, es de advertir que, en el ejercicio de su jurisdicción, el TCU tiene acceso sin restricciones a todas las fuentes de información disponible en los órganos y entidades del gobierno federal, incluso a los sistemas de procesamiento electrónico de datos.²³⁵

2.4 Clase de control

El TCU es un organismo que auxilia al Congreso Nacional en sus funciones de control externo para la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, en cuanto a la legalidad, legitimidad, economicidad, aplicación de las subvenciones y renuncia de los ingresos.

Justamente, para aumentar la capacidad del Congreso para ejercer ese control, fue que la Constitución creó al TCU y lo dotó de amplias facultades.²³⁶ Y es que el Congreso Nacional, a través de leyes y, sobre todo, del presupuesto y de los recursos económicos, procura que el Gobierno alcance sus altos objetivos. Para ello, el Parlamento necesita herramientas para evaluar y supervisar la obtención de resultados. Ese es el principio fundamental de control externo en Brasil; ese es el fundamento del TCU y de los tribunales de cuentas locales y municipales en ese país.²³⁷

²³⁵ Los auditores del TCU tienen entrada libre a los órganos y entidades sujetas a la jurisdicción de ese Tribunal, así como acceso a todos los archivos, documentos y la información necesaria para llevar a cabo su trabajo, incluso los sistemas electrónicos de procesamiento de datos, que no puede ser eludido bajo cualquier pretexto.

El TCU también tiene la posibilidad de solicitar por escrito a los órganos y organismos responsables, la documentación y la información deseada, estableciendo un plazo razonable para ello.

En caso de obstrucción al libre ejercicio de las auditorías e inspecciones, o la denegación de proceso, documento o información, el TCU dará un plazo improrrogable de hasta quince días para la presentación de los documentos, la información y las explicaciones necesarias, comunicando el hecho al Ministro de Estado supervisor del área o a una autoridad del área o puestos equivalentes, para que tome las medidas pertinentes.

Vencido el plazo, sin que se hubiese cumplido con el requerimiento de documentación e información, el TCU aplicará las sanciones previstas en el artículo 268 de su Reglamento Interno. Asimismo, comunicará el hecho al Presidente del Congreso Nacional, para que tome las medidas conducentes.

²³⁶ Es de indicar que diversos ordenamientos en Brasil establecen atribuciones al Tribunal de Cuentas de la Unión. Tal es el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal, la Ley de Licitaciones y contratos, y la Ley de Presupuesto.

²³⁷ Los tribunales de cuentas estatales y municipales del Brasil, lo mismo que el TCU son órganos que apoyan al Poder legislativo Estatal y municipal, respectivamente, en sus funciones de control externo.

Así, por ejemplo, el artículo 31 de la Constitución Federal de Brasil dispone que:

Ahora bien, para el control externo que ejerce el TCU, los instrumentos más utilizados son:

- Auditorías, sobre todo para examinar la legalidad y la legitimidad de los actos de gestión gubernamental; y evaluar el desempeño y los resultados de la gestión pública;
- Inspecciones, básicamente para atender quejas o denuncias presentadas por cualquier persona en cuanto a la legalidad, la legitimidad o economicidad de actos administrativos;
- Acompañamientos, que tienen por objeto la supervisión de la legalidad y la legitimidad de los actos que se desarrollan en un largo período predeterminado de gestión responsable, siempre que estén sujetos a la jurisdicción del TCU, en lo contable, financiero, presupuestal o patrimonial; asimismo, para la evaluación, a lo largo de un período predeterminado, del desempeño de los organismos, entidades y demás sujetos de fiscalización, y de los sistemas, programas, proyectos y actividades del gobierno, en cuanto a economía, eficiencia y eficacia de los actos realizados; y
- Supervisiones, para verificar cumplimiento de sus resoluciones y los resultados de las mismas.

Por lo demás, es de apuntar que como resultado de la función de control externo, el TCU puede hacer recomendaciones y aplicar sanciones contra funcionarios públicos cuando encuentra irregularidades.

Esas sanciones pueden consistir en multa de hasta cien por ciento del valor actualizado de los daños causados al erario público y/o inhabilitación por un período de cinco a ocho años para el ejercicio de la función en el gobierno federal.²³⁸ Ello con independencia de otro tipo de responsabilidades y sanciones determinadas por otras autoridades competentes.

Por lo demás, el TCU puede también aplicar medidas cautelares, consistentes, por ejemplo, en la retirada temporal de la persona responsable, si hay pruebas suficientes de que la continuación del ejercicio de sus funciones,

-
- La fiscalización del Municipio será ejercida por el Poder Legislativo Municipal, mediante control externo, y por los sistemas de control interno del Poder Ejecutivo Municipal, en la forma de la ley; y
 - El control externo de la Cámara Municipal será ejercido con el auxilio de los Tribunales de Cuentas de los Estados o del Municipio o de los Consejos o Tribunales de Cuentas de los Municipios, donde los hubiese.

Asimismo, conforme al artículo 33 Constitucional, las cuentas del Gobierno del Territorio serán sometidas al Congreso Nacional, con el parecer previo del TCU.

²³⁸ El TCU deberá mantener un registro de sanciones por él impuestas.

puede retrasar o entorpecer el cumplimiento de una auditoría o inspección. Otro ejemplo es la incautación de los bienes de los responsables.

A lo anterior, es de hacer notar que la competencia fiscalizadora la ejerce el TCU tanto ex post como preventivamente. Un ejemplo de la fiscalización preventiva es la que actualmente lleva a cabo ese Tribunal en colaboración con el Tribunal de Cuentas del Distrito Federal y otros tribunales de cuentas estatales y municipales —en sus respectivas jurisdicciones—, respecto de los gastos de los preparativos para la realización de la Copa del Mundo de 2014 en Brasil.²³⁹ A eso, es de advertir que con las acciones preventivas de fiscalización se trata de evitar desvíos de dinero público.

Adicional al control externo que el Congreso Nacional ejerce con auxilio en el TCU, la Constitución Federal brasileña establece el deber de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de mantener, de forma integrada, sistemas de

²³⁹ En esa tarea participan:

- El Tribunal de Cuentas de la Unión;
- El Tribunal de Cuentas del Distrito Federal;
- El Tribunal de Cuentas del Estado de Bahía;
- El Tribunal de Cuentas del Estado de Mato Grosso;
- El Tribunal de Cuentas del Estado de Minas Gerais;
- El Tribunal de Cuentas del Estado de Pernambuco;
- El Tribunal de Cuentas del Estado de São Paulo;
- El Tribunal de Cuentas del Estado de Amazonas;
- El Tribunal de Cuentas del Estado de Ceará;
- El Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná;
- El Tribunal de Cuentas del Estado de Río de Janeiro;
- El Tribunal de Cuentas del Estado de Río Grande do Norte;
- El Tribunal de Cuentas del Estado de Río Grande do Sul;
- El Tribunal de Cuentas del Municipio de São Paulo;
- El Tribunal de Cuentas del Municipio de Río de Janeiro;
- El Tribunal de Cuentas de los Municipios del Estado da Bahía; y
- El Tribunal de Cuentas de los Municipios del Estado do Ceará.

Al respecto, es de mencionar que los representantes del TCU y de los tribunales de cuentas estatales y de los municipios que recibirán los juegos, firmaron protocolo de ejecución que define las responsabilidades de cada órgano y prevé intercambio de informaciones con el objetivo de viabilizar la fiscalización de los recursos públicos aplicados en el citado campeonato.

También es de señalar que la fiscalización preventiva de la Copa del Mundo de 2014 fue a iniciativa del TCU, así como de hacerla accesible a la sociedad.

En esa fiscalización, el Tribunal de Cuentas de la Unión y los tribunales de cuentas estatales y municipales trabajarán en conjunto para mostrar a la sociedad brasileña cómo el dinero público destinado a los preparativos de la Copa del Mundo de 2014 será utilizado. Las informaciones serán publicadas en la página web www.fiscalizacopa2014.gov.br (consultada en mayo de 2010).

control interno con la finalidad de evaluar el cumplimiento de las metas previstas en el plan plurianual, la ejecución de los programas de gobierno y de los presupuestos de la Unión; comprobar la legalidad y evaluar los resultados, en cuanto a su eficacia y eficiencia de la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial de los órganos y entidades de la administración federal, así como de la aplicación de los recursos públicos por entidades de derecho privado; ejercer en control de las operaciones de crédito, avales y garantías, así como de los derechos y haberes de la Unión; y apoyar el control externo en el ejercicio de su misión institucional.

Finalmente, es de indicar que los responsables del control interno, al tener conocimiento de cualquier irregularidad o ilegalidad, tienen el deber de dar conocimiento de ella al TCU, bajo pena de responsabilidad solidaria.²⁴⁰

Asimismo, cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato es parte legítima para denunciar irregularidades o ilegalidades ante el TCU.

2.5 Grado de independencia

En principio, es de hacer notar que el TCU es un órgano perteneciente al Poder Legislativo, a quien auxilia en su función de control externo. Ello porque la Constitución Federal establece que atañe en exclusivo al Congreso Nacional:

- Juzgar anualmente las cuentas rendidas por el Presidente de la República y apreciar los informes sobre la ejecución de los planes de gobierno; y
- Fiscalizar y controlar, directamente, o por cualquiera de sus Cámaras los actos del Poder Ejecutivo, incluidos los de la administración indirecta.²⁴¹

Asimismo, la Constitución Federal manda que sea de la competencia privativa de la Cámara de Diputados, el proceder a la petición de cuentas del Presidente de la República, cuando no fueran presentadas al Congreso Nacional dentro de sesenta días después de la apertura de la sesión legislativa.²⁴²

²⁴⁰ *Vid.*, el artículo 74 de la *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988.

²⁴¹ *Vid.*, el artículo 49 de la *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988.

²⁴² El artículo 84, fracción XXV, de la *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988, establece la atribución del Presidente de la República de rendir anualmente al Congreso Nacional, dentro de los sesenta días a partir de la apertura de la sesión legislativa, las cuentas referentes al ejercicio anterior.

Además, la misma Carta Magna precisa que corresponde a la Comisión Mixta permanente de Senadores y Diputados:²⁴³

- Examinar y emitir opinión sobre las cuentas presentas anualmente por el Presidente de la República;
- Examinar y emitir opinión sobre los planes y programas nacionales, regionales y sectoriales, y ejercer la fiscalización presupuestaria, sin perjuicio de la actuación de las demás comisiones del Congreso Nacional y de sus Cámaras; y
- Ante indicios de pagos no autorizados incluso bajo la forma de inversiones no programadas o subvenciones no aprobadas, esa Comisión podrá solicitar a la autoridad gubernamental responsable que haga las aclaraciones necesarias, en el plazo de cinco días. Y, no hechas las aclaraciones, o consideradas éstas insuficientes, la Comisión solicitará al TCU pronunciamiento definitivo sobre la materia, en el plazo de treinta días. Determinando el Tribunal irregular el gasto, la Comisión, si estimase que el gasto puede causar daño irreparable o grave lesión a la economía pública, propondrá al Congreso Nacional su suspensión.²⁴⁴

En ese panorama, es en el Congreso Nacional Brasileño en quien reside la fiscalización de los recursos públicos federales, lo cual conlleva a que su órgano auxiliar en esa función, el TCU, se encuentre en un grado de cierta subordinación respecto del Congreso Nacional. Ello se evidencia en varias circunstancias, por ejemplo en que el TCU debe:

- Atender las peticiones que la Cámara de Diputados, el Senado Federal, o una Comisión técnica o de investigación de esas Cámaras le formulen para realizar inspecciones y auditorías de naturaleza contable, financiera, presupuestaria operacional y patrimonial en las unidades administrativas de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y demás entidades sujetas a ser fiscalizadas;
- Facilitar las informaciones solicitadas por el Congreso Nacional, por cualquiera de sus Cámaras o por cualquiera de las respectivas Comisiones sobre fiscalización contable, financiera, presupuestaria,

²⁴³ *Vid.*, el artículo 166 de la *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988.

²⁴⁴ *Vid.*, el artículo 72 de la *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988.

operacional y patrimonial y sobre los resultados de las auditorías e inspecciones realizadas, y ²⁴⁵

- Rendir al Congreso Nacional, trimestral y anualmente, informe de sus actividades.

De esa manera, el Congreso puede, por ejemplo, ordenarle al TCU la realización de auditorías e inspecciones. En ese tenor, el TCU al decidir el calendario, la forma y el enfoque de las auditorías a realizar, tendrá que tomar en cuenta lo solicitado por el Congreso.

La situación del TCU es la de órgano auxiliar del Congreso Nacional, y como tal ejerce funciones de asesoría del Parlamento, así como otras actividades privativas.

A lo anterior, no pasa inadvertido que en la selección de los ministros del TCU, el Congreso Nacional tiene una participación relevante, a saber: ²⁴⁶

a) Un tercio es designado por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado Federal, siendo dos de los ministros elegidos alternativamente de entre auditores y miembros del Ministerio Público ante el tribunal, propuestos en terna por el Tribunal, según los criterios de antigüedad y méritos;

b) dos tercios son nombrados por el Congreso Nacional. ²⁴⁷

Pero también es de observar que los Ministros del TCU tienen el grado de independencia que les da el hecho de que, en términos de la Constitución Federal, gocen de las mismas garantías prerrogativas, impedimentos, ²⁴⁸

²⁴⁵ Esas solicitudes se atienden en el seno de la plenaria de ese Tribunal, encabezada por su Presidente. *Vid.*, el artículo 15 del Reglamento Interno del TCU.

²⁴⁶ *Vid.*, los artículos 52 y 73 de la *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988.

²⁴⁷ Los Ministros del TCU serán nombrados entre brasileños que cumplan los siguientes requisitos:

- Más de treinta y cinco, y menos de sesenta y cinco años de edad;
- Idoneidad moral y reputación intachable;
- Notorios conocimientos jurídicos, contables, económicos y financieros o de administración pública; y
- Más de diez años de ejercicio como funcionarios o de efectiva actividad profesional que exija los conocimientos antes mencionados.

²⁴⁸ A los jueces les está prohibido:

- Recibir, por cualquier título, y bajo cualquier pretexto, honorarios, porcentajes o costas procesales;
- Ejercer la abogacía;
- Participar en sociedades comerciales;
- Ejercer cualquier otra función pública, salvo en la enseñanza; y
- Ejercer actividad política de partidos, salvo las excepciones previstas en la ley.

salarios y ventajas que los Ministros del Superior Tribunal de Justicia de Brasil, disfrutando: ²⁴⁹

- El carácter vitalicio de la función;
- La inamovilidad en la misma, salvo por motivo de interés público; y
- La irreductibilidad de los salarios.

A lo anterior, es de añadir que el Presidente y Vicepresidente del TCU son elegidos por pares, y que el Presidente tiene varias atribuciones que confieren cierto grado de autonomía funcional al organismo, a saber:

1. Dirigir y supervisar el trabajo el orden y la disciplina del TCU y su Secretaría;
2. Representar a TCU ante los poderes de la Unión, los estados y municipios, y otras autoridades;
3. Aprobar, anualmente, la programación financiera para el desembolso del Tribunal;
4. Conceder la jubilación a los servidores del Tribunal y su pensión; y
5. Gestionar los recursos humanos, materiales, tecnológicos, presupuestales y financieros del Tribunal.

Finalmente, es de mencionar que hay quien opina que no hay ningún tipo de sumisión entre el Congreso y el TCU, pues cada cual tiene prerrogativas propias, y la relación que existe entre ellos es de simple cooperación. Nosotros pensamos (por las razones expuestas) que esa relación es de subordinación.

2.6 Relación con el Congreso Nacional

El TCU es un organismo que forma parte del Poder Legislativo, auxiliando a éste en las funciones de control externo que le asigna la Constitución Federal. En ese sentido, el TCU y el Congreso Nacional mantienen una estrecha comunicación.

Para esos efectos, el TCU tiene una unidad para ayudar en la comunicación con el Congreso. Se trata de una unidad parlamentaria consultiva, conocida como “Aspar”, la cual está formada con técnicos

²⁴⁹ *Vid.*, el artículo 95 de la *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988.

dedicados a mejorar el flujo de información entre el Congreso y el TCU. Los técnicos de esa unidad visitan periódicamente a las comisiones del Congreso; les proporcionan información; y son enlace de comunicación entre el Congreso Nacional y el TCU.

