

INTERNATIONAL JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING

La Revista Internacional de Auditoría Gubernamental

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores con Competencias Jurisdiccionales

El Consejo de Redacción

Margit Kraker, Presidenta, Rechnungshof, Austria
Karen Hogan, Auditora General, Canadá
Nejib Gtari, Primer Presidente, Tribunal de Cuentas, Túnez
Gene L. Dodaro, Interventor General, Estados Unidos de América
Dr. Elvis Amoroso, Contralor General, Venezuela

El Presidente
Michael Hix (EE.UU.)

La Editora y Vicepresidenta
Jessica Du (EE.UU.)

Editor invitado
Denis Gettliffe (Francia)

Administración y Operaciones
Peter Knopes (EE.UU.)
Tonita Gillich (EE.UU.)

Los Editores asociados
Secretaría de AFROSAI
Secretaría ARABOSAI
Secretaría ASOSAI
Secretaría CAROSAI
Secretaría EUROSAI
Secretaría OLACEFS
Secretaría PASAI
Secretaría General de INTOSAI
Oficina del Auditor General, Canadá
Oficina del Auditor General, Túnez
Oficina del Auditor General, Venezuela
Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos

INTERNATIONAL JOURNAL
OF GOVERNMENT AUDITING

T2 2024 - EFS con competencias jurisdiccionales
Vol. 51, No. 2

La Revista Internacional de Auditoría Gubernamental se publica trimestralmente en alemán, árabe, español, francés e inglés en nombre de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). La Revista, que es un órgano oficial de la INTOSAI, se dedica al avance de los procedimientos y técnicas de auditoría gubernamental. Las opiniones y creencias expresadas son las de los colaboradores individuales y no reflejan necesariamente las opiniones o políticas de la organización.

Los editores invitan a la presentación de artículos, informes especiales y noticias, que deben enviarse a las oficinas editoriales en:

U.S. Government Accountability Office
441 G Street, NW, despacho 7814
Washington, D.C. 20548
EE.UU.

Correo electrónico: intosaijournal@gao.gov

Dado el uso de la Revista como herramienta de enseñanza, los artículos con más probabilidades de ser aceptados son los que tratan aspectos pragmáticos de la fiscalización del sector público. Entre ellos se incluyen estudios de casos, ideas sobre nuevas metodologías de fiscalización o detalles sobre programas de formación en fiscalización. Los artículos que tratan principalmente de teoría no serían apropiados. Las directrices para la presentación de artículos se encuentran en https://intosaijournal.org/submit-an-article/.

La Revista se distribuye electrónicamente a los miembros de INTOSAI y otras partes interesadas sin coste alguno. Está disponible en línea en intosaijournal . org e intosai.org, y poniéndose en contacto con la Revista a través del correo electrónico intosaijournal@gao.gov.

Fuente de la portada: Adobe Stock Images, estudio Rames.

TABLA DE CONTENIDO

EN ESTA EDICIÓN

CARTA DEL PRESIDENTE DE LA REVISTA

Carta del Presidente de la Revista 4

EDITORIAL

Larga vida a las funciones jurisdiccionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) 7

El Foro de Entidades Fiscalizadoras Superiores con Funciones Jurisdiccionales: su significado para la función jurisdiccional en la esfera pública 11

ARTÍCULO DE FONDO: PRESENTACIÓN DEL MODELO JURISDICCIONAL

Panorámica de los diferentes modelos de EFS con especial atención al modelo jurisdiccional 15

ARTÍCULO DE FONDO: *ESFUERZOS DE LA INTOSAI PARA APOYAR Y FORTALECER A LAS EFS CON PODERES JURISDICCIONALES*

La norma INTOSAI-P 50 21

Orientaciones para la aplicación de los 12 principios de la INTOSAI-P 50 26

Las siete ventajas esenciales del ejercicio de la función jurisdiccional por parte de las EFS 29

ARTÍCULO DE FONDO: *LAS EFS CON COMPETENCIAS JURISDICCIONALES Y LAS NUEVAS REFORMAS*

La EFS de Letonia y su práctica de recuperación de pérdidas 35

Más allá de la auditoría y la elaboración de informes: la ampliación de las atribuciones del Auditor General de Sudáfrica (AGSA) para reforzar los mecanismos de rendición de cuentas 41

La Evolución del Consejo Honorario del Código de Ética: el fortalecimiento de la jurisdicción de la EFS de Indonesia 48

El nuevo régimen de responsabilidad financiera de los gestores públicos, el corazón del ecosistema de integridad pública 54

Las fiscalías en el ámbito de la jurisdicción de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, su papel e importancia para el debido proceso legal: Un repaso a las conclusiones de una encuesta mundial 58

Control jurisdiccional del Tribunal de Cuentas de Madagascar: retos y perspectivas 66

Objetivos actuales de la Cour des comptes de Burundi: ajustarse a las normas internacionales para las jurisdicciones financieras y empezar a ejercer su función jurisdiccional 74

La relación entre la auditoría y la ejecución de la responsabilidad financiera: experiencias de la EFS de Portugal 86

Las “Trajetórias Profissionais” en la función jurisdiccional: un estudio de caso del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil 92

Los retos de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas de España en una sociedad moderna 97

El papel de la EFS de Marruecos en la lucha contra el fraude 103

Deberes y poderes de la Comisión Estatal de Auditoría de Tailandia para imponer sanciones administrativas 108

La lucha de la Corte dei conti contra el fraude en los fondos de la Unión Europea y en el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia a través de sus actividades jurisdiccionales 113

Las especificidades de las actividades jurisdiccionales de la Corte dei conti italiana 118

ARTÍCULO DE FONDO: *DEFENSA COLECTIVA DE UNAS EFS EFICACES*

El 7o Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales se reúne en Bangkok, 16 - 17 de octubre de 2023: Oficina Estatal de Auditoría del Reino de Tailandia 123

El desarrollo de enfoques pertinentes e innovadores para apoyar la independencia de las EFS: experiencias con el Mecanismo de Promoción Rápida de la Independencia de las EFS (SIRAM) 133

El MMD EFS, una herramienta para todas las EFS, ¡incluidas aquellas con funciones jurisdiccionales! Indicadores actualizados para evaluar las actividades jurisdiccionales 138



Fuente: M. Hix

Carta del Presidente de la Revista

Por Michael Hix, Presidente de la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental

Estimados colegas,

Espero que este mensaje os encuentre a vosotros, a vuestros colegas y a vuestras familias con buena salud y ánimo. Me gustaría agradecerte tu continuo apoyo, tus contribuciones y tu interés por la Revista de INTOSAI. Como Presidente de la Revista, te estoy muy agradecido por tus continuos esfuerzos para ayudarnos a ofrecer un contenido oportuno, informativo y útil para la comunidad de INTOSAI y nuestras principales partes interesadas.

CARTA DEL PRESIDENTE DE LA REVISTA

Me complace especialmente que nuestro número de lectores y nuestro alcance sean mayores que nunca, y que ahora las ediciones trimestrales de la Revista estén disponibles en línea y en dispositivos móviles en las cinco lenguas oficiales de INTOSAI.

Además, nuestra audiencia en las redes sociales sigue creciendo y esto nos proporciona una plataforma excelente para compartir información y noticias de interés para nuestra comunidad. Mientras escribo esta nota desde Kampala, Uganda, donde estoy asistiendo a la Reunión del Comité Directivo de AFROSAI-E y de Revisión Estratégica de Visión 2029, me complace informaros de que cientos de vosotros estáis siguiendo nuestra cobertura de esta reunión en las redes sociales.

Estos logros no serían posibles sin tu continuo apoyo e interés, y sin los incansables y constructivos esfuerzos del personal y de los miembros de la Junta Directiva de la Revista. Y esto me lleva a reconocer las destacadas contribuciones del Sr. Chuck Young, Director General de Asuntos Públicos de la GAO y Miembro del Consejo de la Revista de INTOSAI, que se jubilará de la GAO de EE.UU. a finales de mayo de 2024. El Sr. Young forma parte del Consejo de la Revista de la INTOSAI desde 2016.



Chuck Young. Fuente: U.S. GAO

CARTA DEL PRESIDENTE DE LA REVISTA

Los logros y contribuciones del Sr. Young a la GAO, al Journal y a las partes interesadas externas merecen un reconocimiento especial. A lo largo de su mandato en la GAO y en los ocho años como miembro del Consejo de la Revista, ha estado a la vanguardia de los esfuerzos por modernizar las prácticas de comunicación externa mediante una comunicación concisa y clara, y el uso de las nuevas tecnologías. El Sr. Young ha compartido sus conocimientos con varias regiones de INTOSAI para ayudar a crear capacidades, ha contribuido con artículos a la Revista y ha proporcionado cobertura a eventos clave de INTOSAI. Además, el Sr. Young ha formado parte con entusiasmo del Grupo de Trabajo sobre Comunicación de la INTOSAI, compartiendo su experiencia en estrategia de comunicación con la comunidad de la INTOSAI.

Estoy especialmente agradecido al Sr. Young por su orientación y sus ideas cuando modernizamos el sitio web y las redes sociales del Journal para satisfacer mejor las necesidades de nuestro público. La comunidad de INTOSAI se ha beneficiado enormemente de sus conocimientos y experiencia, y sus contribuciones perdurarán más allá de su mandato en el Consejo de la Revista.

Así pues, me gustaría dar las gracias al Sr. Young en nombre del personal y del consejo del Journal, y desearle a él y a su familia todo lo mejor ahora que entra en una merecida jubilación y en una nueva etapa de su vida.

Del mismo modo, hago llegar mis mejores deseos a la audiencia de la Revista, y pronto proporcionaré información actualizada sobre la nueva composición del consejo.

- Michael Hix, Presidente de la Revista de la INTOSAI

EDITORIAL



Pierre Moscovici, Primer Presidente de la Cour des comptes francesa. Fuente: Cour des Comptes, Francia

Larga vida a las funciones jurisdiccionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)

Por Pierre Moscovici, Primer Presidente de la Cour des comptes francesa, Copresidente del Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales

Estimada lectoras, estimados lectores, queridas y queridos colegas:

Me enorgullece presentarles este número especial de la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental dedicado a las EFS con funciones jurisdiccionales, un tema propuesto en su momento por la Cour des comptes francesa y que la Revista y su Vicepresidenta, Jessica Du, han respaldado más allá de nuestras expectativas, lo que constituye para mí un motivo de satisfacción y de agradecimiento.

EDITORIAL

Alrededor del 25% de todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) representadas en la INTOSAI desempeñan actividades jurisdiccionales. La mayoría de ellas se encuentran en las regiones de habla francesa, española y portuguesa, pero representan un modelo atractivo que trasciende estas esferas lingüísticas y culturales: Letonia, Sudáfrica y Tailandia han dotado hace poco a sus EFS de una nueva competencia y de una organización adecuada para sancionar el mal uso de fondos públicos. Otras, como las de Indonesia o Vietnam, están deseando recibir nuevos poderes jurisdiccionales o funciones equivalentes. Es, además, un modelo en evolución: el legislador francés acaba de reformar radicalmente el régimen de responsabilidades de los gestores públicos, vigente desde hacía décadas.

Si bien suponen un porcentaje nada desdeñable de las EFS representadas en la INTOSAI, las EFS investidas de poderes jurisdiccionales son menos numerosas que aquellas que adoptaron el modelo de organismo independiente adscrito al Parlamento, encargado del control de las cuentas del Estado y la evaluación de las políticas públicas en nombre del Parlamento.

> *En principio, creemos que nuestros poderes jurisdiccionales nos confieren un valor añadido, una independencia reforzada que beneficia a todas las misiones que lleva a cabo una EFS, una competencia que puede ampliar y complementar los hallazgos y las recomendaciones del auditor.*
> - Pierre Moscovici

En consecuencia, la naturaleza de estas EFS con funciones jurisdiccionales, sus misiones y funciones, pueden verse en gran medida ignoradas, mal entendidas o infravaloradas, y el objetivo de este número especial reside precisamente en ayudarles a todos ustedes a entender mejor qué son y cómo trabajan y desempeñan sus tareas. Asimismo, esperamos impulsar una mejor comprensión de los beneficios que las EFS jurisdiccionales son susceptibles de aportar a la sociedad. Hemos identificado siete ventajas esenciales derivadas del ejercicio de las funciones jurisdiccionales por parte de las EFS, que también les expondremos en detalle en la presente edición especial.

¿Qué hacemos?

Una EFS dispone de potestad jurisdiccional cuando ha recibido el mandato legal de sancionar a una persona por una irregularidad o un daño relacionado con el uso de fondos públicos que sean de la competencia de la EFS e imputables a esa persona, tras un procedimiento contradictorio.

EDITORIAL

Las EFS dotadas de un mandato jurisdiccional se caracterizan por la diversidad de formas y procedimientos, así como por la singularidad de las legislaciones nacionales que determinan sus competencias y su organización. Pero su propósito común siempre será el mismo: garantizar a los ciudadanos la efectividad del principio de rendición de cuentas, permitiendo a la EFS actuar no solo como auditor, sino también como juez.

Y es muy importante entender que las dos funciones, la de enjuiciar y la de auditar, no se excluyen mutuamente, sino que, al contrario, se complementan.

¿Por qué lo hacemos?

En principio, creemos que nuestros poderes jurisdiccionales nos confieren un valor añadido, una independencia reforzada que beneficia a todas las misiones que lleva a cabo una EFS, una competencia que puede ampliar y complementar los hallazgos y las recomendaciones del auditor. El profundo conocimiento que la EFS tiene de los organismos públicos sometidos regularmente a su fiscalización y jurisdicción constituye una baza innegable para identificar las prácticas irregulares más frecuentes y sancionarlas ella misma o remitir a los gestores públicos infractores a las autoridades judiciales competentes, si los hechos son de carácter penal. Es como si la función jurisdiccional se convirtiera en el brazo armado de la EFS, lo que resulta muy útil en este tipo de casos.

Cumplimos nuestras misiones con y gracias a la máxima independencia que nos confiere la naturaleza misma de nuestra función jurisdiccional: en virtud del estatuto de tribunal (u órgano afín) que implica y de las garantías que ello exige, la EFS con funciones jurisdiccionales goza de una mayor independencia en el desempeño de dichas funciones. Y esta independencia repercute necesariamente en el ejercicio de las tareas no jurisdiccionales de la EFS.

Por tanto, este valor añadido no solo beneficia a las EFS, sino también y, sobre todo, a la sociedad en su conjunto. En efecto, el ejercicio efectivo, con arreglo a las normas profesionales, de las competencias jurisdiccionales de una EFS mejora la gobernanza de los Estados, refuerza la confianza de la ciudadanía en la gestión de los fondos públicos, supone una señal tangible de la obligación de rendir cuentas de los gestores e incrementa, por ende, la credibilidad y la legitimidad de los dirigentes.

¿Cómo lo hacemos?

Es importante comprender que las funciones jurisdiccionales se ejecutan generalmente con la ayuda de un fiscal, que suele ser el responsable de lo que llamamos “iniciar la acción pública” (procedimientos judiciales).

En tanto que EFS con funciones jurisdiccionales, llevamos a cabo nuestras fiscalizaciones no solo en estricto cumplimiento de las normas internacionales de auditoría de la INTOSAI, sino también conforme a la cultura original de la prueba y la verificación, la base del “principio de contradicción”, y seguimos unas reglas de procedimiento y normas profesionales y éticas particularmente exigentes, garantizando así un control de calidad integrado.

EDITORIAL

Estos principios han sido definidos en la INTOSAI-P 50 gracias al arduo trabajo realizado en el seno del Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales, creado en París en 2015, y se inscriben ahora en los Principios fundamentales de la INTOSAI. La INTOSAI-P 50 forma parte integrante del "Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI" (IFPP), y sus 12 principios están dirigidos a ser utilizados conjuntamente con todos los demás pronunciamientos profesionales: la INTOSAI-P 50 no contradice a ninguno de ellos.

Por otra parte, la INTOSAI-P 50 contribuye a llenar un vacío: es la pieza que faltaba en un rompecabezas formado por numerosos pronunciamientos profesionales en los que la actividad jurisdiccional de las EFS se mencionaba, pero, hasta ahora, sin llegar a definirse nunca.

Las orientaciones destinadas a ayudar a las EFS con poderes jurisdiccionales en el desarrollo o la aplicación de los 12 principios establecidos en la INTOSAI-P 50 ya han sido redactadas por el Foro y en breve, espero, podrán ser aprobadas formalmente por el Comité de Compartir Conocimientos (KSC).

Las EFS con funciones jurisdiccionales están decididas a proseguir sus esf

uerzos conjuntos, tanto en el seno de la INTOSAI como en el exterior, a compartir sus conocimientos e intercambiar las mejores prácticas, y a obtener el pleno reconocimiento de su especificidad y de los beneficios que aportan a la sociedad.

Convencidas de que tienen algo interesante que compartir con la comunidad de la INTOSAI, las EFS con funciones jurisdiccionales se enorgullecen de presentarse a sus pares de todo el mundo a través de este número especial.

Espero que su lectura les resulte informativa y útil.

- Pierre Moscovici

Cour des comptes

EDITORIAL



Dr. Mauricio Torres, Contralor General del Estado de la República del Ecuador.
Fuente: Contraloría General del Estado, Ecuador

El Foro de Entidades Fiscalizadoras Superiores con Funciones Jurisdiccionales: su significado para la función jurisdiccional en la esfera pública

Por: PhD. Mauricio Torres, Contralor General del Estado de la República del Ecuador

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) con funciones jurisdiccionales constituyen, en todo el mundo, aproximadamente una cuarta parte de los miembros de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Tal y como señalan Pompe et. al (2022), estas EFS no solo auditan, sino que también asumen un papel crucial en el procedimiento decisorio y la gestión de fondos públicos. Las EFS con funciones jurisdiccionales se han convertido en un faro de transparencia y rendición de cuentas, en la medida en que examinan las cuentas e imponen sanciones cuando detectan una mala gestión o irregularidades financieras en la administración pública.

EL EDITORIAL

El Foro de Entidades Fiscalizadoras Superiores con Funciones Jurisdiccionales surgió del Grupo de Trabajo sobre Valor y Beneficios (WGVB) de la INTOSAI, con el objetivo de poner de relieve las diferencias fundamentales inherentes a estas entidades. El establecimiento del Foro en París, el 13 de noviembre de 2015, representó un hito al definir los valores y las características esenciales de las EFS con funciones jurisdiccionales. Por otra parte, la Declaración de París de 9 de diciembre de 2016, en la que colaboraron cuarenta Entidades Fiscalizadoras Superiores, plasmó el compromiso de promover valores compartidos y un programa de acción conjunto a fin de consolidar la presencia de estas EFS en el seno de la INTOSAI. Esto incluía la integración de sus características en las normas profesionales de la INTOSAI, la revisión de los criterios en materia de actividad jurisdiccional en el Marco para la Medición del Desempeño de la INTOSAI y el fortalecimiento de la independencia de los fiscales o jueces de las EFS.

> *"Juntos, estos principios fundacionales establecen un marco sólido que facilita un funcionamiento eficaz, justo e independiente, fortaleciendo la integridad del sector público y fomentando la confianza de la ciudadanía en las instituciones de control y en la justicia que imparten las EFS."*
>
> - Mauricio Torres

En este sentido, los 12 principios de la INTOSAI-P 50 son los pilares fundamentales que establecen la manera en la que el marco legal nacional debe proporcionarles a las EFS las herramientas necesarias para llevar a cabo sus actividades jurisdiccionales y asegurar así su eficacia, legalidad e independencia. Estos principios refuerzan el valor y el beneficio de las EFS con funciones jurisdiccionales (Pompe et al., 2022).

A tal efecto, es importante destacar que la búsqueda de una mayor independencia resulta fundamental, ya que gracias a ella las EFS pueden funcionar sin influencias indebidas por parte de los poderes del Estado. Este reconocimiento se consagra en la Declaración de México, que engloba la independencia institucional, funcional y financiera de las EFS y vela por su autonomía en varias dimensiones, un tema que se ha reforzado en la INTOSAI-P 50, reivindicando explícitamente la independencia de los jueces y de sus decisiones. Juntos, estos principios fundacionales establecen un marco sólido que facilita un funcionamiento eficaz, justo e independiente, fortaleciendo la integridad del sector público y fomentando la confianza de la ciudadanía en las instituciones de control y en la justicia que imparten las EFS.

EL EDITORIAL

La Contraloría General del Estado del Ecuador se ha visto ante importantes retos en términos de independencia financiera y administrativa, que afectan a su labor de auditoría. Ello ha llevado a amplios debates constitucionales y litigios judiciales a efectos de promover una mayor separación de funciones y facilitar una supervisión efectiva por parte de la entidad fiscalizadora ecuatoriana. Estos conflictos, cabría decir, se intensifican y hacen más evidentes en un modelo que busca la rendición de cuentas a través de dos instancias: una dedicada al control mediante auditoría y otra al procedimiento decisorio, allí donde las instancias estatales recurren a prácticas no éticas limitando el acceso a la información necesaria para la realización de una auditoría o para la comprobación de indicios de responsabilidad penal, evidencia esencial para que el caso sea presentado ante la Procuraduría General del Estado.

Por todo lo anterior, resulta fundamental destacar en esta tribuna el surgimiento y desarrollo del Foro, que ha demostrado que no solo busca normar y generar estándares de mejores prácticas para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las EFS, sino que también promueve el diálogo activo para luchar eficazmente contra los problemas en materia de independencia, fraude, corrupción e ineficiencia, alineándose con otras iniciativas de la INTOSAI y sus Grupos Regionales. De esta forma, queda reflejado el compromiso continuo con la mejora de la gestión de los fondos públicos, la consolidación de un marco de integridad financiera sólido, razonable y fiable, la defensa de la independencia y el intercambio de información internacional e interinstitucional con miras a seguir desarrollando los procedimientos jurisdiccionales en asuntos civiles, administrativos, o aquellos de los que se deriven indicios de responsabilidad penal.



Dr. Mauricio Torres, Contralor General del Estado de la República del Ecuador.
Fuente: Contraloría General del Estado, Ecuador

EL EDITORIAL

Resulta importante valorar todos los pasos dados por el Foro y, en particular, la reunión celebrada en Bangkok los días 16 y 17 de octubre de 2023, en la que sus miembros optaron por la creación de una nueva estructura del Foro, incluyendo a JuriSAI como posible entidad adscrita. Esto acercaría al Foro de Entidades Fiscalizadoras Superiores con Funciones Jurisdiccionales a su reconocimiento oficial por parte de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

La búsqueda del reconocimiento oficial en el seno de la INTOSAI y la adopción de las orientaciones de la INTOSAI-P 50 constituyen pasos fundamentales para las EFS con funciones jurisdiccionales, de cara a reforzar su papel y su conformidad legal frente al sector público y en la esfera global.

Tal logro no solo reconocería la función singular de estas entidades, sino que facilitaría también una adopción y aplicación más amplias de los Principios de la INTOSAI-P 50, permitiendo a las EFS cumplir sus mandatos y servir al interés público con una mayor independencia y profesionalidad.

- Mauricio Torres, PhD.

Bibliografía

1. INTOSAI-P-10. «Declaración de México sobre la Independencia de las EFS». De INTOSAI. 2007
2. INTOSAI-P - 50. «Principios de las actividades jurisdiccionales de las EFS». De INTOSAI. 2019.
3. Declaración de París. «Declaración de París de las EFS con funciones jurisdiccionales del Foro de EFS con funciones jurisdiccionales». De Foro de EFS con funciones jurisdiccionales. 2016.
4. Pompe, Sebastián, y otros. «El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores frente a la corrupción, incluso en contextos de emergencia». En La buena gobernanza en el África Subsahariana. Fondo Monetario Internacional, 2022.



Fuente: Contraloría General del Estado, Ecuador



Fuente: Cour des Comptes

Panorámica de los diferentes modelos de EFS con especial atención al modelo jurisdiccional

Por Gilles Miller, Consejero miembro y oficial de enlace del Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales de la Cour des comptes francesa

Introducción

En el mundo coexisten tres modelos de entidades fiscalizadoras superiores, con diversas variantes. Todos ellos cuentan con una dilatada historia, que a veces incluso se remonta a la Edad Media, si bien fueron renovados y desarrollados entre el siglo XVIII y principios del siglo siguiente, cuando se constituyeron los Estados modernos.

1 Modelo de Westminster o parlamentario:

Creado a la sombra del Parlamento de Westminster, se trata de un organismo independiente, pero adscrito al Parlamento, que audita las cuentas gubernamentales y evalúa las políticas públicas en nombre del poder legislativo. Originario del Reino Unido, este modelo se ha generalizado en todos los países de cultura británica o anglosajona, empezando por Estados Unidos, así como en los países escandinavos.

2 Modelo de consejo o colegiado:

Desarrollado en Alemania, desde donde se ha extendido a Europa Central y Oriental, es un modelo de tribunales de cuentas que funcionan sobre la base de una organización colegiada, pero sin competencias jurisdiccionales.

3 Modelo judicial o napoleónico:

Por último, unos cincuenta países cuentan con EFS que actúan a la vez como auditor y como juez, habiendo configurado la función jurisdiccional su proceso colegiado de toma de decisiones, su estatuto de órgano equidistante entre el Parlamento y el gobierno, así como su cultura de la prueba y del procedimiento contradictorio, base del respeto de los derechos de defensa. Si bien Francia aportó en su día la matriz, este modelo se ha ido difundiendo por toda la región mediterránea, hasta Oriente Medio, y a todas las naciones de habla francesa o portuguesa, incluido Brasil, así como a un buen número de países hispanoparlantes.

Enfoque del modelo judicial

El modelo judicial o napoleónico resulta atractivo para las EFS: varios países que adoptaron el "modelo Westminster" han dotado recientemente a sus EFS de una nueva competencia y una organización apropiada para sancionar el mal uso de dinero público. Es el caso de la República de Sudáfrica, de Tailandia y de Letonia, y la lista no acaba ahí... En la América Latina hispanohablante, varias "oficinas de auditoría" o Contralorías combinan la función jurisdiccional (heredada del Tribunal de Cuentas español) con una organización que sigue el modelo anglosajón.

Pero, ¿qué enjuician exactamente estas EFS?

En detalle, sus atribuciones varían de un país a otro, pero todas comparten un origen común y, sobre todo, un mismo propósito: obligar a todos los gestores públicos a rendir cuentas de las consecuencias de su gestión.

Cabe afirmar, sin temor a equivocarse, que el control judicial de las cuentas públicas surgió con el doble alumbramiento de las figuras del Estado y la Hacienda Pública.
En su origen, hace varios siglos, el principal objetivo consistía en garantizar que los funcionarios públicos encargados de recaudar los ingresos y ejecutar los gastos pudieran justificar todas las operaciones registradas en sus cuentas. Debido a que tales verificaciones requerían conocimientos y pericia especiales, muy pronto se creó una institución especializada en técnicas de control. Y como una cuenta se parece mucho a "un proceso judicial entre quien la rinde y aquel a quien se rinde", en palabras de Jean-Jacques Régis de Cambacéres cuando explicaba a Napoleón I en 1807 las ventajas de un tribunal de cuentas jurisdiccional, la rendición de cuentas adoptó muy pronto un formato jurisdiccional.

Este modelo inicial de administración y gobernanza se convirtió en un referente a imitar y fue exportado a todo el mundo. Con una estricta separación entre las funciones del "ordenador" o gestor público y las de "cajero" o contable, obligado a la rendición anual de cuentas ante un "juez de cuentas" o auditor, sigue estando muy extendido, si bien ha evolucionado considerablemente.

Así, el foco de la actividad jurisdiccional de los tribunales de cuentas ha pasado a centrarse, en todas partes (y a velocidades variables según las legislaciones nacionales y el grado de madurez alcanzado por los sistemas nacionales de contabilidad pública), en la responsabilidad de los gestores. Ahora se considera a los gestores como los principales actores de la gestión pública, mientras que los contables públicos son vistos, de facto si no de iure, como subsidiarios. En numerosos países coexisten los dos sistemas de responsabilidad (gestores por un lado y contables públicos, por otro). Algunos los han fusionado en un único sistema de rendición de cuentas (Portugal estuvo entre los primeros, en 1971). En cambio, los países que procedieron a introducir un régimen de responsabilidad jurisdiccional más recientemente (como la República de Sudáfrica o Letonia, por ejemplo), diseñaron desde el principio un sistema enfocado a los gestores públicos.

El volumen de decisiones jurisdiccionales depende de varios factores: el tamaño del país y el número de personas potencialmente afectadas, la madurez del sistema, la definición de las infracciones, la política seguida por la fiscalía, etc. La mayoría de las veces, el número de resoluciones se cuenta por decenas, pero algunas EFS, como la Corte dei conti en Italia, emiten varios centenares de fallos, llegando incluso a varios miles el Tribunal de Contas de Brasil. En cualquier caso, no estamos hablando de una actividad marginal.

Con todo, la organización de la jurisdicción y las normas de procedimiento difieren mucho de un país a otro. He aquí algunos ejemplos.