De esa vinculación entre el Congreso Nacional y el TCU, en específico, es de señalar que en la Cámara de Diputados, la Mesa tiene la tarea de enviar al TCU la rendición de cuentas de la Cámara de cada ejercicio financiero.²⁵⁰

Asimismo, entre las responsabilidades del Presidente de esa Cámara se encuentra la de firmar la correspondencia dirigida al Presidente del TCU.²⁵¹

Además, las comisiones permanentes tienen la atribución de determinar la realización, con la ayuda del TCU, de diligencias, peritajes técnicos, inspecciones y auditorías contables, financieras, presupuestarias, operacionales y de los bienes en las unidades administrativas de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de la administración directa e indirecta, incluidas las fundaciones y corporaciones creadas y mantenidas por el Poder Público Federal; y ejercer la supervisión y el control de los actos del Poder Ejecutivo, incluidos los de la administración indirecta.²⁵²

En especial, la Comisión de Fiscalización Financiera y Control de dicha Cámara tiene facultades para: a) tomar cuentas al Presidente de la República en el caso de que no fueran presentadas al Congreso Nacional dentro de sesenta días después de la apertura de la sesión legislativa; b) el seguimiento y la supervisión de la contabilidad, financiera, presupuestaria, operacional y de activos de las entidades y la administración directa e indirecta, incluidas las empresas y fundaciones instituidas y mantenidas por el gobierno federal, sin perjuicio del examen por parte de las demás comisiones en las áreas de sus competencias y en colaboración con la Comisión Mixta Permanente de que trata el artículo 166 de la Constitución Federal; c) el seguimiento y la supervisión de planes y programas de desarrollo nacional o regional, previo examen por las demás comisiones, en los programas que les conciernan; d) la atención de la solicitud del TCU de la sustanciación de un contrato impugnado u otras providencias a cargo del Congreso Nacional, elaborando, en caso de parecer favorable, el respectivo

²⁵⁰ *Vid.*, el artículo 15, fracción XXVII del *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Disponible en la siguiente página de Internet: <http://www.tcu.gov.br> COMUNICA_SEGEP@tcu.gov.br. (Consultada en abril de 2010).

²⁵¹ *Vid.*, el artículo 17, fracción VI, inciso *n*, del *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*.

²⁵² *Vid.*, el artículo 24, fracciones X y XI, del *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*.

proyecto de decreto legislativo;²⁵³ y, e) el examen de los informes de actividades del TCU;²⁵⁴ y, f) la solicitud de información, relatorias, evaluaciones e inspecciones de las cuentas o autorización de gastos de los órganos y entidades del gobierno federal, directamente o a través del TCU.²⁵⁵

Por lo que hace al Senado, es de hacer notar que al Presidente de esa Cámara le compete firmar la correspondencia remitida al Presidente del TCU.²⁵⁶ Asimismo, a la Comisión de Asuntos Económicos le corresponde opinar acerca de la elección de Ministros del TCU.²⁵⁷

En especial, a la Comisión de Medio Ambiente, Protección de los Consumidores y Vigilancia y Control le atañe,²⁵⁸ sin perjuicio de las competencias de otras comisiones: ejercer la supervisión y el control de los actos del Ejecutivo,²⁵⁹ proporcionar lo necesario para solicitar al TCU

²⁵³ Ello en términos del artículo 71, párrafo 1o. de la Constitución Federal, el cual establece que en el caso de contratos, el acto de suspensión de los mismos será adoptado directamente por el Congreso Nacional, el cual solicitará, de inmediato, al Poder Ejecutivo, tome las medidas adecuadas.

²⁵⁴ Ello conforme a lo ordenado por el artículo 71, párrafo 4, Constitucional.

²⁵⁵ *Vid.*, el artículo 24, fracción XI, del *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*.

²⁵⁶ *Vid.*, el artículo 48, fracción XXIX, inciso “d”, de las Normas Internas del Senado Brasileño, emitidas por *RESOLUCIÓN N ° 93, 1970*, Texto editado de acuerdo con la Resolución N ° 18, 1989, consolidada con las modificaciones resultantes de las enmiendas a la Constitución, leyes y resoluciones posteriores a 2006.

²⁵⁷ *Vid.*, el artículo 99, fracción V, de las Normas Internas del Senado Brasileño.

²⁵⁸ A esa Comisión, asimismo, le compete: evaluar la eficacia, eficiencia y economía de los proyectos y programas de gobierno a nivel nacional, regional y sectorial; evaluar la compatibilidad de la aplicación de planes con el presupuesto y programas de gobierno, y con los objetivos aprobados en la ley; solicitar por escrito información al gobierno de los documentos públicos necesarios para el esclarecimiento del acto objeto de vigilancia; evaluar las cuentas de los administradores y otros responsables de la administración pública, directa e indirecta, incluidas las fundaciones y empresas creadas y mantenidas por las autoridades federales, especialmente cuando las pruebas de la pérdida, o la irregularidad de cualquier tipo, sean causa de detrimento al erario público; evaluar las cuentas nacionales de las empresas supranacionales en cuyo capital participa la Unión, de forma directa o indirecta, así como la aplicación de los recursos asignados por contrato, acuerdo u otros instrumentos similares, con los Estados, el Distrito Federal o los municipios; promover la interacción del Senado con los órganos de poder Ejecutivo que, por el carácter de sus actividades, pueden generar o disponer de lo necesario para el ejercicio de la supervisión y control; y promover la interacción del Senado con los órganos del Poder Judicial y el Ministerio Público, que por la naturaleza de sus actividades, pueden facilitar o generar los datos necesarios para el ejercicio de auditoría y control.

²⁵⁹ De conformidad con el artículo 102-B de las Normas Internas del Senado Brasileño, la vigilancia y el control de los actos del Poder Ejecutivo, puede ser a propuesta de cualquier senador o Comisión, con los detalles específicos del acto y la justificación objetiva de la providencia.

inspecciones y auditorías financieras, presupuestales, operacionales y patrimoniales de las entidades y la administración directa e indirecta, incluidas las empresas y fundaciones instituidas y mantenidas por el gobierno federal; y proponer a la plenaria del Senado la adopción de medidas apropiadas en relación con los resultados de la evaluación, en particular, como resultado de las diligencias realizadas por el TCU.

Esa Comisión, para la ejecución de sus actividades, puede pedir al TCU la realización de investigaciones, inspecciones y auditorías de naturaleza contable, financiera, presupuestaria operacional y patrimonial en las unidades administrativas de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y demás entidades responsables por dinero, bienes y valores públicos de la administración directa e indirecta, incluidas las fundaciones y sociedades instituidas y mantenidas por el Poder Público Federal, y de aquellos que dieran lugar a pérdida, extravío u otra irregularidad de la cual resulte perjuicio para el erario publico.

También puede solicitar informaciones sobre la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial y sobre los resultados de las auditorías e inspecciones realizadas por el TCU.²⁶⁰

Tal Comisión presenta un informe en donde detalla sus conclusiones en el tema materia de la información, investigación, auditoría o inspección, que se publica en el Diario de Senado y que es enviado: a la Mesa de la Cámara, en su caso, con un proyecto de ley de decreto legislativo, para la resolución o una indicación al respecto; al Fiscal General de la Unión con una copia de la documentación, a fin de promover la responsabilidad civil o penal por las violaciones descubiertas, para que adopte otras medidas derivadas de sus funciones institucionales; al Ejecutivo, para que adopte las medidas necesarias para la aplicación de medidas disciplinarias y administrativas; a la Comisión Mixta Permanente, por lo que atañe a sus atribuciones constitucionales y legales; al Comité mixto de Planes, Presupuestos Públicos y de Seguimiento; y al TCU, para las medidas previstas en el artículo 71 de la Constitución Federal.²⁶¹ Finalmente, es de destacar que en las relaciones entre el TCU y el Congreso Nacional, aquél dirigirá trimestral y anualmente, informe de sus actividades.

2.7 Intercambio internacional de experiencias²⁶²

²⁶⁰ *Vid.*, el artículo 102-B de las Normas Internas del Senado Brasileño.

²⁶¹ *Vid.*, el artículo 102-C de las Normas Internas del Senado Brasileño.

²⁶² *Vid.*, la siguiente página de Internet del portal del TCU: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>. (Consultada en mayo de 2010).

El TCU mantiene una red de relaciones de cooperación con las Instituciones Superiores de Auditoría (ISA) de diversos países.

Esa cooperación abarca desde la simple asistencia en actividades de investigación y esquemas de intercambio de informaciones, hasta la organización de cursos de entrenamiento y proyectos más profundos de intercambio técnico llevados a cabo por medio de acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación.

Al respecto, el TCU le ha dado un énfasis especial a la cooperación técnica ejecutada por medio de acuerdos de cooperación multilateral.

Además de sus mecanismos de intercambio con instituciones similares en el marco de la INTOSAI y uno de sus grupos regionales, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores-OLACEFS, el TCU se ha abocado en actividades de cooperación intensa en la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile,²⁶³ y la Organización de las Instituciones Superiores de Control de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).²⁶⁴

²⁶³ Es de señalar que el 26 de julio de 1996, fue firmado un Memorando de Entendimiento entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores del MERCOSUR (EFS de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) como resultado de su interés común en acompañar los actos resultantes de la integración de los países a través del Tratado de Asunción de 1991, y también basado en la meta de las cuatro instituciones de compartir informaciones y experiencias.

En 1997, la Oficina del Auditor General de Bolivia y la Oficina del Auditor General de Chile se adherieron a este grupo de EFS de los países del MERCOSUR.

Las dos instituciones ratificaron los términos del Memorando de Entendimiento firmado en julio de 1996.

En 2006, la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela se integró a la Organización, así que hoy, siete instituciones forman la Organización de EFSs de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, creada en 1999, luego de aprobados sus estatutos.

Conforme lo estipulado en dichos estatutos, la Organización está conformada por el Comité Técnico, Científico y de Cooperación Cultural (un órgano deliberativo), la Secretaría Ejecutiva y el Grupo de Coordinación Técnica.

Entre otras actividades realizadas por la Organización en los recientes años, se deben mencionar especialmente las auditorías en la red de informaciones del MERCOSUR, puestos aduaneros y transferencias presupuestarias para la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, así como auditorías ambientales.

²⁶⁴ Desde el 29 de junio de 1995, el TCU junto con los Tribunales de Cuentas de Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Portugal y San Tomé y Príncipe, como miembros de la Organización de las ISC de la CPLP, han realizado acciones de cooperación como cursos y estudios conjuntos, intercambio de auditores para cursos y pasantías, y también el intercambio de publicaciones técnicas.

Las Instituciones de Control de la CPLP han estado abocadas al intercambio de actividades con efectos positivos sobre el papel de la auditoría de la Administración Pública atribuido a

A lo anterior, es de destacar que el TCU es miembro fundador de la INTOSAI, participando en varios órganos, por ejemplo: en el Comité de Normas Profesionales; en el Grupo de Trabajo sobre Deuda Pública; en el Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Tecnología de la Información; y en el Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente.²⁶⁵

Finalmente, es de hacer notar que el TCU, en la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), es el brazo regional de la INTOSAI; intercambiando, de forma continua, conocimientos y experiencias;²⁶⁶ y formando parte de varios comités, a saber: el Comité Técnico de Auditoría Ambiental-Comtema (coordinador); y el Comité de Desempeño de Instituciones Superiores de Auditoría e Indicadores de Desempeño.²⁶⁷

2.8. Control al Tribunal de Cuentas de la Unión

El TCU no está sujeto a una revisión permanente o periódica por parte de un órgano de control externo que lo fiscalice. Está sometido al control interno que realiza su propia Oficina de Control Interno.

cada una de las siete Instituciones.

La Organización de las ISCs de la CPLP, que fue oficialmente creada a través de estatutos aprobados en 2001, está conformada por una Asamblea General, una Dirección Administrativa, una Secretaría General y un Centro para Estudios y Entrenamiento. La Secretaría General opera en el TCU de Brasil, mientras que el Centro para Estudios y Entrenamiento opera en la Institución Superior de Control de Portugal.

²⁶⁵ Estos grupos técnicos se reúnen eventualmente para el intercambio de experiencias y para evaluar el desarrollo de sus actividades.

Es de mencionar que el TCU fue anfitrión de algunas de estas reuniones, incluyendo la 9ª Reunión del Grupo de Trabajo en Auditoría Ambiental, llevada a cabo en junio de 2004; la 12ª Reunión del Grupo de Trabajo en Privatización, en septiembre de 2005; la 15ª Reunión del Comité de Tecnología de la Información, en mayo de 2006; la 1ª Reunión del Subcomité de Auditoría de Rendimiento, en agosto de 2006; y la 2ª Reunión del Subcomité de Auditoría de Rendimiento, en mayo de 2008.

²⁶⁶ Los debates realizados durante las Asambleas Generales de la OLACEFS; la participación en cursos organizados por la Organización; y el intercambio de auditores por medio de pasantías, ofrecen las condiciones para tratar de tópicos prioritarios para el desarrollo de controles apropiados para la administración pública.

²⁶⁷ El TCU es una subsección de la OLACEFS con relación a su programa de entrenamiento y durante muchos años ha proveído el curso de "Auditoría de Sistemas Computadorizados", que está abierto a la participación de todas las ISAs de la Organización, y empezó a ofrecer, en 2006, un curso sobre gestión ambiental.

Además, todos los años los auditores del TCU participan de cursos realizados en otras Instituciones miembros de la Organización.

Al respecto, la Ordenanza n-Dry 01 del 14/10/2008, establece las competencias, el funcionamiento, las actividades y la distribución de tareas de la Secretaría de Control Interno.

Esa Secretaría está vinculada a la Presidencia del TCU, y lo asesora en la supervisión de la correcta gestión; la presupuestación; y los activos financieros del Tribunal, en los aspectos de legalidad, la legitimidad, la economía, eficacia y eficiencia.

En esa tarea, el Secretario de Control Interno:

- Realiza el monitoreo, vigilancia, inspección y administración de sistemas de auditoría, contabilidad, finanzas, inventario y de las unidades operativas de la Secretaría del Tribunal, a fin de verificar la legalidad y la legitimidad de los actos de gestión responsable de la ejecución presupuestaria y financiera y patrimonial, y para evaluar sus resultados en la economía, eficiencia y eficacia;
- Guía a los directivos de la Secretaría del Tribunal en el desempeño eficaz de sus funciones y responsabilidades;
- Garantiza, en las cuentas anuales del Tribunal, la responsable gestión de activos y fondos públicos;
- Evalúa el logro de las metas del plan plurianual en los programas de trabajo contenidos en el presupuesto general del Tribunal;
- Apoya el control externo en el ejercicio de su misión institucional;
- Garantiza la calidad y la independencia del sistema de control interno;
- Prepara y presenta al Presidente del Tribunal el plan anual de auditoría interna;
- Certifica la compatibilidad o no de la propiedad y los ingresos declarados por los funcionarios que ocupan una posición o función de confianza en el Tribunal;
- Emite opinión en cuanto a la exactitud y legalidad de los actos de ingreso del personal del Tribunal, y de las pensiones y jubilaciones;
- Mantiene el intercambio de datos y conocimientos con las unidades de control interno de otros órganos de gobierno;
- En representación del Presidente del Tribunal, finca responsabilidades en el caso de ilegalidad o irregularidad observada;
- Lleva a cabo los demás procedimientos relacionados con la función de auditoría interna; y
- En general, desarrolla otras actividades relacionadas con su objeto.

Por último, es de señalar que en relación con el control de los ministros del TCU, al Supremo Tribunal Federal le compete procesar y juzgar:²⁶⁸

- A los miembros del TCU;
- Los *habeas corpus*, siendo sujeto pasivo alguno de los ministros del TCU;
- Los mandados de *suguranca* y los *habeas data* contra actos del TCU; y
- Los "mandados de *injuncao*, cuando la elaboración de la norma reglamentaria estuviese atribuida al TCU.

²⁶⁸ Es de mencionar que en Brasil, el Supremo Tribunal Federal está compuesto por once Ministros con más de treinta y cinco y menos de sesenta y cinco años de edad, de notable saber jurídico y de reputación intachable.

III. CANADÁ. OFICINA DEL AUDITOR GENERAL

3.1 Generalidades

Canadá es un país con un régimen de gobierno parlamentario cimentado en la Commonwealth británica,²⁶⁹ combinado con un sistema federativo.²⁷⁰

Las Diez provincias y tres territorios que integran a Canadá viven en una democracia parlamentaria y federalista.²⁷¹

El régimen de Canadá es del tipo *Holding together* (mantenerse unidos) o de sujeción, donde el gobierno central delega autoridad política a las regiones con el fin de mantener un Estado unificado único.²⁷²

En Canadá rige la división de poderes en tres ramas: la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial.

Como parte de la rama Ejecutiva Federal, Canadá tiene a la Reina de Inglaterra, que es la Jefa de Estado, con funciones esencialmente protocolarias. Ella es representada por un Gobernador General y, en cada una de las provincias canadienses, por un Gobernador Provincial. El Gobernador General es designado formalmente por la Reina, atendiendo a la propuesta que le formula el Primer Ministro canadiense.