En un primer caso, la finalidad será reparadora y el gestor será condenado, no por su conducta ilícita, sino por el perjuicio que ha causado y que deberá indemnizar. En este supuesto, la EFS funcionará según el modelo de jurisdicción penal, que sanciona a los autores de una falta con una multa o incluso con una sanción profesional (es la opción que el legislador francés acaba de adoptar para la Cour des comptes, reformando en profundidad un sistema centenario). Además, existen varios sistemas mixtos que, según los casos, imponen el pago de una multa o una indemnización por los daños sufridos. En general, el perjuicio que justifica la condena debe ser económico, aunque algunas EFS pueden sancionar también el daño moral o el daño a la imagen.

Las normas de procedimiento también se diferencian en función de si la EFS actúa como juez reparador o como juez "de lo penal" que impone sanciones. En este último caso, los requisitos de un "juicio justo" son mucho más estrictos.

En las EFS con finalidad "penal/represiva", la lista de infracciones varía con arreglo a la legislación de cada Estado. Hay grandes diferencias entre las legislaciones. En Marruecos, la Cour des comptes puede sancionar cualquier infracción de una norma de gestión. En Senegal, la ley incluye el "despilfarro" entre las infracciones punibles. En Francia, en cambio, la condena requiere la prueba de que la infracción haya revestido cierta gravedad y causado un perjuicio financiero significativo, o de que el autor haya sacado de ella un beneficio personal.

Además, la lista de personas susceptibles de enjuiciamiento no será la misma de un país a otro. La principal diferencia atañe al personal político, principalmente los miembros del gobierno (e incluso los jefes de Estado) que, en la mayoría de los países, no están sujetos a la justiciabilidad de la EFS, si bien existen algunas excepciones notorias. Los representantes electos locales (alcaldes, por ejemplo) suelen beneficiarse de un régimen parcialmente derogatorio.

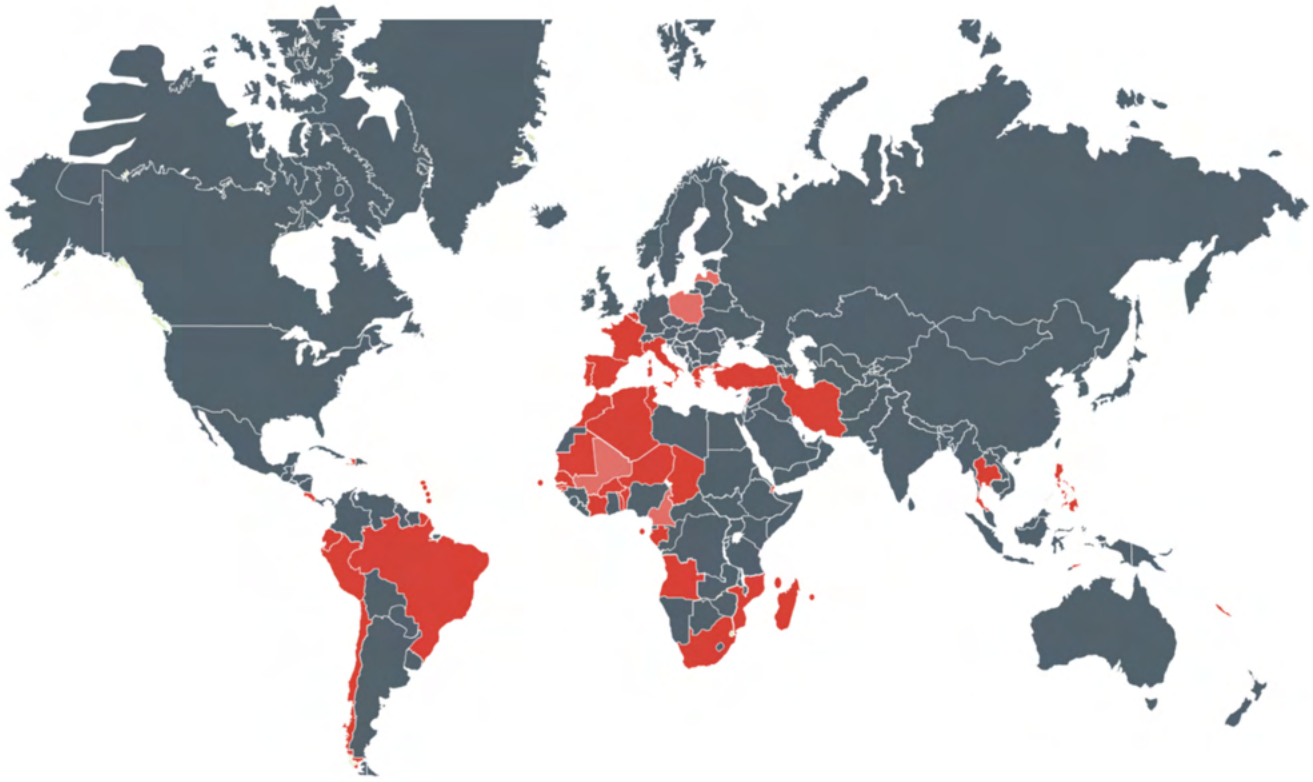
Por último, el papel del fiscal, allí donde existe, también varía considerablemente de un sistema a otro. En general, la función del fiscal es "iniciar la acción pública", lo que no significa que otras autoridades, ya sean administrativas, políticas o judiciales, no puedan también someter casos a la jurisdicción de la EFS. Es en Italia donde su función parece más desarrollada, ya que el Procuratore generale no solo es responsable del enjuiciamiento, sino también de la instrucción y la vista del caso (para lo que cuenta con un gran número de personal especializado), pudiendo ordenar medidas cautelares de carácter financiero. La organización de la fiscalía cambia de un país a otro, en función de la legislación nacional: generalmente, existe un fiscal específico para cada tribunal de cuentas; pero en algunos países (por ejemplo, España), existe una fiscalía nacional (un fiscal único para todas las jurisdicciones del país), con una sección dedicada a la EFS jurisdiccional.

La diversidad de formas y procedimientos, así como la singularidad de las legislaciones nacionales que determinan sus competencias y organización, caracterizan a las EFS con un mandato jurisdiccional. Pero su propósito común siempre es el mismo: garantizar a los ciudadanos la efectividad del principio de rendición de cuentas, permitiendo a la EFS actuar no solo como auditor, sino también como juez.

El ejercicio eficaz, conforme a las normas profesionales, de las competencias jurisdiccionales de una EFS mejora la gobernanza de los Estados, fortalece la confianza de la ciudadanía en la gestión de los fondos públicos y, como resultado, refuerza la credibilidad y la legitimidad de los dirigentes.



El autor, Gilles Miller. Fuente: Tribunal de Cuentas



Mapa de países que tienen EFS con poderes jurisdiccionales y miembros del Foro de EFS Jurisdiccionales.

Leyenda:
Rojo: Miembros del Foro de EFS Jurisdiccionales
Rojo claro: Observadores del Foro de EFS Jurisdiccionales

Fuente: Cour des comptes francesa



El autor, Gilles Miller. Fuente: Cour des comptes francesa

La norma INTOSAI-P 50

Por Gilles Miller, Consejero miembro y oficial de enlace del Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales de la Cour des comptes francesa

Los Principios Fundamentales de la INTOSAI figuran en la cúspide de los pronunciamientos profesionales de la INTOSAI, inmediatamente después de las Declaraciones de Lima y México, que representan la "Carta Magna" del control externo de las finanzas públicas y definen las condiciones para su funcionamiento independiente y eficaz. Hasta la fecha, en 2024, existen tres documentos al respecto: uno dedicado al valor y los beneficios que las EFS aportan a los ciudadanos (INTOSAI-P 12), otro a la transparencia y la rendición de cuentas (INTOSAI-P 20), y un tercero que establece los 12 principios que deben guiar la actuación de las EFS con atribuciones jurisdiccionales en el ejercicio de sus funciones.

Se trata de la norma INTOSAI-P 50, adoptada en el XXIII INCOSAI (en septiembre de 2019), y cuyo objetivo es ayudar a las EFS miembros de la INTOSAI dotadas de atribuciones jurisdiccionales a desarrollar su propio enfoque profesional, de conformidad con su mandato y las leyes y reglamentos de su país. Plasmada en un documento compartido elaborado en concertación con el Foro para Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI (FIPP), fue validada por la INTOSAI y su finalidad es servir de referencia a todas las EFS ya concernidas o susceptibles de ser llamadas a desarrollar una actividad jurisdiccional.

Una EFS es considerada una "EFS jurisdiccional", esto es, una EFS con funciones jurisdiccionales, cuando su mandato y su organización le permiten realizar no solo todos los tipos de auditoría que una EFS debe ejecutar, sino cuando, además, está investida de la facultad de pronunciarse sobre la responsabilidad de las personas sujetas a la ley en caso de irregularidades o mala gestión. En este sentido, las actividades jurisdiccionales no se corresponden con las auditorías financieras, de rendimiento o de cumplimiento, aunque puedan llevarse a cabo en conjunción con las mismas o como continuación de ellas. De ahí que los procedimientos jurisdiccionales deban ajustarse a unos principios particularmente exigentes, puesto que tienen un impacto directo en la situación personal de los individuos y su vulneración amenaza directamente a la propia decisión jurisdiccional.

Como es lógico, la INTOSAI-P 50 forma parte integrante del "Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI" (IFPP), y sus principios están destinados a ser utilizados conjuntamente con todos los demás pronunciamientos profesionales: la INTOSAI-P 50 no entra en contradicción con ninguno de ellos. Por otra parte, la INTOSAI-P 50 contribuye a llenar un vacío: es la pieza que faltaba en un rompecabezas formado por numerosos pronunciamientos profesionales (principios fundacionales y normas) en los que se menciona la actividad jurisdiccional de las EFS, pero sin definirla nunca. Por ejemplo, las Declaraciones de Lima y México evocan explícitamente, en el primer caso, la necesidad de obtener compensación por las pérdidas incurridas, que es una de las funciones de las EFS investidas de competencias jurisdiccionales, y en el segundo, la posibilidad de aplicar sanciones. Del mismo modo, la ISSAI 100 sobre principios fundamentales de auditoría del sector público, la ISSAI 130 sobre el Código de Ética, la ISSAI 400 y la ISSAI 4000 sobre principios y normas de auditoría de cumplimiento evocan las atribuciones de determinadas EFS, reconocidas como tribunales o investidas legalmente con potestad sancionadora, cuya definición remite a documentos de principio que no existían antes de la adopción de la INTOSAI P-50 en 2019.

La presentación oficial de los 12 principios en la norma INTOSAI-P 50 no sigue una lógica cronológica (es decir, los principios que siguen a continuación se describen independientemente de si se aplican al comienzo, en medio o al final del procedimiento jurisdiccional). En cambio, siguiendo otra lógica propia de varias normas de la INTOSAI, se exponen en un orden que va del más restringido (por ley, por principios externos a la EFS) al más libre (principios que una EFS puede aplicar de forma totalmente autónoma). Aquí están, tal y como aparecen en la INTOSAI-P 50.

1. La ley define el régimen de responsabilidad y sanción aplicable a las personas responsables en virtud de la ley ante las EFS.

Este es el principio de legalidad: es la ley la que define un régimen de responsabilidad ante un tribunal (naturaleza de la responsabilidad o tipología de las infracciones, penas y modalidades de sanción). Como es evidente, la EFS no puede erigirse en tribunal de pleno derecho y no puede sancionar un incumplimiento o una falta si la ley no ha definido con precisión las condiciones de su intervención.

2. Los miembros de las EFS que participen en las actividades jurisdiccionales deben gozar de garantías legales que garanticen explícitamente su independencia frente a las autoridades públicas.

El principio de independencia se refiere a las garantías de independencia de la EFS como tribunal o de su órgano jurisdiccional, así como de sus miembros en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

3. Las EFS deben tener facultades o derechos legales que garanticen su acceso a la información.

Este principio especifica que, a efectos de su actividad jurisdiccional y de las medidas de instrucción, la EFS debe disponer de un derecho absoluto de acceso a los documentos que permitan esclarecer la verdad.

4. Una irregularidad o una infracción puede ser atribuida a un gestor, administrador o funcionario público y castigada solo antes de transcurrido un tiempo razonable, computado desde el momento en que fue cometida o descubierta.

Este principio instituye un "derecho al olvido". Los hechos acaecidos hace demasiado tiempo deben beneficiarse de la prescripción. También es una invitación a acercar la fecha de los hechos reprobables a la de su sanción por la EFS con función jurisdiccional.

5. Toda sentencia de las EFS debe estar abierta para ser objetada y reconsiderada y está sujeta a apelación o anulación de acuerdo con la regulación nacional.

El derecho a interponer un recurso de apelación ante otro tribunal es una garantía de certeza y, por tanto, de calidad. Puede decirse que es consustancial al acto de juzgar.

6. Las EFS deben garantizar que las personas responsables ante ella tengan un juicio justo garantizado por los procedimientos legales.

El derecho a un juicio justo, garantizando el respeto absoluto de los derechos de defensa, es también consustancial al acto de juzgar.

7. La imparcialidad del proceso de juicio debe estar garantizada por las normas que rigen las actividades de las EFS jurisdiccionales y los procedimientos resultantes.

Mientras que el principio de independencia (2) es aplicable a la EFS como organismo, este principio de imparcialidad se aplica a cada uno de los miembros del panel de jueces.

8. El ejercicio de la función jurisdiccional debe manifestarse en decisiones jurídicas notificadas y ejecutadas.

La sanción de la responsabilidad personal del litigante debe ser efectiva. Este es el principio de la eficacia de la decisión jurisdiccional. Una EFS que no emitiera una decisión (res judicata), sino que se limitara a hacer propuestas sin fuerza de res judicata, no sería realmente un tribunal.

9. Una persona responsable en virtud de la ley no puede ser condenada por la misma irregularidad a varias sanciones de la misma naturaleza impuestas por la EFS.

Una persona responsable en virtud de la ley solo puede ser condenada por la misma irregularidad a sanciones de distinta naturaleza impuestas por la EFS y otros tribunales si la ley lo permite. En virtud de este principio, que a menudo se traduce con la expresión latina “Non bis in idem” o “Ne bis in idem”, los mismos hechos no pueden ser sancionados dos veces, al menos no en el mismo contexto. Del mismo modo, nadie puede ser condenado a pagar dos veces una indemnización por el mismo perjuicio.

10. Las EFS deben garantizar la calidad de los procedimientos jurisdiccionales mediante un control de calidad eficiente y sistemático.

La implementación de un control de calidad adecuado es una obligación para una EFS: en el caso de las EFS con funciones jurisdiccionales, esta obligación debe adaptarse a las particularidades de la toma de decisiones, que no pueden ser impugnadas ni cuestionadas salvo con arreglo a procedimientos específicos. No obstante, las estructuras y los procedimientos pueden ser objeto de medidas de control de calidad, contribuyendo así al aseguramiento de la calidad de la función jurisdiccional.

11. Las EFS deben completar el procedimiento jurisdiccional en un plazo razonable.

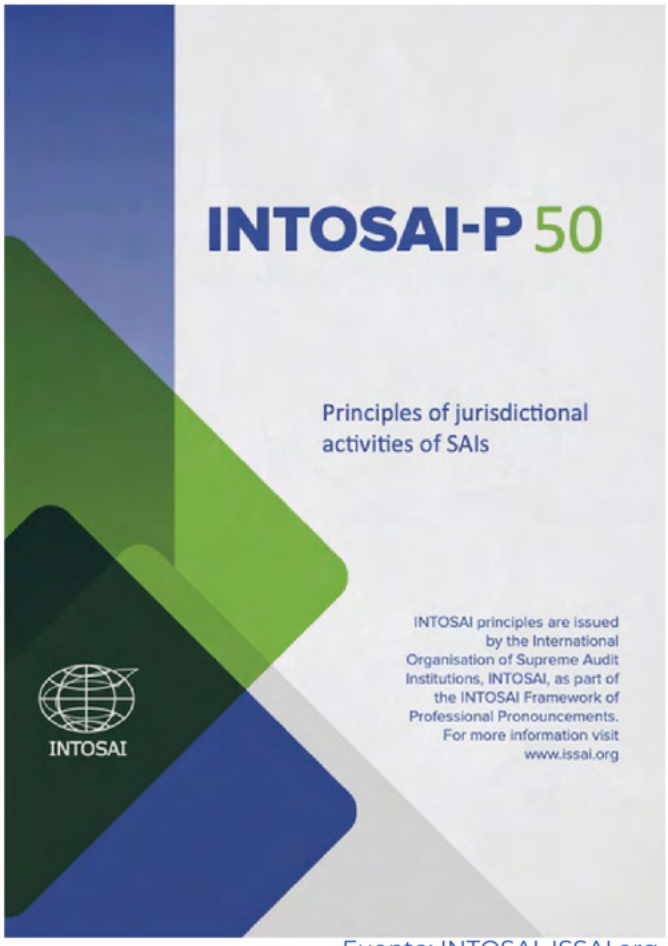
Los jueces y todos los que intervienen en el procedimiento son instados a no retrasar innecesariamente el procedimiento jurisdiccional. Sin embargo, las necesidades de la instrucción y el ejercicio de los derechos de recurso pueden ralentizarlo, sin que por ello se pueda invocar el requisito del plazo razonable.

12. Las EFS deben garantizar que las sentencias, al igual que cualquier decisión judicial, se dicten públicamente, respetando el secreto y las restricciones vinculadas a la confidencialidad que son legalmente obligatorias, así como la protección de los datos personales.

La EFS con funciones jurisdiccionales debe velar por el respeto de las normas de confidencialidad establecidas por la ley. Pero también debe contribuir a dar a conocer su jurisprudencia, con el fin de informar a la ciudadanía y a los litigantes (principio de comunicación).

Conclusión

Disponiendo ahora de estos 12 principios, las EFS investidas con atribuciones jurisdiccionales y encuadradas en el Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales han comenzado a redactar un proyecto de guía (GUID) con el objetivo de facilitar la puesta en práctica y la aplicación de estos principios que atañen al entorno muy específico y a la naturaleza propia de su actividad, así como de proporcionar, a modo de marco general de acción, un conjunto de orientaciones extraídas de las mejores prácticas, y sobre las que existe un amplio consenso. En marzo de 2024, este proyecto de guía ha sido presentado al KSC para su incorporación a las GUID de la INTOSAI (véase también el artículo siguiente en la presente edición de la Revista de la INTOSAI, dedicado a las orientaciones).



Fuente: INTOSAI, ISSAI.org

Orientaciones para la aplicación de los 12 principios de la INTOSAI-P 50

Por Gilles Miller, Consejero miembro y oficial de enlace del Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales de la Cour des comptes francesa

En su Asamblea General celebrada en Lisboa (Portugal) en septiembre de 2021, el Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales adoptó una guía con orientaciones destinadas a dar a conocer y a promover el ejercicio de las misiones jurisdiccionales y contenciosas por parte de las EFS investidas de esta competencia. Estas orientaciones proporcionan - e ilustran de forma muy concreta - el marco de referencia para dicho ejercicio en condiciones de independencia, objetividad o neutralidad, rigor jurídico, interés público y equidad, en consonancia con las normas internacionales más exigentes.

El objetivo de las orientaciones es prestar apoyo a las EFS con competencias jurisdiccionales a la hora de desarrollar o implementar los doce principios establecidos en la INTOSAI-P 50, que atañen al entorno específico de las actividades de las EFS investidas de tal mandato. Su redacción llevó casi un año y se basó en las respuestas muy detalladas a un cuestionario enviado a unas cuarenta EFS. A partir de la experiencia acumulada por estas EFS y de la observación comparativa de su organización y procedimientos, fue posible identificar un marco general de acción, bajo la consigna del "máximo denominador común".

Estas orientaciones conciernen prioritariamente a las "EFS jurisdiccionales", esto es, a las EFS con funciones jurisdiccionales que, según la definición de la INTOSAI-P 50, son aquellas que poseen la facultad de juzgar directamente la responsabilidad de los gestores o de los contables públicos en caso de identificar irregularidades o cuando sean requeridas para ello por parte de un tercero.

Como es lógico, se trata de una guía plenamente coherente con los principios fundamentales de auditoría del sector público (ISSAI 100, cuyo § 15 desarrolla). No contiene ningún requisito adicional relativo a la realización de una auditoría. Se dirige sobre todo a los actores del procedimiento jurisdiccional o contencioso, según se definen en la INTOSAI-P 50 y en la introducción a las propias orientaciones. Algunas de ellas, relativas a los medios de acción, están destinadas a la dirección o a la presidencia de la EFS.

En muchos aspectos, las orientaciones, indisociables de la INTOSAI-P 50, llenan un vacío y son la pieza que faltaba para "cubrir" todas las actividades de una EFS con funciones jurisdiccionales.

De hecho, en algunos de sus pronunciamientos profesionales, la INTOSAI ya ha reconocido la necesidad de tener en cuenta las especificidades de las EFS que son tribunales (ISSAI 100 "Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público"; ISSAI 130 "Código de Ética"; ISSAI 400 "Principios de la Auditoría de Cumplimiento"; e ISSAI 4000 sobre la norma de auditoría de cumplimiento), pero sin describir ni ilustrar lo que implica este particular tipo de mandato.

Para contribuir a una implementación eficaz, resulta útil precisar e ilustrar estos principios. En línea con la INTOSAI-P 50, las orientaciones pretenden, por tanto, complementar los numerosos pronunciamientos profesionales que simplemente aluden a la posibilidad, por parte de determinadas EFS, de juzgar y dictar una resolución.

Así pues, esta guía con sus orientaciones es la referencia a seguir para todas las EFS que correspondan a la definición dada, y ¡hasta para las que quieran adquirir competencias jurisdiccionales! En este sentido, presenta la mejor manera de aplicar los principios enunciados en la INTOSAI-P 50 y puede constituir, por tanto, un conjunto de preceptos y recomendaciones susceptibles de ayudar a las EFS que deseen acercarse a un modelo jurisdiccional o a las que el legislador esté considerando investir de atribuciones jurisdiccionales o contenciosas.

Cabe señalar que estas orientaciones no fueron precedidas por la elaboración de una norma ISSAI por dos razones:

- los doce principios que figuran en la INTOSAI-P 50 han sido definidos en términos lo suficientemente precisos como para servir de marco normativo común (el principio y sus requisitos figuran al inicio de cada capítulo de la guía);

- la intervención del legislador de cada país a efectos de definir la organización y los procedimientos de la EFS en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales no permite definir un marco obligatorio único.

En cambio, sí ha sido posible identificar un marco de acción ampliamente compartido a partir de la experiencia acumulada por las EFS con funciones jurisdiccionales y de la observación comparativa de su organización y procedimientos, según el principio del "máximo denominador común", como ya se ha mencionado antes.

La guía ya está lista para su publicación oficial y sería oportuno que ello tuviera lugar sin demasiada demora, por todas las razones ya enumeradas y que se resumen como sigue:

- una serie de pronunciamientos profesionales (y no los menos importantes) se refieren a las EFS que ejercen competencias propias de jueces, pero sin definirlas nunca. Es cierto que, desde 2019, la INTOSAI-P 50 ha llenado buena parte del vacío, pero muchas EFS con competencias jurisdiccionales sienten la necesidad de disponer de ilustraciones concretas de los principios, aunque tengan la autoridad de una norma;

- la guía refleja las mejores prácticas actuales en este ámbito; ofrece la garantía de una visión compartida de todos los aspectos de un juicio justo, de una decisión eficaz, de los poderes confiados al juez, a la autoridad de instrucción o al fiscal, etc.

- por último, es el resultado de la experiencia acumulada por más de 40 entidades fiscalizadoras superiores, algunas de las cuales ejercen como auditores y jueces desde hace varios siglos.



El autor, Denis Gettliffe. Fuente : Cour des comptes

Las siete ventajas esenciales del ejercicio de la función jurisdiccional por parte de las EFS

Por Denis Gettliffe, Responsable de la promoción de las actividades internacionales de la Cour des comptes francesa

Las EFS dotadas de poderes jurisdiccionales son, a menudo, mal entendidas y el valor de sus características específicas no suele apreciarse en su justa medida. Una EFS dispone de potestad jurisdiccional cuando ha recibido el mandato legal de sancionar a una persona en virtud de una irregularidad o un daño relacionado con el uso de fondos públicos que sean de la competencia de la EFS e imputables a dicha persona, tras el correspondiente procedimiento contradictorio.

La norma INTOSAI-P 50 define los 12 principios de las actividades jurisdiccionales de las EFS (que se describen con más detalle en el artículo anterior de este número especial).

ARTÍCULO DE FONDO

Alrededor del 25% de todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) representadas en la INTOSAI desempeñan actividades jurisdiccionales. El Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales, creado en París en 2015, reúne a estas EFS que desean explicar y promover su misión jurisdiccional.

En Lisboa, en 2021, el Foro redactó un alegato, presentando las 7 ventajas esenciales derivadas del ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las EFS.

En dicho alegato se detalla la importancia particular de esta potestad sancionadora o reparadora, así como la ventaja que representa cuando la EFS la ostenta, tanto para las autoridades políticas como para los ciudadanos de un país.

> Un juez que puede desarrollar y complementar los hallazgos y las recomendaciones del auditor

Las funciones fiscalizadoras se enriquecen con la potestad sancionadora reconocida por la ley y ejercida efectivamente por la EFS. En función de los países, esta prerrogativa puede ser reparadora y/o disuasoria ("represiva"), ordenando a los autores de irregularidades o de daños el reintegro total o parcial de los fondos en cuestión, por la vía de indemnizaciones compensatorias, daños consecuenciales, multas o sanciones disciplinarias y profesionales.

La función jurisdiccional se convierte así en el brazo armado de la EFS. Permite a la EFS desarrollar eficazmente, mediante sanciones y/o reparaciones, alguna de sus observaciones críticas sobre actos irregulares o perjudiciales descubiertos a raíz de sus auditorías, sin tener que recurrir a la intervención de otra autoridad, ya sea administrativa o judicial.

Las dos funciones de juzgar y auditar no se obstaculizan mutuamente, sino que se complementan. Cuando las infracciones detectadas a resultas de auditorías o controles entran dentro de la competencia jurisdiccional asignada a la EFS, es posible acortar, por tanto, el plazo que transcurre entre la detección y la sanción de dichas infracciones. En este caso, los medios de investigación, análisis y toma de decisiones se concentran en una sola institución, lo que resulta más eficaz y más económico.

2 Una garantía adicional de gestión rigurosa para los ciudadanos y contribuyentes

El poder de control, de rendición de cuentas y de decisión en materia de responsabilidad atribuido a una EFS refuerza la convicción de gestores, ciudadanos y poderes públicos de que su acción es eficaz y que implica consecuencias concretas.

La función jurisdiccional permite responder mejor a la creciente demanda de rendición de cuentas articulada por la ciudadanía y contribuye así al fortalecimiento del Estado de Derecho.

3 Una señal tangible de la responsabilidad personal de los gestores y de las exigencias asociadas a la rendición de cuentas

El profundo conocimiento que la EFS tiene de los organismos públicos sometidos regularmente a su fiscalización y jurisdicción constituye una baza innegable para identificar las prácticas irregulares más frecuentes y sancionarlas ella misma o remitir a los gestores públicos infractores a las autoridades competentes, si los hechos son de carácter penal.

La EFS con funciones jurisdiccionales tiene que coordinar, por tanto, necesariamente su actuación con la de las autoridades judiciales encargadas de sancionar las infracciones penales, lo que resulta más fácil cuando sus respectivas organizaciones, de naturaleza jurisdiccional, son similares.

Esta coordinación es una garantía más de la existencia de un sistema fiable y coherente de lucha contra las faltas de probidad, que contribuye también a la prevención del fraude y a la promoción de la integridad.

4 Una “alternativa” pertinente al enfoque “tout-pénal” (todo por lo penal)

Las funciones jurisdiccionales de la EFS permiten el enjuiciamiento rápido y pertinente de los casos que no son competencia de las jurisdicciones penales. Se trata de una solución eficaz y proporcionada que garantiza la sanción y/o la reparación de la conducta ilícita o negligente de un gestor.

Gracias a su doble experiencia fiscalizadora y juzgadora, la EFS con funciones jurisdiccionales posee un profundo conocimiento de la organización política y administrativa del país, así como de la complejidad de las normas que rigen el uso de los fondos públicos. Por ello, está en condiciones de desarrollar una jurisprudencia flexible y adaptada a las infracciones que pudieran cometer los gestores públicos.

5 Una independencia reforzada que beneficia al conjunto de misiones a cargo de la EFS

La función jurisdiccional de una EFS, en virtud del estatuto de tribunal (u órgano afín) que implica y de las garantías que ello exige, permite a la EFS gozar de una mayor independencia, imprescindible para el cumplimiento de esta función.

Esta independencia repercute necesariamente en el ejercicio de las tareas no jurisdiccionales de la EFS.

Así, las autoridades políticas pueden confiar en que los hallazgos y juicios de la EFS lograrán convencer a la ciudadanía de la eficacia del sistema de control de las finanzas y la gestión públicas.