²⁶⁹ La *Commonwealth*, es una comunidad constituida por una diversidad de estados enlazados mediante vínculos más o menos amplios y sólidos con la Corona Británica, y comprende Repúblicas independientes, dominios, colonias, autonomías, colonias de la Reina de Inglaterra, protectorados, territorios bajo tutela, etc. Los dominios tienen una independencia prácticamente completa. *Vid.*, SILVA, A., *Tratado de derecho constitucional*, Editorial Jurídica de Chile Santiago, Tomo I: Estado y Gobierno, 1997, p. 330.

²⁷⁰ En Canadá el sistema de gobierno combina el modelo de *Westminster* de Gran Bretaña (gobierno parlamentario) con la división de la soberanía (federalismo). Ese sistema es una derivación del parlamentarismo inglés.

²⁷¹ Las diez provincias canadienses son: Alberta, British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Newfoundland, Nova Scotia, Ontario, Prince Edward Island, Quebec, Saskatchewan. Cada provincia tiene un gobernador y un cuerpo legislativo. Los tres territorios son: del Noroeste, de Yukon y territorio Nunavut.

En términos de las cartas constitucionales canadienses, las provincias están dotadas de poderes similares entre sí. También poseen competencias legislativas propias, pero no iguales. De ahí que en Canadá exista un federalismo asimétrico.

²⁷² En Canadá el federalismo es asimétrico, puesto que algunas provincias gozan de diferentes poderes. Esa forma de federalismo es propia de países plurinacionales que pretenden evitar la secesión de miembros de un Estado previamente unitario. *Vid.*, FERNÁNDEZ MARTINET, Ivanna, *Países multiculturales: análisis constitucional comparado. Bélgica, Canadá, India, Sudáfrica y Suiza*, La Paz-Bolivia, Producción Plural Editores, noviembre 2006, p. 69.

Dicho Primer Ministro, aunque no figura en la Constitución canadiense, forma parte importante del Poder Ejecutivo. De él depende el Gabinete, el cual desempeña el papel primordial en Canadá,²⁷³ pues las facultades ejecutivas efectivas son ejercidas por el Gabinete.²⁷⁴ En Canadá, a la Monarca británica le es aplicable el viejo adagio que dice: *El Rey reina, pero no gobierna*.

Por lo que hace a la función Judicial, en Canadá prevalece el modelo de judicatura inglesa, donde los poderes judiciales federal y provinciales tienen una composición similar y un órgano general de apelación: la *Corte Suprema*, constituida por un presidente (*chief justice*) y ocho jueces con menos antigüedad que el primero. Su competencia se extiende por todo Canadá.²⁷⁵

En cuanto al Poder Legislativo Federal, en Canadá el Parlamento bicameral: consta de la Reina (en figura meramente protocolaria), la Cámara Alta del Senado y la Cámara de los Comunes.²⁷⁶ El Senado consta de 105 miembros (pueden llegar hasta 113), designados entre gente notable, ocupando el senador el cargo hasta que alcance la edad de 75 años.

Por su parte, la Cámara de los Comunes está integrada por 308 miembros, elegidos directamente por el pueblo.²⁷⁷ A los miembros de esa Cámara se les denomina usualmente "los miembros del Parlamento" o "diputados", terminología que nunca se aplica a los senadores, a pesar de que el Senado es parte del Parlamento.

Es de acotar que el Gobierno de Canadá es responsable ante la Cámara de los Comunes.²⁷⁸

²⁷³ En el Gabinete se procura dar participación geográfica a las provincias. Su composición es de aproximadamente 40 miembros.

²⁷⁴ En cada una de las provincias hay un Primer Ministro, como jefe de gobierno, responsable ante una Asamblea Legislativa unicameral. A los ministros canadienses les rigen los principios típicos del gobierno parlamentario inglés: la procedencia del partido mayoritario y la necesidad de pertenecer al Parlamento.

²⁷⁵ Es de anotar que la Corte Suprema está compuesta por dos divisiones: La Corte Federal-División de Juicio y la Corte Federal de Apelación.

²⁷⁶ *Vid.*, el artículo 17 de la *British North America Act, 1867*.

²⁷⁷ Cabe destacar que la Cámara de los Comunes se ajusta cada diez años después de un censo. Su tamaño al presente es de 308 miembros.

²⁷⁸ Al respecto, a fin de que puedan ser responsables ante la Cámara Baja, el Primer Ministro y la mayoría de los miembros del Gabinete son miembros de esa Cámara.

Para el estudio del sistema parlamentario de Canadá se recomienda ver a RABASA, Emilio O, *Las constituciones de Canadá, los Estados Unidos de América y México*, México, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 121-187. Asimismo, se recomienda consultar a GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, *Estudio de derecho comparado de cinco parlamentos con características especiales*.

En relación con eso, en el sistema parlamentario de Canadá, las legislaturas tienen la atribución de supervisar las actividades del gobierno y responsabilizarlo por el manejo de fondos públicos.

Al respecto, existe la Oficina del Auditor General (*Office of the Auditor General of Canada*) (OAG) que es la responsable de auditar al gobierno federal y a los gobiernos territoriales de Nunavut, el Yukón y los Territorios del Noroeste.

Esa Oficina se desempeña como entidad de apoyo al Parlamento, a quien le proporciona información clara y objetiva y asesoramiento confiable, en relación con la administración de los fondos públicos del gobierno federal. También apoya a las legislaturas de los gobiernos territoriales de Nunavut, el Yukón y los Territorios del Noroeste.

Tal Oficina, desempeña un papel central en la responsabilidad del gobierno federal y de los citados gobiernos territoriales, al suministrar información y asesoramiento que el Parlamento y las tres legislaturas territoriales, de Nunavut, el Yukón y los Territorios del Noroeste, pueden aprovechar en su control del gasto público. Ello, considerando que los representantes populares necesitan esa información y apoyo para que puedan, efectivamente, cuestionar y disputar al gobierno en sus acciones.

Así, con auxilio de la OAG, en el caso del Parlamento, se fiscalizan los estados financieros del gobierno federal y de las corporaciones de la Corona. De ese modo, el Parlamento lleva a cabo el control de toda la actividad de la administración pública federal.²⁷⁹

Al respecto, es de mencionar que la OAG de Canadá, en el desempeño de sus funciones, puede hacer comentarios en una auditoría sobre la aplicación de políticas, pero no puede hacer comentarios sobre la política en sí.

Ahora bien, fundada en 1878, la OAG de Canadá tiene una larga historia de servicio dedicado al Parlamento y a los canadienses:²⁸⁰

Australia, Canadá, Japón, Suiza y Sudáfrica, México, Cámara de Diputados, S.I.I.D., Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior. Disponible en la siguiente dirección de Internet <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-28-May-2001.pdf>. (Consultado en abril de 2010).

²⁷⁹ Vid., *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, 2005, pp. 43-49.

²⁸⁰ Vid., la página de Internet de la *Office of the Auditor General of Canada*. Disponible en la siguiente dirección: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_821.html. (Consultada en mayo de 2010).

- En 1878, John McDougall Lom, un ex miembro del Parlamento, fue nombrado el primer Auditor General de Canadá. Antes, el trabajo de auditor era realizado por un funcionario del gobierno: el viceministro de finanzas.

El trabajo del Auditor General tuvo dos funciones principales: examinar e informar sobre operaciones pasadas (ex post); y aprobar o rechazar la emisión de títulos del gobierno federal.

El Auditor General rendía informes anuales a la Cámara de los Comunes, que en esa época eran documentos de hasta 2.400 páginas. Ahí, se encontraban enumeradas todas las operaciones del gobierno federal, desde la compra de cordones para botas, hasta los contratos de construcción de puentes.

Ese registro detallado, revelaba un enfoque diferente al de la labor que actualmente desarrolla la OAG de Canadá.

Hoy, lo que se espera es que el Auditor General informe sobre si el dinero público se gastó de acuerdo a lo previsto por el Parlamento.

- En 1931, el Parlamento trazó una línea clara entre las funciones de gobierno y las del Auditor, a saber: el gobierno como responsable de recaudar y distribuir los fondos públicos; y, el Auditor como responsable de examinar e informar al Parlamento cómo esos fondos se manejaron.

- A partir de la década de los 50s, la OAG comenzó a tener su naturaleza actual, cuando el Auditor General comenzó a informar sobre "los pagos no productivos". Éstas fueron operaciones que, aunque legales, no proporcionaban ningún beneficio aparente para los canadienses. Los informes eran controversiales. Los funcionarios del gobierno consideraron que el Auditor General estaba comentando sobre la política del gobierno y que, por lo tanto, iba más allá de su mandato.

- En 1977, una Ley del Auditor General aclaró y amplió las responsabilidades de ese funcionario. Además de dirigirse hacia la exactitud de los estados financieros, esa Ley le dio al Auditor General un mandato más amplio para examinar la calidad de los manejos financieros del gobierno (para examinar qué tan bien el gobierno logró sus metas). La nueva ley mantuvo el principio importante de que el Auditor General no debía hacer comentarios acerca de la elección de políticas, sino que debía limitarse a examinar cómo se ejecutaron esas políticas.

- En 1984, las reformas a la Ley de Administración Financiera, convirtieron a las corporaciones de la Corona en sujetos de una forma

de auditoría de desempeño, conocida como *examen especial*. Los informes de esas auditorías se proporcionaban directamente a los comités de directores de las corporaciones de la Corona y, en circunstancias excepcionales, al ministro responsable y al Parlamento.²⁸¹

- En junio de 1994, se modificó la Ley del Auditor General para disponer la obligación de la OAG de producir hasta tres informes al año, adicionales al informe anual que rinde al Parlamento.
- Otras enmiendas a la citada Ley se llevaron a cabo en diciembre de 1995, creando la figura del Comisionado del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en la OAG de Canadá. Dichas reformas, requirieron que los departamentos del gobierno publicaran las estrategias anuales de desarrollo sustentable.
- En junio de 2005, el Parlamento aprobó la Ley de ejecución del presupuesto, que modificó la Ley del Auditor General y la Ley de Administración Financiera. Esto dio como resultado los siguientes cambios en el mandato del Auditor General: el Auditor General puede incluir, en sus auditorías de gestión, a las fundaciones que reciben dinero público; y más empresas de la Corona están sujetas al requisito de un examen especial de la Ley de Administración Financiera.

A lo anterior, es de añadir que la OAG, para el ejercicio de sus revisiones, ha tomado como base dos interrogantes: ¿Se hacen los gastos del Gobierno con economía y eficacia? y ¿Mide el Gobierno la efectividad de sus programas con la debida precisión?

A partir de esas preguntas, la OAG de Canadá examina si los contribuyentes reciben o no servicios por un valor equivalente al que pagan en gravámenes fiscales.

Finalmente, es de señalar que la OAG de Canadá tiene su base principal en dos leyes: la Ley del Auditor General (*Auditor General Act*) y la Ley de Administración Financiera (*Financial Administration Act*), y que al 2010, la OAG de Canadá es una organización integrada por alrededor de 650 empleados,²⁸² que posee un reconocido liderazgo mundial y regional.

²⁸¹ *Vid.*, *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo*, Op. Cit., p 43.

²⁸² *Vid.*, la página de Internet de la *Office of the Auditor General of Canada*. Disponible en la siguiente dirección: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_370.html (consultada en mayo de 2010).

3.2 Facultades

La Ley del Auditor General (*Auditor General Act*), consagra las facultades y deberes primordiales del Auditor General.

Esa Ley indica, por ejemplo, que el Auditor General auditará las cuentas de Canadá, incluyendo las relativas al Fondo Consolidado de Ingresos y, como tal, realizará las revisiones y consultas que estime necesarias, para entregar los informes (anual, adicionales y especiales) a que se refiere la Ley del Auditor General.²⁸³

Asimismo, faculta al Auditor General para examinar los estados financieros a que se refiere el numeral 64 de la Ley de Administración Financiera, precepto que indica que un informe denominado *Cuentas Públicas* será preparado por el Receptor General de Canadá, en cada ejercicio fiscal,²⁸⁴ y que será sometido a la Cámara de los Comunes, por el Presidente de la Junta del Tesoro, a más tardar el 31 de diciembre siguiente a la conclusión del ejercicio fiscal.²⁸⁵

También esa Ley dispone que:

- El Auditor General podrá auditar los estados financieros que el Presidente de la Junta del Tesoro o el Ministro de Hacienda le solicite, para determinar si están de acuerdo con las políticas de contabilidad establecidas del gobierno federal, y si son coherentes con la Cuenta Pública del año anterior;²⁸⁶ y
- El Auditor General informará anualmente a la Cámara de los Comunes, y le remitirá no más de tres informes adicionales en un año,²⁸⁷ sobre la

²⁸³ *Vid.*, el numeral 5 del *Auditor General Act*.

²⁸⁴ Es de mencionar que en Canadá, el "año fiscal" significa el período que comienza el 1 de abril en un año y termina el 31 de marzo en el próximo año.

²⁸⁵ Ese informe contendrá:

- Una declaración de: a) las operaciones financieras del año fiscal; b) los gastos y los ingresos de Canadá para el año fiscal; y, c) los activos y pasivos de Canadá, a la terminación del año fiscal;
- Los pasivos contingentes de Canadá;
- El dictamen de los estados financieros realizado por el Auditor General de Canadá, de conformidad con el artículo 6 de la Ley de Auditor General, y
- Cualquier otra cuenta e información relativa al ejercicio fiscal que se estimen necesarios por el Presidente de la Junta del Tesoro para representar fielmente las transacciones financieras y la situación financiera de Canadá, o que sean exigidos por la Ley de Administración Financiera o por cualquier otra ley del Parlamento.

Vid., el numeral 65 de la *Financial Administration Act*.

²⁸⁶ *Vid.*, el numeral 6 del *Auditor General Act*.

labor de su Oficina, y acerca de si, en el desempeño de su trabajo, recibió toda la información y las aclaraciones que necesitaba.

Cada informe anual del Auditor General contendrá observaciones de lo que considere de importancia para llamar la atención de la Cámara de los Comunes, incluidos los casos en que haya notado que:

- Las cuentas no han sido fielmente rendidas o los pagos con dinero público no han sido debidamente explicados;
- Los registros esenciales no se han mantenido, o las normas y procedimientos aplicados no han sido suficientes para salvaguardar y controlar el patrimonio público; para garantizar un control eficaz de la evaluación y correcta asignación de los ingresos; y para asegurar que los gastos se han realizado sólo según lo autorizado;
- El dinero público se ha gastado para fines distintos para los que fue autorizado por el Parlamento;
- El dinero público ha sido gastado en quebranto de los principios de economía o eficiencia;
- No se han establecido procedimientos satisfactorios para medir y reportar la eficacia de los programas federales; y
- El dinero público ha sido gastado sin tener en cuenta los efectos ambientales de los gastos en el contexto del desarrollo sostenible.

En términos de la citada Ley, el Auditor General tiene facultades de investigación, pudiendo, por ejemplo, respecto a un beneficiario por un acuerdo de financiación, indagar si:²⁸⁸

- El beneficiario ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del acuerdo de financiación;
- El dinero que el destinatario ha recibido, en virtud del acuerdo de financiación, ha sido utilizado sin la debida atención a los principios de economía y eficiencia;
- El beneficiario no ha logrado establecer procedimientos satisfactorios para medir e informar sobre la eficacia de sus actividades en relación

²⁸⁷ No obstante, el Auditor podrá presentar un informe especial sobre cualquier asunto de vital importancia y urgencia que, a su juicio, no admita su aplazamiento. Asimismo, podrá hacer llegar un informe especial, en el caso de que las cantidades presupuestales previstas para su Oficina, previstas por el Parlamento, no sean suficientes para que el Auditor pueda cumplir las responsabilidades de su cargo. *Vid.*, el numeral 7 del *Auditor General Act*.

²⁸⁸ *Vid.*, el numeral 7.1 (1) del *Auditor General Act*.

con los objetivos para los que recibió financiamiento en virtud del acuerdo de financiación;

- El beneficiario no ha sido puntual en mantener adecuadamente las cuentas y los registros esenciales en relación con la cantidad que recibió en virtud del acuerdo de financiación, y
- El dinero que el destinatario ha recibido, en virtud del acuerdo de financiación, ha sido gastado sin tener en cuenta los efectos ambientales en el contexto del desarrollo sostenible.

El Auditor General podrá establecer sus conclusiones en relación con su investigación sobre cualquiera de los asuntos antes mencionados en su informe anual, o en cualquiera de los tres informes adicionales, que debe rendir al Parlamento. Podrá, asimismo, señalar cualquier cosa que considere de importancia para la Cámara de los Comunes.

El Auditor General podrá presentar informes especiales a la Cámara de los Comunes sobre cualquier asunto de vital importancia y urgencia que, a su juicio, no deba aplazarse hasta la presentación del próximo informe anual o de los informes adicionales.²⁸⁹

Además, el Auditor General:²⁹⁰

- Hará la revisión de las cuentas y registros que considere necesaria, y otros exámenes de registro de transacciones que le pida el Ministro de Hacienda;
- Deberá, en la fecha y del modo requerido por el Ministro de Hacienda, participar en la destrucción de algunos valores cancelados o de valores autorizados para ser sacrificados, conforme a la Ley de Administración Financiera; y
- Podrá, mediante acuerdo con un registrador, mantener la custodia y control, conjuntamente con ese registrador, de valores cancelados o no emitidos.

Por otra parte, cuando considere que algún dinero público ha sido indebidamente retenido por alguna persona, Auditor General -de manera inmediata- informará de las circunstancias del caso al Presidente de la Junta del Tesoro.²⁹¹

²⁸⁹ *Vid.*, el numeral 8. (1) del *Auditor General Act*.

²⁹⁰ *Vid.*, el numeral 9 del *Auditor General Act*.

²⁹¹ *Vid.*, el numeral 10 del *Auditor General Act*.

Adicionalmente, el Auditor General podrá -si considera que ello no interfiere con sus principales responsabilidades-, cada vez que el Gobernador de Canadá lo solicite, investigar e informar sobre cualquier asunto relacionado con los estados financieros de Canadá o con la propiedad pública, o investigar e informar sobre cualquier persona u organización que haya recibido o que haya solicitado ayuda financiera del Gobierno de Canadá.²⁹²

Igualmente, el Auditor General podrá advertir, a las personas autorizadas y a los empleados en la administración pública federal, de los asuntos que descubrió en sus exámenes.²⁹³

Por otra parte, salvo lo dispuesto por cualquier otra ley del Parlamento, el Auditor General tiene derecho al libre acceso, en todo momento, a la información que se relaciona con el cumplimiento de sus responsabilidades. También tiene derecho para requerir y recibir, de los miembros de la administración pública federal, la información y explicaciones que considere necesarias a tal fin.²⁹⁴

Al respecto, si a juicio del Auditor General, una corporación de la Corona, en respuesta a una petición de información o de aclaraciones, no presenta ninguna información o la que proporciona no es suficiente, así lo indicará al Gobernador General, para que éste mande a los funcionarios de la corporación a que le den al Auditor General toda la información y hagan todas las aclaraciones, y le den acceso a todos los documentos, registros contables y comprobantes de la corporación o de cualquiera de sus filiales, necesarios para que ese fiscalizador cumpla sus responsabilidades como auditor de las cuentas de Canadá.²⁹⁵

Finalmente, es de mencionar que, como parte de las facultades del Auditor General de Canadá, también se encuentra la de vigilar y presentar informes sobre el desarrollo sostenible.²⁹⁶ Ello como una constante basada en la integración de las preocupaciones sociales, económicas y ambientales.²⁹⁷

²⁹² *Vid.*, el numeral 11 del *Auditor General Act*.

²⁹³ *Vid.*, el numeral 12 del *Auditor General Act*.

²⁹⁴ A fin de llevar a cabo sus funciones con mayor eficacia, el Auditor General podrá pedir que en el departamento donde lleve a cabo sus funciones de auditoría, le proporcione un lugar para que sus auditores desempeñen sus labores. *Vid.*, el numeral 13 del *Auditor General Act*.

²⁹⁵ *Vid.*, el numeral 14 del *Auditor General Act*.

²⁹⁶ La Ley del Auditor General, define el desarrollo sostenible como el que satisface las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

²⁹⁷ La Ley del Auditor General indica diferentes maneras con las que se puede lograr el desarrollo sustentable, por ejemplo: la integración del medio ambiente y la economía; la

3.3 Competencia fiscalizadora

La OAG de Canadá audita las operaciones del gobierno federal, y proporciona al Parlamento información en relación con la administración del gobierno federal del manejo de los fondos públicos.

La vigilancia que realiza la OAG de Canadá es de la mayoría de las empresas estatales y de muchas otras organizaciones federales. También fiscaliza a los gobiernos de Nunavut, el Yukón y los Territorios del Noroeste.

Así, las revisiones de la OAG de Canadá cubren una gama extensa de actividades, tales como salud; cultura; medio ambiente; transporte; finanzas públicas; agricultura; e investigación científica, entre otras.

En total, la OAG de Canadá fiscaliza más de 70 departamentos gubernamentales y agencias federales, así como más de 40 corporaciones de la Corona.

Para la revisión de las provincias, la OAG colabora de manera directa con los auditores de las legislaturas estatales y con organizaciones profesionales de carácter particular.²⁹⁸

Para esos efectos, la OAG lleva a cabo auditorías de desempeño de los departamentos y agencias federales; auditorías financieras anuales de los estados financieros del gobierno; exámenes especiales y auditorías anuales de las empresas estatales.

Así, la OAG audita los estados financieros del gobierno federal y de las corporaciones de la Corona, teniendo a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública federal.²⁹⁹ También audita a los gobiernos de Nunavut, Yukón y los Territorios del Noroeste.

Al respecto, la OAG de Canadá ofrece un resumen de las auditorías de los estados financieros del gobierno federal, que se publican anualmente en el informe denominado *Cuentas Públicas*, así como de las auditorías realizadas a los tres territorios de Canadá mencionados.

protección de la salud de los canadienses; la protección de los ecosistemas; la promoción de la equidad; un enfoque integrado de la planificación y la toma de decisiones, que tome en cuenta los costos y opciones ambientales y de recursos naturales y las opciones y costos económicos; la prevención de la contaminación; y el respeto por la naturaleza y las necesidades de las generaciones futuras. *Vid.*, el numeral 21 del *Auditor General Act*.

²⁹⁸ *Vid.*, *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo*, *Op. Cit.*, p. 46.

²⁹⁹ *Ídem.*, p. 45.

Las Auditorías financieras (Audits Financial) responden a las preguntas de: ¿El gobierno mantiene una contabilidad y registros ordenados? y ¿El gobierno presenta su información financiera de manera correcta?

La OAG lleva a cabo una auditoría anual de los estados financieros de la mayoría de las empresas estatales y muchas organizaciones federales.

Las auditorías financieras al gobierno federal son similares a las realizadas en el sector privado, excepto porque tienen dos componentes adicionales: en primer lugar, incluir un dictamen sobre si las operaciones examinadas por los auditores se ajustan a las leyes y reglamentos. En segundo lugar, que el Auditor General informe sobre cualquier otro asunto que crea que debe ser puesto en conocimiento del Parlamento.

Los exámenes especiales (*Especial Examinations*) de los sistemas y las prácticas de una corporación de la Corona proporcionan una garantía razonable de que los bienes públicos están salvaguardados; que los recursos se gestionan de manera económica y eficiente; y que las operaciones se llevan a cabo de manera efectiva.

Según la Ley de Administración Financiera, las empresas estatales federales están sujetas a un examen especial al menos una vez cada 10 años.

En los exámenes especiales, el Auditor General puede emitir una opinión sobre la gestión de la corporación de la Corona en su conjunto.

A lo anterior, es de mencionar que las auditorías de rendimiento (*Audits Performance*), responden a estas preguntas: ¿Los programas que se ejecutan guardan la debida atención para la economía, la eficiencia y el impacto ambiental? ¿Tiene el gobierno los medios para medir su eficacia?

Esas auditorías no cuestionan el fundamento de las políticas gubernamentales, sino que examinan la gestión del gobierno con un enfoque en los resultados. Tratan de determinar si los programas del gobierno están siendo manejados con el debido apego a los principios de economía, eficiencia e impacto ambiental, y si hay medidas en marcha para determinar su efectividad.

A lo antes dicho, es de añadir que la OAG realiza alrededor de 30 auditorías de desempeño de un año en los departamentos y agencias federales.

Al respecto, la Ley otorga al Auditor General discrecionalidad para determinar qué áreas de gobierno examinar con dichas auditorías.³⁰⁰

³⁰⁰ El Auditor General puede decidir efectuar una auditoría a un programa de gobierno en particular o a un área de responsabilidad que involucra a varios departamentos u organismos (como la protección del patrimonio cultural), o sobre un tema que afecta a muchos

Es de mencionar que la OAG comienza la planificación de su programa de auditorías con varios años de antelación. Lleva a cabo un análisis de riesgos a fin de identificar las áreas que son más significativas y relevantes para el Parlamento. También tiene en cuenta cuestiones prácticas como la disponibilidad de recursos financieros y humanos.³⁰¹

Los informes de la OAG en las auditorías de gestión contienen recomendaciones que pueden servir para el cambio positivo y duradero en las funciones de forma de gobierno.

A lo anterior, es de indicar que la OAG realiza auditorías de seguimiento, para determinar si el gobierno ha hecho progresos satisfactorios en la aplicación de las recomendaciones de esa Oficina. Los resultados de las auditorías de seguimiento se publican en un informe anual sobre la Condición Jurídica y Social.

Es de mencionar que la metodología de auditoría empleada por la OAG es la forma en que codifica las normas y prácticas que deben seguir los auditores en el desempeño de su trabajo; es un aspecto inherente de lo que se hace, por qué se hace y cómo se hace.

Esa Oficina da rigor y disciplina a su trabajo, y proporciona la estructura dentro de la cual los equipos de auditoría ejercen un juicio profesional.

Esa Oficina ha puesto un esfuerzo considerable en la actualización de su metodología de auditoría con el fin de: reconocer las necesidades particulares de sus diferentes líneas de productos; y aprovechar la capacidad de los instrumentos electrónicos tales como Internet.

departamentos (como la seguridad de la tecnología de la información).

Dado el gran número de actividades del gobierno, la elección de temas para las auditorías de resultados es un ejercicio complejo y desafiante. Se requiere un buen conocimiento del gobierno y sus organizaciones que la integran, así como un alto nivel de juicio profesional.

La debida elección de temas es esencial para la elaboración de informes útiles al Parlamento. La OAG pone un esfuerzo considerable en este proceso.

³⁰¹ Para determinar llevar a cabo una auditoría, la OAG se centra en áreas en las que las organizaciones federales son de mayor riesgo.

Ejemplos de zonas de alto riesgo son aquellas que cuestan a los contribuyentes importantes cantidades de dinero o que pueden amenazar a la salud o a la seguridad de los canadienses, si algo llegara a salir mal.

Esa Oficina también considera un área temática significativa si se tiene el potencial para mejorar los resultados del gobierno (como la gestión financiera y control) o si es de gran interés para los parlamentarios y los canadienses (como la seguridad nacional).

La OAG presta especial atención a las solicitudes de auditorías de las comisiones parlamentarias; sin embargo, la decisión última para atender esas peticiones la tiene el Auditor General.

Finalmente, es de apuntar que varios manuales ayudan a apoyar el producto del trabajo de auditoría de la OAG, por ejemplo: el Manual de Auditoría de Desempeño (de junio de 2004); el Manual de Auditoría Anual (de noviembre de 2009);³⁰² y el Manual de Examen Especial (de marzo de 2000).

3.4 Clase de control

La OAG de Canadá es organismo de control externo que examina la gestión financiera del gobierno federal y de las corporaciones de la Corona.

Tal control abarca no sólo la legalidad y regularidad de las operaciones gubernamentales, sino también la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia. También fiscaliza a los gobiernos de Nunavut, Yukón y los Territorios del Noroeste.

Ese control se lleva a cabo, generalmente, de modo posterior (ex post). Sin embargo, ello no obsta para que la OAG de Canadá realice un control previo (ex ante) de las operaciones financieras o administrativas.

Como órgano de control externo, esa Oficina goza de independencia para determinar su plan de trabajo.

Esa Oficina actúa como órgano de apoyo del Parlamento, siendo una fuente independiente y confiable de información objetiva, basada en hechos que el Parlamento necesita para cumplir una de sus funciones más importantes: tener la vigilancia de las cuentas del gobierno federal responsable de la administración de los fondos públicos.

Esa Oficina desempeña un papel central por la información objetiva y asesoramiento que proporciona al Parlamento y a las referidas tres legislaturas territoriales, para el control del gasto público.

3.5 Grado de independencia

La OAG es un órgano que pertenece al Congreso, al que apoya en las diversas comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado.

³⁰² La OAG produce herramientas de aplicación general en las auditorías de gestión, y para su uso en las auditorías de las áreas especializadas. Su guía de aplicación general incluye los temas de eficiencia, reunión de pruebas y realización de encuestas. El tema de los subsidios y contribuciones es un ejemplo de la orientación en áreas especializadas. Las guías están disponibles en el portal de Internet de la OAG de Canadá.

Esa Oficina actúa con independencia del Gobierno, al cual fiscaliza para remitir diversos informes al Parlamento, los cuales explica detalladamente en comparecencias ante comités y comisiones del Poder Legislativo.

Especialmente, rinde cuentas a las Comisiones permanentes de Cuenta Pública y Ambiental de la Cámara de los Comunes, y al Comité de Finanzas Nacionales del Senado.

Es de señalar que la OAG, aunque pertenece al Parlamento, desarrolla con independencia su plan de trabajo. Y si bien toma en cuenta las peticiones de auditoría que le son formuladas por los legisladores, el Auditor General tiene la palabra final.

Asimismo, el Auditor General mantiene una relación de Jefe con los funcionarios y empleados de su Oficina, de conformidad con la Ley de Servicio Público de Empleo, y en el marco de la misma el Auditor General puede delegar funciones.³⁰³

Igualmente, en términos de la Ley del Auditor General, tiene independencia para designar a un oficial de alto rango con el carácter de Comisionado del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que dependerá directamente de dicho Auditor General.³⁰⁴ Ese Comisario asistirá a la OAG en el desempeño de las funciones del Auditor General que figuran en la Ley del Auditor General que se relacionen con el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Es de indicar que el Auditor General tiene la responsabilidad de la gestión de los recursos humanos de su Oficina. En ese sentido, por ejemplo, puede designar a un miembro de alto rango de su personal para firmar en su nombre cualquier opinión que el Auditor tenga la obligación de dar o cualquier informe que deba rendir sobre los estados financieros de Canadá. Pero el funcionario deberá indicar su posición en la oficina del Auditor General y el hecho de que firma en nombre del Auditor General.

Por lo demás, el Auditor General podrá, dentro de los límites establecidos en el presupuesto de su oficina, contratar servicios profesionales para el desarrollo de sus funciones.

A lo anterior, es de añadir que la OAG de Canadá emplea a unas 650 personas en sus oficinas centrales en Ottawa, y en cuatro oficinas regionales en Vancouver, Edmonton, Montreal y Halifax; y que el Auditor

³⁰³ La persona a quien se le hizo la delegación, a su vez, con sujeción y de conformidad a esa autorización, podrá autorizar a una o más personas bajo la jurisdicción de ella para ejercer cualquier poder o desempeñar cualquier otra función a que la autorización se refiera.

³⁰⁴ *Vid.*, el numeral 15.1 (1) del *Auditor General Act*.

General y el Comité Ejecutivo se encargan de la dirección profesional y administrativa de la Oficina, que también recibe asesoramiento externo.

Es de señalar que:

- Los trabajadores de la OAG de Canadá son profesionales de auditoría altamente calificados en sus campos, y llevan una rica mezcla de disciplinas académicas y la experiencia en su trabajo. Estos profesionales incluyen contadores, ingenieros, abogados, expertos en gestión, profesionales en tecnología de la información, especialistas ambientales, economistas, historiadores y sociólogos, entre otros. Todo el personal de auditoría tiene un título o grado, de bachiller o profesional, y muchos tienen estudios adicionales; y
- Todos los funcionarios de la OAG están adheridos a un código de valores, ética y conducta profesional, que sirve para fomentar y mantener un ambiente de trabajo profesional, y la confianza del público y del gobierno de la integridad de la OCG.

Finalmente, es de añadir que el Auditor General tiene libertad para, cada año, hacer una estimación de las cantidades que le deberán ser proporcionadas por el Parlamento para el pago de los sueldos, dietas y gastos de su Oficina durante el siguiente ejercicio fiscal.

3.6 Relaciones con el Poder Legislativo y con el Gobernador General

En principio, es de resaltar que la OAG de Canadá es un órgano que pertenece y depende del Parlamento, al que rinde cuentas a través de diversas comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado.

Y es que la función primordial de la OAG es apoyar al Parlamento en la vigilancia de las cuentas del gobierno federal. Esa es la razón de ser de esa Oficina. De ahí que las relaciones entre ambos organismos se den, sobre todo, en el marco de la información objetiva y confiable que ella suministra al Parlamento, para que éste pueda cumplir su mandato de controlar los recursos federales.

Para ello, es típico que la OAG realice auditorías por encargo del Parlamento, aunque la decisión final del plan de trabajo de esa Oficina depende del Auditor General. El producto final de esas auditorías se

plasma en el informe anual, en los informes adicionales y en los informes especiales que entrega al Parlamento.