6 La cultura original de la prueba y la verificación - el principio de "contradicción"

La trazabilidad de las pruebas que apoyan la decisión jurisdiccional y la práctica del debate contradictorio con el justiciable suponen para los gestores públicos garantías adicionales de la profesionalidad e imparcialidad de la EFS.

Esta cultura de la evidencia también contribuye a reforzar la pertinencia y objetividad de las observaciones y recomendaciones de la EFS en materia de auditoría. El debate contradictorio garantiza que las pruebas presentadas sean irrefutables y estén expuestas a las objeciones de las otras partes, y que se hayan escuchado todos los argumentos de cada parte, lo que fortalece la credibilidad de la EFS.

De esta manera, no solo en los ámbitos jurisdiccionales, sino en todas las funciones de la EFS, las autoridades políticas pueden estar seguras de la calidad del trabajo de la EFS, basado en la cultura de la evidencia resultante de su actividad jurisdiccional.

7 Unas normas de procedimiento y unas normas profesionales y éticas particularmente exigentes, que garantizan un control de calidad integrado

Cuando una EFS ejerce funciones jurisdiccionales, ofrece al organismo auditado las mismas garantías de rigor y probidad que un juez respecto a cualquier persona sometida a juicio. La base de las normas del procedimiento jurisdiccional es establecida por el legislador y no por la propia EFS, lo que constituye una garantía adicional para las autoridades políticas.

La función jurisdiccional, por la naturaleza de sus requisitos procedimentales, sirve a la vez de modelo y de sistema de capacitación para todas las demás misiones de la EFS.

Una prueba del interés que revisten tales ventajas es que algunos Estados han decidido recientemente dotar a sus EFS de competencias jurisdiccionales que hasta ahora no tenían (a este respecto, puede leer en el presente monográfico las contribuciones de las EFS de Sudáfrica, Letonia y Tailandia). Otros están considerando la posibilidad de adherirse al Foro (véase la contribución de la EFS de Indonesia, también en este número).

En consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, estas siete ventajas representan unos activos considerables para un donante institucional y para las autoridades políticas de un país que deseen reforzar la buena gobernanza de las finanzas públicas y su gestión, junto con los principios de rendición de cuentas, transparencia, igualdad, justicia y eficiencia en el uso de los fondos públicos, incluidos los prestados o donados por socios internacionales. Además, el ejercicio eficaz y profesional de las funciones jurisdiccionales por parte de una EFS potencia la confianza de la ciudadanía en la gestión de los fondos públicos llevada a cabo por sus dirigentes y, con ello, su credibilidad y legitimidad.

El interés del alegato reside también en que facilita la comunicación de las EFS con los medios de comunicación, los ciudadanos y la opinión pública.

Este alegato pretende, por tanto, convencer a las autoridades políticas y a los donantes internacionales de que es de interés común proteger y reforzar la competencia jurisdiccional de las EFS, o dotarlas de tal potestad. El ejercicio efectivo, con arreglo a las normas profesionales, de las competencias jurisdiccionales de una EFS mejora la gobernanza de los Estados, consolida la confianza de la ciudadanía en la gestión de los fondos públicos y, por ende, la credibilidad y legitimidad de los dirigentes.

¡Corramos la voz!



Fuente: SAI Latvia

Las siete ventajas esenciales del ejercicio de la función jurisdiccional por parte de las EFS

Autores: Oficina Estatal de Auditoría de la República de Letonia, Gustavs Gailis, Silvija Nora Kalnins, Elita Nīmande y Agnese Rupenheite

La Oficina Estatal de Auditoría de la República de Letonia (EFS de Letonia) es una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) independiente y colegiada, cuyo mandato está especificado en la Constitución de la República de Letonia.

Concretamente, la EFS de Letonia tiene el mandato de notificar a las entidades públicas auditadas los hallazgos en materia de gestión de las finanzas públicas que les conciernan, y de notificar a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley las violaciones de disposiciones legales detectadas durante la auditoría. Sin embargo, la EFS de Letonia no tiene la potestad de tomar decisiones sobre sanciones a funcionarios que cometan actos ilícitos.

En base a los resultados de un estudio llevado a cabo por la EFS de Letonia sobre 29 de sus auditorías realizadas entre 2006 y 2014, se constató que había habido un buen número de casos de recuperación de pérdidas durante el período analizado.

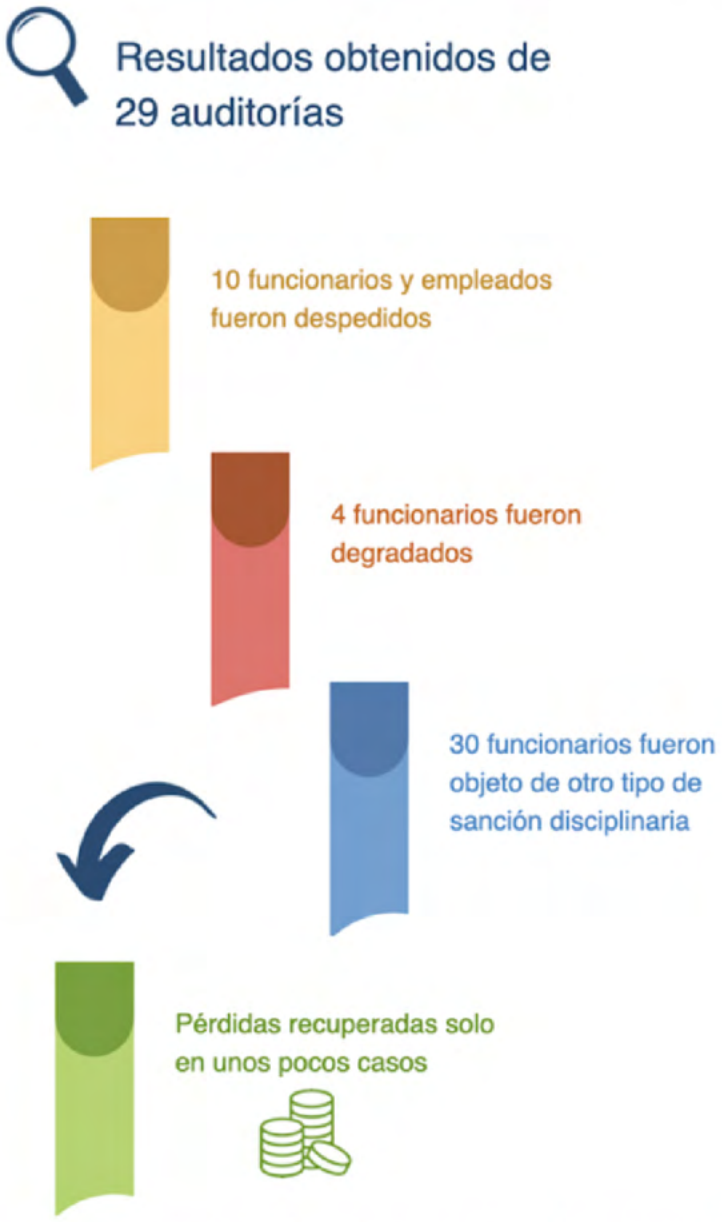


Figura 1: Resultados del estudio realizado sobre 29 auditorías en el período comprendido entre 2006 y 2014.

Tras un ejercicio de reflexión sobre el papel de la EFS, se procedió a elaborar una propuesta para enmendar la Ley de la EFS Letonia y dotar a la EFS de Letonia de una nueva función: la de incoar procedimientos y tomar decisiones en materia de recuperación de pérdidas.

La EFS de Letonia no entra en la categoría de EFS con poderes jurisdiccionales (véase, por ejemplo, la ISSAI 4000 - Norma para la auditoría de cumplimiento, párrafos 153 -157). La EFS de Letonia recupera las pérdidas con arreglo al principio de subsidiariedad y solo interviene si la propia entidad auditada no toma medidas. Cabe precisar que a los auditores de la EFS de Letonia no se les exige evaluar si existe una evidencia de auditoría suficiente y apropiada de que el funcionario pueda ser considerado personalmente responsable de actos de incumplimiento o ilícitos, tal y como se indica en el párrafo 153 de la ISSAI 4000.

La nueva regulación fue adoptada y aplicada a las auditorías iniciadas después del 31 de julio de 2019 e, inter alia, establece lo siguiente:

- Las pérdidas deben recuperarse en un plazo de cuatro años a partir de la fecha en la que se cometió la infracción.
- La terminación de la relación laboral del empleado no debe constituir un motivo para la no recuperación de las pérdidas.
- Las pérdidas deben ser reintegradas si han sido causadas por negligencia grave o dolo.
- La decisión sobre la recuperación de pérdidas es susceptible de recurso con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo.
- La ejecución de la decisión sobre la recuperación de pérdidas debe correr a cargo del agente judicial.

Con la introducción de esta nueva función se pretende cumplir determinados objetivos – 1) la prevención de incumplimientos y de actos ilícitos que causen pérdidas y 2) la recuperación efectiva de las pérdidas causadas a los fondos (recursos) públicos, y no solo en casos menores.

Es importante promover la responsabilidad y la conciencia de que toda actuación con los recursos financieros y el patrimonio de una persona pública (lo que incluye tanto a las entidades públicas como a los funcionarios) debe ajustarse a los objetivos y procedimientos previstos en las leyes y regulaciones.

La EFS de Letonia se esfuerza por prevenir los casos de actos ilícitos, así como por sensibilizar sobre el hecho de que en el sector público no se tolera ningún acto ilícito.

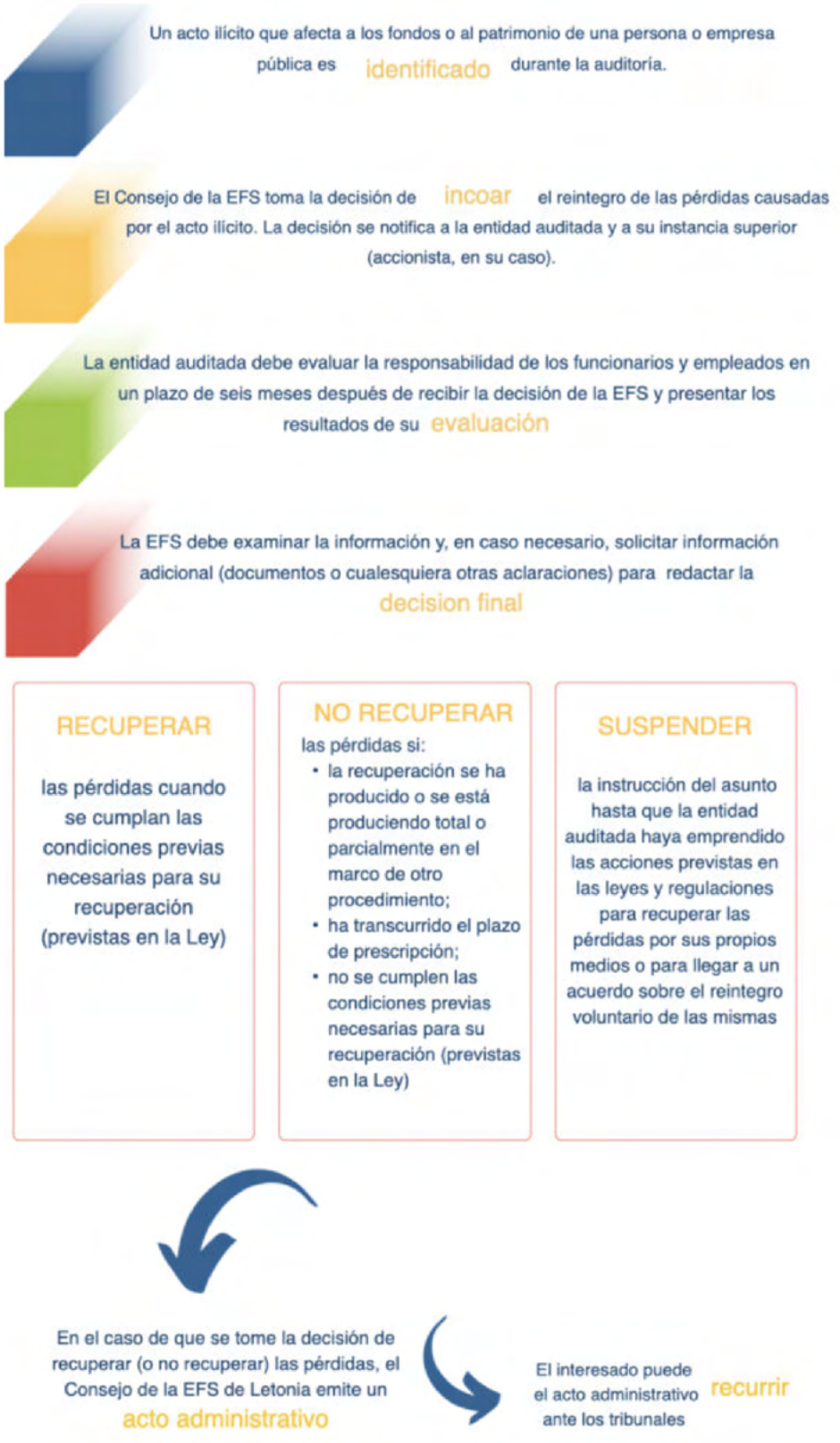


Figura 2: Proceso de recuperación de pérdidas de la EFS de Letonia.

Durante los casi cinco años transcurridos desde la introducción de esta nueva función, la regulación se ha aplicado en 23 casos y por pérdidas que ascienden a más de 273.615 euros.

(La aplicación real se inició en 2021, una vez aprobados los primeros informes de auditoría desde la entrada en vigor de la nueva regulación.)



Figura 3: Estadísticas sobre la recuperación de pérdidas entre 2021 y 2023.

Pese a que la EFS de Letonia ya ha puesto en práctica su nueva función y ha logrado recuperar pérdidas significativas, todavía se enfrenta a algunos retos derivados de la nueva iniciativa, tales como:

1. Mejorar el proceso de recuperación de pérdidas a fin de aumentar su eficacia y utilizar el mínimo de recursos posible. Esto requiere una evaluación constante del nivel de gravedad observado a la luz del impacto financiero y la importancia del caso. Por ejemplo, un caso en el que la cuantía de las pérdidas en cuestión es pequeña puede parecer, a primera vista, insignificante, pero puede llegar a convertirse en un hito para el desarrollo de la jurisprudencia de la EFS.

2. Establecer y probar la culpabilidad, como, por ejemplo: negligencia grave o dolo. La responsabilidad personal puede ser una condición previa necesaria para la recuperación de las pérdidas.

3. Los resultados de la auditoría y el informe de auditoría pueden no proporcionar una base fáctica y jurídica suficiente para la recuperación de las pérdidas. Es necesaria una estrecha colaboración entre los auditores y el personal de apoyo jurídico antes de concluir la auditoría.

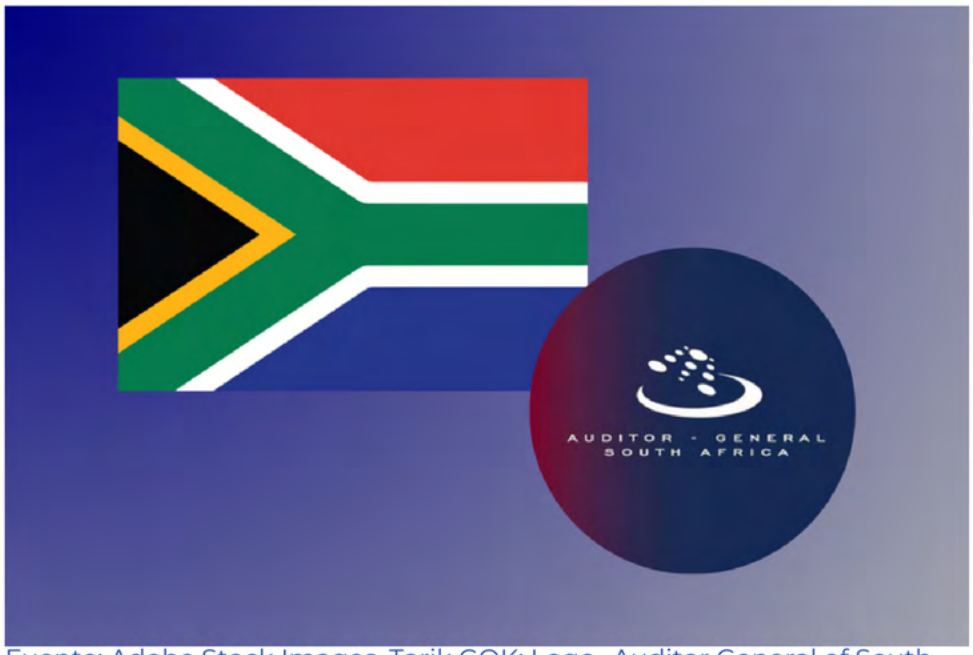
Desde la aplicación de la nueva función de la EFS de Letonia, algunas de las contravenciones que causaron pérdidas fueron, por ejemplo:

- Infracciones en el pago de remuneraciones a funcionarios, incluidos complementos, primas y pagas extraordinarias por un importe mayor al permitido por la ley.
- Violación de la prohibición establecida por ley de adquirir un bien o un servicio por un precio sobrevalorado.
- Concesión de descuentos en el alquiler a particulares en casos en los que la ley no lo permite.
- Remuneraciones pagadas a asalariados por el cumplimiento de un acuerdo relativo a la restricción de las actividades profesionales del asalariado (restricción de la competencia) tras la finalización de su relación laboral por un período de tiempo en el que los asalariados volvieron a ser contratados en el mismo lugar de trabajo.
- Contratos con funcionarios para la realización de tareas que ya entraban en el ámbito de sus obligaciones como representantes de las instituciones en cuestión, superando así el importe máximo permitido de prestaciones por trabajo adicional que correspondería abonar en el caso concreto.

En la actualidad, la EFS de Letonia está examinando los datos relativos a la implementación de su nueva función y, aparte de analizar los retos asumidos y las ventajas para la sociedad, tiene la intención de evaluar su efecto práctico. Esto no solo se refiere a los ahorros específicos alcanzados, sino también a los beneficios menos tangibles obtenidos gracias al uso exitoso de la nueva herramienta. Entre estos beneficios "blandos" que explorará la EFS de Letonia está el impacto logrado en términos de una creciente concienciación y una mayor atención por parte de los funcionarios públicos en relación con las implicaciones financieras de sus acciones.

Autores:

Oficina Estatal de Auditoría de la República de Letonia
Gustavs Gailis, Jefe en funciones de la División Jurídica
Silvija Nora Kalnins, Jefa de la División de Estrategia y Relaciones Internacionales
Elita Nīmande, Jefa adjunta en funciones de la División Jurídica
Agnese Rupenheite, Jefa de Relaciones Internacionales y Desarrollo de Proyectos



Fuente: Adobe Stock Images, Tarik GOK; Logo- Auditor General of South Africa

Más allá de la auditoría y la elaboración de informes: la ampliación de las atribuciones del Auditor General de Sudáfrica (AGSA) para reforzar los mecanismos de rendición de cuentas

Autor: Thabelo Khangale, Jefe Adjunto de Unidad de Negocio: Unidad de Irregularidades Materiales, Oficina del Auditor General de Sudáfrica

1. Introducción

Tras varios años de resultados de auditoría cada vez más desfavorables y de falta de consecuencias para los responsables de gestionar las entidades gubernamentales por una mala gestión de los fondos públicos, la ciudadanía, los medios de comunicación y las estructuras de supervisión parlamentaria exigieron que se revisara el mandato y las atribuciones de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Sudáfrica (Auditor-General of South Africa; AGSA) para ir más allá de la auditoría y la elaboración de informes, en un esfuerzo por reforzar los mecanismos de rendición de cuentas.

En abril de 2019, la Ley de Auditoría Pública(1) (Public Audit Act; PAA) fue enmendada para otorgar a la EFS de Sudáfrica la potestad de identificar y notificar irregularidades materiales y de intervenir en caso de que los contables y las autoridades a cargo de los organismos gubernamentales no abordaran dichas irregularidades materiales de manera adecuada. Las enmiendas introdujeron un mecanismo de ejecución para reforzar la gestión financiera y del rendimiento del sector público, y poder prevenir las irregularidades (tales como incumplimientos, fraudes, robos e infracciones de los deberes fiduciarios) detectadas durante nuestras auditorías y sus consiguientes consecuencias, o tratarlas adecuadamente y sin dilación indebida.

Cuando se creó la AGSA hace más de cien años, Sudáfrica adoptó para la organización de nuestra institución el denominado sistema Westminster, también conocido como modelo anglosajón o parlamentario y que es el empleado por la mayoría de los países de la Commonwealth(2). En el modelo de Westminster, la labor de la EFS está intrínsecamente ligada al sistema de rendición de cuentas ante el Parlamento. Sus elementos básicos son: la elaboración de estados financieros anuales por parte de todos los departamentos gubernamentales y otros organismos públicos, la auditoría de dichas cuentas por parte de la EFS y la presentación de informes de auditoría al Parlamento para su examen por parte de una comisión específica(3). Con las enmiendas a la PAA de 2019, la AGSA ya no es una EFS basada exclusivamente en el sistema de Westminster. Ahora también goza de atribuciones ejecutivas reconocidas internacionalmente como funciones jurisdiccionales. Esto significa que seguiremos haciendo lo mismo que en el pasado (auditar e informar), pero incorporando los mecanismos adicionales de refuerzo de la rendición de cuentas que se exponen a continuación con más detalle.



El autor, Thabelo Khangale. Fuente: Thabelo Khangale

2. Cambios clave introducidos por las enmiendas a la PAA

Hasta el 31 de marzo de 2019, el trabajo de la EFS de Sudáfrica consistía en auditar e informar sobre los resultados de las auditorías a los responsables de las cuentas públicas, así como a las estructuras de control pertinentes. Asimismo, nuestras auditorías generaban el compromiso para las partes interesadas de abordar las causas subyacentes que habían dado lugar a los resultados de auditoría notificados. Las modificaciones que entraron en vigor el 1 de abril de 2019 no han cambiado esta situación. Seguimos teniendo nuestras obligaciones de auditoría e información y seguimos exigiendo un compromiso en materia de mejora. No obstante, las enmiendas han introducido una serie de mecanismos nuevos para velar por que los hallazgos de auditoría sean atendidos debidamente y las recomendaciones implementadas de hecho.

El núcleo de las enmiendas lo conforma la noción de "irregularidad material" (comúnmente denominada "IM"). Pero, ¿qué es exactamente una IM? ¿Qué ocurre cuando se detecta una IM? La definición de una IM y las posibles actuaciones que puede desencadenar se reflejan en la figura 1.

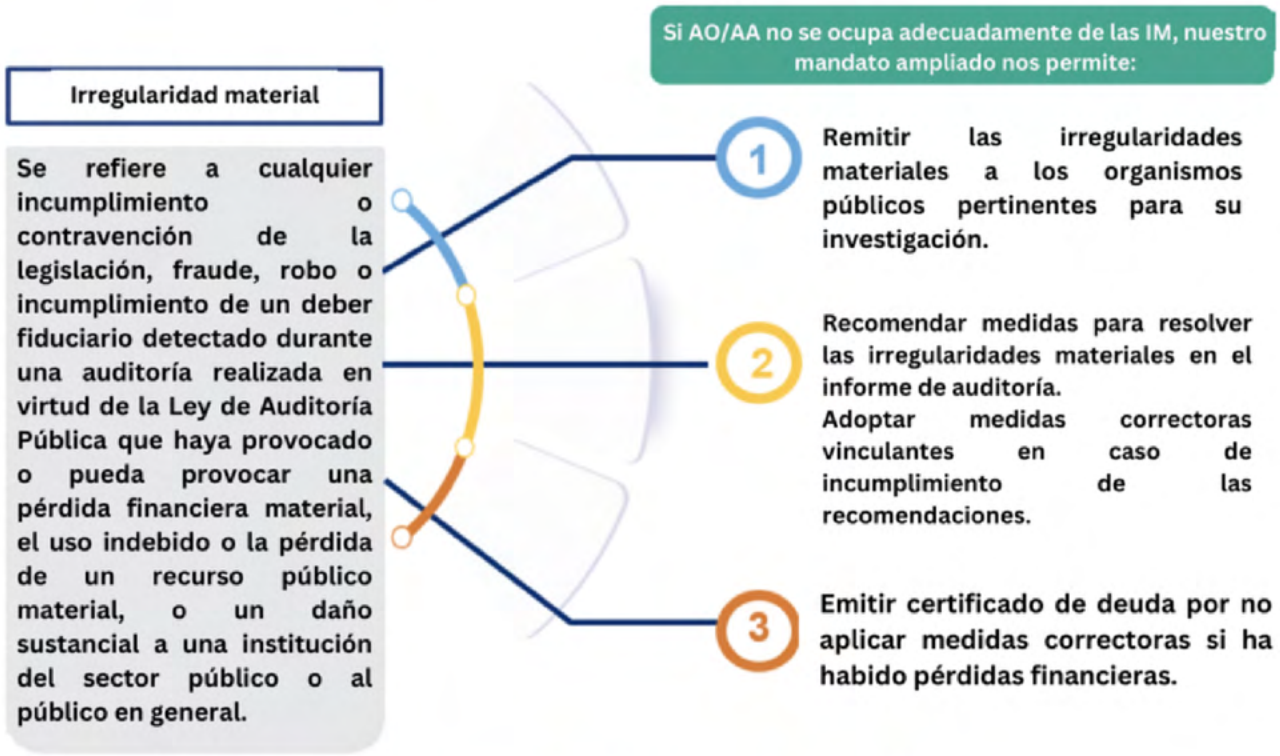


Figura 1 Fuente: Oficina del Auditor General, Sudáfrica

La definición abarca tres elementos. En primer lugar, debe haber un tipo de infracción. La infracción puede consistir en el incumplimiento de la ley o en un acto delictivo como el fraude o el robo. Incluso el incumplimiento de un deber fiduciario es suficiente para satisfacer este elemento de la definición. El segundo elemento de la definición es la proximidad de una IM al proceso de auditoría. Así, una IM puede ser detectada en el transcurso de una auditoría llevada a cabo en los términos de la PAA. En tercer lugar, no todas las infracciones identificadas en el transcurso de una auditoría en el marco de la PAA constituyen irregularidades materiales. La infracción debe tener un impacto material.

Las enmiendas no solo incorporaron la noción de IM a la labor de la EFS de Sudáfrica, sino que requieren también que el/la Auditor/a General actúe con prontitud una vez identificada una IM.

Remisión de irregularidades materiales a los organismos públicos pertinentes

La PAA estipula que el/la Auditor/a General puede, con arreglo a lo dispuesto en la regulación, remitir cualquier sospecha de irregularidad material identificada durante una auditoría realizada al amparo de la PAA al órgano público pertinente para su investigación, y este órgano público deberá mantener informado al/a la Auditor/a General de los progresos y los resultados finales de dicha investigación.

Medidas correctoras

Si el/la Auditor/a General detecta una IM durante una auditoría, pero decide no remitirla a un órgano público para su instrucción, puede formular recomendaciones en el informe de auditoría sobre las mejores formas posibles de abordar dicha IM. La finalidad de estas recomendaciones es ayudar a los contables y autoridades de la institución pública correspondiente a ocuparse de la IM. El/la Auditor/a General debe, en un plazo estipulado, hacer un seguimiento de las recomendaciones emitidas en el informe de auditoría. Si los contables y las autoridades no aplican las recomendaciones, el/la Auditor/a General tiene que dictar medidas correctoras vinculantes, ordenando al contable y a la autoridad contable que actúen conforme a las recomendaciones iniciales formuladas y dentro de un plazo estipulado. Si la IM implicó una pérdida financiera para el Estado, tales medidas correctoras deben incluir una directiva o instrucción al contable y a la autoridad al efecto de cuantificar y recuperar la pérdida de parte de la persona responsable, de nuevo dentro de un plazo estipulado.

Certificado de deuda

En el supuesto de que el/la Auditor/a General expida una directiva al contable y a la autoridad para cuantificar y recuperar una pérdida ocasionada al Estado de parte de una persona responsable, y estos no procedieran a ello en el plazo estipulado, el/la Auditor/a General puede emitir un certificado de deuda contra el contable y la autoridad. El certificado de deuda convierte de facto al contable y a la autoridad en deudores del Estado y el importe especificado en el certificado debe ser abonado por el contable y la autoridad a título personal. Una vez emitido un certificado de deuda, el/la Auditor/a General debe remitir una copia del mismo a la autoridad ejecutiva responsable, a la que se encomienda la responsabilidad de recuperar del contable y de la autoridad el importe consignado en el certificado de deuda. La autoridad ejecutiva debe mantener informado al/a la Auditor/a General de los progresos registrados en la recuperación de dicho importe.

Antes de que el/la Auditor/a General pueda expedir legalmente un certificado, debe invitar al contable y a la autoridad implicados a presentarle alegaciones por escrito, exponiendo las razones por las que no procedería expedir tal certificado. Si el/la Auditor/a General, tras examinar las alegaciones por escrito del contable y de la autoridad, siguiera considerando procedente un certificado de deuda, debe crear un comité consultivo independiente para escuchar las alegaciones a viva voz del contable y de la autoridad. El/la Auditor/a General solo podrá expedir el certificado de deuda previa consideración de las recomendaciones por escrito de este comité consultivo.