Con esos informes, que reflejan la labor de auditoría de la OAG, se mide el éxito de los esfuerzos de esa entidad de fiscalización superior en sus relaciones con el Poder Legislativo. De ahí que sea habitual que ella lleve a cabo encuestas periódicas de los parlamentarios en relación con la información que les suministra, para garantizar que está cumpliendo con las necesidades de los legisladores en su quehacer de control del gasto gubernamental.³⁰⁵ Los resultados de sus auditorías también se envían a las asambleas legislativas de los territorios de Canadá, y, en algunos casos, se remiten a los distintos ministros de la Corona.

Así, los informes producidos por la OAG son el producto que genera su vinculación directa con el Parlamento.

Adicionalmente, es de hacer anotar que el Parlamento y el Gobernador General tienen vinculación con la OAG, que implica que participen en el nombramiento del titular de esa Oficina.

Y es que el nombramiento del Auditor General es realizado por el Gobernador General, previa consulta con el líder de todos los partidos reconocidos en el Senado y en la Cámara de los Comunes.³⁰⁶ La aprobación del nombramiento es acordada por ambas Cámaras. Ese nombramiento es por un periodo de 10 años, sin posibilidad de reelección.

Finalmente, es de agregar que:

- El Auditor General desempeña su cargo mientras observe buena conducta, pudiendo ser removido por causa justificada por el Gobernador General, con aprobación del Senado y la Cámara de los Comunes;
- El Auditor General cesa en sus funciones al cumplir los 65 años de edad; y
- En el caso de ausencia o incapacidad del Auditor General, o si ese cargo está vacante, el Gobernador General podrá nombrar un auditor calificado para desempeñar ese puesto provisionalmente, por un período no superior a seis meses.

³⁰⁵ Asimismo, la OAG encuesta a sus empleados, cada dos años, a fin de evaluar su desempeño en el logro de su objetivo de proporcionar un ambiente de trabajo donde los empleados estén satisfechos y comprometidos.

³⁰⁶ *Vid.*, el numeral 3 del *Auditor General Act*.

3.7 Intercambio internacional de experiencias ³⁰⁷

La OAG de Canadá colabora con las organizaciones internacionales y con las oficinas de auditoría en otros países, contribuyendo a la elaboración de normas internacionales de auditoría.

Asimismo, esa Oficina comparte su experiencia con organizaciones internacionales que participan en la contabilidad del sector público, la auditoría y las actividades de rendición de cuentas.

Además, esa oficina colabora activamente en comités y grupos de trabajo de la INTOSAI, participando, por ejemplo, en el Consejo de Normas Contables (IFAC-IPSASB) y en el Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI, Sub-Comité de Contabilidad y Presentación de Informes, que se encarga de estudiar las cuestiones relativas a la contabilidad del sector público y la información financiera.

Desde hace muchos años, la OAG ha sido una fuerte partidaria de programas de capacitación para los auditores de las oficinas nacionales de auditoría de las naciones en desarrollo. Por eso, cada año ofrece el *Programa de Asistencia Internacional para la Mejora de la Gobernabilidad y Rendición de Cuentas*, trayendo a Canadá a los auditores de determinadas oficinas nacionales de auditoría, para que durante nueve meses reciban capacitación sobre auditoría de desempeño, rendición de cuentas y buena gestión. ³⁰⁸

A lo anterior, es de añadir que la OAG audita a una agencia de las Naciones Unidas –la Organización Internacional del Trabajo– y colabora en el Grupo de las Naciones Unidas, en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la Junta Auditores.

3.8 Control a la Oficina del Auditor General

La OAG está sujeta a una revisión permanente y periódica por parte de un órgano de control externo que la fiscaliza.

³⁰⁷ Vid., la página de Internet de la *Office of the Auditor General of Canada*. Disponible en la siguiente dirección: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_830.html. (Consultada en mayo de 2010).

³⁰⁸ Ese Programa es financiado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. En él se han graduado más de 186 auditores de unos 50 países en desarrollo.

Al respecto:

- Un auditor calificado, nombrado por la Junta del Tesoro examina los ingresos y los gastos de la OAG, e informa, anualmente, los resultados de sus exámenes a la Cámara de los Comunes;
- Cada informe se presenta al Presidente del Consejo del Tesoro antes del día 31 de diciembre en el año a que se refiere; y
- El Presidente de la Junta del Tesoro, a su vez, remite cada informe a la Cámara de los Comunes, dentro de los quince días siguientes a la recepción del mismo. En el caso en que la Cámara no esté en sesiones, lo hará llegar dentro de los primeros quince días siguientes a partir de la fecha en que inicie funciones dicha Cámara de los Comunes.

A lo antes dicho, es de adicionar que la OAG rinde cuentas al Poder Legislativo a través de comisiones permanentes de Cuenta Pública y Ambiental, de la Cámara de Diputados, y por medio de Comité de Finanzas Nacionales del Senado. Ello con independencia de que cualquiera de las comisiones de esas Cámaras pueda solicitar que el Auditor General comparezca para dar explicaciones en relación con el trabajo de su Oficina.

IV. ECUADOR. CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

4.1 Generalidades

En términos de la Ley Fundamental de Ecuador, este país es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, que se encuentra organizado en forma de república y gobernado de manera descentralizada. Su soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.³⁰⁹

En Ecuador las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participan de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Esa participación se orienta por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Esa participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejerce a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.³¹⁰

En Ecuador, se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.³¹¹

En Ecuador, en todos los niveles de gobierno, se conforman instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionan regidas por principios democráticos.

³⁰⁹ *Vid.*, el artículo 1 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³¹⁰ *Vid.*, el artículo 95 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³¹¹ Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas. *Vid.*, el artículo 96 de la Constitución de Ecuador de 2008.

La participación en esas instancias se ejerce para:³¹²elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación;³¹³ y fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

En Ecuador –a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, en que la estructura del Estado se divide en tres ramas-, el poder público se fracciona en cinco funciones: la Ejecutiva, la Judicial, la Electoral, la Legislativa, y la de Transparencia y Control Social, a saber:

- La Función Ejecutiva, la ejerce la Presidenta o Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado y de Gobierno, y responsable de la administración pública.³¹⁴ El período de su gobierno se inicia dentro de los diez días posteriores a la instalación de la Asamblea Nacional, ante la cual presta juramento, y dura cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelecto por una sola vez.³¹⁵

Entre las atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República de Ecuador, se encuentran las de: presentar, al momento de su posesión, ante la Asamblea Nacional, los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio; definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva; dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control; presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente; y enviar la

³¹² *Vid.*, el artículo 100 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³¹³ Para el ejercicio de la participación ciudadana, en Ecuador se organizan audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

³¹⁴ Tal función está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas. *Vid.*, el artículo 141 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³¹⁵ En caso de que la Asamblea Nacional se encuentre instalada, el período de gobierno se inicia dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la proclamación de los resultados electorales.

proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación.³¹⁶

La Presidenta o Presidente de la República también tiene atribuciones para disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente (previo dictamen favorable de la Corte Constitucional); o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.³¹⁷

- Por su parte, la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución.³¹⁸ A ese efecto, la Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos.³¹⁹

Los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de otros órganos con iguales potestades reconocidos en la Constitución, son los encargados de administrar justicia, y son los siguientes: la Corte Nacional de Justicia; las cortes provinciales de justicia; los tribunales y juzgados que establezca la ley; los juzgados de paz; y el Consejo de la Judicatura, que es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. La Corte Nacional de Justicia está integrada por juezas y jueces en el número de 21, quienes se organizarán en salas especializadas; serán designados para un periodo de nueve años; no podrán ser reelectos; se renovararán por tercios cada tres años; y cesarán en sus cargos conforme a la ley. La Corte Nacional de Justicia tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y su sede esta en Quito³²⁰

³¹⁶ *Vid.*, el artículo 147, numerales 2, 3, 5, 7, 8, de la Constitución de Ecuador de 2008.

³¹⁷ Esa facultad de disolución, podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos periodos. *Vid.*, el artículo 148 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³¹⁸ *Vid.*, el artículo 167 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³¹⁹ La ley determinará su estructura, funciones, atribuciones, competencias y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia.

³²⁰ Las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia eligen de entre sus miembros a la Presidenta o Presidente, que representará a la Función Judicial y durará en sus funciones tres años.

En cada sala se elige un presidente para el período de un año.

Existen *conjuezas* y *conjueces* que forman parte de la Función Judicial, quienes son seleccionados con los mismos procesos y tendrán las mismas responsabilidades y el mismo régimen de incompatibilidades que sus titulares. *Vid.*, el artículo 182 de la Constitución de

Las funciones de la Corte Nacional de Justicia, además de las determinadas en la ley, son las siguientes: conocer los recursos de casación, de revisión y los demás que establezca la ley; desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración; conocer las causas que se inicien contra las servidoras y servidores públicos que gocen de fuero; y presentar proyectos de ley relacionados con el sistema de administración de justicia.³²¹

Además, la Función Judicial tiene como órganos auxiliares: el servicio notarial, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales y los demás que determine la ley.³²²

Asimismo, existe la Corte Constitucional, que es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Esa Corte ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito.³²³ Ella está integrada por nueve miembros que ejercen sus funciones en plenario y en salas de acuerdo con la ley.³²⁴

- La Función Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

Ambos órganos tienen sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se rigen por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

La Función Electoral garantiza el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía.³²⁵

Ecuador de 2008.

³²¹ *Vid.*, el artículo 184 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³²² *Vid.*, el artículo 177 de la Constitución de Ecuador de 2008.

La Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado son órganos autónomos de la Función Judicial.

La ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia. *Vid.*, el artículo 178 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³²³ Las decisiones relacionadas con las atribuciones previstas en la Constitución serán adoptadas por el pleno de la Corte. *Vid.*, el artículo 429 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³²⁴ Los miembros de la Corte Constitucional desempeñan sus cargos por un periodo de nueve años, sin reelección inmediata, y son renovados por tercios cada tres años. La ley determina el mecanismo de reemplazo en caso de ausencia del titular. *Vid.*, el artículo 432 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³²⁵ *Vid.*, el artículo 217 de la Constitución de Ecuador de 2008.

- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que es unicameral y que tiene su sede en Quito, integrada por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.³²⁶

Tal Asamblea tiene, entre otras, facultades de:³²⁷

- Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias;
- Posesionar a la máxima autoridad de la Contraloría General del Estado, y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social;
- Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución.

La Asamblea Nacional, para el cumplimiento de sus atribuciones, integra comisiones especializadas permanentes, en las que participarán todos sus miembros.³²⁸ Asimismo, para el cumplimiento de sus labores, se rige por la ley correspondiente y su reglamento interno.³²⁹

- La Función de Transparencia y Control Social tiene su base en que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

Dicha función está formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.³³⁰

³²⁶ Excepcionalmente la Asamblea Nacional podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. *Vid.*, el artículo 118 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³²⁷ *Vid.*, el artículo 120, numeral 9, 11 y 12, de la Constitución de Ecuador de 2008.

³²⁸ La ley determinará el número, conformación y competencias de cada una de las comisiones de la Asamblea Nacional. *Vid.*, el artículo 125 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³²⁹ Para la reforma o codificación de esa ley se requiere la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea. *Vid.*, el artículo 126 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³³⁰ *Vid.*, el artículo 204 de la Constitución de Ecuador de 2008.

Tal Función:

- Promueve e impulsa el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad;
- Fomenta e incentiva la participación ciudadana;
- Protege el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y
- previene y combate la corrupción.

Es de resaltar que los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social ejercen sus funciones durante un período de cinco años; tienen fuero de Corte Nacional; y están sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional.³³¹

Además, los titulares de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social conforman una instancia de coordinación, y eligen de entre ellos, cada año, a la Presidenta o Presidente de la Función.

Son atribuciones y deberes de la instancia de coordinación, además de los que establezca la ley, los siguientes:³³²

- Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción;
- Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía;
- Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción;
- Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias; e
- Informar anualmente a la Asamblea Nacional de las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo requiera.

³³¹ En caso de darse este enjuiciamiento, y de procederse a la destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación. En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo. Sus máximas autoridades deberán ser ecuatorianas o ecuatorianos en goce de los derechos políticos y serán seleccionadas mediante concurso público de oposición y méritos en los casos que proceda, con postulación, veeduría e impugnación ciudadana. *Vid.*, el artículo 205 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³³² *Vid.*, el artículo 206 de la Constitución de Ecuador de 2008.

Ahora bien, de los cinco poderes que forman la estructura del Estado en Ecuador, es de observar que la Ley Fundamental (artículo 204) prevé la existencia de la Contraloría General del Estado (CGE), como parte de la función de Transparencia y Control Social, dotándola de personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa. Asimismo, ubicándola en la misma posición que los órganos máximos de los demás poderes de ese país.

De esa Contraloría, es de indicar que fue creada en 1927 y cuenta con una larga tradición institucional en la fiscalización de los recursos públicos.³³³ De ella es de destacar que:³³⁴

- En 1960, por Decreto Ley 1065-A, se reformó la ley Orgánica de Hacienda de 1927, estableciendo que la Contraloría General de la Nación debía tener un sistema moderno de control (Sistema Integrado de Administración Financiera y Control), con el fin de precautelar la economía, efectiva y eficiente administración de los recursos humanos, materiales y financieros, para controlar oportunamente los fondos

³³³ El 2 de diciembre de 1927, como consecuencia del asesoramiento prestado a Ecuador por la Misión Kemmerer, entró en vigencia la Ley Orgánica de Hacienda, publicada en el Registro Oficial N° 448 de 16 de noviembre de 1927, que crea la Contraloría General de la Nación, como departamento independiente del gobierno, con el objeto de realizar el control fiscal, compilar cuentas y constituir la oficina central de la Contabilidad del Estado.

³³⁴ En los antecedentes de la CGE se distinguen tres etapas:

- Etapa de la Real Audiencia de Quito: Contadurías Mayores (siglos XVI, XVII, XVIII y principios del XIX).
- Etapa de la Gran Colombia (1822-1824-1826-1830):
 - 1822.- Contaduría General de Hacienda.
 - 1824.- Se suprime la Contaduría General y se crean las Contadurías Departamentales y se establece en Quito, Guayaquil y Cuenca.
 - 1826.- Se restablece la Contaduría General y se crean los puestos de Contadores Generales y Contadores Departamentales.
- 1. Etapa de la República del Ecuador:
 - 1830.- Se establece la Contaduría General y la Contadurías Departamentales.
 - 1846.- Se instituyen las Contadurías Mayores por cada una de las ciudades de Quito, Cuenca y Guayaquil.
 - 1851.- Se establece la Contaduría General como un Tribunal Superior de Cuentas y las Contadurías Mayores como juzgados de Distrito.
 - 1861.- Se crea el Tribunal de Cuentas.
 - 1896.- Se crea el Tribunal de Cuentas de Guayaquil.
 - 1927.- Se crea la Contraloría General de la Nación.

Vid., la historia de la CGE de Ecuador se encuentra disponible en la siguiente dirección de Internet: http://www.contraloria.gov.ec/la_institucion.asp?id_SubSeccion=1. (Consultada en abril de 2010).

fiscales y satisfacer las necesidades del servicio público y del desarrollo del país;

- En 1967, a la Contraloría General de la Nación se le asignaron, en la Constitución, funciones de fiscalización y se le cambio la denominación a: Contraloría General del Estado;
- Más adelante, en 1977, se expidió la ley Orgánica de Administración Financiera y Control, publicada en el Registro Oficial número 337, de 16 de mayo de ese año, que sustituyó a la Ley Orgánica de Hacienda Codificada. En la nueva Ley, se establecieron las normas fundamentales de la estructura y funcionamiento de la CGE, y se plasmó el cambio de esta Institución, dejando atrás el sistema del simple Control Fiscal para instaurar el sistema de Control Gubernamental Moderno de los recursos públicos;
- Posteriormente, en 2008, con la nueva Constitución de Ecuador, la CGE es ubicada en la Función de Transparencia y Control Social, como un organismo técnico; dotado de personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa; dirigido y representado por el Contralor General del Estado, quien desempeña sus funciones durante cinco años; y
- Luego, en 2009 se expidió la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la CGE -publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto del 2009-, adecuando la legislación secundaria al texto de la nueva Constitución de 2008.

Ahora bien, hoy por hoy, la base fundamental de la CGE se encuentra en la Constitución de la República del Ecuador (artículos 204, 205, 206, 211, 212 y 231). Su base legal y reglamentaria principal se forma, esencialmente, por los siguientes ordenamientos jurídicos: la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal; la Ley de Presupuestos del Sector Público; la Ley que Regula las Declaraciones Patrimoniales Juramentadas; el Reglamento Orgánico Funcional Sustitutivo de la Contraloría General del Estado; y el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Finalmente, es de señalar que la CGE tiene su oficina matriz en Av. Juan Montalvo No. 256 y Av. 6 de Diciembre, en Quito-Ecuador.

4.2 Facultades

La Constitución de Ecuador, en su artículo 212, establece las funciones primordiales de la CGE, a saber:

- ✓ Dirigir el sistema de control administrativo, que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos;
- ✓ Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado;
- ✓ Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones; y
- ✓ Asesorar a los órganos y entidades del Estado, cuando se lo soliciten.

Asimismo, en el artículo 231 se consigna la atribución de la CGE para examinar y confrontar las declaraciones patrimoniales juradas de las servidoras y los servidores públicos; e investigar los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito.³³⁵

El mismo texto constitucional, en el encabezado de su artículo 212, esclarece que las demás atribuciones de la CGE serán las que determine la ley.

Al respecto, la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LORLOGE), es el ordenamiento que de suyo estatuye diversas atribuciones y funciones para ese organismo, a saber:³³⁶

- ✓ Practicar auditoría externa, en cualquiera de sus clases o modalidades, por sí o mediante la utilización de compañías privadas de auditoría, a todas las instituciones del Estado, corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado con recursos públicos; a las empresas adscritas a una institución del Estado, o que se hubieren constituido mediante ley, ordenanza o decreto, así como, en el

³³⁵ En relación con esa facultad, cuando existan graves indicios de testaferrismo, la CGE está facultada para solicitar declaraciones similares a terceras personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública. *Vid.*, el artículo 231 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³³⁶ *Vid.*, el artículo 31 de la LORLOGE.

ámbito de su competencia, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), y al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL);

- ✓ Examinar los ingresos públicos, provenientes de diferentes fuentes de financiamiento;³³⁷
- ✓ Vigilar los gastos, inversiones, utilización, administración y custodia de recursos públicos;
- ✓ Examinar y evaluar, en términos de costo y tiempo, la legalidad, economía, efectividad, eficacia y transparencia de la gestión pública;
- ✓ Examinar y evaluar el sistema de control interno de cada una de las instituciones sujetas a su control;
- ✓ Ejercer la función fiscalizadora en las instituciones del Estado, mediante la predeterminación o glosa y la determinación, para la oportuna protección y seguridad de los recursos públicos;
- ✓ Identificar y evaluar los procedimientos internos de prevención contra actos de corrupción en las entidades sujetas a su control;
- ✓ Evaluar las labores de auditoría externa efectuadas por compañías privadas de auditoría;
- ✓ Exigir y examinar las declaraciones patrimoniales juramentadas, e investigar los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito;
- ✓ Evaluar los costos de los estudios, prestación de servicios, adquisición de bienes y construcción de obras de las instituciones del Estado;
- ✓ Registrar las cauciones rendidas por los servidores públicos a favor de las respectivas instituciones del Estado;
- ✓ Exigir el cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los informes de auditoría, exámenes especiales y la aplicación de responsabilidades administrativas y civiles culposas;
- ✓ Decidir la intervención como parte en los juicios civiles, penales, contencioso administrativos y otros relacionados con el manejo de los recursos públicos que son objeto de control;³³⁸
- ✓ Evaluar el sistema de control interno administrativo y económico de la Función Judicial;

³³⁷ El control de ingresos no interferirá en las facultades reglamentaria, resolutive, sancionadora, recaudadora y otras propias de la administración tributaria.

³³⁸ La intervención del Contralor General no exime la responsabilidad del funcionario a quien las leyes confieran la representación correspondiente.

- ✓ Actuar coordinadamente con el Ministerio Público para iniciar y proseguir los juicios penales, relacionados con delitos en el manejo de los recursos públicos;³³⁹
- ✓ Llevar un registro público de contratistas incumplidos y adjudicatarios fallidos de todos los contratos que celebren las instituciones del sector público, en base a la solicitud y resolución emitida por la respectiva entidad contratante;
- ✓ Juzgar y examinar los fondos reservados destinados a la seguridad nacional, en armonía con lo establecido en la Constitución y las regulaciones que se dicten para el efecto;
- ✓ Emitir opinión profesional respecto de los estados financieros consolidados de las instituciones del Estado, que el Ministerio de Economía y Finanzas o el organismo que haga sus veces, presenta anualmente al Congreso Nacional;³⁴⁰
- ✓ Informar anualmente al Congreso Nacional y al Presidente de la República sobre las labores de control, del ejercicio fiscal precedente;
- ✓ Evaluar los resultados de consultorías, asesorías y transferencia de tecnología, nacional e internacional, cuando las mismas signifiquen egresos de recursos públicos;
- ✓ Dictar regulaciones de carácter general para la práctica de la auditoría gubernamental; la determinación de las responsabilidades de que trata la Ley Orgánica de la CGE; el control de la administración de bienes del sector público; y, las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones;
- ✓ Emitir y actualizar para su funcionamiento interno los siguientes reglamentos: orgánico funcional; de administración de personal de su competencia, que incluirá la escala de remuneraciones mensuales unificadas y el régimen propio de remuneraciones; y, los demás que fueren necesarios;
- ✓ Capacitar a los servidores públicos y personas que lo soliciten en las diversas modalidades de control y auditoría de recursos públicos;
- ✓ Asesorar obligatoriamente a las instituciones del Estado, y a las personas jurídicas de derecho privado sometidas a su control, a petición de éstas, sin que la asesoría implique vinculación en la toma de decisiones; y

³³⁹ Es de mencionar que los funcionarios actuantes de la CGE que, en ejercicio indebido de sus facultades de control, causen daños y perjuicios al interés público o a terceros, serán civil y penalmente responsables.

³⁴⁰ Esa opinión será puesta en conocimiento de la Legislatura

- generar un banco de datos sobre información de absolución de consultas y de los criterios institucionales adoptados por el Contralor General;
- ✓ Contratar los servicios de profesionales, cuando se trate de asuntos de interés institucional que requieran de experiencia o conocimientos especializados;
 - ✓ Controlar la legalidad de los procesos en los cuales el Estado delegue o concesione sus facultades al sector privado, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y la ley;
 - ✓ Realizar el seguimiento y control continuos de las obras públicas en sus diferentes fases o etapas o en cada una de ellas, hasta su ejecución total; de los ingresos, gastos e inversiones; de la utilización de recursos; y de la administración y custodia de bienes que tengan carácter público;³⁴¹
 - ✓ Auditar todo financiamiento internacional otorgado a favor de las instituciones del Estado, con arreglo a las normas de auditoría de la CGE y de las de la entidad financiadora, incluyendo las operaciones de ajuste estructural y el destino último de los créditos o préstamos concedidos para el país;
 - ✓ Pronunciarse sobre los aspectos de legalidad, economía, eficiencia, efectividad y transparencia en el empleo de los recursos y bienes públicos, humanos, materiales, financieros, tecnológicos, ambientales, de tiempo y sobre los resultados de la gestión institucional;
 - ✓ Requerir a las instituciones del Estado estudios técnicos del ámbito de su competencia, proforma del Presupuesto General del Estado, anexo de ingresos, informe sobre la situación económica y fiscal del país, datos estadísticos, informes y otros documentos del sector público que permitan cumplir con las atribuciones y funciones que constan en la LORLOCGE;
 - ✓ Ejercer coacción para la recaudación de sus propios créditos; y, de las instituciones y empresas que no tengan capacidad legal para ejercer la coactiva;
 - ✓ Disponer la baja de los títulos de crédito, cuya recaudación le corresponda a la CGE, siempre y cuando se demuestre que se hubieren hecho incobrables y cuya cuantía, incluidos los intereses, no supere los cuarenta dólares;

³⁴¹ Tal clase de control por ningún concepto constituirá participación o autorización de actos administrativos, los cuales son de responsabilidad de la institución o entidad sujeta a examen.

- ✓ Establecer responsabilidades individuales administrativas, por quebrantamiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de las normas de que trata la Ley Orgánica de la CGE; responsabilidades civiles culposas, por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores; e indicios de responsabilidad penal, mediante la determinación de hechos incriminados por la ley;
- ✓ Una vez ejecutoriada la resolución que establezca la responsabilidad civil culposa, solicitar al juez correspondiente que dicte medidas cautelares civiles en contra de la autoridad, dignatario, funcionario o servidor público responsable, a fin de garantizar la reparación de los daños y perjuicios ocasionados y precautelar los intereses públicos;
- ✓ Observar los derechos constitucionales individuales y las garantías del debido proceso en los informes que emita; y
- ✓ Ejercer las demás competencias, atribuciones y funciones que le confieran la Constitución, la ley, y los reglamentos.

A lo anterior, es de añadir que las facultades de la CGE para examinar y confrontar las declaraciones patrimoniales juradas de las servidoras y los servidores públicos, e investigar los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito, se encuentran detalladas en la Ley que Regula las Declaraciones Patrimoniales Juramentadas.

4.3 Competencia fiscalizadora

En términos del artículo 204 del Código Supremo de Ecuador:

- El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación; y
- La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad. Además, fomentará e incentivará la participación ciudadana. A la par, protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos. También prevendrá y combatirá la corrupción.

El texto constitucional incluye a la CGE en la Función de Transparencia y Control Social, por lo que esa Contraloría tiene competencia respecto de:

- Las entidades y organismos del sector público; y
- Las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público.

A ese efecto, es de considerar que la Constitución (artículo 225) dice que sector público comprende a:³⁴²

- Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social;
- Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado;
- Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y
- Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

A ello, es de advertir que la propia Constitución (artículo 211) asigna a la CGE la tarea de organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.³⁴³

En complemento, faculta a la CGE para dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.³⁴⁴

Al respecto, es de considerar que la LORLOGE define a los recursos públicos de la siguiente manera:³⁴⁵

Para efecto de esta ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los

³⁴² *Vid.*, el artículo 225 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³⁴³ *Vid.*, el artículo 211 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³⁴⁴ *Vid.*, el artículo 212 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³⁴⁵ *Vid.*, el artículo 3 de la LORLOGE.

provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título, realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales.

Y señala:

Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera que hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución, hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio, sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley.

Esa Ley indica, en cuanto a su ámbito de aplicación, que sus disposiciones rigen para las instituciones del sector público, determinadas en los artículos 225 y 315 de la Constitución, y a las personas jurídicas de derecho privado previstas en el artículo 211 de ese mismo cuerpo normativo.³⁴⁶

Asimismo, dispone:

- a. Que estarán sometidas al control de la CGE las personas jurídicas y entidades de derecho privado, exclusivamente sobre los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan, cualquiera que sea su monto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 211 de la Constitución Política de la República; y
- b. Que se evitará la superposición de funciones con otros organismos de control, sin perjuicio de estar obligados a actuar en el marco de sus competencias constitucionales y legales, de manera coordinada y/o simultánea.³⁴⁷

De lo anterior, resulta que la competencia fiscalizadora de la CGE abarca a:

³⁴⁶ *Vid.*, el artículo 2 de la LORLOGE.

³⁴⁷ Cuando el Estado o sus instituciones hayan delegado a empresas privadas la ejecución de obra pública, la explotación y aprovechamiento de recursos públicos mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de propiedad accionaria, de certificados de aportación o de otros títulos o derechos, o por cualquier otra forma contractual de acuerdo con la ley, la vigilancia y control de la CGE no se extenderá a la persona o empresa delegatoria, pero si, a la gestión referida a esa delegación por parte de la institución del Estado delegante, sin perjuicio de la eventual responsabilidad que la CGE pueda determinar, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la misma.

- Los organismos, dependencias, entidades y personas jurídicas comprendidas en el sector público;
- Las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público;
- Cualquier entidad privada que disponga de bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título, realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales; y
- Las personas jurídicas y entidades de derecho privado, exclusivamente sobre los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan, cualquiera sea su monto.

Es de añadir que en el documento denominado *Ámbito de Control de la Contraloría General del Estado* -derivado del Acuerdo de la CGE 29, Registro Oficial 236 de 20 de diciembre del 2007- se establece que el ámbito de control de ese organismo comprende el territorio de la República del Ecuador, y abarca a todas las instituciones del Estado, así como a las personas jurídicas de derecho privado, exclusivamente sobre los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan, cualquiera sea su monto, naturaleza o finalidad. Ese control se ejercerá a través de las direcciones nacionales, direcciones regionales, delegaciones provinciales, unidades de Auditoría Interna y firmas privadas de auditoría contratadas, para el efecto, por la AGE.³⁴⁸ En términos del citado documento, el ámbito de control de cada unidad de la CGE guarda relación con las entidades y organismos públicos que conforman los distintos sectores económicos, a saber:³⁴⁹

- ✓ De la Dirección de Auditoría 1: Sectores: Legislativo; Jurisdiccional; Administrativo; Trabajo; Agropecuario y pesca; Desarrollo urbano y vivienda; otros organismos del Estado; Financiero; y, Asuntos internos.

³⁴⁸ Vid., el artículo 2 del *Ámbito de Control de la Contraloría General del Estado*.

³⁴⁹ Vid., el artículo 3 del *Ámbito de Control de la Contraloría General del Estado*.

- ✓ De la Dirección de Auditoría 2: Sectores: Educación; Salud; Turismo; Bienestar Social; Industrialización y competitividad; Comunicaciones; y otros organismos del Estado;
- ✓ De la Dirección de Auditoría 3: Sectores: Defensa Nacional; Finanzas; Recursos Naturales; Ambiente; y otros organismos del Estado;
- ✓ De la Dirección de Auditoría 4: Sectores: Asuntos del exterior; Deuda pública; Organismos seccionales y empresas adscritas; otros organismos del Estado; y varios sectores: Entidades y proyectos con financiamiento internacional;
- ✓ De la Dirección de Auditoría de Empresas: Empresas de derecho privado, corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado con recursos públicos, ubicadas geográficamente en la provincia de Pichincha;
- ✓ De la Dirección de Auditoría de Proyectos y Ambiental. Con exclusión del ámbito asignado a las direcciones regionales, corresponde a esta unidad el control de las entidades del sector público multifinalitario a nivel nacional, que realicen proyectos de obras en cualquier etapa de su ejecución y/o que deleguen los servicios públicos a la iniciativa privada, incluyendo las actividades de control ambiental, concesiones realizadas por entidades sujetas al control de la Contraloría y a las entidades de derecho privado que realicen obras financiadas con recursos públicos; y
- ✓ De las direcciones regionales y delegaciones provinciales. El ámbito de control comprende o abarca a todas las entidades y organismos del sector público, empresas de derecho privado, corporaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado con recursos públicos, ubicadas dentro de la sección territorial asignadas a cada una de ellas.

En ese contexto, es de concluir que la competencia fiscalizadora de la CGE es muy amplia.

4.4 Clase de control

Conforme a la Ley Fundamental de Ecuador, la CGE es organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la

consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.³⁵⁰

La CGE dirige el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.³⁵¹

Al respecto, la Ley de Presupuestos del Sector Público, en su artículo 46, manifiesta que el control externo de los recursos de los presupuestos del Sector Público, es competencia de la CGE, que lo realizará obligatoriamente de manera previa, durante y posterior al proceso de ejecución de los presupuestos.

Por su parte, la Ley Orgánica de la CGE -la cual tiene por objeto establecer y mantener, bajo la dirección de la CGE, el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento, con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos-³⁵² estipula que la ejecución del sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado se realizará por medio de:³⁵³

- El control interno, que es de responsabilidad administrativa de cada una de las instituciones del Estado;³⁵⁴ y
- El control externo que comprende el que compete a la CGE; y, el que ejerzan otras instituciones de control del Estado en el ámbito de sus competencias.

³⁵⁰ *Vid.*, el artículo 211 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³⁵¹ *Vid.*, el artículo 212 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³⁵² *Vid.*, el artículo 1 de la LORLOGE.

³⁵³ *Vid.*, el artículo 6 de la citada Ley.

³⁵⁴ El ejercicio del control interno se aplica en forma previa, continua y posterior, a saber:

2. Control previo.- Los servidores de la institución, analizarán las actividades institucionales propuestas, antes de su autorización o ejecución, respecto a su legalidad, veracidad, conveniencia, oportunidad, pertinencia y conformidad con los planes y presupuestos institucionales;
3. Control continuo.- Los servidores de la institución, en forma continua inspeccionarán y constatarán la oportunidad, calidad y cantidad de obras, bienes y servicios que se recibieren o prestaren de conformidad con la ley, los términos contractuales y las autorizaciones respectivas; y,
4. Control posterior.- La unidad de auditoría interna será responsable del control posterior interno ante las respectivas autoridades y se aplicará a las actividades institucionales, con posterioridad a su ejecución.

De acuerdo a la citada Ley, el control interno constituye un proceso aplicado por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada institución, que proporciona seguridad razonable de que se protegen los recursos públicos y se alcancen los objetivos institucionales. Sus elementos son los siguientes:

- El entorno de control;
- La organización;
- La idoneidad del personal;
- El cumplimiento de los objetivos institucionales;
- Los riesgos institucionales en el logro de tales objetivos y las medidas adoptadas para afrontarlos;
- El sistema de información; el cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas; y,
- La corrección oportuna de las deficiencias de control.