3. Estrategias de implementación

Todo cambio en el marco legal de cualquier EFS requiere de una cuidadosa reflexión sobre el impacto potencial del mismo en el ámbito interno y externo de la EFS. Aunque nuestro proceso de auditoría siga siendo, en gran parte, el mismo, las nuevas competencias en materia de remisión, medidas correctoras y certificados de deuda exigieron una evaluación de su impacto en nuestro entorno, tanto a nivel interno sobre nuestro personal y nuestras operaciones, como a nivel externo sobre nuestras partes interesadas. Además, antes de su implementación hubo que dotarse de las herramientas prácticas necesarias, tales como regulaciones, políticas, procedimientos, estructuras, etc., a efectos de una implementación eficiente y eficaz.

Las enmiendas tuvieron, sin duda, una repercusión a nivel de habilidades y capacidades disponibles en el seno de nuestra entidad. Antes de su entrada en vigor, desarrollamos un amplio programa de capacitación técnica y de habilidades interpersonales a fin de preparar a nuestro personal de auditoría y de apoyo, y comenzamos a contratar personal con los conocimientos especializados necesarios para gestionar el proceso de IM. El éxito en la implantación de cambios estatutarios a menudo depende de las estrategias aplicadas y de lo bien que una institución prepare a los afectados por los cambios. Preparamos, asimismo, un exhaustivo plan de compromiso interno y externo con las partes interesadas, que engloba a nuestro personal, los contables y las autoridades de nuestros auditados, las estructuras de control, los reguladores y los organismos profesionales. Debido a la novedad de estos poderes ampliados y a nuestras capacidades limitadas, procedimos, con la venia de la Comisión Permanente del Auditor General del Parlamento, a implementar el proceso de IM gradualmente, y solo en un determinado número de nuestros auditados durante el primer año de aplicación.

Cabe destacar que también adaptamos nuestra estrategia organizativa para asegurarnos de que complemente la asunción de las nuevas competencias. La nueva estrategia a largo plazo de la AGSA (#CultureShift 2030)(4) aspira a tener un impacto más directo, más contundente y más coherente de cara a mejorar la vida de los sudafricanos de a pie, al contribuir a mejorar la cultura propia de la función pública a través del conocimiento, la influencia y la ejecución de las nuevas facultades. El éxito a este respecto no depende únicamente de nuestra capacidad de cumplir nuestro mandato, sino también de la medida en que seamos capaces de movilizar y aunar la influencia colectiva de toda la red de partes interesadas responsables de la rendición de cuentas del sector público para impulsar un cambio positivo.

4. Impacto del proceso de irregularidades materiales

Desde la implementación del proceso de IM, los contables y autoridades han procedido a adoptar medidas para prevenir o recuperar pérdidas financieras, en tanto que algunas de las pérdidas aún están en proceso de recuperación. Hemos observado la puesta en práctica de una gestión de consecuencias contra los funcionarios responsables de pérdidas financieras, incluida la remisión de asuntos a los órganos encargados de hacer cumplir la ley. Por otra parte, hemos registrado mejoras en los sistemas, procesos y controles internos destinados a prevenir nuevas pérdidas financieras. En el informe general 2022-23 sobre los departamentos nacionales y provinciales, sus entidades y legislaturas, que se presentó en el Parlamento, la Auditora General informó de las siguientes medidas adoptadas para abordar las pérdidas financieras. (Véase la figura 2)



Figura 2. Fuente: Oficina del Auditor General de Sudáfrica

5. Conclusión

La modificación de la PAA constituye una de las mayores historias de éxito de la EFS de Sudáfrica (AGSA). Pero no habría sido posible escribirla sin las estrategias de implementación destacadas anteriormente. Ahora, entre otras cosas, seguiremos calibrando el éxito de las enmiendas a la PAA en función de la cultura que aspiramos a ver en el sector público y por la que trabajamos, es decir, un sector público apuntalado por una cultura del rendimiento, la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad.

La AGSA ostenta un mandato constitucional y, en su calidad de EFS de Sudáfrica, su razón de ser es el fortalecimiento de la democracia de nuestro país, haciendo posible el control, la rendición de cuentas y la gobernanza en el sector público a través de la auditoría, y generando así confianza entre los ciudadanos. Esta es nuestra misión, pero sin una visión compartida de lo que es la rendición de cuentas por parte de todo el ecosistema que la ejerce en el sector público, ninguna ley podrá hacer realidad esta misión. El ejercicio de las nuevas atribuciones sigue siendo un proceso dinámico y en curso para la AGSA. No obstante, la entidad se siente alentada por las medidas positivas que muchos contables y autoridades han adoptado ya para garantizar que se aborden las IM, lo que ha dado lugar a una mejora de la cultura de rendición de cuentas en el sector público.

Notas a pie de página

1. Ley No 25 de 2004
2. Departamento para el Desarrollo Internacional (2004). Características de los diferentes sistemas de auditoría externa. Policy Division Info series. https://www.parlamericas.org/uploads/documents/DfID_Characteristics_of_Different_SAIs.pdf
3. Ebd
4. https://iar-2022-23.agsareports.co.za/in-this-report/shift-public-sector/



Fuente: Bandera- Adobe Stock Images, ee12ee; Logo-BPKRI

La Evolución del Consejo Honorario del Código de Ética: el fortalecimiento de la jurisdicción de la EFS de Indonesia

Autores: Sherlita Nurosidah, Teguh Widodo (EFS de Indonesia)

Introducción

La búsqueda de un alto nivel de garantía ética ha estado, desde siempre, profundamente arraigada como parte del servicio que prestan a diario los organismos públicos. A escala global, la INTOSAI dispone de la ISSAI 130 sobre el Código de Ética, que subraya la importancia de implementar un sistema de control de ética dentro de la EFS. Este tipo de sistema no se limita solo a las exigencias éticas, sino que abarca también otros programas, como la identificación de riesgos, el análisis, la mitigación, el apoyo educativo, la evaluación de denuncias de conductas indebidas y la protección de los presuntos infractores. Las EFS de todo el mundo compiten por crear un clima de gestión satisfactorio y velar proactivamente por la moralidad exigible. En todo momento, la EFS de Indonesia está comprometida con hacer honor a estos valores.

A partir de la promulgación de la Ley no 15 de 2006 sobre la Badan Pemeriksa Keuangan, o EFS de Indonesia, se están aplicando diversos instrumentos de ejecución para preservar la integridad. Dicha ley fue fundamental para la pronta instauración del Código de Ética y del Consejo Honorario del Código de Ética de la EFS de Indonesia (MKKE).

En 2007, la EFS de Indonesia publicó su Regulación no 2 de 2007, relativa tanto al Código de Ética como al MKKE. Fomentar un entorno favorable de confianza, respeto y equidad es importante. La EFS de Indonesia también proporciona varios instrumentos para reportar sospechas sobre presuntas violaciones de la ética, entre ellos tecnologías como su sistema de denuncias (sistema whistleblowing) o sus informes sobre irregularidades detectadas (Nurosidah, 2024).

En el presente artículo se analiza la evolución de la regulación de la EFS de Indonesia relativa al MKKE, cuyo objetivo es fortalecer la jurisdicción de la EFS de Indonesia.

La evolución del MKKE

El MKKE fue establecido por primera vez en virtud de la Regulación no 2 de 2007 de la EFS de Indonesia sobre el Código de Ética. El Código de Ética comprende un conjunto de normas en consonancia con los valores fundamentales, a saber, la independencia, la integridad y la profesionalidad. En él se describen las obligaciones y las prohibiciones que todo miembro de la Junta y todo auditor de la EFS de Indonesia han de tener en cuenta en el ejercicio de sus funciones. El MKKE es un consejo creado por la EFS de Indonesia para velar por el cumplimiento de su Código de Ética. Está integrado por miembros de la Junta de la EFS de Indonesia, así como de personas del ámbito profesional y del mundo académico, y su función es evaluar cualquier indicio de violación de la integridad detectado por los miembros de o los auditores a fin de establecer una base sólida para preservar la jurisdicción.

En lo sucesivo, el Código de Ética de la EFS de Indonesia fue objeto de continuas enmiendas según las necesidades, concretamente en 2011, 2016 y, la más reciente, en 2018, mediante las Regulaciones no 2, 3 y 4 de la EFS de Indonesia.

Por otra parte, el MKKE se rigió, después de 2007, por regulaciones independientes de los años 2011, 2016 y 2018. Los diferentes ajustes pretenden adaptar la organización a su evolución y a las necesidades. Actualmente, el MKKE está sometido a la Regulación no 5 de 2018 de la EFS.



Fuente: Regulación número 5 de 2018 de la EFS de Indonesia

Las regulaciones relativas al MKKE se han ido desarrollando para seguir el ritmo a los últimos avances en materia de ética y garantizar que pueda cumplir eficazmente su mandato de preservar intacto el valor de la Junta y de los empleados de la EFS de Indonesia. En la primera regulación, el MKKE solo supervisaba las tareas y la implementación de las competencias en el marco de las Audiencias de la Junta. Sin embargo, el alcance se ha ampliado recientemente a la determinación de la política de auditoría, las funciones de la secretaría general, las funciones de apoyo y otros asuntos a decidir por la EFS. El MKKE también ha enfatizado la prioridad de los intereses del Estado sobre los intereses personales o de grupo, algo crucial para preservar la jurisdicción. Los cambios introducidos han mejorado la capacidad del MKKE para mantener las normas de ética y promover una cultura de conducta ética en el seno de la EFS de Indonesia.

Actualmente, el MKKE se compone de cinco miembros, lo que brinda más espacio a un debate abierto con partes externas. En el marco de las revisiones de la regulación, el número de académicos en el MKKE se ha incrementado de una a dos personas, y los miembros procedentes de la Junta de la EFS se han reducido de tres a dos personas. Todos los miembros, a excepción de los de la Junta de la EFS, deben tener al menos 50 años, lo que supone un cambio con respecto a la edad mínima anterior de 35 años. Con estas modificaciones, se pretende lograr una toma de decisiones aún más crítica y madura. Otra diferencia es que los mandatos de los miembros de la Junta en el MKKE ahora son de dos años y seis meses, con la posibilidad de una sola renovación. Los miembros de la Junta tampoco deben militar en ningún partido político, ni ocupar dos cargos a la vez, ni estar al servicio de otros organismos nacionales que gestionen fondos públicos o de empresas privadas.

Las decisiones tomadas por el MKKE son de carácter definitivo y vinculante, lo que marca la diferencia con las regulaciones anteriores, en las que era necesaria la legitimación por parte de la Audiencia de la Junta. También se modificó el quórum, que pasa de tres a cuatro miembros, lo que aumenta la eficacia de la toma de decisiones. Así, el MKKE se ha visto reforzado en términos de orden, gestión, administración y desempeño. Y, por otra parte, la EFS de Indonesia también sigue las normas internacionales en materia de control y aseguramiento de la calidad a efectos de conformidad ética.

La regulación actual contempla un nuevo régimen de sanciones para los auditores que desobedezcan el Código de Ética y perjudiquen al equipo o a la unidad de trabajo. Se les impondrán directamente sanciones leves, como la prohibición de realizar auditorías durante un año con un período de prueba de 6 meses. Esta última normativa parece ser más asertiva que las anteriores, que se limitaban a amonestaciones por escrito y a registrarlas en el sistema. Clasifica las sanciones en leves, moderadas y severas. Una sanción moderada se impone ante cualquier conducta indebida e implica la prohibición de realizar auditorías durante un período de entre uno y dos años. Un ejemplo de sanción severa sería la inhabilitación durante al menos tres años o incluso la suspensión permanente del ejercicio de la profesión de auditor. Con esta nueva fórmula se espera transmitir una sensación de mayor firmeza y contundencia.

Para más detalles sobre las enmiendas a las regulaciones, rogamos consulte el anexo enlazado.

El procedimiento de instrucción para violaciones del Código de Ética

La Regulación no 5 de 2018 de la EFS de Indonesia también determina el procedimiento de instrucción de las violaciones del Código de Ética, basado en una serie de actividades destinadas a hacer respetar la integridad, sancionar al infractor y generar un efecto disuasorio. Se deberán llevar a cabo auditorías de investigación con el objetivo de revelar incidentes de presunta violación de la integridad. El procedimiento se incoa a efectos de investigar y/o decidir sobre la existencia de pruebas de violación del Código de Ética e imponer las sanciones correspondientes. El procedimiento de instrucción que realizan el MKKE y la Inspección General de la EFS de Indonesia se resume como sigue.



Fuente: Regulación número 5 de 2018 de la EFS de Indonesia

El procedimiento de instrucción fue incorporado no hace mucho como uno de los subcomponentes del Marco de Gestión de la Integridad de la EFS de Indonesia, publicado a principios de 2024. Este marco abarca estrategias y políticas diseñadas para preservar la integridad en el seno de la entidad, incluido el desarrollo de una cultura de integridad en la organización a efectos de prevenir, detectar y actuar contra las violaciones de la integridad de forma exhaustiva y mensurable. Acoge todos los componentes e iniciativas de gestión de la integridad actualmente implementados y/o en desarrollo por la EFS.

Conclusión

Cultivar una cultura que dé prioridad a la integridad, la independencia, la competencia, la profesionalidad y la rendición de cuentas, tal y como se establece en la ISSAI 130, potencia las posibilidades de defender los principios éticos. La observancia de la ética otorgará un gran valor a la transparencia y a los valores morales y profesionales en la toma de decisiones, tanto a nivel general como en el seno de la EFS de Indonesia. La instauración de la integridad y la confianza constituye la piedra angular de unas relaciones y colaboraciones sólidas, que empoderan a la organización para afrontar retos complejos con credibilidad y resiliencia. Una plantilla imbuida de integridad hace gala de compromiso, motivación y sintonía con las metas integrales de la organización, todo lo cual contribuye a mejorar la eficiencia, la productividad y el éxito en general.

El establecimiento del MKKE en el marco de la EFS de Indonesia evidencia la perseverancia de la entidad en su lucha contra las conductas éticamente incorrectas. Pone en consonancia las orientaciones de la INTOSAI con la vigilancia de la ética. El compromiso con la integridad dentro de la organización no solo se corresponde con las directrices éticas fijadas por el MKKE, sino que también refuerza el papel de la EFS de Indonesia como custodio fidedigno y responsable de los fondos públicos. En resumen, la sinergia entre la integridad organizativa y los principios propugnados por el MKKE sirve de piedra angular para un marco institucional resiliente y éticamente sólido. Las constantes modificaciones de las regulaciones sobre el MKKE han ido a la par con el desarrollo de otras políticas. De ahí que sea muy plausible otra enmienda en un futuro no muy lejano a modo de evolución continua de la regulación, especialmente en relación con la promulgación de la Ley no 20 de 2023 sobre los funcionarios públicos al servicio del Estado.

Acerca de los autores

Sherlita Nurosidah es licenciada por la Universidad de Birmingham (Reino Unido) y la Universitas Brawijaya (Indonesia). Hasta la fecha, Sherlita ha escrito regularmente artículos en revistas académicas y ponencias para conferencias sobre diversos temas, tales como contabilidad, auditoría pública, cuestiones económicas, efectos del papel matamoscas, energía sostenible, agricultura sostenible y seguridad alimentaria, así como estudios jurídicos.

Teguh Widodo trabaja actualmente como Inspector de Aplicación de la Integridad en la Inspección General de la EFS de Indonesia. Posee un doctorado en Presupuestación por la School of Government de la Universidad de Birmingham (Reino Unido), obtenido en 2017.

Referencias

1. Ley no 15 de 2006 sobre Badan Pemeriksa Keuangan.
2. Nurosidah, Sherlita. 2024. "Nuevos retos a la vista: auditar en las islas pequeñas del archipiélago indonesio". Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, 1: 70-78.
3. Decreto Número 2/K/I-XIII.2/1/2024 de la EFS de Indonesia sobre el Marco de Gestión de la Integridad (KKMI).
4. Reglamento Número 2 de 2007 de la EFS de Indonesia sobre Kode Etik.
5. Reglamento Número 1 de 2011 de la EFS de Indonesia sobre Majelis Kehormatan Kode Etik.
6. Reglamento Número 4 de 2016 de la EFS de Indonesia sobre Majelis Kehormatan Kode Etik.
7. Reglamento Número 5 de 2018 de la EFS de Indonesia sobre Majelis Kehormatan Kode Etik.



Fuente: Cour des Comptes

El nuevo régimen de responsabilidad financiera de los gestores públicos, el corazón del ecosistema de integridad pública

por Louis Gautier, Procurador General de la Cour des comptes francesa

La Cour des comptes y las Cámaras Regionales y Territoriales de Cuentas (CRTC) francesas han experimentado un profundo cambio con la reforma del régimen de responsabilidades financieras de los gestores públicos, en vigor desde el 1 de enero de 2023. Hasta esa fecha, las funciones contenciosas de estas jurisdicciones financieras estaban articuladas en torno a dos regímenes de responsabilidad diferentes: el aplicable específicamente a los contables públicos (que llevan la caja y la contabilidad) y el aplicable con carácter general a los gestores públicos "ordenadores" (aquellos que deciden sobre los ingresos y gastos).

El régimen de responsabilidad financiera personal y pecuniaria del contable público responsabilizaba a los contables públicos de cualquier faltante en las arcas públicas con cargo a sus propios bolsillos y los podía poner, por tanto, "en débet", es decir, condenarlos a reembolsar esos faltantes. Este sistema se completó en 1948 con un régimen de responsabilidad inspirado en el derecho penal común, en función del cual todo gestor público que no fuera contable (excepto los ministros y los cargos electos de la administración pública) podía ser multado si incumplía las normas legales que regían el manejo de los fondos públicos. Para ello se creó un tribunal ad hoc, la Corte de disciplina presupuestaria y financiera (Cour de discipline budgétaire et financière; CDBF), compuesta a partes iguales por magistrados de las jurisdicciones financieras y miembros del Consejo de Estado (Conseil d'État), antes de ser integrado en la Cour des comptes, en 2023.

Estos dos regímenes paralelos dejaron de resultar satisfactorios. La rendición de cuentas de los contables carecía de eficacia debido a las frecuentes condonaciones, mientras que la CDBF, al no juzgar más que unos pocos casos al año por falta de recursos y ambición, había llegado a considerarse como una forma de justicia de excepción.

Poniendo fin a esta dicotomía, el nuevo régimen de Responsabilidad Financiera de los Gestores Públicos (RFGP) es aplicable a todos los gestores públicos, ya sean contables u ordenadores, por todos sus actos presupuestarios y financieros. En la Cour des comptes se ha creado una nueva cámara dedicada a los contenciosos, cuyos fallos pueden ser recurridos ante un Tribunal de Apelación Financiera y, posteriormente, ante el Consejo de Estado.



El autor, Louis Gautier. Fuente : Cour des comptes

Con motivo de la reforma, se han redefinido diez infracciones financieras susceptibles de ser enjuiciadas en virtud del Código de Jurisdicciones Financieras a partir del 1 de enero de 2023 y se han reagrupado en cuatro grandes categorías:

01 Las infracciones presupuestarias y contables – como, por ejemplo, comprometer fondos sin estar facultado para ello (es decir, sin autorización/visto bueno);

02 la infracción de otorgar una ventaja financiera injustificada en beneficio propio o de otra persona con fines de lucro personal directo o indirecto;

03 la violación de reglas en materia de ingresos, gastos y gestión, con el resultado de un perjuicio financiero significativo como consecuencia de una falta grave; y, por último,

04 las infracciones dirigidas a impedir la ejecución de resoluciones judiciales (previendo así la posibilidad de sancionar a los gestores públicos por no ejecutar las resoluciones judiciales que les condenan al pago de una suma de dinero).

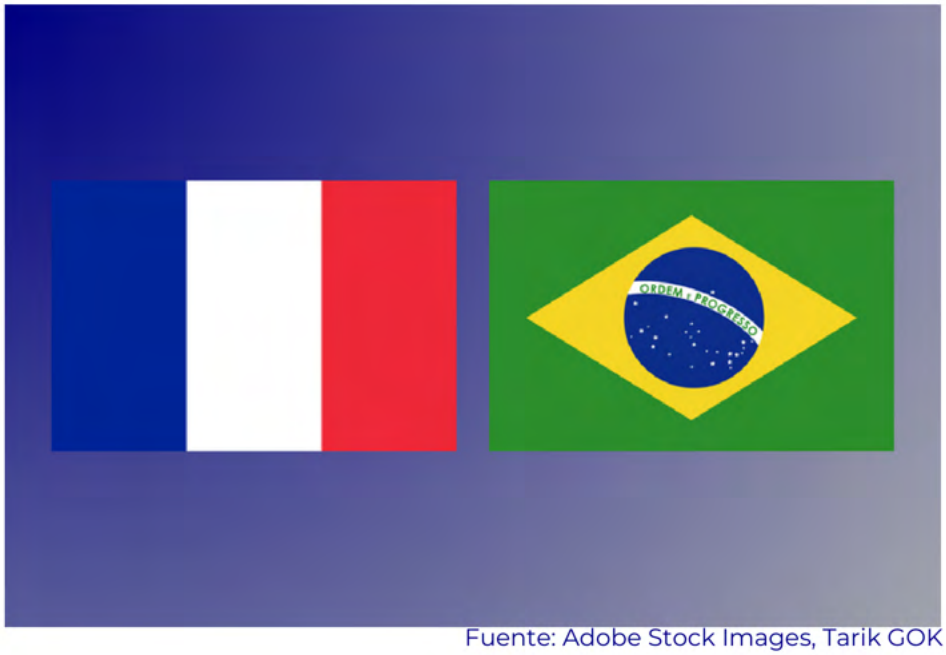
Todas estas infracciones apuntan a sancionar la mala gestión que socava el orden financiero público. Las sanciones son únicamente pecuniarias y pueden ascender a hasta seis meses de la remuneración anual. Pueden ir acompañadas de su publicación en el boletín oficial del estado francés, el Journal Officiel. Cualquier persona que trabaje en un organismo público o privado susceptible de ser auditado por las jurisdicciones financieras, ya sea contable, ordenador, presidente de un consejo de administración o jefe de una autoridad de supervisión, está sometida a su fuero. También lo están los directivos de organizaciones que reciben subvenciones públicas o apelan a la generosidad del público (con excepción de los voluntarios). En cambio, los miembros del gobierno y los representantes electos no son susceptibles de enjuiciamiento en la mayoría de las infracciones.

También se ha renovado el procedimiento de ejecución de este nuevo sistema: a partir de ahora, la fiscalía tiene un papel central e interviene en todas las fases del procedimiento contencioso-administrativo. Examina los casos que le remiten las cámaras de las jurisdicciones financieras o las autoridades habilitadas al efecto de la administración (ministros, fiscales, prefectos o cuerpos de inspectores del Estado), así como las denuncias recibidas directamente de los ciudadanos a través de su plataforma en línea. Decide, a continuación, si incoa o no un procedimiento, y puede formular una acusación o un recordatorio de deber legal. Esta última advertencia suele ser, por lo general, muy eficaz.

En caso de acusación, el expediente se remite a la sala de lo contencioso-administrativo que lleva a cabo una instrucción independiente. Una vez concluida la instrucción, la fiscalía decide si reenvía a los imputados a la sala de lo contencioso-administrativo o si se archiva el caso. Asimismo, solicita la imposición de sanciones durante la vista y puede apelar contra la decisión de la sala de lo contencioso-administrativo o recurrir en casación. Este procedimiento es único en su razón de ser: basado en la noción de "protección del orden financiero público", complementa los regímenes de responsabilidad administrativa y disciplinaria, sancionando los casos más graves cuando resulte necesario.

En caso de acusación, el expediente se remite a la sala de lo contencioso-administrativo que lleva a cabo una instrucción independiente. Una vez concluida la instrucción, la fiscalía decide si reenvía a los imputados a la sala de lo contencioso-administrativo o si se archiva el caso. Asimismo, solicita la imposición de sanciones durante la vista y puede apelar contra la decisión de la sala de lo contencioso-administrativo o recurrir en casación. Este procedimiento es único en su razón de ser: basado en la noción de "protección del orden financiero público", complementa los regímenes de responsabilidad administrativa y disciplinaria, sancionando los casos más graves cuando resulte necesario.

Además, cuando los casos remitidos presenten hechos que podrían ser constitutivos de una infracción penal, a saber, presunta corrupción, malversación de fondos públicos, toma ilegal de intereses o favoritismo, la fiscalía puede decidir trasladar el caso a los tribunales. Así pues, las jurisdicciones financieras y penales se complementan, ya que las primeras sancionan las faltas cometidas en la gestión pública y las segundas abren diligencias cuando esos mismos hechos constituyan infracciones penales contra la probidad - la fiscalía desempeña, por tanto, un papel importante en la coordinación de sus respectivas actuaciones.A través de su política de enjuiciamiento, la Fiscalía de la Court des comptes contribuye a reforzar la credibilidad de las jurisdicciones financieras iniciando la acción pública, ya sea en respuesta a una remisión o por iniciativa propia. Este nuevo régimen completa el arsenal de sanciones disponibles en materia de responsabilidad penal, de gestión o disciplinaria. En este sentido, garantiza la utilidad del trabajo de la entidad fiscalizadora superior, que puede encontrar así una vía jurisdiccional directa, y transmite tranquilidad a los ciudadanos con respecto a la noción de rendición de cuentas. Ahora más que nunca, las jurisdicciones financieras están en condiciones de salvaguardar los intereses patrimoniales y financieros del sector público, de desempeñar su papel en la lucha contra las infracciones al deber de probidad y de rendir cuentas de la buena gestión de los fondos públicos, con arreglo al artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, ("La Sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier Agente público."), inscrito en el frontispicio de la Grand'chambre de la Cour des comptes francesa.



Fuente: Adobe Stock Images, Tarik GOK

Las fiscalías en el ámbito de la jurisdicción de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, su papel e importancia para el debido proceso legal: Un repaso a las conclusiones de una encuesta mundial

Por: Louis Gautier (Fiscal General de Francia), Adeline Baldacchino (Miembro de la Fiscalía General de Brasil), Cristina Machado (Fiscal General de Brasil), Rodrigo Medeiros de Lima (Miembro de la Fiscalía de Brasil)

El documento INTOSAI-P 50 esboza doce principios para las actividades jurisdiccionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) provistas del correspondiente mandato, por el que poseen la facultad de juzgar sobre la responsabilidad de las personas responsables en virtud de la ley en caso de irregularidades o mala gestión.

En el marco del Estado de Derecho, cualquier posible intervención en la esfera de los derechos de las personas sujetas a la jurisdicción de las EFS exige el respeto del debido proceso legal y de otras garantías fundamentales conexas. Dichas garantías están consagradas en el sistema internacional de protección de los derechos humanos y en la mayoría de las constituciones nacionales en todo el mundo, si bien presentan algunas variaciones en su forma.

La cláusula del debido proceso, en su acepción moderna, comprende la exigencia de un procedimiento contradictorio efectivo, que permita amplios medios de defensa, incluidos los recursos de apelación, y una sentencia imparcial y motivada, en un plazo razonable. Estas características conforman claramente la línea maestra de los principios de la INTOSAI-P 50 y justifican, en gran medida, el papel de la fiscalía como un actor esencial en la implementación de las competencias jurisdiccionales de las EFS.

El referido documento de la INTOSAI enfoca la misión de la fiscalía en la defensa del "interés público y la debida aplicación de la ley" (INTOSAI-P 50, punto 2.2.3).

La correlación entre la misión del fiscal y el debido proceso se ratifica mediante el marco institucional y las responsabilidades de muchas fiscalías que ofician ante la jurisdicción de las EFS (en adelante, fiscalía de EFS). Así lo demuestra una encuesta en curso liderada por la fiscalía de la EFS de Brasil, que constituye una nueva iniciativa para reforzar el conocimiento común y tender así puentes entre profesionales.

Puede resultar importante aclarar que, según la tradición jurídica continental europea, el papel de la fiscalía, o del "Ministère Public" - por citar el término que se aplica en Francia, suele ir más allá del enjuiciamiento propiamente dicho (contrariamente a lo que podría sugerir la expresión inglesa para esta función).

Abarca una amplia defensa del interés público y, en términos más objetivos, de la debida aplicación de la ley. Así pues, las fiscalías de EFS también ejercen lo que la INTOSAI P-50 denomina "control de calidad"(1) o, más específicamente, el control que se refiere al respeto de la legalidad de los procedimientos.

Antes de comentar algunas de las conclusiones de la encuesta mencionada, resulta clave destacar que esta encuesta es producto de los recientes esfuerzos por fomentar el diálogo y el intercambio entre las fiscalías de EFS. Estos esfuerzos comenzaron en 2022, en el contexto del XXIV Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI) en Río de Janeiro.

A pesar de lo novedoso de una interacción más amplia entre las fiscalías de EFS de todo el mundo, la función del fiscal en el ámbito de las EFS no es nueva, al menos no para aquellas que se ajustan al modelo y a la tradición de los tribunales de cuentas o cour des comptes.