Tal control es responsabilidad de cada institución del Estado y tiene como finalidad primordial crear las condiciones para el ejercicio del control externo a cargo de la CGE.³⁵⁵

Ahora bien, para regular el funcionamiento del sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, la CGE adapta, expide, aprueba y actualiza, según corresponda:

- Normas de control interno que sirvan de marco básico para que las instituciones del Estado y sus servidores establezcan y pongan en funcionamiento su propio control interno;
- Políticas de auditoría gubernamental;
- Normas de control y fiscalización sobre el sector público, adaptadas de Normas Internacionales y de las emitidas por la INTOSAI;
- Normas de auditoría gubernamental, de carácter local e internacional en sus modalidades de gestión, control de obras, auditoría judicial, protección ambiental y auditoría de proyectos internacionales; y,
- Reglamentos, regulaciones, manuales generales y especializados, guías metodológicas, instructivos y más disposiciones necesarias para la aplicación del sistema y la determinación de responsabilidades.³⁵⁶

³⁵⁵ *Vid.*, el artículo 9 de la LORLOGE.

³⁵⁶ En el marco de las normas, políticas, regulaciones, reglamentos, disposiciones y más instrumentos indicados, cada institución del Estado, cuando considere necesario, dictará las

En cuanto al control externo que realiza la CGE del Estado, éste se ejerce mediante la auditoría gubernamental y el examen especial, utilizando normas nacionales e internacionales y técnicas de auditoría.

La auditoría gubernamental, realizada por la CGE, consiste en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos que incluye el examen y evaluación críticos de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos.

Esa auditoría, no podrá modificar las resoluciones adoptadas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones, facultades o competencias, cuando éstas hubieran definido la situación o puesto término a los reclamos de los particulares, pero podrá examinar la actuación administrativa del servidor, de conformidad con la ley.³⁵⁷

El ejercicio de la auditoría gubernamental será objeto de planificación previa y de evaluación posterior de sus resultados, y se ejecutará de acuerdo con las políticas y normas de auditoría y demás regulaciones de la Ley Orgánica de la CGE.³⁵⁸

Como parte de la auditoría gubernamental, el examen especial verificará, estudiará y evaluará aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental. Con posterioridad a su ejecución, aplicará las técnicas y procedimientos de auditoría, de la ingeniería o afines, o de las disciplinas específicas, de acuerdo con la materia de examen y formulará el correspondiente informe que deberá contener comentarios, conclusiones y recomendaciones.³⁵⁹

Para el control externo que ejerce la CGE, los instrumentos utilizados son:

- La auditoría financiera, que informa respecto a un período determinado, sobre la razonabilidad de las cifras presentadas en los estados financieros de una institución pública, ente contable, programa o proyecto. Esta auditoría, concluye con la elaboración de un informe

normas, las políticas y los manuales específicos para el control de las operaciones a su cargo. La CGE verificará la pertinencia y la correcta aplicación de las mismas. *Vid.*, el artículo 7 de la LORLOGE.

³⁵⁷ *Vid.*, el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

³⁵⁸ *Vid.*, el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

³⁵⁹ *Vid.*, el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

profesional de auditoría, en el que se incluirán las opiniones correspondientes. En este tipo de fiscalización, se incluyen el examen del cumplimiento de las normas legales, y la evaluación del control interno de la parte auditada,³⁶⁰

- La auditoría de gestión, que es la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el control interno y la gestión, utilizando recursos humanos de carácter multidisciplinario, el desempeño de una institución, ente contable, o la ejecución de programas y proyectos, con el fin de determinar si dicho desempeño o ejecución se está realizando, o se ha realizado, de acuerdo a principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia. Este tipo de auditoría, examina y evalúa los resultados originalmente esperados y medidos de acuerdo con los indicadores institucionales y de desempeño pertinentes;³⁶¹
- La auditoría de aspectos ambientales, en la cual la CGE puede, en cualquier momento, auditar los procedimientos de realización y aprobación de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental en los términos establecidos en la Ley de Gestión Ambiental ecuatoriana; y³⁶²
- La auditoría de obras públicas o de ingeniería, en la cual la CGE evalúa la administración de las obras en construcción, la gestión de los contratistas, el manejo de la contratación pública, la eficacia de los sistemas de mantenimiento, el cumplimiento de las cláusulas contractuales y los resultados físicos que se obtengan en el programa o proyecto específico sometido a examen.³⁶³

A lo anterior, es de agregar que la CGE, cuando así lo determinen convenios internacionales, o cuando la materia a auditarse exija personal especializado del que no disponga, puede efectuar la auditoría gubernamental mediante la contratación de compañías privadas de auditoría externa e independiente, aplicando procedimientos de

³⁶⁰ *Vid.*, el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

³⁶¹ Constituyen objeto de la auditoría de gestión: el proceso administrativo, las actividades de apoyo, financieras y operativas; la eficiencia, efectividad y economía en el empleo de los recursos humanos, materiales, financieros, ambientales, tecnológicos y de tiempo; y, el cumplimiento de las atribuciones, objetivos y metas institucionales.

A diferencia de la auditoría financiera, el resultado de la fiscalización mediante la auditoría de gestión no implica la emisión de una opinión profesional, sino la elaboración de un informe amplio con los comentarios, conclusiones y recomendaciones pertinentes.

Vid., el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

³⁶² *Vid.*, el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

³⁶³ *Vid.*, el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

calificación, selección y contratación, que establezcan las normas legales y reglamentarias pertinentes.³⁶⁴

4.5 Grado de independencia

La Constitución de Ecuador establece que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. También señala que la Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.³⁶⁵

La Constitución incluye a la CGE como parte de la Función de Transparencia y Control Social. Igualmente, dota a la CGE de personalidad

³⁶⁴ En los casos en que las instituciones del Estado, requiriesen contratar a compañías privadas para ejecutar la auditoría externa de sus operaciones, solicitarán a la CGE se proceda a la contratación, aplicando procedimientos de calificación, selección y contratación, que establezcan las normas legales y reglamentarias pertinentes.

La compañía privada de auditoría y su personal deberán reunir los requisitos y cumplir con las disposiciones que se especifiquen en las normas de auditoría gubernamental, en la ley Orgánica de la CGE y demás disposiciones legales.

Tal compañía será seleccionada de acuerdo a términos de referencia y a las bases aprobados por la CGE y será supervisada por ésta.

El informe resultante de una auditoría financiera será suscrito por el funcionario que la hubiere practicado, quien será contador público autorizado, y por el representante legal de la compañía privada de auditoría.

Dicho informe, se sujetará a la aprobación prevista en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la CGE.

La compañía privada de auditoría y su personal deberán guardar completa independencia respecto a las funciones, actividades e intereses de la institución del Estado sujeta a examen y a sus servidores.

La CGE mantendrá un registro actualizado de compañías privadas de auditoría externa independientes, calificadas por su profesionalidad y debidamente facultadas para ejercer sus actividades en el país.

Cuando los convenios internacionales, especialmente los del sistema multilateral de crédito, dispongan la contratación directa de compañías privadas por parte de la institución pública o el programa de que se trate, se estará a lo dispuesto en dichos convenios, sin perjuicio de la acción de control de la CGE.

Los costos de la auditoría externa privada correrán a cargo de la institución auditada. *Vid.*, el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

³⁶⁵ *Vid.*, el artículo 204 de la Constitución de Ecuador.

jurídica y le otorga amplia autonomía, que abarca el ámbito administrativo, financiero, presupuestario y organizativo. Literalmente indica:

La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa. (El énfasis es nuestro).

En perfeccionamiento de la plena autonomía de que se inviste a la CGE, la propia Constitución ecuatoriana excluye la posibilidad de que un Poder distinto al de la Función a que pertenece esa entidad intervenga en el nombramiento del Contralor General del Estado. Así, en el artículo 208, manda que la primera autoridad de la CGE sea designada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que es un organismo que forma parte de la propia Función de Transparencia y Control Social.

En añadidura, en la legislación secundaria se contiene diversas disposiciones que remarcan la autonomía de la CGE.

Por ejemplo, la Ley Orgánica de la CGE instituye que la proforma del presupuesto anual de esa entidad sea remitida, directa y sin intermediario alguno, al Ministerio de Economía y Finanzas, oportunamente, para su ulterior aprobación por el Poder Legislativo.

Igualmente, esa Ley prevé que el presupuesto de la CGE se financie con:³⁶⁶

- ✓ La transferencia del cinco por mil de los ingresos presupuestados de todas las instituciones del Estado y, en la parte proporcional de las personas jurídicas de derecho privado, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado en el 50% o más, con

³⁶⁶ Es de mencionar que el presupuesto de la CGE no será afectado por transferencias, aportes ni deducción alguna. El Ministerio de Economía y Finanzas o el organismo que haga sus veces, transferirá de manera obligatoria y mensual, a través del Banco Central del Ecuador, el valor del cinco por mil que corresponde a la CGE.

Para el aporte del cinco por mil de las demás instituciones del Estado y privadas que tengan recursos públicos, se procederá mediante la retención automática mensual por parte de los bancos depositarios, privados y públicos, en las alícuotas establecidas por la CGE.

El pago y retención automática de los valores que correspondan a la CGE, deberá ser cumplido por los funcionarios y servidores responsables.

La CGE está facultada para realizar en forma periódica, en la correspondiente entidad, la liquidación de los valores pagados o adeudados por concepto del cinco por mil, sobre la base de los ingresos reales.

El Contralor General está facultado para expedir el reglamento para la determinación y recaudación del aporte del cinco por mil. *Vid.*, el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

recursos públicos, y que de conformidad con la Ley Orgánica de la CGE, se encuentran sometidas al control de la CGE;³⁶⁷

- ✓ Los ingresos previstos en otras disposiciones legales;
- ✓ Los recursos de autogestión; y,
- ✓ Otros ingresos.

Además, dicha Ley -respecto de la estructura orgánica funcional y del personal de la CGE- faculta al Contralor General para expedir y mantener actualizado el Reglamento Orgánico Funcional, que contendrá la estructura administrativa y las funciones de las respectivas unidades para el cumplimiento de los fines y objetivos de la CGE.³⁶⁸

Por otra parte, la citada Ley regula la independencia de la CGE para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal.³⁶⁹

A lo anterior, es de añadir que en el Reglamento Orgánico Funcional Sustitutivo de la CGE destacan las atribuciones del Contralor General, mismas que abonan al régimen de autonomía de ese organismo. En términos de dicho Reglamento, el Contralor General tiene potestad para:

- a) Ejercer la representación legal de la Contraloría en los casos y en la forma establecidos por la Ley;
- b) Dictar las políticas de la Contraloría;
- c) Planificar, dirigir, organizar, coordinar y controlar las actividades de la Contraloría;
- d) Nombrar, promover, suspender, trasladar y declarar cesante al personal de la Contraloría, de acuerdo con la Ley;
- e) Aprobar el proyecto de presupuesto de la Institución y sus modificaciones y dirigir su ejecución;
- f) Expedir los acuerdos y resoluciones que reglamenten el ejercicio de control;

³⁶⁷ Se exceptúan del cobro de ese aporte exclusivamente los ingresos provenientes de empréstitos internos y externos; los saldos iniciales de caja; los fondos de terceros destinados a sus respectivos beneficiarios; y los fondos de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, Cruz Roja Ecuatoriana, Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), y Sociedad Protectora de la Infancia. En el caso de las universidades y escuelas politécnicas, se está a lo que dispone la Ley Orgánica de Educación Superior.

³⁶⁸ *Vid.*, el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

³⁶⁹ *Vid.*, el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

- g) Delegar sus facultades a funcionarios y empleados cuando lo estime conveniente;
- h) Ordenar la práctica de auditorías y exámenes especiales;
- i) Suscribir los dictámenes e informes que le corresponda emitir de acuerdo con la Ley;
- j) Intervenir personalmente o por medio de su delegado como parte en los juicios relacionados con la defensa de los bienes y recursos públicos, cuando así lo decida y sin perjuicio de las acciones judiciales que, por mandato de la ley, correspondan a otras autoridades y funcionarios;
- k) Formular proyectos de Ley y de reforma legislativa, relacionados con el control de los recursos públicos y de la gestión de los mismos;
- l) Presentar a las diversas funciones del Estado los informes previstos en la Ley;
- m) Mantener actualizada la organización estructural y funcional de la Contraloría; y,
- n) Cumplir las demás funciones determinadas en la Constitución y Leyes de la República.

4.6 Relación con la Asamblea Nacional

La CGE tiene una relación de coordinación con la Asamblea Nacional, en cuanto ambos organismos pertenecen a Poderes del Estado. La primera forma parte de la Función de Transparencia y Control Social. La segunda integra la Función Legislativa.

En esa relación de coordinación, no pasa desapercibido que la Constitución asigna a la Asamblea Nacional las siguientes atribuciones y deberes respecto de la CGE:

1. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias. Así, la Asamblea Nacional tiene la facultad de fiscalizar los actos de la CGE y requerirle informaciones que considere necesarias;³⁷⁰
2. Posesionar a la máxima autoridad de la CGE;³⁷¹

³⁷⁰ *Vid.*, el artículo 120, numeral 9, de la Constitución de Ecuador de 2008.

³⁷¹ *Vid.*, el artículo 120, numeral 11, de la Constitución de Ecuador de 2008.

3. Aprobar el Presupuesto General del Estado -en el que consta el de la CGE-, y vigilar su ejecución;³⁷²
4. Proceder al enjuiciamiento político -a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros, por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley- de la máxima autoridad de la CGE, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado; y³⁷³
5. Proceder a la censura y destitución de la máxima autoridad de la CGE.³⁷⁴

Tampoco pasa inadvertido que de conformidad con la Constitución los titulares de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social, entre los que se encuentra la CGE, conforman una instancia de coordinación, entre cuyas atribuciones y deberes se encuentran las de:³⁷⁵

- Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias; e
- Informar anualmente a la Asamblea Nacional de las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo requiera.

Asimismo, de acuerdo con la Ley Orgánica de la CGN, este organismo tiene el deber de informar anualmente al Poder Legislativo sobre las labores de control, del ejercicio fiscal precedente.³⁷⁶

En la relación entre la CGE y la Asamblea Nacional, es de tener presente que ésta, como parte de los organismos del sector público, está sujeta a la competencia fiscalizadora de aquélla.³⁷⁷

³⁷² *Vid.*, el artículo 120, numeral 12, de la Constitución de Ecuador de 2008.

³⁷³ *Vid.*, el artículo 131, párrafo primero, de la Constitución de Ecuador de 2008.

En caso de darse el enjuiciamiento político, y de procederse a la destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación. En ningún caso la Función Legislativa puede designar al reemplazo. *Vid.*, el artículo 205 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³⁷⁴ Para ello, se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente *Vid.*, el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución de Ecuador de 2008.

³⁷⁵ *Vid.*, el artículo 206, numerales 4 y 5, de la Constitución de Ecuador de 2008.

³⁷⁶ *Vid.*, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

³⁷⁷ *Vid.*, el artículo 225 en relación con los artículos 211 y 212 de la Constitución de Ecuador de 2008.

Finalmente, es de considerar que ante la CGE todos los servidores y servidoras públicas –incluidos los miembros de la Asamblea Nacional– deben presentar, al iniciar y al finalizar su gestión, y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada.³⁷⁸

4.7 Intercambio internacional de experiencias

La CGE es miembro activo de la INTOSAI, organización en la que tiene una participación activa, destacando su asistencia a la IV Reunión del Grupo de Trabajo de INTOSAI de Lucha Contra el Lavado Internacional de Dinero y la Corrupción, efectuada a principios de junio de 2010.

La CGE, asimismo, es integrante de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), donde ha tenido una presencia relevante, siendo anfitriona, en marzo de 2010, de la cuadragésima sexta reunión del Consejo Directivo de la OLACEFS, donde se trataron asuntos estratégicos de esa Organización, y se discutió, entre otros temas, el ingreso de la Auditoría Superior de la Federación de México y de la Contraloría General de la República de Chile como miembros de la Comisión de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia (CEPAT), de la que la Contraloría de Ecuador es miembro activo, junto con las contralorías de Colombia, Nicaragua, Perú y Panamá.³⁷⁹

Además, es de subrayar la presencia de la CGE de Ecuador en la reunión llevada a cabo en mayo de 2010, en Panamá, para establecer las primeras directrices y el comportamiento que deberá seguir la OLACEFS para alcanzar sus metas durante el quinquenio 2011-2015.³⁸⁰

³⁷⁸ La CGE del Estado examinará y confrontará las declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito. La falta de presentación de la declaración al término de las funciones o la inconsistencia no justificada entre las declaraciones hará presumir enriquecimiento ilícito. *Vid.*, el artículo 231 de la Constitución de Ecuador de 2008.