El papel del fiscal está presente desde la creación de la Cour des comptes francesa, en 1807, y de otras cortes o tribunales, como el Tribunal de Contas da União (TCU) de Brasil, de 1893.

Tal y como sugirió y promovió el anfitrión del XXIV INCOSAI, el Ministro Bruno Dantas, Presidente del TCU y de la INTOSAI, la titular de la fiscalía o Ministério Público de la EFS de Brasil, la Fiscal General Cristina Machado, invitó a representantes de otras fiscalías de EFS, lo que permitió reunir a delegados de seis países de tres continentes.

Los objetivos genéricos fijados para esta reunión eran:

- comprender mejor a estas instituciones pares, analizar sus similitudes y diferencias;
- aumentar la visibilidad del papel de las fiscalías de EFS a nivel de la jurisdicción de las EFS;
- difundir la importancia de las fiscalías de EFS como garantes del debido proceso a nivel de la jurisdicción de las EFS.

Los principales resultados de la reunión fueron:

- la creación de un canal permanente de diálogo entre las fiscalías de EFS;
- la decisión de llevar a cabo un estudio de las características y tareas institucionales de cada fiscalía de EFS, a efectos de identificar similitudes y diferencias.

Actualmente, el diálogo entre fiscalías de EFS se extiende, de una u otra forma, a catorce países de cuatro continentes. En enero de 2024 tuvo lugar un encuentro virtual con Brasil, Francia, Congo, Italia, Marruecos, Panamá y Senegal, materializando así la necesidad de una plataforma permanente de diálogo sobre buenas prácticas.

La encuesta no ha concluido aún, pero ya hemos recopilado información relevante de la mayoría de los países participantes en el diálogo, en concreto, de Brasil, Congo, Timor Oriental, Francia, Grecia, Italia, Níger, Marruecos, Panamá, Portugal, Senegal y Turquía.

Los principales hallazgos pueden resumirse como sigue:

- La mayoría de las fiscalías encuestadas están integradas en la estructura organizativa de las respectivas EFS, habiéndose asegurado su independencia necesaria para el ejercicio de su mandato legal.
- En algunos casos - como en Portugal y Timor Oriental – la fiscalía de la EFS forma parte de un cuerpo de fiscales más amplio, que tiene atribuciones y funciones legales más amplias bajo otras jurisdicciones.
- En la mayoría de las fiscalías que han respondido, sus fiscales generales son nombrados por el jefe del Poder Ejecutivo y no por las EFS, lo que refuerza, en la mayoría de los casos, la no subordinación a los respectivos tribunales (cortes).
- Existe una convergencia de mínimos entre las misiones de las fiscalías de EFS, que abarca sus funciones de custos legis y de enjuiciamiento (ambas presentes en al menos 11 de las 12 fiscalías), y la prerrogativa conexa de recurrir las decisiones de las EFS (presente en al menos 11 de las 12 fiscalías).(2)

Por función de custos legis se entiende la intervención de la fiscalía de la EFS en los procedimientos de las EFS a fin de garantizar el cumplimiento de la legalidad procesal y sustantiva, incluido el debido proceso y las correspondientes garantías procesales fundamentales establecidas en favor de los responsables ante la jurisdicción de las EFS.

La función enjuiciadora se refiere a las acciones de instrucción o a las solicitudes de las fiscalías de EFS, así como a la persecución de las responsabilidades individuales ante la jurisdicción de las EFS.

En la mayoría de los casos, la fiscalía de EFS tiene potestad para investigar y requerir información y documentos a las autoridades públicas. Entre las fiscalías de EFS que han respondido a la encuesta, el 75% (9 de 12) tenía clara su iniciativa de instrucción.

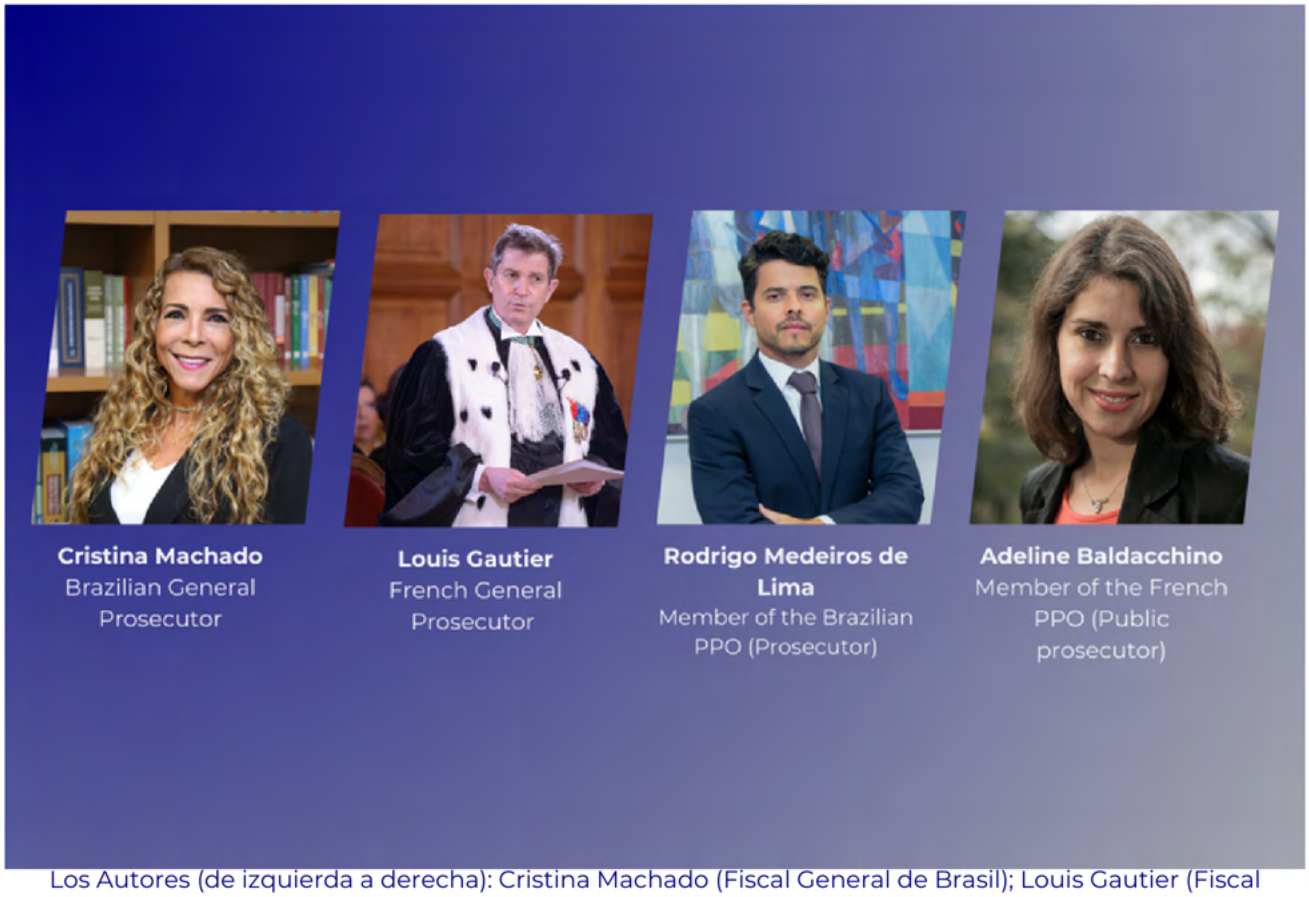
Algunas informaron de que, en su marco de EFS, sus fiscalías (3 de 12) ostentaban exclusiva o principalmente la "acción pública" (o "acción de responsabilidad"), lo que significa que las respectivas EFS no pueden aplicar ninguna sanción sin que medie una solicitud de imputación de sus respectivas fiscalías. No obstante, seguimos pendientes de recibir información sobre este tema de gran parte de las fiscalías de EFS de la encuesta.

A pesar de la convergencia apuntada anteriormente, está claro que las fiscalías de EFS difieren en sus perfiles. Algunas parecen tener una función fiscal más prominente, mientras que otras quizás estén más centradas en el papel de custos legis, en el llamado "control de calidad" de los procedimientos y fallos de las EFS.

Pero incluso en los marcos legales en los que la figura del fiscal puede estar más estrechamente asociada a su función persecutoria, su papel destacado en la representación del interés público en materia de rendición de cuentas de las personas responsables en virtud de la ley también está fuertemente asociado a la cláusula del debido proceso, como una forma de separar las funciones del Estado de acusar y juzgar y asegurar así la imparcialidad del juicio. Este objetivo responde a otro principio de la INTOAI-P 50 (INTOSAI-P 50, Principio 7, punto 4.2).

Estos no son más que los hallazgos y resultados preliminares de nuestra encuesta, ya que todavía estamos tratando de llegar a más fiscalías de EFS y afinar la información ya recopilada. De ahí que todas las fiscalías de EFS interesadas no deberían dudar en ponerse directamente en contacto con nosotros para obtener más información e implicarse. Con todo, estamos convencidos de que merece la pena compartir lo que tenemos hasta ahora debido a la novedad y la relevancia de la información, y también como un medio para implicar a más fiscalías de EFS en esta empresa.

Acceda al informe de la encuesta en inglés siguiendo este enlace. La encuesta de los OPP hace hincapié en el papel fundamental de los fiscales en este marco, destacando su misión de salvaguardar el interés público y la debida aplicación de la ley.(3)



Los Autores (de izquierda a derecha): Cristina Machado (Fiscal General de Brasil); Louis Gautier (Fiscal General francés), Rodrigo Medeiros de Lima (Miembro del PPO (Fiscal) brasileño), Adeline Baldacchino (Miembro del PPO (Fiscal Público) francés). Fuente: Cour des Comptes, Tribunal de Contas

En línea con los objetivos generales establecidos durante la reunión de fiscalías de EFS en Río de Janeiro en 2022, dirigida a aumentar la visibilidad de la función e importancia de dichos órganos, y con el fin de aportar diferentes perspectivas a este artículo, hemos reunido algunos testimonios breves, pero representativos de algunas/os Fiscales Generales:

La Fiscal General del Ministerio Público en el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU – Brasil), Sra. Cristina Machado



Fuente de la imagen de la bandera: Adobe Stock Images, grgroup

"El Ministerio Público del Tribunal de Cuentas de la Unión (MPTCU) es una institución centenaria con rango constitucional en Brasil. Su mandato de promover la defensa del ordenamiento jurídico se materializa a través de las prerrogativas de emitir dictámenes jurídicos sobre todos los asuntos sujetos a decisión del Tribunal y de abogar ante él por las medidas pertinentes en aras del interés público.

Ello nos permite intervenir en diferentes procedimientos y sobre un amplio abanico de temas, especialmente en lo que se refiere a las cuestiones jurídicas subyacentes.

Como Fiscal General, no dudo en afirmar que disfrutamos de un gran respeto y deferencia por parte del órgano deliberante del Tribunal con respecto a nuestro trabajo y nuestras intervenciones en los procedimientos."

Procurador General de la República de Francia, Sr. Louis Gautier



Fuente de la imagen de la bandera: Adobe Stock Images, Tarik GOK

"La Procuraduría General de la Cour des comptes asegura tanto una amplia función administrativa relativa al control de calidad de todos los trabajos de la Corte, incluido su programa, como una función jurisdiccional según la cual detenta el monopolio de la acción pública ante la Corte.

Una reciente reforma legislativa transformó y reforzó la capacidad sancionadora del sistema de responsabilidades financieras de nuestros gestores públicos.

Al colaborar estrechamente con otras autoridades judiciales y administrativas independientes que participan en el proceso de identificación de posibles conductas indebidas causantes de pérdidas financieras, la fiscalía de la EFS se inscribe en el núcleo del ecosistema de la integridad de las finanzas públicas."

Censor General de Argelia, Sr. Omar Debbakh



Fuente de la imagen de la bandera: Adobe Stock Images, shtiel

El Censor General es un cargo de magistrado del Tribunal de Cuentas argelino. Es responsable de supervisar la aplicación de las leyes y regulaciones en el seno de la institución. El Censor General actúa como fiscal dentro del Tribunal de Cuentas y actualmente está asistido por otros seis censores (...).

(...) Entre las obligaciones del Censor General se encuentra la de monitorear la presentación de las cuentas, velar por la puntualidad en la rendición de las mismas y exigir la aplicación de multas en caso de retraso, negativa u obstrucción. El Censor General también exige la declaración de gestión de hecho y la multa por injerencia en las funciones del contable público. Asimismo, exige la aplicación de los procedimientos jurisdiccionales en materia de Disciplina Presupuestaria y Financiera (...).

Además, el Censor General o bien participa o bien está representado en las sesiones del panel de jueces del Tribunal, presenta sus conclusiones por escrito y, en caso necesario, sus observaciones oralmente.

El Censor General también supervisa la ejecución de los fallos del Tribunal de Cuentas y vela por el cumplimiento de sus requerimientos.

Y, finalmente, el Censor General es el encargado de llevar las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los tribunales y de supervisar los resultados de cualquier asunto en el que intervengan.

El Fiscal del Rey de Marruecos, Sr. Brahim Benbeh



Fuente de la imagen de la bandera: Adobe Stock Images, G7 Stock

"El Fiscal del Rey es el órgano al que el legislador ha encomendado la defensa de los intereses de la sociedad cada vez que se cause un determinado daño a esta. Vela por la aplicación y la defensa de la ley, y asiste a los jueces en el cumplimiento de su misión, lo que se refleja en la debida aplicación e interpretación de la ley.
(...)

La Fiscalía del Rey se distingue por su independencia frente a la presidencia de la EFS en el ejercicio de sus poderes jurisdiccionales.

La Fiscalía del Rey ejerce sus funciones en el ámbito de las competencias jurisdiccionales relacionadas con: la auditoría y el juzgamiento de cuentas; la disciplina presupuestaria y financiera; la resolución de los recursos interpuestos contra decisiones y sentencias dictadas por la EFS a nivel nacional y regional; la remisión a la EFS de operaciones que puedan constituir una gestión de facto."

Notas a pie de página

1. El "control de calidad" de los procedimientos jurisdiccionales figura como uno de los principios de las actividades jurisdiccionales de las EFS (Principio 10). Según los términos del documento INTOSAI-P 50, uno de sus medios es la intervención del fiscal. El principio también destaca la importancia de implicar "controles independientes" (INTOSAI-P 50, punto 5.1).

2. Debido a algunas respuestas incompletas, no podemos asegurar que todas las oficinas que contestaron ejerzan la función de custos legis o puedan recurrir las decisiones de las EFS. Pero ninguna de ellas respondió negativamente a las preguntas correspondientes.

3. Para conocer más sobre el trabajo del Tribunal Federal de Cuentas de Brasil que contribuye a la mejora de la Administración Pública y la sociedad, visite https://portal.tcu.gov.br/en_us/english/ para conocer sus últimas novedades.



Fuente: Bandera- Adobe Stock Images, Tarik GOK; Logo- Cour des comptes Madagascar

Control jurisdiccional del Tribunal de Cuentas de Madagascar: retos y perspectivas

Autor: Jean de Dieu Rakotondramihamina, Presidente de la Cour des Comptes de Madagascar

La Cour des comptes francesa, creada en 1807 bajo Napoleón, es una de las instituciones más antiguas de Francia. Adquirió su autoridad a través del control jurisdiccional de las cuentas de los contables públicos, su misión principal. Este tipo de control fue adoptado después por otros países francófonos, lusófonos e hispanohablantes. En Madagascar, la Cour des Comptes se enfrenta a retos complejos relacionados con el control jurisdiccional. El presente artículo pretende suscitar preguntas y reacciones ante esta situación, a fin de poner de relieve la importancia que reviste el difícil tema del control jurisdiccional de la Cour des comptes malgache, al tiempo que arroja luz sobre su razón de ser, a saber, promover la buena gestión de los fondos públicos.

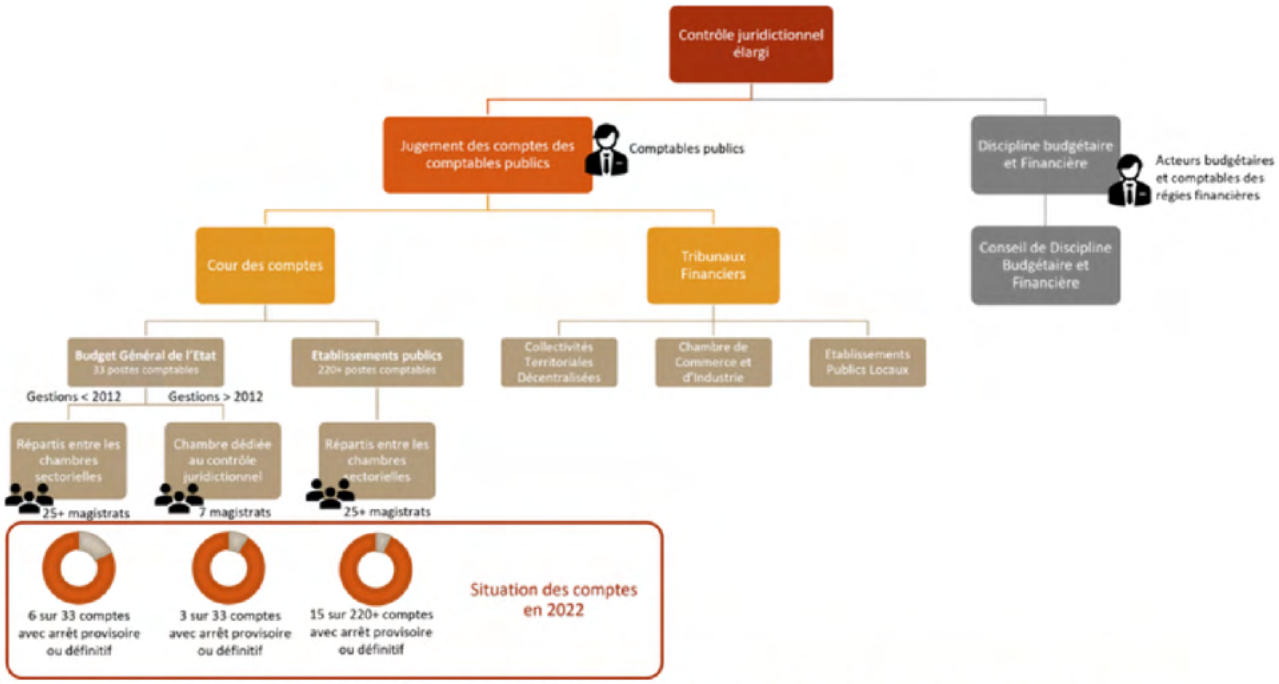


Figura 1: Visión general de los poderes y límites del control jurisdiccional en Madagascar
Fuente: Tribunal de Cuentas de Madagascar

La Cour des Comptes de Madagascar se enfrenta a retos sistémicos y procedimentales

A modo de introducción, resulta fundamental entender la configuración organizativa y las responsabilidades inherentes a la Cour des Comptes (o Tribunal de Cuentas) de Madagascar en términos de control jurisdiccional. El alcance del área de fiscalización se ilustra en la figura 1, que ofrece una panorámica inicial de la carga de trabajo asociada. La figura 2 muestra las principales etapas en la aplicación del control jurisdiccional en Madagascar, en su forma actual.

Disciplina presupuestaria y financiera (DPF): una misión emergente a fin de equilibrar el control

En la actualidad coexisten en el mundo dos sistemas: el primero confía la Disciplina Presupuestaria y Financiera (DPF) a una estructura autónoma e independiente, como es el caso de Madagascar (véase la figura 1), mientras que el segundo, más extendido, integra la disciplina en el mismo Tribunal de Cuentas. La dualidad del primer sistema es criticada por su complejidad, ineficiencia de recursos e ineficacia.

Así lo confirma también el caso de Madagascar, donde el Consejo de Disciplina Presupuestaria y Financiera (Conseil de Discipline Budgétaire et Financière en francés, denominado CDBF), como órgano autónomo, es acusado de complicar los procedimientos, con un sistema de remisión restringido y decisiones administrativas sujetas a recurso ante el Consejo de Estado. Así pues, la no integración de la DPF en Madagascar parece obstaculizar la credibilidad y gobernanza de la EFS, con consecuencias muy negativas para la regularidad y la gestión del gasto público.

La tendencia internacional apunta hacia una estructura única, en la que la DBF se integra en la Cour des Comptes. De esta forma, su función se incorpora a nivel de sala o cámara en el seno del Tribunal de Cuentas, asegurando el control del cumplimiento de las normas y de la moralidad financiera. La Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores de habla francesa (AISCCUF) reconoce la importancia de la DPF para fortalecer la credibilidad de las EFS y mejorar la gobernanza pública, ya que promueve una cultura de la regularidad y la buena gestión.

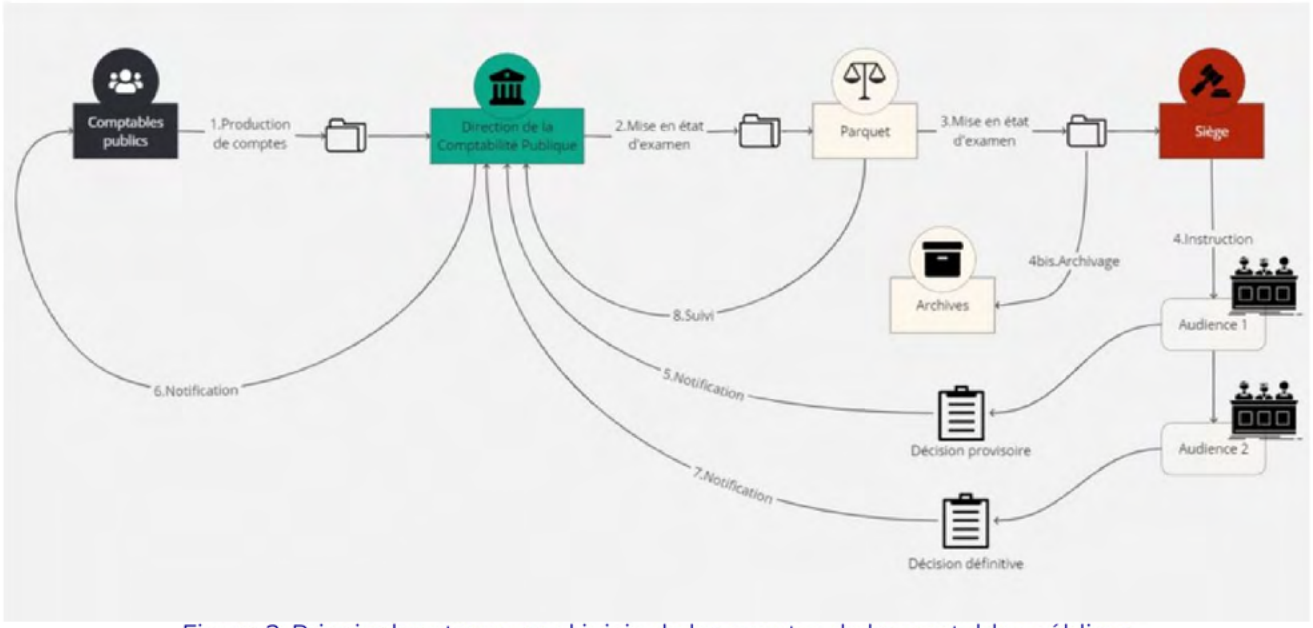


Figura 2: Principales etapas en el juicio de las cuentas de los contables públicos
Fuente: Tribunal de Cuentas de Madagascar

Una pesada carga para los recursos humanos y materiales de la Cour des Comptes

El análisis de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) en 2021 sobre el marco legal que regula la EFS de Madagascar puso de relieve sus limitaciones en materia de recursos humanos y financieros. Con los recursos actuales, harían falta varios años de dedicación exclusiva al control jurisdiccional para liquidar todas las cuentas pendientes, pese a representar, en realidad, la tarea esencial y prioritaria. Pero: el control no jurisdiccional y la labor de auditoría han demostrado tener un mayor impacto para la credibilidad y visibilidad de la institución, así como sobre el desarrollo personal de los magistrados. Por tanto, poner el foco exclusivamente en el control jurisdiccional podría poner en peligro la motivación del personal y la visibilidad de la EFS.

En lo que respecta a los expedientes, el atraso en las resoluciones judiciales está provocando una acumulación masiva de legajos en la Court des Comptes. Las cuentas sin fiscalizar, algunas de las cuales tienen más de 20 años, han llevado a contabilizar en 2023 un volumen de archivos superior al de los Archivos Nacionales de Madagascar, para un espacio de almacenamiento menor y con una tasa de crecimiento anual de alrededor del 10% en ausencia de prescripción y eliminación. Esta saturación va en detrimento de la calidad de la conservación y gestión de los documentos de archivo (véase la figura 3), sobre todo porque la Corte, con sus limitados recursos, no puede permitirse adquirir más espacio para acomodar adecuadamente las cuentas nuevas que llegan cada año.



Figura 3: Una de las salas de archivo del Tribunal de Cuentas de Madagascar, con el suelo hundido.
Fuente: Tribunal de Cuentas de Madagascar

Incumplimiento del plazo razonable debido al marco legal para la revisión judicial

La prescripción, consagrada de ordinario en el Código Civil francés, tiene por objeto proteger a los particulares. No obstante, en el marco legal del juzgamiento de las cuentas en Madagascar, que pertenecen al dominio público financiero, no existe la prescripción. Esto crea inseguridad jurídica para los contables y socava la calidad de la auditoría. Los contables públicos deben rendir cuentas anualmente, pero la EFS ha acumulado un pasivo: los retrasos a la hora de juzgar las cuentas penalizan a los contables públicos, privándoles de ciertos derechos legítimos como la recuperación de depósitos o el cobro de compensaciones para la jubilación al dejar el cargo. En respuesta a una pregunta sobre lo que los contables esperarían de la Cour de Comptes, un Tesorero General dijo: "Que la Corte apruebe de oficio la gestión del contable cuando las cuentas presentadas al juez lleven cinco años de retraso", algo que resulta perfectamente legítimo. Sin embargo, esto impondría inevitablemente una revisión de las disposiciones relativas a la Cour des Comptes, ya que la legislación actual no prevé la prescripción, a pesar de que es un principio que ya existe en otras EFS, como las de Marruecos y Francia.

La regla de la doble resolución, fuente de complejidad procedimental

La regla de la doble decisión aplicada en la jurisdicción financiera de Madagascar plantea retos adicionales (véase la figura 2). Aunque esta regla está pensada para respetar los derechos de defensa de los enjuiciados, significa que la Cour des Comptes emite primero una resolución provisional, requiriendo a los contables públicos que respondan en un plazo de dos meses, antes de poder tomar una decisión definitiva. Esto da lugar a retrasos injustificados y puede fomentar conductas reprobables. Este plazo de dos meses es considerado excesivo; además, las notificaciones deben pasar por la Direction de la Comptabilité Publique (Dirección de Contabilidad Pública), lo que también puede causar demoras. Frente a ello, algunas EFS ya han suprimido esta regla.

Y, más aún, en algunos casos, como en el del Agent Comptable Central des Postes Diplomatiques et Consulaires (Agente Contable Central de Correos Diplomáticos y Consulares), hay contables secundarios que rinden cuentas a un contable “centralizador”, que a su vez presenta una cuenta de gestión única a la Cour des Comptes. A este contable se le pueden exigir responsabilidades por las irregularidades cometidas por los contables secundarios. Además de hacer más engorroso el procedimiento, esta práctica es contraria al principio de que nadie debe cargar con la responsabilidad del hecho ajeno, según el cual cada gestor público es responsable de sus propios actos, y la responsabilidad no puede ser transferida a otros.

El riesgo de ineficacia de las sanciones de la Cour des Comptes por la "remise gracieuse" ministerial

La eficacia de las sanciones de la Cour des Comptes puede verse comprometida por la "remise gracieuse", o remisión de gracia, que autoriza el Ministro de Finanzas y Presupuesto. Aunque esta remisión puede servir para ajustar la equidad, sus inconvenientes son considerables. A pesar de enmarcarse en la legalidad vigente, la "remise gracieuse" puede dar lugar a abusos, limitando el poder efectivo del juez auditor y reduciendo la responsabilidad de los contables. Es una práctica que genera confusión competencial, ya que permite al ministro aplicar sanciones de forma discrecional. Ello puede conducir a un trato discriminatorio, contrario a la justicia financiera. Además, la "remise gracieuse" vulnera el principio de "res judicata" y del "paralelismo de las formas", poniendo en entredicho las decisiones de la Cour des Comptes por una autoridad administrativa no competente en materia de justicia financiera.

Perspectiva: la necesidad de adaptar los controles de la Cour des Comptes

Experimentando con métodos de liquidación

A fin de reducir la acumulación de cuentas por auditar, la Cour des Comptes de Madagascar ha examinado una serie de técnicas de auditoría utilizadas por EFS comparables.

Amnistía
Madagascar ha recurrido en varias ocasiones a amnistías para depurar las cuentas de gestión pendientes(1), y no solo las del presupuesto general del Estado, sino también las de organismos descentralizados, como las autoridades locales o los establecimientos públicos. Esta vía rápida, similar a una amnistía penal, liquida las irregularidades sin procedimientos judiciales. Ahora bien, esta simplificación conlleva unos inconvenientes muy importantes: al descargar a los contables infractores sin someterlos a instrucción o enjuiciamiento, la amnistía se presta a fomentar una cultura de impunidad. Los contables desconocedores de sus actos podrían repetir los errores amnistiados en futuras gestiones. Las amnistías también pasan por alto los errores y las anomalías de la gestión pasada, descuidando la necesidad de corregir las malas prácticas.

Aunque estas leyes hayan permitido liquidar cuentas pendientes, algunas, como la de 2001, han sido derogadas por incurrir en contradicciones.

Control simplificado

La "auditoría light" es un procedimiento de auditoría simplificado. Este enfoque ofrece dos opciones: una verificación limitada a los documentos generales para establecer las líneas contables, lo que favorece la rapidez, pero también el riesgo de impunidad; y una verificación de los documentos generales sobre la base de determinados documentos justificativos, lo que permite acelerar la liquidación al tiempo que se garantiza la regularidad de la gestión, aunque no de forma exhaustiva. Las EFS de Senegal y Burkina Faso han adoptado este enfoque para liquidar las cuentas atrasadas.

En Madagascar, para las cuentas anteriores a 2012, se aplica una auditoría muy "light", fijando las líneas contables sin comprobar los justificantes, debido a la complejidad derivada de la antigüedad de la gestión. Sin embargo, para las cuentas de gestión entre 2012 y 2017 se ha adoptado un enfoque diferente, que implica la verificación de determinados documentos justificativos para detectar irregularidades, además de la determinación de las líneas contables. Así, se descubrieron irregularidades significativas que requirieron una actuación más exhaustiva.

Un cambio de estrategia

En los últimos años, y en vista de los acuciantes retos que plantean los retrasos en las resoluciones, la Cour des Comptes malgache ha reevaluado sus prioridades, con el fin de concentrar su plan de trabajo anual en el cumplimiento de su misión principal: el control jurisdiccional. Mientras que en el pasado los magistrados de instrucción a menudo debían llevar a cabo tareas no jurisdiccionales, ahora se les pide que dediquen parte de sus recursos a juzgar las cuentas, con el fin de evitar nuevos atrasos.

<u>La necesidad de ampliar la jurisdicción a los responsables en materia presupuestaria</u>

En el marco de su plan estratégico 2020-2025, la Corte está consultando a diversas partes interesadas, incluidas las autoridades públicas, acerca de la integración del CDBF, para ampliar el control jurisdiccional a los agentes de la gestión presupuestaria y contable de las autoridades financieras. Una fusión-absorción podría mejorar la eficacia y la eficiencia de la fiscalización, al evitar el solapamiento de controles y limitar la competencia entre organismos. El CDBF malgache es criticado por su carácter administrativo, su adscripción al Gabinete del Primer Ministro y la exclusión de los ministros de su ámbito de actuación. Su integración en la Cour des Comptes permitiría un control integrado, económicamente rentable y eficaz, y garantizaría una rendición de cuentas equitativa para todos los agentes implicados en el gasto público.

Además, el control jurisdiccional se considera el núcleo de las misiones de la Corte. Un control jurisdiccional ampliado podría convertirse en un catalizador eficaz de las demás misiones de la Cour des Comptes, como la auditoría de cumplimiento, la auditoría de rendimiento, la auditoría financiera, la certificación de cuentas y la evaluación de las políticas públicas. La Corte propone que la eficacia del control jurisdiccional se nutra de estas misiones, resaltando la interrelación existente entre ellas.

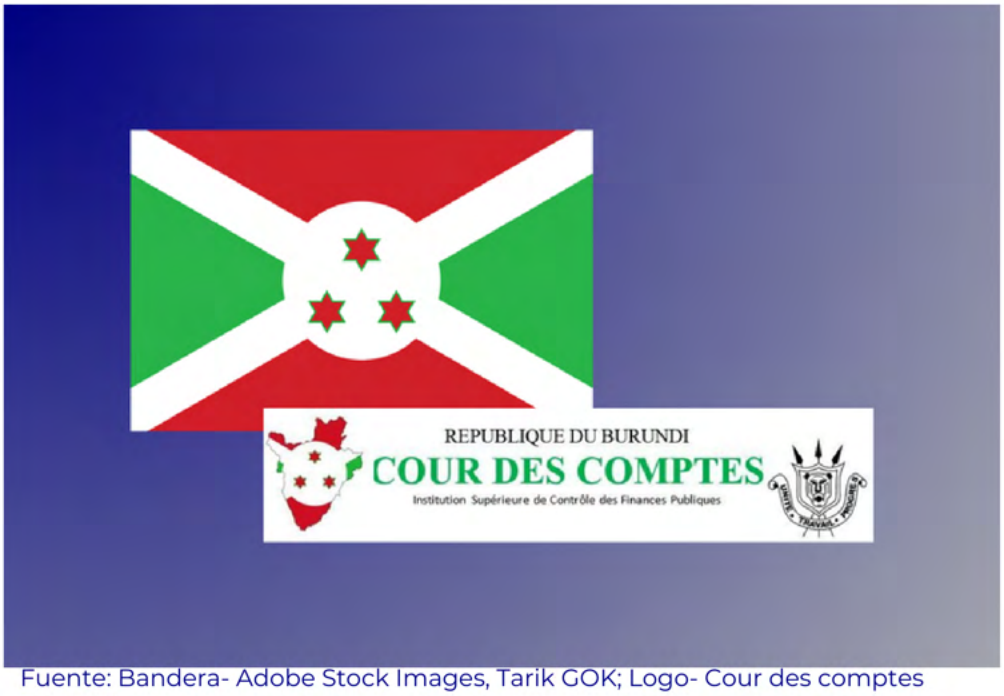
La adquisición gradual de la jurisdicción penal por la Cour des Comptes y una reforma a largo plazo.

A largo plazo, se precisarán reformas en el sistema judicial malgache, en particular para permitir que la Cour des Comptes adquiera gradualmente atribuciones en materia penal. Ciertamente, la multiplicación de tribunales especiales complica el sistema, con el consiguiente riesgo de conflictos de jurisdicción. La creación del Centro Anticorrupción (CAC) se ha topado con ciertas dificultades, sobre todo por las reticencias de algunos magistrados y las dudas sobre su eficacia para depurar responsabilidades en el caso de conductas indebidas. La ética personal de los magistrados debería ser el elemento crucial de su motivación intrínseca. Por otra parte, la motivación extrínseca, como salarios más elevados, no es necesariamente eficaz para impulsar el comportamiento ético.

Se pueden barajar diferentes opciones para implicar a los magistrados financieros en la tramitación de casos presupuestarios y financieros con connotaciones penales, teniendo cada una de ellas sus ventajas e inconvenientes. Por ejemplo, se podría prever una transición en dos fases: en la primera, se establecería una colaboración entre la Cour des Comptes y los tribunales penales, con la intervención ad hoc de magistrados financieros, ya sea a nivel de enjuiciamiento o de instrucción, durante un período de experimentación seguido de una evaluación. En la segunda fase, se procedería a una transferencia completa de toda la jurisdicción a la Cour des Comptes, lo que requeriría una reorganización interna de la Corte y la especialización de las investigaciones preliminares.

Notas a pie de página

1. Ley n° 85-020 de 11 de diciembre de 1985: Sobre la Ley de Finanzas para 1986, por la que se exime a ciertas entidades de las disposiciones financieras para los ejercicios 1972 a 1977. Ley n° 96-003 de 1 de diciembre de 1995: Relativa a la Ley de Finanzas para 1995, por la que se excluye a determinadas entidades de las disposiciones financieras para los ejercicios 1972 a 1977. Ley n°2000-024 de 5 de enero de 2001: Relativa a la Ley de Finanzas para 2001, por la que se exime de la elaboración de cuentas de gestión a partir de 2001 (derogada en 2002). Ley n°2005-029 de 29 de diciembre de 2005: Sobre la Ley de Finanzas para 2006, por la que se eximen las cuentas de gestión de los ejercicios 1993 a 2000 de determinadas disposiciones financieras.



Fuente: Bandera- Adobe Stock Images, Tarik GOK; Logo- Cour des comptes Burundi

Objetivos actuales de la Cour des comptes de Burundi: ajustarse a las normas internacionales para las jurisdicciones financieras y empezar a ejercer su función jurisdiccional.

Autor: Jérôme NTUNZWENIMANA, magistrado del Tribunal de Cuentas de Burundi

En términos del artículo 183 de la Constitución de la República de Burundi, promulgada el 7 de junio de 2018, "se crea un Tribunal de Cuentas al que corresponde examinar, juzgar y certificar las cuentas de todos los servicios públicos. Esta Cour des comptes asiste al Parlamento en el control de la aplicación de la Ley de Finanzas".

La Cour des comptes de Burundi tiene encomendadas tres misiones principales, establecidas en la Ley sobre la Corte de 2004:

El control de la gestión pública: la Corte produce informes sobre ministerios, corporaciones locales, establecimientos o empresas de carácter público; sus informes se adoptan de forma colegiada y previa consulta con las entidades auditadas. Estos informes incluyen recomendaciones.

La información y la asistencia a los poderes públicos: la Corte informa a la Asamblea Nacional de los resultados de sus controles, advierte de los gastos no conformes a la ley y emite dictámenes sobre cada proyecto de presupuesto; formula recomendaciones al gobierno para mejorar la gestión pública y publica sus informes en su sitio web.

El ejercicio de una función jurisdiccional con respecto a los contables públicos, cuyas cuentas juzga. Reafirmada solemnemente en la Constitución de 2018, esta función, aún pendiente de hacerse efectiva, requiere en particular la estructuración de la red de contables públicos, que ostentan la responsabilidad exclusiva sobre los pagos con cargo al gasto público, en los términos de la nueva Ley Orgánica de Finanzas Públicas de 20 de junio de 2022, que también prevé el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de la Cour des comptes. De ahí que la Cour des comptes de Burundi se haya fijado como objetivo ajustarse a las normas internacionales en materia de jurisdicciones financieras. Por otra parte, debe estar en condiciones, sobre todo en el plano reglamentario, de ejercer plenamente sus funciones jurisdiccionales.



El autor, Jérôme Ntunzwenimana

Las próximas etapas de desarrollo de la Cour des comptes implican cuatro grandes proyectos.

El despliegue operativo de su "Plan estratégico 2023-2029", adoptado en marzo de 2023 y articulado en torno a tres ejes: (1) el desarrollo de la autonomía funcional, administrativa y financiera de la Corte; (2) la mejora de la calidad de las actividades de auditoría; y (3) el realce de la reputación y legitimidad de la Cour des comptes.

La implementación de la función jurisdiccional de la Corte, ahora restablecida a través del artículo 183 de la Constitución de 2018, todavía está pendiente de plasmación legislativa (en particular, la revisión de la Ley sobre la Cour des comptes de 31 de marzo de 2004). Este proyecto de ley esencial, que hará a los contables públicos responsables de sus cuentas ante la Corte, dará lugar a la creación de un comisariado de derecho, el "Commissariat au droit", y la Cour des comptes de Burundi se verá dotada de procedimientos inherentes a la misión de enjuiciamiento, al igual que sus demás misiones. En cuanto a los órganos, esta misión de enjuiciamiento que la Constitución confiere a la Cour des comptes implica una reorganización: sus cámaras o salas deberán reestructurarse según un enfoque sectorial, a efectos de garantizar la cobertura de todos los servicios públicos. Además, se creará un puesto de Secretario General para asistir al Presidente de la Corte y gestionar los servicios administrativos y financieros, así como el registro.

El seguimiento y la evaluación del proyecto "Vision Burundi pays émergent en 2040 et pays développé en 2060" (Visión Burundi, un país emergente en 2040 y un país desarrollado en 2060). En virtud de este documento, que define la visión del gobierno burundés en materia de desarrollo y recomienda políticas y estrategias con miras a un desarrollo sostenible, la Cour des comptes participará en el seguimiento estratégico y la evaluación de este importante plan de emergencia durante su implementación.

El refuerzo del compromiso internacional de la Cour des comptes de Burundi. La Cour des comptes aspira a comprometerse con socios técnicos y financieros, donantes internacionales y otros actores de la comunidad internacional de la rendición de cuentas pública. A través de una mayor colaboración internacional, la Cour des comptes de Burundi desearía poner en marcha proyectos de cooperación bilateral o multilateral para reforzar y compartir conocimientos a escala regional y mundial.



Fuente: Bandera- Adobe Stock Images, Tarik GOK; Logo- Cour des Comptes Cameroon

Los beneficios de la cooperación técnica diversificada para la Chambre de comptes del Tribunal Supremo de Camerún y su objetivo de una cooperación internacional reforzada

Por Arnaud Claude SADOA y Antoine NWAHA NWAHA, Magistrados, Auditores de la Chambre des comptes (Cámara de Cuentas) del Tribunal Supremo de Camerún.

28 años después de su creación por la Constitución camerunesa de 1996 y 20 años después del inicio efectivo de sus actividades, la Chambre des Comptes del Tribunal Supremo de Camerún prosigue su transformación en una moderna Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) con el apoyo de sus pares y de sus socios técnicos y financieros.

La Chambre des comptes de Camerún, una EFS con función jurisdiccional desde siempre



Fuente: Chambre des Comptes de Camerún

Desde sus orígenes, la Chambre des comptes de Camerún es una EFS con función jurisdiccional. Su jurisdicción, cuyos miembros tienen estatuto de magistrados, sigue el modelo de los Tribunales de Cuentas. Históricamente, y de conformidad con las disposiciones de la ley de 2003 que la organiza, su actividad giraba en torno a la auditoría y el enjuiciamiento de las cuentas de los contables públicos. En aquella época, su función principal consistía en pronunciarse sobre la responsabilidad de los contables públicos sancionando cualquier incumplimiento de sus obligaciones.

Desde 2018, la Chambre des comptes garantiza el control y la supervisión de las finanzas públicas conforme a las normas internacionales.

En 2018, el Parlamento camerunés procedió a ampliar significativamente las atribuciones de la Chambre des comptes a través de dos leyes de 11 de julio de 2018 relativas, respectivamente, al Código de Transparencia y Buen Gobierno en la Gestión de las Finanzas Públicas y al Régimen Financiero del Estado y otras Entidades Públicas. Estas leyes refuerzan la potestad jurisdiccional de la Cámara, que ahora es competente para juzgar no solo a los contables públicos, sino también a los ordenadores y a los interventores. La Cámara tiene encomendadas también otras competencias propias de un Tribunal de Cuentas: examen de la gestión, evaluación de las políticas públicas, asistencia a los poderes públicos, certificación e información pública.

Asimismo, las leyes de julio de 2018 han otorgado a la Chambre des comptes su independencia como institución de control externo de las finanzas públicas, pudiendo actuar de forma autónoma frente al gobierno y al Parlamento. Es de esta independencia de donde deriva la legitimidad de la Chambre des comptes. La Chambre des comptes define libremente su programa de trabajo, adopta libremente sus conclusiones y tiene capacidad jurídica de publicar libremente sus informes.

La aplicación de estas nuevas competencias ha aumentado considerablemente la visibilidad de la jurisdicción financiera en el ámbito público y ha reforzado sus actuaciones. La cobertura mediática de los informes de auditoría sobre el uso de los recursos asignados a la lucha contra el coronavirus es un perfecto ejemplo de ello. Al mismo tiempo, sin embargo, la aplicación de estas nuevas competencias plantea numerosos retos que la jurisdicción se esfuerza por superar, con la ayuda de EFS experimentadas y de colegas internacionales, así como con el apoyo de socios técnicos y financieros.

La Chambre des comptes multiplica sus asociaciones para reforzar sus capacidades

<u>Apoyo entre pares:</u>

El apoyo de la AISCCUF:

La Chambre des comptes se convirtió en miembro de la Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores de habla francesa (l'Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du Français; AISCCUF) en 2015. Desde 2018, es la EFS que representa a Camerún en este organismo. En tal calidad, la Chambre des comptes participa en las actividades de creación de capacidades que la asociación organiza cada año.

Una delegación de dos auditores participó en el congreso TOP de jóvenes auditores y auditoras en Dakar (Senegal) en julio de 2022, en tanto que una delegación formada por cuatro magistrados y un administrador de registro participó en el seminario profesional de Bucarest en julio de 2023, donde pudieron dar a conocer los resultados de los trabajos de la jurisdicción sobre el control de los gastos dedicados a la crisis sanitaria.



Fuente: Chambre des Comptes de Camerún

La Cour de comptes francesa: un socio privilegiado

Desde 2006, la Cour des comptes de Francia contribuye activamente al fortalecimiento de las capacidades del personal de la Chambre des comptes. Esta dinámica de cooperación se consolidó con la firma de un primer acuerdo entre ambas entidades en 2015, y se renovó en París el 26 de octubre de 2022. Gracias a dicho acuerdo, la Cour de comptes francesa acoge cada año a un mínimo de cuatro auditores cameruneses en sesiones de capacitación destinadas a los recién incorporados a las jurisdicciones financieras. Asimismo, acoge a delegaciones de magistrados cameruneses para que participen en prácticas y viajes de estudios, y autoriza misiones de asistencia in situ en Camerún.



Firma del acuerdo de cooperación entre las EFS de Camerún y Francia por los Sres. YAP Abdou y Pierre MOSCOVICI. Fuente: Cour des Comptes

Nuevos socios: los Tribunales de Cuentas de Rumanía, Senegal, Burundi y Marruecos

La Chambre des comptes se propone forjar nuevas asociaciones con otros Tribunales de Cuentas y EFS de todo el mundo. El 5 de diciembre de 2023, firmó un acuerdo de cooperación con el Tribunal de Cuentas de Rumanía. La aplicación de este acuerdo debería permitir reforzar las competencias del personal de la jurisdicción financiera de Camerún en el ámbito de la auditoría de rendimiento.



Firma del acuerdo de cooperación entre las EFS de Rumanía y Camerún por los Sres. Mihai BUSUIOC y YAP Abdou. Fuente: Cour des Comptes

Igualmente, se están negociando nuevos acuerdos con los Tribunales de Cuentas de Senegal, Burundi y Marruecos.



Firma en París de los acuerdos de cooperación entre las EFS de Camerún, Senegal y Rumanía. Fuente: Chambre des Comptes de Camerún

El apoyo de donantes y socios técnicos extranjeros:

El Programa de subvenciones y asistencia técnica de la Unión Europea

A través de un proyecto de apoyo al refuerzo de la gestión de las finanzas públicas (Projet d'Appui au Renforcement de la Gestion des Finances Publiques; PARGEFIP 2019-2023), la Unión Europea respalda a la Chambre des comptes desde 2019 en el marco de una importante subvención, tras haber financiado la elaboración de su plan estratégico y operativo en 2018. Esta subvención ha permitido financiar, con la asistencia técnica de Expertise France, la formación y el coaching de un centenar de magistrados, incluidos unos 80 auditores de nueva contratación en los últimos años. También ha sufragado la elaboración de numerosas guías y manuales de procedimiento.



Fuente: Chambre des Comptes de Camerún

Con el apoyo permanente de un asistente técnico internacional y la intervención de otros expertos contratados a corto plazo para necesidades específicas, la ayuda de la UE se ha desplegado en cuatro ámbitos prioritarios: el fortalecimiento institucional, el refuerzo de los recursos humanos y materiales, la digitalización de los procesos y la potenciación de la visibilidad de la institución. Entre las medidas concretas financiadas con esta subvención figuran la adquisición de equipos informáticos y de videoconferencia, vehículos, la mejora del sitio web de la institución, así como la introducción de una intranet y de un software de registro.



Fuente: Chambre des Comptes de Camerún

El apoyo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y la agencia de cooperación alemana GIZ

La cooperación internacional de la Chambre des comptes encuentra su expresión en la larga relación con la Unión Europea. Sus diferentes acciones le han permitido diversificar su cartera de socios internacionales para el desarrollo. De hecho, la pertinencia de su labor y de sus recomendaciones le han permitido atraer y ganarse la confianza de los poderes públicos y los donantes, de tal modo que estos últimos se están movilizando para apoyar el desarrollo de la joven jurisdicción financiera.

En 2022 y 2023, el Banco Mundial financió, además, un programa de capacitación de la Chambre des comptes en materia de auditoría informatizada, seguido de misiones de auditorías piloto en determinados establecimientos públicos.

En cuanto al FMI, hace poco publicó un informe de asistencia técnica para el diagnóstico de la gobernanza y de la corrupción, (FMI, Rapport d'assistance technique – Diagnostic de la Gouvernance et de la corruption diciembre de 2023), en el que formula numerosas recomendaciones para consolidar el estatuto y posicionamiento institucional de la Cámara.

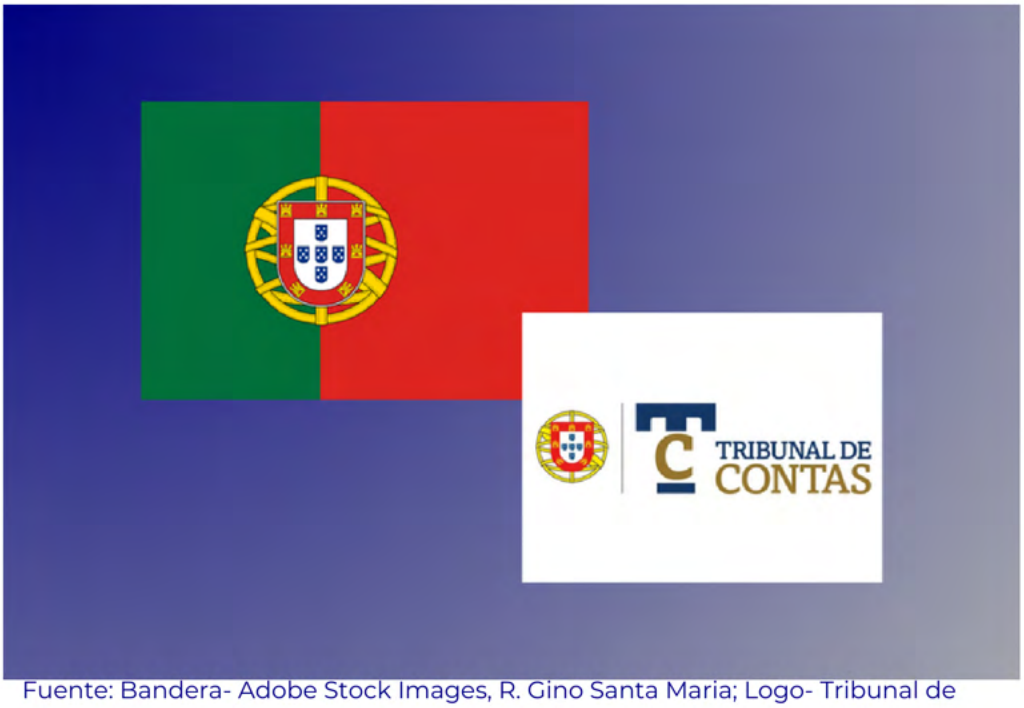
El Banco Africano de Desarrollo (BAfD), por su parte, confía a la Chambre des comptes desde 2021 la auditoría periódica de los proyectos que financia en Camerún. Y desde 2023, la agencia de cooperación alemana GIZ apoya a la Chambre des comptes en actividades de capacitación sobre la auditoría de las colectividades locales descentralizadas

La cooperación internacional como objetivo

La Chambre des comptes de Camerún multiplica sus actividades de cooperación con el fin de consolidar sus competencias y dotarse de los medios necesarios para desempeñar plenamente su papel de institución ciudadana en el ámbito de la auditoría del sector público. La Chambre des comptes tiene interés en formar parte de numerosas oportunidades de compromiso internacional, en particular para compartir experiencias, formación y profesionalización. El refuerzo de la cooperación con organizaciones e instituciones internacionales de fiscalización permite adquirir know-how basado en la experiencia de otras organizaciones y EFS, así como ofrecer una capacitación de calidad en beneficio de sus miembros. Una mayor cooperación internacional ayudaría a la Chambre des comptes de Camerún a desarrollar mayores capacidades, a aprender de los demás y a aplicar de forma óptima sus competencias en materia de control y rendición de cuentas.



Los autores, Arnaud Claude Sadoa y Antoine Nwaha Nwaha. Fuente Cámara de Cuentas de Camerún



Fuente: Bandera- Adobe Stock Images, R. Gino Santa Maria; Logo- Tribunal de Contas de Portugal

La relación entre la auditoría y la ejecución de la responsabilidad financiera: experiencias de la EFS de Portugal

Por: Tribunal de Contas (EFS de Portugal)

Introducción

La EFS de Portugal (Tribunal de Contas) es actualmente una institución que combina el modelo anglosajón con el jurisdiccional, propio de este tipo de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Esto quiere decir que, aunque el control constituya una de sus tareas principales, el Tribunal ostenta también, de forma complementaria, la facultad de juzgar sobre las responsabilidades financieras.

Así, la ejecución de la responsabilidad financiera es, sin duda, una de las implicaciones más relevantes de las auditorías, junto con el seguimiento de las recomendaciones y otros desarrollos.



Fuente: Tribunal de Contas de Portugal

1. El Tribunal de Cuentas portugués: una breve caracterización de sus funciones y atribuciones.

Fue en 1976 cuando el Tribunal de Cuentas portugués recuperó el estatuto jurídico-constitucional que le había sido otorgado en su día por la Constitución de 1838. Enmarcado entre los demás tribunales, ha pasado definitivamente a formar parte integrante de la estructura judicial portuguesa, beneficiándose de las prerrogativas de independencia propias de los tribunales (autogobierno, inamovilidad, irresponsabilidad, obligatoriedad de las decisiones y sometimiento exclusivo a la ley). En razón de esta independencia, el presidente del Tribunal de Cuentas es nombrado por el Presidente de la República a propuesta del gobierno, mientras que los demás miembros del Tribunal, inicialmente designados por elección parlamentaria, hoy son designados por su presidente tras un concurso público.

En lo que respecta a las tareas asignadas, el Tribunal de Cuentas portugués ha ido reforzando gradualmente su marco funcional y organizativo, afirmándose como un tribunal de jurisdicción especializada (jurisdicción financiera), pero sui generis, en el sentido de que ejerce funciones jurisdiccionales, como los demás tribunales, pero también, y al mismo tiempo, funciones de control financiero. De ahí que se le considere la máxima institución (o instancia superior) en materia de control financiero del Estado Democrático Portugués.

Consecuentemente, la Constitución de la República le confiere expresamente facultades de control financiero y de ejecución de las responsabilidades financieras, que la ley ordinaria desarrolla en los siguientes términos:

> Emitir dictamen y certificar las Cuentas del Estado, de la Asamblea de la República, de la Presidencia de la República, de las Regiones Autónomas (Azores/Madeira) y de las respectivas Asambleas Legislativas, pronunciándose sobre la legalidad y regularidad financiera de todas las transacciones realizadas en el ejercicio económico correspondiente;

> controlar, a priori, la legalidad y dotación presupuestaria de los actos y contratos generadores de gasto público;

> realizar auditorías, a iniciativa propia, en cualquier momento, de cualquier tipo o naturaleza, pudiendo, en este contexto, evaluar la legalidad, pero también la economía, la eficiencia y la eficacia de la gestión pública;

> verificar las cuentas de todas las entidades públicas que se consideren a título individual (de carácter administrativo, empresarial, fundacional o asociativo).

Además, el Tribunal de Cuentas portugués tiene la potestad de ejecutar las responsabilidades financieras, exigiendo el reintegro de fondos o caudales públicos a todos aquellos que hayan hecho un uso ilegal de los mismos en detrimento de los fondos y bienes públicos (responsabilidad financiera reintegradora), y/o la aplicación de multas en caso de incumplimiento de las normas que rigen la actividad financiera pública (responsabilidad financiera sancionadora).

2. Auditoría y responsabilidad financiera

La actividad jurisdiccional que desarrolla el Tribunal de Cuentas portugués es complementaria a la actividad de control. Su finalidad es garantizar, tras la realización de auditorías en las que se detecten situaciones susceptibles de constituir una infracción financiera, que se haga efectiva la responsabilidad inherente.

Ahora bien, tratándose de una misma institución que fiscaliza y exige responsabilidades, la pregunta de cómo se garantiza la independencia en el ejercicio de sus funciones y el derecho a un juicio justo, tal y como lo determinan la legislación nacional y los convenios internacionales, es muy legítima. Particularmente, nos referimos aquí al cumplimiento de los principios inherentes a los procesos judiciales, entre los que se encuentran los principios de independencia e imparcialidad, igualdad de partes, contradicción, presunción de inocencia y derecho al doble grado de jurisdicción. La respuesta a esta pregunta también nos ayudará a entender el modo en que la auditoría está vinculada a la responsabilización financiera.