³⁷⁹ De la CEPAT, es de mencionar que tiene su origen en la X Asamblea General de la OLACEFS, efectuada en Brasilia el 24 de noviembre de 2000, a partir del informe de relatoría del tema técnico “El Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”, donde se resolvió conformar la “Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia (CEPAT)”. Esa Comisión fue legalmente constituida el 19 de agosto de 2001 y la conforman las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Perú. La presidia, al 2010, la Contraloría General de la República del Ecuador. Los objetivos general y específicos de la Comisión, pueden resumirse así: divulgación de estrategias y experiencias anticorrupción; búsqueda de apoyo de organizaciones internacionales; organización de eventos regionales y subregionales; y creación de una base de datos sobre los temas de su competencia al servicio de todos los miembros de la OLACEFS.

Finalmente, es de indicar que la CGE de Ecuador ha tenido presencia internacional en diferentes eventos sobre fiscalización superior. Por ejemplo en:

- La Segunda Conferencia CRECER sobre Contabilidad y Responsabilidad para el Crecimiento Económico Regional para Latinoamérica y el Caribe. Llevada a cabo en San Salvador, en junio de 2008;³⁸¹
- La 17th Reunión del Comité de Trabajo de Auditoría de Tecnologías de la INTOSAI. Llevada a cabo en Tokio, Japón, en mayo de 2008;
- La Mesa Redonda de Discusión sobre fortalecimiento de los sistemas de control interno y la creación de sinergias con el control externo, responsabilidad de las entidades de Fiscalización Superior de control. Llevada a cabo en Washington, Estados Unidos de Norteamérica, en 2007;³⁸² y
- Las V Jornadas EUROSAI OLACEFS, efectuadas en Lisboa, Portugal, en abril de 2007.

4.8. Control a la Contraloría General del Estado

Derivado de su grado de autonomía, es de advertir que la CGE no está sujeta a una revisión permanente o periódica por parte de un órgano de control externo que lo fiscalice. Si acaso está sometida a su propio control interno.

Sin embargo, la Asamblea Nacional ejerce cierto control sobre la CGE, en la medida en que la Constitución la faculta para fiscalizar los actos de la Función de Transparencia y Control Social, y requerir la información que considere necesaria. Por lo que siendo la CGE un organismo de la Función

³⁸⁰ En esa reunión participaron, además de la CGE de Ecuador, los titulares o representantes de las entidades de fiscalización superior de México, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá, Cuba, República Dominicana, Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Chile, Argentina y Brasil.

³⁸¹ En ese evento, el Contralor General de Ecuador sostuvo reuniones de Trabajo con representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); de la Federación Internacional de Contadores (IFAC); y del Banco Internacional de la Construcción y Fomento (BIF).

³⁸² En ese evento, entre otros temas, el Contralor General de Ecuador compartió en la Mesa Redonda de discusión las experiencias con sus colegas de la Región de América Latina, responsables de la gestión de los países andinos en materia de administración pública, desarrollo humano, desarrollo sostenible y responsables de la agenda anticorrupción y gobernabilidad. Asimismo, presentó comentarios sobre el documento "*Mejoramiento de la capacidad de gestión y el ambiente de control en la administración pública, en el marco de la agenda anticorrupción y gobernabilidad del Banco Mundial*".

de Transparencia y Control Social, la Asamblea Nacional tiene la facultad de fiscalizar los actos de esa Contraloría, y requerirle la información que considere necesaria.³⁸³

De la misma forma, otro control de la Asamblea Legislativa respecto de la CGE emana del deber que la Constitución asigna a la instancia de coordinación que forman los titulares de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social -entre los que se encuentra el Contralor General del Estado- de informar anualmente a la Asamblea Nacional de las actividades relativas al cumplimiento de las funciones de esos organismos; y del deber de rendirle la información que requiera esa Asamblea.³⁸⁴

Igualmente, el hecho de que la Ley Orgánica de la CGE estatuya el deber de esa Contraloría de Informar anualmente al Poder Legislativo y al Presidente de la República sobre las labores de control, del ejercicio fiscal precedente, es un mecanismo que conlleva a que la Función Legislativa y la Función Ejecutiva conozcan el trabajo de la CGE, constituyéndose en un mecanismo de rendición de cuentas de un Poder hacia otros.³⁸⁵ Eso sin dejar de considerar que el informe de referencia, de conformidad con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tiene carácter público, por lo que la CGE, a través de la publicidad de ese Informe, está sujeta a la evaluación de la sociedad ecuatoriana.

Por último, es de mencionar que el hecho de que la Constitución de la República asigne a la Asamblea Legislativa la atribución de proceder al enjuiciamiento político y a la censura y, en su caso, destitución de la máxima autoridad de la CGE, es un mecanismo de control del Poder Legislativo respecto de esa entidad de fiscalización superior.

³⁸³ *Vid.*, el artículo 120, numeral 9, y 204, párrafo segundo, de la Constitución de Ecuador de 2008.

³⁸⁴ *Vid.*, el artículo 206, numeral 5, de la Constitución de Ecuador de 2008.

³⁸⁵ *Vid.*, el artículo 31, numeral 20, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La fiscalización es un elemento esencial para la gobernabilidad y el desarrollo de las sociedades.

En nuestros días, es común observar que el Estado otorgue el control financiero a un órgano representativo del mismo, para que fiscalice el gasto público. Dicho control se lleva a cabo mediante entidades de fiscalización superior.

SEGUNDA. En este documento describimos tres entidades de fiscalización superior: el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil; la Oficina del Auditor General (OAG) de Canadá; y la Contraloría General del Estado (CGE) de Ecuador.

TERCERA. El TCU de Brasil forma parte del Poder Legislativo, a quien auxilia en la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, en cuanto a la legalidad, legitimidad, economicidad, aplicación de las subvenciones y renuncia de los ingresos. Las facultades de ese Tribunal tienen base constitucional.

Tal Tribunal:

- Ejerce un control externo;
- Sus decisiones no hacen cosa juzgada;
- Tiene competencia propia y privativa, en todo el territorio nacional brasileño, sobre las personas y cuestiones sujetas a su jurisdicción;
- Su competencia fiscalizadora la ejerce tanto ex post como preventivamente;
- Mantiene una red de relaciones de cooperación con las Instituciones Superiores de Auditoría de diversos países, y con organismos de fiscalización internacionales y regionales; y
- No está sujeto a una revisión permanente o periódica por parte de un órgano de control externo que lo fiscalice.

CUARTA. Por su parte, la OAG de Canadá se desempeña como entidad de apoyo del Parlamento, a quien le proporciona información clara y objetiva y asesoramiento confiable, en relación con la administración de los fondos

públicos del gobierno federal. También es responsable de auditar al Gobierno Federal, y a los gobiernos territoriales de Nunavut, el Yukón y los Territorios del Noroeste.

De esa Oficina, es de destacar que:

- Su base principal se encuentra en la Ley del Auditor General (*Auditor General Act*) y en la Ley de Administración Financiera (*Financial Administration Act*);
- Es un organismo de control externo de fiscalización;
- Desarrolla su plan de trabajo con independencia del gobierno federal;
- Colabora con organizaciones internacionales y con oficinas de auditoría de otros países; y
- Está sujeta a una revisión permanente y periódica por parte de un órgano de control externo que la fiscaliza.

QUINTA. A su vez, la CGE de Ecuador es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

De tal Contraloría, es de resaltar que:

- Forma parte de la función de Transparencia y Control Social;
- Tiene su base principal en la Constitución;
- Goza de personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa;
- Es una entidad de control externo;
- Su competencia la ejerce de manera previa, durante y posterior al proceso de ejecución de los presupuestos;
- Mantiene una relación de coordinación con la Asamblea Nacional y con los otros poderes del Estado;
- Es miembro activo de organismos internacionales y regionales de auditoría superior; y
- No está sujeta a una revisión permanente o periódica por parte de un órgano de control externo que la fiscalice.

SEXTA. De las tres entidades de fiscalización superior de referencia, es de hacer notar que la situación legal y las circunstancias y necesidades del país de que forman parte determinan las características de las mismas. Así, por ejemplo, se puede distinguir que:

- En Canadá y en Brasil rige la clásica división de poderes en tres ramas: la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial. En cambio, en Ecuador, el poder público se fracciona en cinco funciones: la Ejecutiva; la Legislativa; la Judicial; la Electoral; y la de Transparencia y Control Social. En este panorama, en Brasil y Canadá compete al Poder Legislativo (Congreso Nacional, en Brasil, Cámara de los Comunes, en Canadá) la fiscalización superior de los recursos públicos federales. Ello en contraste, en Ecuador, donde esa tarea atañe a la Función de Transparencia y Control Social.

- El Congreso Nacional brasileño, para su función de fiscalización superior, se apoya en el TCU, que es un organismo que forma parte de su estructura.

También el Poder Legislativo de Canadá, para auditar al Gobierno Federal, y a los gobiernos territoriales de Nunavut, el Yukón y los Territorios del Noroeste, se auxilia de la OAG, que es una oficina que forma parte de su estructura.

En cambio, en Ecuador el control de la utilización de los recursos estatales compete a la Función Transparencia y Control Social, de la cual forma parte la CGE.

- En Brasil, el TCU se encuentra en un grado de cierta subordinación respecto del Congreso Nacional, quien puede ordenarle la realización de auditorías e inspecciones.

En contraste, en Canadá, aunque la OAG pertenece al Parlamento, desarrolla con independencia su plan de trabajo. Y si bien el Auditor General toma en cuenta las peticiones de auditoría que le son formuladas por los legisladores, dicho Auditor tiene la palabra final.

Por lo que hace a la CGE de Ecuador, es de advertir que tiene una relación de coordinación con la Asamblea Nacional, en cuanto ambos organismos pertenecen a diferentes Poderes del Estado: la primera, forma parte de la Función de Transparencia y Control Social; la segunda, integra la Función Legislativa.

- En Brasil, el modelo de fiscalización superior que rige es el de tribunal de cuentas. Ello en contraste con la OAG de Canadá y la CGE de Ecuador, que son el prototipo de auditorías o contralorías.
- En Brasil y en Ecuador, las principales atribuciones de sus entidades superiores de fiscalización constan a nivel constitucional. Eso a diferencia de Canadá, donde las potestades cardinales de la OAG no obran en rango constitucional, sino en la legislación secundaria.
- Brasil, Canadá y Ecuador tienen como rasgo común el que sus entidades de fiscalización superior realizan funciones de control externo.

También coinciden en que en que esas entidades ejercen su competencia fiscalizadora tanto ex post como preventivamente.

- En Brasil, los instrumentos más utilizados por el TCU para realizar su misión fiscalizadora son: auditorías, acompañamientos y supervisiones. Por su parte, la OAG de Canadá se caracteriza por sus auditorías de desempeño; auditorías financieras; exámenes especiales; y auditorías de seguimiento.

La CGE de Ecuador se distingue por efectuar auditorías financieras, auditorías de gestión, auditorías ambientales y auditorías de obras públicas o de ingeniería.

- El TCU de Brasil, la OAG de Canadá y la CGE de Ecuador son convergentes en que rinden informes al Poder Legislativo.

Así, el TCU de Brasil rinde al Congreso Nacional, trimestral y anualmente, informes de sus actividades. Por su parte, la OAG de Canadá produce hasta tres informes al año, adicionales al informe anual que rinde al Parlamento. También puede presentar informes especiales sobre cualquier asunto de vital importancia y urgencia que no admita su aplazamiento. Igualmente, presenta informes sobre el desarrollo sostenible.

Por lo que hace a la CGE de Ecuador, sólo rinde un informe anual al Congreso Nacional.

- La entidad de fiscalización superior de Brasil se caracteriza por estar regida por un órgano colegiado (nueve Ministros). Ello a diferencia de Canadá y de Ecuador, donde la cabeza de sus entidades de fiscalización superior es unipersonal.
- En Ecuador, el Contralor General del Estado desempeña su encargo durante cinco años. Ello en contraste con Canadá, donde el

nombramiento del Auditor General es por diez años. Asimismo, a diferencia de Brasil, donde los Ministros del TCU tiene carácter vitalicio.

- En cuanto a la selección de las cabezas de las entidades de fiscalización superior de Brasil, Canadá y Ecuador, es de comparar lo siguiente:

- d) En la selección de los Ministros del TCU de Brasil participan tanto el Presidente de la República, como el Congreso Nacional, teniendo éste una participación más relevante;

- e) En el nombramiento del titular de la OAG de Canadá intervienen tanto el Gobernador General como Parlamento; y

- f) En Ecuador, en perfeccionamiento de la plena autonomía de que está investida la CGE, se excluye la posibilidad de que un Poder distinto al de la Función a que pertenece esa entidad intervenga en el nombramiento del Contralor General del Estado. Así, la primera autoridad de la CGE es designada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que es un organismo que forma parte de la propia Función de Transparencia y Control Social.

- El TCU de Brasil, lo mismo que la OAG de Canadá y la CGE de Ecuador, mantienen una red de relaciones de cooperación con Instituciones Superiores de Auditoría de diversos países. Además, son miembros activos de la INTOSAI.

- Ni el TCU de Brasil, ni la CGE de Ecuador están sujetos a una revisión permanente o periódica por parte de un órgano de control externo que lo fiscalice. Ello a diferencia de la OAG de Canadá que sí está sujeta a una revisión permanente por parte de un auditor calificado nombrado por la Junta del Tesoro, quien informa anualmente los resultados de sus exámenes a la Cámara de los Comunes.

BIBLIOGRAFÍA

BARRAGÁN, José, *Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos*. En la obra colectiva denominada: *Las responsabilidades de los servidores públicos*. Coordinadores: maestro José de Jesús Orozco Henríquez y doctor José Luis Soberanes Fernández, México, Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión).

CASTAÑEDA, Fausto, *Juicio político de los Servidores públicos*. Disponible en la siguiente dirección: <http://www.monografias.com/trabajos38/juicio-politico/juicio-politico.shtml>. (Consultada en abril de 2010).

FERNÁNDEZ MARTINET, Ivanna, *Países multiculturales: análisis constitucional comparado. Bélgica, Canadá, India, Sudáfrica y Suiza*, La Paz-Bolivia, Producción Plural Editores, noviembre de 2006.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979.

GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, *Estudio de derecho comparado de cinco parlamentos con características especiales. Australia, Canadá, Japón, Suiza y Sudáfrica*, México, Cámara de Diputados, S.I.I.D., Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-28-May-2001.pdf>.

JIMÉNEZ RIUS, Pilar, *La Declaración de Pamplona: Una nueva etapa en el control externo de los fondos públicos en España*. Disponible en: <http://www.auditoriapublica.com/revistas/41/pg31-42.pdf>. (Consultada en abril de 2010).

LICONA VITE, Cecilia, *Fiscalización superior. Análisis de derecho comparado. Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Revista Quórum Legislativo, Número 99.

MORA-DONATTO, Cecilia, *Función presupuestaria o financiera, Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Antología, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, Centro de Producción Editorial, 2004.

RABASA, Emilio O, *Las constituciones de Canadá, los Estados Unidos de América y México*, México, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

SILVA, A., *Tratado de derecho constitucional*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1997, Tomo I.

LEGISLACIÓN

Auditor General Act de Canadá.

Financial Administration Act de Canadá.

British North America Act, 1867 *de Canadá.*

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Constitución de Ecuador de 2008.

Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado de Ecuador.

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado de Ecuador.

Normas Interiores del Senado Brasileño.

Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados de Brasil.

OTRAS FUENTES

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789. Aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789. Disponible en: http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2_e.htm. (Consultada en abril de 2010).

Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, 2005.

International Organization of Supreme Audit Institutions. Disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/. (Consultada en abril de 2010).

Senado Federal brasileño. Disponible en la siguiente dirección: <http://www2.camara.gov.br/espanol/the-federal-senate>. (Consultado en abril de 2010).

Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil. Disponible en la siguiente dirección: www.fiscalizacopa2014.gov.br. (Consultada en mayo de 2010).

Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil. Disponible en la siguiente dirección: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>. (Consultado en mayo de 2010).

Office of the Auditor General of Canada. Disponible en la siguiente dirección: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_821.html. (Consultada en mayo de 2010).

Office of the Auditor General of Canada. Disponible en la siguiente dirección: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_370.html. (Consultada en mayo de 2010).

Office of the Auditor General of Canada. Disponible en la siguiente dirección: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_830.html. (Consultada en mayo de 2010).

Contraloría General del Estado de Ecuador. Disponible en: http://www.contraloria.gov.ec/la_institucion.asp?id_SubSeccion=1

Acuerdo que contiene el Ámbito de Control de la Contraloría General del Estado, Ecuador, 20 de diciembre del 2007.