2.1. Independencia e imparcialidad

La Constitución de la República Portuguesa otorga al Tribunal de Cuentas el estatuto de órgano soberano, situándolo en la misma categoría que los demás tribunales, y garantizando así su independencia, no solo de los poderes ejecutivo y legislativo, sino también de las entidades sujetas a su jurisdicción y de los grupos de presión y de intereses establecidos. Al mismo tiempo, cabe destacar que los miembros del Tribunal de Cuentas son jueces que disfrutan de todas las prerrogativas constitucionalmente inherentes. Además, al ser contratados mediante concurso público, no existe la posibilidad de injerencias externas a través de nombramientos por parte del gobierno o del Parlamento. Lo mismo vale para su presidente, cuyo nombramiento, recordemos, es competencia del Presidente de la República, ante el que toma posesión de su cargo y asume un compromiso de honor, en cumplimiento de la Constitución de la República de Portugal.

En el plano organizativo, el Tribunal de Cuentas portugués fue concebido con el objetivo de garantizar la necesaria independencia y separación entre la función fiscalizadora y la jurisdiccional. De hecho, la vertebración del Tribunal de Cuentas por Salas especializadas (1- Control a priori; 2 - Fiscalización; 3 - Responsabilidad Financiera), con competencias claramente definidas de control y determinación de la responsabilidad financiera, confiere la garantía de que el juicio que se forme en la auditoría sobre la existencia de indicios probables de infracciones financieras, no vincula al "juez de la sentencia". De esta manera, bien se puede afirmar que estamos ante funciones distintas que son desempeñadas por tribunales también distintos.

Además, la Ley estableció la independencia de quienes tienen derecho a incoar un procedimiento de responsabilidad financiera, lo que significa que la existencia de un procedimiento jurisdiccional está supeditada a la acusación por parte de una entidad independiente del Tribunal de Cuentas. En primer lugar, esta legitimación la ostenta la fiscalía; en segundo lugar, los órganos de control interno.

2.2. Los principios de contradicción e igualdad de partes

Los principios procesales de contradicción e igualdad de partes son elementos esenciales para un juicio justo. Como es sabido, el principio de contradicción implica que cada parte está llamada a exponer sus razones de hecho y de derecho, a ofrecer sus pruebas, a complementar las pruebas presentadas por la otra parte y a discutir el valor y el resultado de unas y otras. Para la aplicación efectiva de este principio, resulta fundamental que se garantice la paridad procesal y que las partes gocen de las mismas condiciones e iguales oportunidades para obtener justicia.

La aplicación del principio de contradicción reviste especial importancia cuando, como resultado de una auditoría, se incoa un procedimiento de responsabilidad financiera. En tal caso, la Ley del Tribunal de Cuentas garantiza a los afectados, con carácter previo a la incoación de dicho procedimiento, el derecho a ser oídos en relación con los hechos que se les imputan, sus consecuencias, el régimen legal y las cuantías a reintegrar o abonar (artículo 13, no 2, de la Ley del Tribunal de Cuentas). Esto significa que el procedimiento solo podrá incoarse si se respeta este principio. Por consiguiente, para garantizar el cumplimiento del principio de contradicción, las auditorías deben identificar y fundamentar adecuadamente los siguientes aspectos:

- Los hechos (acciones u omisiones potencialmente contrarias a la ley);
- las reglas infringidas;
- las personas responsables, si las hubiere;
- la cuantía y/o los daños producidos;
- la clasificación de cualquier responsabilidad relacionada, en las modalidades de responsabilidad financiera reintegradora y/o responsabilidad financiera sancionadora;
- todos los documentos justificativos.

A ello hay que añadir la paridad procesal, que queda asegurada a través de diversos mecanismos legalmente establecidos. Esto se refiere, en particular, al derecho de representación por un abogado en el marco del procedimiento contradictorio, a la posibilidad de solicitar una prórroga del plazo de impugnación, o a la garantía de acceso a toda la información disponible necesaria para el ejercicio del procedimiento contradictorio.

2.3. El principio de presunción de inocencia

El principio de presunción de inocencia está amparado por la Constitución. Se trata de un principio cuya observancia es de especial relevancia en el ámbito de la responsabilidad penal y que, por supuesto, se extiende a otros procedimientos de responsabilidad.

Por lo que se refiere a la ejecución de las responsabilidades financieras, el Tribunal de Cuentas hace suyo este principio en todas sus dimensiones.

2.4. El derecho a la doble jurisdicción

El derecho a la doble jurisdicción, que se traduce en el derecho a que las resoluciones judiciales sean revisadas por un tribunal distinto al que las dictó, está igualmente aceptado en la jurisdicción financiera. Así, en los casos de responsabilidad financiera existe un recurso de apelación contra las decisiones finales tomadas en primera instancia, por un juez, ante el Pleno de la Sala 3ª que está compuesto por un panel de tres jueces.

3. Nota final

Nuestra incursión en la actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas se revela lo suficientemente ilustrativa de cómo su ejercicio está vinculado a la actividad fiscalizadora. Todo ello queda asegurado por la forma en la que está organizado el Tribunal de Cuentas, en salas independientes, con funciones claramente definidas y mediadas por un órgano externo igualmente independiente: la fiscalía. Este marco no solo garantiza la necesaria independencia entre la "función auditora" y la "función jurisdiccional", sino también la independencia del órgano facultado para ejercitar acciones por responsabilidades financieras basadas en la evidencia de las infracciones recogida durante la auditoría. Así se vela por la plena protección de la gestión de las finanzas públicas.

Todo esto cobra aún mayor importancia cuando se es plenamente consciente del posicionamiento y del papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en un Estado de Derecho moderno. En rigor, aunque existan otros órganos dotados de independencia y responsabilidad para controlar y garantizar el cumplimiento de la legalidad financiera, las Entidades Fiscalizadoras Superiores gozan de una posición muy especial para este propósito, no solo por asumir la naturaleza de órganos soberanos, dada su inclusión en la respectiva estructura judicial, y disfrutar, en este sentido, de todas las prerrogativas propias de los tribunales, sino también por su especial finalidad de asegurar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de los fondos y bienes públicos, en nombre del interés público.

En este contexto, consideramos que la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas se ajusta plenamente a los principios enunciados en la INTOSAI-P 50.



Fuente: Flag- Adobe Stock Images, Tarik GOK; Logotipo: Tribunal Federal de Cuentas

Las "Trajetórias Profissionais" en la función jurisdiccional: un estudio de caso del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil

Autora: Tânia Lopes Pimenta Chioato, Titular de la Secretaría de Control Externo para la Función Jurisdiccional

Desde 2020, el Tribunal de Cuentas de Brasil (TCU) viene articulando una política de itinerarios o "trayectorias" profesionales, con el objetivo de alcanzar una mayor profesionalización de sus auditores. La trayectoria profesional se define como la secuencia de puestos o papeles desempeñados a lo largo de la vida laboral de un auditor y comprende las cualificaciones, experiencias y competencias necesarias para ejercer las funciones de un determinado nivel de la profesión.

Las trayectorias profesionales en el TCU se desarrollan en áreas como el análisis de datos, la auditoría de rendimiento y de cumplimiento, la auditoría financiera, la lucha contra el fraude y la corrupción, el control de las políticas públicas y la regulación y privatización. Cada trayectoria abarca, en función de su complejidad, una serie de conocimientos, habilidades y experiencias críticas para el desarrollo y crecimiento de los respectivos profesionales.



Cada trayectoria se despliega, además, en competencias y conductas, cada una de ellas asociada a su vez a una determinada herramienta de capacitación para apoyar el desarrollo del auditor, como, por ejemplo, cursos presenciales, aprendizaje a distancia, bibliografía, recursos multimedia y sitios web. También se dispone de documentos técnicos, manuales y normas nacionales e internacionales sobre las diferentes materias. Para facilitar la aplicación de los conocimientos adquiridos, existe un conjunto de auditorías consideradas de referencia por el Tribunal.

Además de las competencias técnicas, es necesario adquirir competencias interpersonales, como la integridad profesional y la ética ante adversidades, y el liderazgo y la gestión, con el fin de cumplir con la trayectoria.

El desarrollo de todas estas competencias al nivel de profesionalidad exigido para una determinada trayectoria puede proporcionar al auditor que desee incorporarse a ella el título de profesional o especialista en la materia en cuestión. A modo de ejemplo, el nivel profesional (intermedio) en Regulación y Privatización se confiere a quienes cumplan, al menos, uno de los siguientes criterios o requisitos de conocimiento:

> 100 horas de formación sobre regulación y privatización, como alumno o profesor, en los últimos diez años. Esta formación deberá estar en un mínimo de tres de los siguientes temas: Derecho Regulatorio, Economía de la Empresa, Contabilidad, Economía Regulatoria, Economía de Infraestructuras, Políticas Públicas para Infraestructuras, Matemáticas Financieras, Gobernanza Regulatoria, Gestión de Proyectos y Valoración (activos de las empresas).

30 horas de formación sobre regulación y privatización, como alumno o profesor, en los últimos diez años. Esta formación deberá centrarse en un sector de infraestructuras específico; o

20 horas de prácticas en Control Normativo, como alumno o profesor, en los últimos diez años.

Tal y como muestra la lista, cursar asignaturas y capacitaciones específicas del área de la trayectoria puede ayudar a reducir las horas requeridas. Además, haber obtenido en la última década un título de postgrado en Control Regulatorio otorgado por el centro de formación corporativa del TCU, el Instituto Serzedello Correa, puede sustituir 150 horas de formación. En el caso de que la finalización de dichos estudios haya superado una década, solo se podrán suplir 75 horas. Del mismo modo, la realización de cualquier otra carrera de postgrado en Regulación o Privatización en los últimos diez años puede sustituir 80 horas, siempre que se complementen con 20 horas de capacitación específica en prácticas de Control Regulatorio. En caso de que la finalización de estudios de postgrado no específicos supere los diez años, solo podrán suplirse 40 horas.

Pero los requisitos de conocimiento no bastan para conceder un título de especialista al auditor. Para alcanzar el nivel profesional (intermedio) en Regulación y Privatización también se exige experiencia laboral en el área, que se mide por uno de los siguientes criterios:

- la participación en tres actividades (auditoría, elaboración de informes o grupo de trabajo) que impliquen competencias de la trayectoria, en los últimos cuatro años; o bien
- la realización de proyectos de auditoría por un total de 150 horas que impliquen competencias de la trayectoria. De estas horas, un mínimo de 50 debe haberse trabajado en un puesto de coordinación.

La lista completa está disponible en el Portal de Trayectorias, cuyo acceso está restringido a los usuarios internos.

La última trayectoria profesional desarrollada por el TCU está relacionada con la función jurisdiccional. Reconociendo la importancia de proporcionar a los líderes habilidades, conocimientos y experiencias relacionadas con esta función, el TCU, a través de su centro de formación corporativa, estructuró la trayectoria profesional de la función jurisdiccional en torno a los principios fundamentales que rigen las instituciones de control superior con actividades de esta naturaleza.

Se han sugerido competencias y conductas vinculadas a la INTOSAI-P 50, la norma internacional que establece los principios fundamentales de las actividades jurisdiccionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), tal y como se expone a continuación:

INTOSAI P-50	Competencia	Conducta	Descripción
Principio 1: La ley define el régimen de responsabilidad y sanción aplicable a las personas responsables en virtud de la ley ante las EFS.	1. Entender la actividad jurisdiccional del TCU y de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, las normas rectoras internacionales y nacionales, y el procedimiento procesal y los sistemas de gestión corporativa del Tribunal.	Actúa de conformidad con los principios de actividad jurisdiccional de los Tribunales de Cuentas.	El auditor debe estar familiarizado con los principios de las actividades jurisdiccionales de los tribunales de cuentas y ser capaz de aplicarlos en sus actividades, tal y como lo recomiendan las normas internacionales, como la INTOSAI-P 50 – Principios fundamentales de las actividades jurisdiccionales de las EFS, que corresponde a la Norma Brasileña de Auditoría del Sector Público (NBASP)-50.El auditor conoce la actividad jurisdiccional llevada a cabo en otras Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) del mundo y reconoce las similitudes, diferencias, riesgos y oportunidades en la aplicación de iniciativas internacionales destinadas a mejorar su actividad jurisdiccional.
· principio de legalidad de los delitos, sanciones y ejecuciones;			
· principio de legalidad de la jurisdicción de las EFS para identificar ycalificar los delitos y pronunciar las sanciones.		Conoce las funciones y los actores internos y externos que intervienen en la ejecución de las actividades jurisdiccionales.	El empleado conoce y aplica, además de las normas fundamentales como el Reglamento Interno y la Ley Orgánica del TCU, las normas específicas relacionadas con el procedimiento, incluyendo providencias, resoluciones, instrucciones normativas y orientaciones internas centradas en el tratamiento de representaciones, quejas, cuentas especiales, recursos, comunicaciones, archivo, delegación de autoridad, seguridad de la información, entre otras esenciales para el correcto ejercicio de la actividad jurisdiccional.
		Aplica adecuadamente las regulaciones que rigen las cuestiones procedimentales en el ámbito del TCU.	El empleado conoce y aplica, además de las normas fundamentales como el Reglamento Interno y la Ley Orgánica del TCU, las normas específicas relacionadas con el procedimiento, incluyendo providencias, resoluciones, instrucciones normativas y orientaciones internas centradas en el tratamiento de representaciones, quejas, cuentas especiales, recursos, comunicaciones, archivo, delegación de autoridad, seguridad de la información, entre otras esenciales para el correcto ejercicio de la actividad jurisdiccional.
		Conoce y maneja, adecuadamente, los sistemas corporativos relacionados con la gestión de documentos y de procedimientos.	El empleado conoce, identifica y maneja los sistemas corporativos pertinentes para el correcto desarrollo de las actividades de gestión documental y de los procesos de control externo, así como para la elaboración de la información de gestión relativa a esta actividad.

Cada uno de los 12 principios de la norma servirá de inspiración para la creación de competencias y conductas a desarrollar internamente, con la finalidad de implementar una cultura basada en el reconocimiento, el aprecio y el cumplimiento de las mejores prácticas en el desempeño de la función jurisdiccional. A pesar del carácter opcional de la adhesión a una trayectoria determinada, el personal cuenta con incentivos asociados a la certificación y el reconocimiento profesional. Además, se prevé armonizar las estrategias de capacitación, como la formación continua y los programas de posgrado ofrecidos por el centro corporativo del TCU, con las trayectorias aprobadas para contribuir a su implementación.

La política de trayectorias profesionales pretende proporcionar un proceso de desarrollo asertivo, optimizar la creación de equipos, identificar sucesores para puestos críticos, clarificar los requisitos para la promoción profesional, permitir a los empleados gestionar sus propias trayectorias y promover la transparencia en los criterios de éxito profesional en el TCU.

La trayectoria propia de la función jurisdiccional contribuye a esta política, fortaleciendo la institución y otorgando valor a esta atribución compartida con muchas otras Entidades Fiscalizadoras Superiores de todo el mundo.



Fuente: Bandera- Adobe Stock Images, Tarik GOK; Logo- Tribunal de Cuentas, Spain

Los retos de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas de España en una sociedad moderna

Autor: Carlos Cubillo, Secretario General, Tribunal de Cuentas de España

El entorno económico y social en España

La sociedad española ha experimentado grandes cambios en los últimos 20 años, en sintonía con otros países de la Unión Europea. La crisis financiera de 2008 impactó fuertemente en la ciudadanía española y tuvo como resultado importantes y rápidos cambios a todos los niveles: el político, el económico y el social.

España, al igual que el resto de países del mundo, no se había recuperado aún de las consecuencias de aquella crisis económica y financiera, cuando se vio sorprendida por la irrupción de la pandemia de COVID-19. Este escenario de emergencia sanitaria puso a prueba la resiliencia del sistema legal e institucional español y, en particular, de su sistema nacional de salud.

La pandemia de COVID-19 ha inducido cambios sociales interesantes: una mayor preocupación de los ciudadanos por las inversiones públicas en sanidad e investigación, una mayor concienciación ecológica, así como una mejor predisposición hacia las innovaciones tecnológicas (como el teletrabajo) y la preservación de la ciberseguridad.

Los dos acontecimientos históricos y desafortunados citados, junto con otras circunstancias acontecidas tanto a nivel nacional como internacional, han hecho que la ciudadanía sea más exigente con el funcionamiento del sector público, más participativa en la comunidad y más sensibilizada con el futuro que espera a las nuevas generaciones.

Cambios en la organización y el funcionamiento del sector público español

La evolución de la opinión pública española, descrita en el apartado anterior, ha obligado a las autoridades públicas a adaptarse a las nuevas exigencias de la ciudadanía.

A estos efectos, en los últimos años se ha desarrollado una intensa actividad normativa dirigida a fortalecer la legalidad, eficiencia, transparencia, equidad y sostenibilidad ecológica en la organización y el funcionamiento de las instituciones públicas. Todos estos aspectos ya quedaron recogidos en la Constitución de 1978 pero, para responder a las inquietudes de la sociedad moderna, se han reforzado a través de la elaboración de nuevas normas o la actualización de las ya existentes.

Por un lado, se crea un marco legal adecuado para asegurar el cumplimiento de las leyes en toda la actividad económica y financiera del sector público y, en particular, en materia de contratos, subvenciones, urbanismo, ingresos públicos, gastos en recursos humanos y gastos de representación. De este modo se reduce la corrupción y el fraude en la gestión del patrimonio público.

Por el otro, las administraciones y otras entidades del sector público están ajustando su organización interna para poder ser más eficaces en la prestación de los servicios públicos y en la aplicación de las políticas públicas. Si las unidades están bien organizadas, sus procedimientos operativos pueden ser más seguros y eficaces.
Además, se impone un principio de transparencia en la gestión pública, de forma que, sin vulnerar la normativa sobre protección de datos de carácter personal, los gestores públicos puedan facilitar a los ciudadanos información sobre los contratos que se celebran, los presupuestos públicos, las retribuciones de los funcionarios, las subvenciones que se conceden, las ofertas públicas de empleo...

El sector público en España también ha tenido que evolucionar para evitar que sus actuaciones sean perjudiciales desde el punto de vista medioambiental y para promover procesos de desarrollo ecológico.

Y, por último, cabe señalar que la actuación del sector público ha tenido que dar un giro para responder a una sociedad preocupada por la equidad y la igualdad, especialmente en la lucha contra la discriminación de género.

Todo ello enmarcado en lo que constituye una etapa de "Ética Pública", integrada por principios y valores deontológicos y llamada a convertir al sector público en un referente de honradez y de pulcritud.

Este proceso evolutivo también implica una constante modernización de las tecnologías y de la ciberseguridad. Dicha actualización permanente, con el horizonte de la inteligencia artificial de fondo, requiere inversiones muy elevadas de dinero, así como la formación inicial y continua de los profesionales que prestan sus servicios en el sector público.

Una sociedad en permanente y rápida transformación, como la española, precisa de un sector público moderno y dinámico. Ello presupone un inevitable esfuerzo en la elaboración de nuevas normas, cambios en la cultura de gestión administrativa, una mayor conexión con la sociedad y el aprendizaje de las técnicas de gestión que ofrece el Derecho internacional y que han dado buenos resultados.



Fuente: Tribuna de Cuentas, Spain

Modernización del Tribunal de Cuentas de España

Como resultado de estos cambios en la opinión pública española y en el sector público del país, las instituciones con funciones de control y fiscalización también han tenido que realizar un importante esfuerzo de modernización para satisfacer a la ciudadanía.

El Tribunal de Cuentas de España viene desarrollando diferentes líneas de actuación para prestar un servicio de calidad en esta nueva etapa histórica.

A continuación, se exponen algunos de los principales objetivos perseguidos y los avances logrados:

- Ampliación del alcance de las auditorías. En su regulación tradicional, el Tribunal de Cuentas de España tenía encomendada la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público para comprobar su sometimiento a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. A partir de 2015, la nueva legislación también le confía la supervisión del impacto de la gestión de los fondos públicos en la mejora de la transparencia, la igualdad de género y la sostenibilidad medioambiental.

- Mayor implicación con la sociedad a través de la adopción de iniciativas que permitan a los ciudadanos conocer cómo funciona el Tribunal de Cuentas de su país y cómo la actividad de esta institución redunda en beneficio de su calidad de vida. En este sentido cabe destacar, por ejemplo, las visitas guiadas a las instalaciones del Tribunal, la divulgación de información en colegios, universidades, transportes públicos... la modernización del sitio web, la participación en las redes sociales y una mayor cercanía a los medios de comunicación.

- Mayor colaboración entre el Tribunal de Cuentas de España y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas españolas.

- Mayor participación del Tribunal de Cuentas de España en proyectos internacionales, especialmente en el ámbito de la INTOSAI, EUROSAI y OLACEFS.

- Fortalecimiento de las relaciones con el Parlamento, el poder ejecutivo y el poder judicial.

- Establecimiento de los mecanismos necesarios para el adecuado cumplimiento de la función que tiene legalmente atribuida para sancionar a los partidos políticos cuya financiación infrinja las normas.



Fuente: Adobe Stock Images, ARAMYAN

El papel de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas de España en una sociedad moderna

Régimen jurídico regulador de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas de España.

El Tribunal de Cuentas de España tiene, entre otras, la función de enjuiciar la responsabilidad civil de los que tengan a su cargo el manejo de fondos públicos y vulneren las leyes, así como de los perceptores de aportaciones y ayudas económicas públicas que las reciban indebidamente o que no justifiquen el uso que han hecho de ellas o que destinen el dinero público recibido a fines ilegales.

The characteristics of this function, the judicial one, are the following:

- Enjuiciar la responsabilidad civil, que no la sanción penal o administrativa, en que puedan incurrir quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos.
- Los jueces y las salas que conocen de estas responsabilidades legales están adscritos a la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas de España. Las resoluciones finales dictadas en el ejercicio de esta función jurisdiccional son recurribles ante el Tribunal Supremo de España.
- Los procedimientos a través de los cuales se desarrolla la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas de España están regulados por ley y se ajustan a las garantías procesales previstas en la Constitución Española y en los tratados internacionales suscritos por España sobre la materia.

El Tribunal de Cuentas de España forma parte del Foro Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores con Funciones Jurisdiccionales constituido por la INTOSAI.

Utilidad de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas para la sociedad española actual.

La competencia legalmente atribuida al Tribunal de Cuentas de España para enjuiciar las responsabilidades contables puede dar respuesta a una de las grandes preocupaciones de la sociedad actual, como es que se recuperen los fondos públicos perdidos como resultado de la corrupción y el despilfarro.

Siendo una jurisdicción que enjuicia la responsabilidad civil, es óptima para lograr satisfacer este anhelo social por la integridad del patrimonio público.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que se trata de una jurisdicción especializada y, por tanto, idónea para interpretar con profesionalidad y conocimiento de causa cuestiones complejas de derecho presupuestario, derecho mercantil, auditoría pública y contabilidad pública. El trabajo especializado de esta jurisdicción también puede ser útil para otras jurisdicciones en el desempeño de sus tareas, ofreciendo soluciones técnicas a las cuestiones enjuiciadas en un marco de cooperación institucional entre jueces y tribunales de las distintas jurisdicciones del Estado.

Conviene señalar, asimismo, que los procedimientos de este tribunal especializado pueden ser incoados en virtud de denuncias o quejas de ciudadanos y empresas privadas, una medida legal lógica fundamentada en el hecho de que la recuperación de fondos públicos injustamente gastados constituye una importante preocupación ciudadana y, por tanto, procede potenciar la proximidad de la administración de justicia a la sociedad.

Para asumir este papel, la Función Jurisdiccional debe moverse en dos direcciones principales:

- Una reforma legislativa que agilice y modernice los procedimientos de enjuiciamiento de responsabilidades.
- Un avance en la modernización tecnológica que mejore cualitativa y cuantitativamente la tramitación de los procedimientos.

En conclusión, puede afirmarse que el modelo de Entidad Fiscalizadora Superior con función jurisdiccional se ha visto reforzado en los últimos años en varios países, entre ellos España, como consecuencia de los rápidos cambios experimentados por la sociedad y por el sector público que está a su servicio.



Fuente: Bandera- Adobe Stock Images, G7 Stock; Logo- Cour des Comptes, Morocco

El papel de la EFS de Marruecos en la lucha contra el fraude

Por: Dr Brahim BEN BIH, Procurador General del Tribunal de Cuentas del Reino de Marruecos

El fraude en la gestión pública puede definirse como el uso abusivo del poder por parte de una persona investida de autoridad o mandato público, para servir a intereses propios o privados.

Habida cuenta de los riesgos asociados al fraude, el Reino de Marruecos no ha escatimado esfuerzos en promover una visión exhaustiva e integrada para hacer frente a este desafío global que afecta al desarrollo económico y social. La especial atención de Marruecos en materia de lucha contra el fraude se refleja en la Constitución de 2011, que ha elevado a rango constitucional los órganos de buen gobierno y consagrado los principios de buena gobernanza(1), transparencia, rendición de cuentas y moralización de la vida pública(2). La protección de estos principios se ha confiado al Tribunal de Cuentas(3).

I- Competencias transferidas al Tribunal de Cuentas en materia de lucha contra el fraude

Antes de pasar a examinar la contribución del Tribunal de Cuentas a la lucha contra el fraude, conviene recordar que esta institución se caracteriza por su doble mandato. Por un lado, ostenta las atribuciones jurisdiccionales, que engloban, a su vez, dos responsabilidades: enjuiciar las cuentas y ejercer la disciplina presupuestaria y financiera. Por otro, dispone de sus atribuciones no jurisdiccionales, que se centran, entre otras cosas, en el examen de la calidad de la gestión, la evaluación de los resultados y el control (auditoría del rendimiento). Esta dualidad conduce a una visión integrada del control, consistente en tender puentes entre todas estas responsabilidades(4) y permitiendo así al juez en materia de finanzas públicas velar por una amplia protección de los fondos públicos.

Por todo ello, la contribución del Tribunal de Cuentas a la lucha contra el fraude tiene múltiples facetas, que van desde la prevención hasta la detección y la denuncia. Esto se manifiesta, ante todo, a través de la obligación de rendir cuentas de los gestores públicos. So pena de sanciones pecuniarias, se les exige justificar todas las actuaciones que lleven a cabo en el ejercicio de sus funciones, al igual que los resultados de las mismas.

Del mismo modo, la lucha contra el fraude precisa que el Tribunal de Cuentas garantice la regularidad financiera. El fraude implica necesariamente una violación de la legislación o de las reglas e instrucciones específicas de una organización.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas se sirve del procedimiento de la vía de hecho para aprehender determinados actos fraudulentos, como la expedición de mandatos ficticios, la malversación de fondos y la presentación de justificantes inexactos.

Teniendo en cuenta los elementos constitutivos de las infracciones contra el erario público, podemos concluir que, cuando son de naturaleza grave (circunstancias agravantes en el caso de la disciplina presupuestaria y financiera, o gestión de mala fe), se asemejan a los delitos financieros comunes, como la pérdida y malversación de fondos, la falsificación y el cobro ilegal de intereses.

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas pretende, a través de sus controles no jurisdiccionales, contribuir a mejorar la calidad de gestión en los organismos públicos y a fomentar la buena gobernanza. Este tipo de fiscalizaciones constituyen una garantía adicional de seguridad contra cualesquiera formas de fraude. En el ejercicio de estas competencias, el Tribunal de Cuentas puede detectar riesgos susceptibles de dar lugar a actos fraudulentos, como deficiencias en el control interno y en los sistemas de gestión contable y financiera, así como los incumplimientos de regulaciones y/u obligaciones profesionales.

En la misma línea, el sistema de declaración de bienes y derechos patrimoniales de los funcionarios públicos, instituido por el artículo 147 de la Constitución de 2011, representa otra posibilidad para el Tribunal de Cuentas de fiscalizar la evolución patrimonial de los funcionarios públicos y de contribuir a la lucha contra el fraude. Percibido como un elemento de transparencia e información, este sistema es una herramienta eficaz del Tribunal de Cuentas para prevenir y detectar el fraude.

Lo mismo cabe decir de la publicación de las actuaciones del Tribunal de Cuentas. Esta prerrogativa constitucional(5) contribuye a la prevención de prácticas fraudulentas al sensibilizar a los gestores públicos, evitar la reincidencia y dar ejemplo merced a sus observaciones y sanciones. A través de la divulgación de su labor, el Tribunal de Cuentas participa también en el fomento de una cultura de buena gestión y en la consolidación de los principios y valores de la buena gobernanza.



El autor, Dr Brahim BEN BIH

II - Detección e información en materia de fraude: el papel de la fiscalía en el seno de la EFS marroquí

Como ya se ha señalado, la detección del fraude puede fundamentarse en las observaciones e irregularidades constatadas en el marco de los trabajos del Tribunal de Cuentas. En este sentido, puede utilizarse para definir criterios (lo que debería ser), pruebas (lo que es), causas (por qué se produjo esa desviación del criterio) y efectos (impactos). También puede servir a los órganos deliberantes para identificar evidencia que arroje dudas sobre la existencia de conductas fraudulentas. Estas pueden ser de muy diversa índole: organizativas, contables, analíticas, transaccionales, personales, temporales, visuales y físicas, documentales, en forma de denuncias, informes, reparos, etc.

Desde esta misma perspectiva, el Fiscal del Rey ante el Tribunal de Cuentas puede, en el ejercicio de sus funciones como fiscal, detectar malversaciones, destapar casos de falsificación o actos susceptibles de propiciar el fraude. Así, además de su potestad de enjuiciamiento en materia de disciplina presupuestaria y financiera, el Fiscal del Rey ante el Tribunal de Cuentas también tiene atribuida, en virtud de lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley del Tribunal de Cuentas, la facultad de denunciar los hechos descubiertos por el Tribunal en el ejercicio de sus diversas competencias jurisdiccionales y no jurisdiccionales, que puedan justificar una sanción penal. Si esto ocurre, remite el asunto al Fiscal de la Corte de Casación, el presidente de la fiscalía.

Ahora bien, dado que los procedimientos ante la Corte no excluyen el ejercicio de acciones disciplinarias y penales(8), ciertos hechos pueden constituir a la vez irregularidades financieras y penales. Ante tales situaciones híbridas, el Fiscal del Tribunal de Cuentas, en virtud de su poder discrecional y del principio de buena justicia, puede proceder a valorar estos hechos para decidir su destino (causas penales o irregularidades en las finanzas públicas), teniendo en cuenta criterios como: la gravedad de los hechos, la existencia de un elemento moral, la sospecha de una ventaja injustificada u otros hechos ilícitos, y la existencia de perjuicio.

En el período 2012-2023, fueron descubiertos 116 casos relativos a presuntos actos de conducta fraudulenta como resultado de los controles realizados por el Tribunal de Cuentas, lo que representa una media anual de 10 casos. A título de ejemplo, los principales casos remitidos a los tribunales penales guardaban relación con lo siguiente: manipulación del procedimiento de adjudicación de un contrato público; incumplimiento del principio de igualdad y concurrencia en el acceso a contratos públicos; sobrefacturación en contratos públicos; pago de gastos en ausencia de servicio prestado; imputación al presupuesto del organismo público, sin base legal, de los gastos de cotización y adscripción a un régimen de seguridad social en el extranjero; mandatos ficticios (ratione materiae, ratione temporis, ratione personae); presentación de cuentas inexactas; uso de los activos de la organización para fines personales; doble remuneración de un directivo, con cargo a la empresa pública que dirige y con cargo a su estatuto de funcionario en ausencia de servicio prestado, y; compra de equipos en ausencia de una necesidad real.

En conclusión, es importante subrayar que el proceso de divulgación de los valores de transparencia, probidad y lucha contra el fraude presupone la adopción de un enfoque colectivo y participativo. La contribución del Tribunal de Cuentas del Reino de Marruecos en la lucha contra el fraude, principalmente a través de medidas preventivas y de detección, se inscribe plenamente en esta lógica. El Tribunal de Cuentas pretende, por una parte, conciliar la protección del régimen de la hacienda pública contra toda forma de abuso, la preservación de los fondos públicos y su adecuada utilización y, por otra, evaluar el desempeño de los distintos organismos públicos, la lucha contra la mala gestión y la repercusión positiva de sus recomendaciones al respecto.

Footnotes

1. La Autoridad Nacional de Probidad y Lucha contra la Corrupción (artículos 36 y 167 de la Constitución), el Mediador (artículo 162), el Consejo de la Competencia (artículo 166), el Consejo Nacional de Derechos Humanos (artículo 161). Para acceder a una traducción al inglés de la Constitución del Reino de Marruecos: https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011
2. Artículos 36, 154, 155 y 156 de la Constitución. Cabe señalar que el término "Buena Gobernanza" se cita siete (07) veces en la Constitución y el término "Transparencia" ocho (08) veces.
3. Artículos 147 a 150 de la Constitución. La Ley No. 62-99, constitutiva de la Ley del Tribunal de Cuentas, establece las atribuciones, la organización y las modalidades de funcionamiento del Tribunal Central (Libro I) y de los Tribunales de Cuentas Regionales (Libro II), así como el estatuto particular de los magistrados de estos Tribunales (Libro III).
4. De conformidad con los artículos 32, 37 y 84 de la Ley del Tribunal de Cuentas.
5. De conformidad con el artículo 148 (párrafo 4) de la Constitución, "La EFS publica todos sus trabajos, incluidos los informes finales y las decisiones jurisdiccionales."
6. GUID 3920 (ex-ISSAI 3200).
7. Artículos 57 y 58 de la ley marroquí que forma el código de jurisdicciones financieras.
8. Art. 111 de la Ley del Tribunal de Cuentas.



Fuente: Bandera- Adobe Stock Images, 12ee12; Logo- la Comisión Estatal de Auditoría de Tailandia

Deberes y poderes de la Comisión Estatal de Auditoría de Tailandia para imponer sanciones administrativas

Por: Profesora Dra. Orapin Phonsuwan Sabyeroop

El tema del presente artículo, "Deberes y poderes de la Comisión Estatal de Auditoría de Tailandia para imponer sanciones administrativas", surgió de la reflexión sobre un modelo francés similar. La profesora Dra. Orapin Phonsuwan Sabyeroop escribió un artículo titulado "Control de la ejecución presupuestaria y de la administración fiscal por los órganos judiciales en el sistema francés de finanzas públicas", tras concluir su doctorado en la Universidad de París II. Tailandia adoptó este concepto, pero ajustándolo al contexto del país en aquel momento. Debido a la imposibilidad de establecer una corte similar a la francesa a corto y medio plazo, Tailandia optó inicialmente por un modelo de consejo, o Junta de Auditoría, para poder ejecutar estos principios antes de evolucionar hacia un sistema jurisdiccional comparable con el de Francia en el futuro.

ARTÍCULO DE FONDO

El concepto de disciplina fiscal y financiera apareció por primera vez en la Constitución del Reino de Tailandia de 1997, que perfiló la esencia del derecho constitucional relativo a la fiscalización de las finanzas del Estado, incluyendo los poderes y deberes de la Junta de Auditoría y del Comité de Disciplina Presupuestaria y Fiscal. Esto implicaba específicamente el establecimiento de criterios y métodos para considerar asuntos en materia de disciplina presupuestaria y fiscal, determinar las multas administrativas y juzgar las infracciones disciplinarias, presupuestarias y fiscales como órgano supremo.

En 1999, se promulgó la Ley Orgánica de Auditoría del Estado, B.E. 2542 (1999), por la que se instituía la Junta de Auditoría como órgano supervisor y máximo órgano decisorio para las infracciones en materia de disciplina presupuestaria y fiscal. El Comité de Disciplina Presupuestaria y Fiscal era el responsable de reunir y examinar preliminarmente los asuntos, antes de someterlos a la Junta de Auditoría para la adopción de medidas disciplinarias. En virtud de las regulaciones de la Junta de Auditoría sobre disciplina presupuestaria y fiscal de 2001, las sanciones para los culpables de infracciones a la disciplina presupuestaria y fiscal quedaban fijadas según los cuatro niveles siguientes:

01 Sanción de primer grado: multa no superior al salario de un mes.

02 Sanción de segundo grado: multa equivalente a un salario de dos a cuatro meses.

03 Sanción de tercer grado: multa equivalente a un salario de cinco a ocho meses.

04 Sanción de cuarto grado: multa equivalente a un salario de nueve a doce meses.

Estas sanciones están calculadas para ser proporcionales a la naturaleza de cada infracción, siendo la sanción máxima una multa equivalente a una cuantía no superior a doce meses de salario.



La Profesora Dra. Orapin Phonsuwan Sabyeroopm, Comisionada de Auditoría del Estado, dando una conferencia magistral en el 7o Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales, celebrado del 16 al 17 de octubre de 2023 en Bangkok.

En la Constitución del Reino de Tailandia de 2007, se cambió el término "disciplina presupuestaria y fiscal" por "disciplina financiera, fiscal y presupuestaria". Esta enmienda obligaba a la promulgación de leyes financieras y fiscales en el ámbito estatal a efectos de establecer un marco de disciplina fiscal y financiera. Sin embargo, hasta el último día de vigencia de esta Constitución, el Parlamento no había legislado sobre ninguna ley financiera y fiscal estatal.

Durante este período, la definición de disciplina financiera y fiscal fue ampliada para incluir "los principios relacionados con la planificación financiera a medio plazo, la gestión de los ingresos, las directrices para preparar el presupuesto de gastos del Estado, la gestión financiera y patrimonial, la contabilidad, los fondos públicos, la contracción de deuda o las operaciones que comprometen el patrimonio o las obligaciones financieras del Estado, los criterios para la constitución de reservas de emergencia o necesarias, y otras actividades conexas. Estos están llamados a servir de marco para la gestión de los ingresos y el control del gasto sobre la base de los principios de estabilidad, desarrollo económico sostenible y equidad social", todo ello con el fin de ampliar la autoridad del Comité de Disciplina Financiera y Fiscal para dirimir las actuaciones financieras de los funcionarios del Estado.

ARTÍCULO DE FONDO

En la Constitución del Reino de Tailandia de 2017 se estipuló que el Estado estaba obligado a ejercer una estricta disciplina financiera y fiscal al efecto de asegurar la estabilidad y sostenibilidad de su posición fiscal y financiera y en función de la legislación sobre disciplina fiscal y financiera en el ámbito estatal. Esto motivó la promulgación de la Ley de Disciplina Fiscal y Financiera del Estado de 2018, que cubre el marco de las operaciones fiscales y presupuestarias en el ámbito estatal, la disciplina fiscal en materia de ingresos y gastos (tanto en fondos presupuestarios como extrapresupuestarios), la gestión de los activos y la tesorería del Estado, así como la gestión de la deuda pública. Esta ley sirve de principio regulador para preservar la estabilidad financiera y fiscal del Estado y minimizar el riesgo de gastos que no produzcan beneficios sostenibles o generen un endeudamiento excesivo para el país. Complementariamente, la ley especifica que, en los casos de infracciones disciplinarias financieras y fiscales por parte del Estado, tal y como están definidas en la misma, se impondrán sanciones administrativas de conformidad con la legislación constitucional en materia de auditoría del Estado, esto es, de la Ley de Auditoría del Estado de 2018. Dicha ley abolió el Comité de Disciplina Presupuestaria y Fiscal, pero mantuvo la potestad de la Junta de Auditoría para imponer sanciones administrativas, siendo el Auditor General quien propone dichas sanciones, que incluyen:

1. Las sanciones disciplinarias,
2. las amonestaciones públicas y
3. las multas administrativas.

En el proceso de consideración de sanciones administrativas, la Comisión Estatal de Auditoría tiene en cuenta la gravedad de la conducta constitutiva de la infracción y el daño derivado de dicha conducta. Las multas administrativas que se impongan no podrán exceder el equivalente a doce meses del salario de la persona sancionada. Contra las decisiones cabe recurso ante el Tribunal Supremo Administrativo en el plazo de noventa días a partir de la fecha de recepción del auto.

El proceso de consideración de sanciones administrativas permite a las partes implicadas alegar, objetar y presentar sus pruebas, siguiendo los principios de apelación y anulación de la resolución. La Comisión Estatal de Auditoría ha establecido criterios y métodos para la consideración de las infracciones disciplinarias fiscales y financieras en el ámbito estatal de acuerdo con sus propias regulaciones sobre el juzgamiento de infracciones disciplinarias fiscales y financieras en el ámbito estatal de 2019, en línea con el derecho a un juicio justo. Aquí se incluye la garantía de que los procedimientos se lleven a cabo en un plazo razonable, se comuniquen públicamente, se controle su calidad y se juzguen imparcialmente.

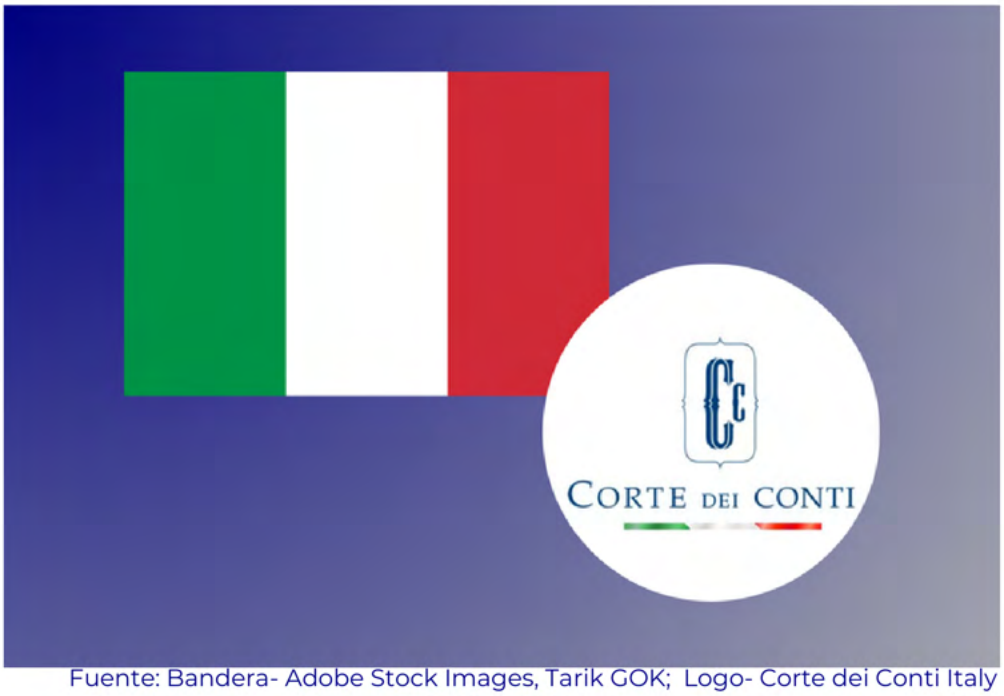
Además, la Auditoría del Estado de Tailandia vela por la independencia de sus funcionarios (según el principio de independencia de los miembros de la EFS), asegura la libertad de acceso a la información y evita la doble incriminación (según el principio de no acumulación de sanciones). La Ley Orgánica de Auditoría del Estado de 2018 también estipula que los procedimientos por infracciones disciplinarias financieras y fiscales en el ámbito estatal se suspenden si el inculpado fallece o si los procedimientos relacionados con las infracciones disciplinarias financieras y fiscales estatales no se resuelven en un plazo de cinco años a partir de la fecha en la que se cometió la infracción, siguiendo el principio de plazo razonable.

Todos estos procesos relativos a la consideración de las infracciones disciplinarias financieras y fiscales en el ámbito estatal se fundamentan en disposiciones legales, en virtud del principio de la base jurídica del régimen de responsabilidad. La Junta de Auditoría no ejerce ninguna facultad más allá de lo legislado.

Estas prácticas demuestran el cumplimiento por parte de Tailandia de los principios de la INTOSAI-P 50, quedando algunos aspectos claramente reflejados en las leyes relacionadas con la fiscalización del Estado, mientras que otros están plasmados en leyes generales que también se aplican. Cabe esperar que estos principios constituyan un paso significativo en el control y la auditoría de la disciplina financiera y fiscal en el ámbito estatal, para evolucionar de una organización independiente hacia una entidad más parecida a un órgano jurisdiccional en el futuro.

Sobre la autora

La profesora Dra. Orapin Phonsuwan Sabyeroop es actualmente Comisionada de Auditoría del Estado de Tailandia. y cuenta con una amplia formación académica, que incluye una licenciatura en Derecho, un máster en Derecho, un máster especializado en Derecho Fiscal y Tributario, un certificado avanzado en Derecho Fiscal y un doctorado en Derecho, su experiencia se basa en una amplia labor de investigación y docencia. Ha contribuido significativamente a la enseñanza y la investigación jurídicas como profesora de Derecho y Directora del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Thammasat, tutelando a una nueva generación de académicos en los entresijos del Derecho y la política fiscales.



Fuente: Bandera- Adobe Stock Images, Tarik GOK; Logo- Corte dei Conti Italy

La lucha de la Corte dei conti contra el fraude en los fondos de la Unión Europea y en el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia a través de sus actividades jurisdiccionales

Autores: Vicefiscal General Giancarlo Astegiano, Vicefiscal General Arturo Iadecola, Fiscalía de la Corte dei conti

Los fondos de la Unión Europea precisan de una firme protección a fin de asegurar su administración y asignar recursos a los Estados miembros o a otros beneficiarios para la implementación de sus políticas específicas. Tanto la evasión fiscal como las conductas ilícitas que comportan la recepción de financiación indebida o el desvío de dichos fondos de los fines previstos causan perjuicios a la tesorería de la Unión Europea (UE).

La jurisprudencia de la Corte de Casación - que en Italia resuelve sobre la distribución de jurisdicción entre los distintos órganos judiciales – lleva mucho tiempo orientada a reconocer la jurisdicción de la Corte dei Conti sobre entidades privadas que hayan obtenido ilegalmente, o desviado del fin establecido, aportaciones públicas. El argumento es que "cuando una entidad privada, destinataria de fondos públicos, incide negativamente en la forma en que se ejecuta el programa impuesto por la administración pública, en el que ha de participar merced a la concesión de la aportación, y la incidencia es tal que conduce a una desviación de los fines perseguidos, causa un perjuicio a la entidad pública - incluso desde la mera perspectiva de privar a otras empresas de la financiación que podría haber supuesto la ejecución del plan tal y como fue formulado y aprobado por la entidad pública con la colaboración del mismo empresario - del que debe responder ante el juez fiscalizador" (Cass. , Sez. un., ord. n° 4511/2006).



Fuente de la imagen: Corte dei conti

Cabe señalar que la jurisdicción de la Corte dei conti se extiende también a las acciones de reintegro a la Comisión Europea de las aportaciones desembolsadas directamente. Según la normativa vigente, "no existe una aplicación discriminatoria basada en la naturaleza supranacional de la administración protegida o en la naturaleza de la contribución desembolsada. Por el contrario, de conformidad con el principio de asimilación, en virtud del cual los intereses financieros europeos se asimilan a los nacionales, deben garantizarse para su protección las mismas medidas que contempla la legislación nacional" (Cass., Sez. un., ord. n° 20701/2013).

Las conductas ilícitas dirigidas a malversar o desviar recursos de la UE suelen causar daños y perjuicios tanto a la tesorería de la Unión Europea como al erario público a nivel nacional. En cualquier caso, la jurisdicción sobre las acciones por daños y perjuicios contra los autores de tales infracciones corresponde a la Corte dei conti, en virtud del principio de asimilación previsto en el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, debido a que es el juez responsable de determinar los daños y perjuicios causados al erario público de conformidad con la legislación nacional.

Las actuaciones de las fiscalías regionales para proteger los recursos de la UE consisten básicamente en la interposición de demandas – acusaciones – por daños contra los perceptores de aportaciones desembolsadas, total o parcialmente, con cargo a dichos fondos. En el caso de organizaciones de carácter colectivo (empresas, asociaciones), se puede actuar no solo contra estas entidades, sino también contra quienes, en calidad de sus representantes legales o controladores de facto, hayan contribuido a la infracción desviando recursos públicos obtenidos en beneficio propio.

En 2023, las Salas Jurisdiccionales Regionales de la Corte dei conti impusieron sanciones para el reintegro de los daños causados al erario público en el ámbito de los fondos de la UE, por un importe aproximado de 20 millones de euros. Los fondos más afectados son:

- el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA),
- el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER),
- el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP),
- los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE),
- el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y
- el Fondo Social Europeo (FSE).

Los fiscales regionales dictaron más de 100 autos de procesamiento por una cuantía superior a los 20 millones de euros.

Al mismo tiempo, las actividades de instrucción y las diligencias preprocesales de las fiscalías confirmaron la importancia de la colaboración con otras organizaciones nacionales e internacionales dedicadas a la lucha contra la malversación de fondos públicos, así como el uso de medidas de protección de activos.

Las infracciones también afectan al Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR), lanzado entre septiembre de 2020 y abril de 2021, en cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento de la UE n.° 241, de 12 de febrero de 2021, y por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en el marco del programa NextGenerationEU.

Algunos de los actos ilícitos, relativos al uso indebido o a la no utilización de los recursos de la UE, evidentemente también se pueden producir en relación con la aplicación del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia y constituir, por tanto, una referencia útil y valedera en los procedimientos de verificación y control sobre el uso real de los fondos públicos del Plan.

En este ámbito, las conductas ilícitas pueden consistir, en particular, en la recepción indebida de recursos por parte de las entidades ejecutoras, el incumplimiento de los calendarios de ejecución de los proyectos en el marco de las misiones previstas en el PNRR, la no utilización o el desvío de los recursos asignados a los proyectos del PNRR y la construcción de obras no conformes a los proyectos, desviando o dilapidando los recursos asignados.

Por último, la Fiscalía General, como oficina supervisora, se coordina con organismos supranacionales e instituciones de otros países a través del Servicio de Asuntos Internacionales y Relaciones Interinstitucionales para luchar contra la corrupción y el uso ilícito de los fondos europeos.

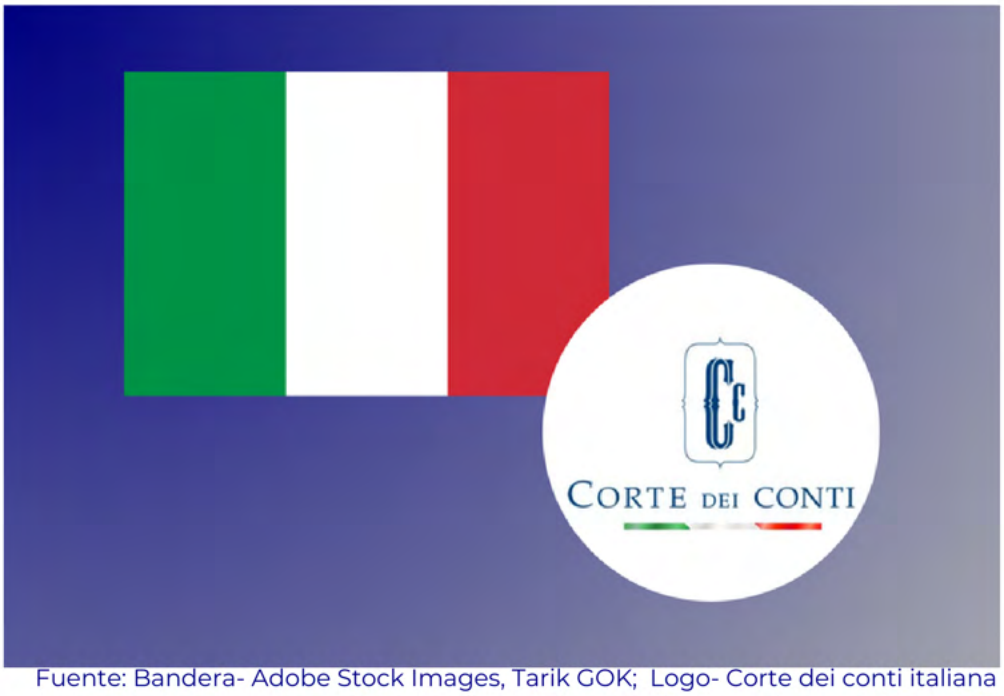


Los autores. Fuente: Corte dei Conti, Italia

Se está colaborando con la Fiscalía Europea (European Public Prosecutor's Office; EPPO), en base al Acuerdo de Trabajo firmado por el Fiscal General Europeo y el Fiscal General en la Corte dei conti el 13 de septiembre de 2021.

Según este acuerdo, cuyo objetivo consiste en proporcionar un marco estructurado de cooperación, la vía preferente para la colaboración entre las fiscalías penales y las fiscalías regionales de la Corte dei conti es el intercambio de información más allá de lo previsto por la legislación primaria. La EPPO y las fiscalías regionales de la Corte dei conti también están llamadas a activar un nivel adicional de coordinación, si fuera necesario mediante reuniones o iniciativas similares, en los casos en los que, tras el intercambio de información, hubieran iniciado investigaciones sobre hechos relacionados.

Otra línea de cooperación con organizaciones supranacionales es la establecida con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (Office Européen de Lutte Anti-Fraude; OLAF), en virtud del Acuerdo de Cooperación Administrativa firmado el 25 de septiembre de 2013. De conformidad con el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Corte dei conti y la OLAF comparten información sobre hechos que causen daños o perjuicios a los intereses financieros de la UE, se prestan asistencia técnica y operativa mutua, realizan análisis estratégicos conjuntos y desarrollan programas de capacitación y de intercambio de personal.



Fuente: Bandera- Adobe Stock Images, Tarik GOK; Logo- Corte dei conti italiana

Las especificidades de las actividades jurisdiccionales de la Corte dei conti italiana

Autor: Mauro Orefice, Presidente de la Cámara para la Auditoría de la Gestión de las Administraciones del Estado, Director de la Oficina de Asuntos Internacionales

Antecedentes de las EFS con funciones jurisdiccionales

El modelo de entidad fiscalizadora superior (EFS) con funciones jurisdiccionales se reconoce como el de una institución que puede llevar a cabo todo tipo de auditorías - de rendimiento, de cumplimiento y financieras - y, además, está investida de la potestad de juzgar directamente la responsabilidad de los gestores de fondos públicos cuando los hallazgos de sus auditorías den cuenta de irregularidades, o cuando tales irregularidades le sean remitidas a la EFS por una tercera parte.

La relevancia de las atribuciones jurisdiccionales ha llevado a la creación de un Foro - bajo la presidencia conjunta de la Cour des comptes francesa y la Contraloría General de la República de Chile.

El 13 de noviembre de 2015, la primera reunión internacional del Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales en el marco de la INTOSAI adoptó una declaración solemne. En dicha declaración se definió la identidad de estas EFS específicas, se enumeraron los valores que las caracterizan y se asumió el compromiso de emprender acciones comunes para promover su modelo.

En el XXIII INCOSAI, la reunión plenaria del Foro adoptó la primera norma sobre actividades jurisdiccionales: la INTOSAI-P 50, que establece 12 principios que el marco legal nacional debe proporcionar a las EFS para llevar a cabo actividades jurisdiccionales.



El autor, Mauro Orefice, Presidente de la Cámara de Auditoría de Gestión de la Gestión de las Administraciones del Estado, Jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales. Fuente: Corte dei conti, Italia.

Funciones jurisdiccisonales de la Corte dei conti

La EFS de Italia (Corte dei conti) desempeña tanto funciones fiscalizadoras como funciones jurisdiccionales, y ostenta una posición especial en el sistema judicial italiano. Tiene su propia jurisdicción, es decir, no está vinculada a los tribunales administrativos y civiles en lo que respecta a sus funciones. Las funciones jurisdiccionales cuentan con una base clara y sólida en la Constitución italiana y las leyes conexas, y la independencia es una de sus características más importantes.

ARTÍCULO DE FONDO

En virtud del artículo 103 de la Constitución italiana, la Corte dei conti tiene competencia en materia de contabilidad pública y en cualquier otra materia especificada por la ley.

La Corte dei conti ostenta la jurisdicción sobre los siguientes asuntos:

- Responsabilidad administrativa y contable de funcionarios, agentes públicos o entidades privadas que gestionen fondos públicos (dinero, bienes y servicios, activos, etc.) en beneficio del interés público frente a cualquier daño que hayan causado al Estado y a la Unión Europea o a cualquier entidad pública por fraude o negligencia grave.

- Gestión o informes de los contables y otros agentes públicos gestores de fondos públicos obligados a rendir cuentas (es decir, las cuentas rendidas por contables públicos, de gestión y de entidades gubernamentales o locales. La Corte dei conti tiene la potestad de auditar a las personas físicas que actúan como contables públicos sin estar certificadas como tales).

- Otros litigios en materia contable establecidos por la ley (artículo 172 del Código de Procedimiento Contable).

- Litigios derivados de actos de otorgamiento o modificación de pensiones.

El Código de Procedimiento Contable (Decreto Ley n° 174/2016) define debida y claramente el desarrollo de los diferentes procedimientos ante las Salas Jurisdiccionales de la Corte dei conti, incluyendo, entre otros, la definición de las responsabilidades que incumben a las personas responsables ante la EFS y el régimen sancionador pertinente aplicable; la clasificación y la cuantía de los daños alegados; y el derecho de acceso al expediente de instrucción (salvo en caso de secreto o de defensa de otras partes) que tienen las personas obligadas a rendir cuentas.

Los principios fundamentales del enjuiciamiento

El procedimiento contable de la Corte dei Conti aplica los principios de igualdad de partes, imparcialidad, contradicción y debido proceso previstos en el párrafo 1 del artículo 111 de la Constitución italiana.

Independencia

La Corte dei Conti es autónoma e independiente de todos los demás poderes del Estado italiano (Constitución italiana, artículo 100, párrafo 3). Sus miembros son jueces, ejercen sus funciones en beneficio del interés público, de forma independiente, honesta y evitando cualquier influencia indebida. Protegen la información y la confidencialidad, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, la necesidad de transparencia y responsabilidad.

Atribuciones jurisdiccionales

Las principales atribuciones jurisdiccionales de la Corte dei conti están dirigidas a evaluar las responsabilidades administrativas y contables de los funcionarios, agentes públicos, entidades privadas que gestionan "fondos" públicos (dinero, bienes y servicios, activos, etc.) por cualquier daño causado al Estado o a cualquier otro organismo público y a la Unión Europea por fraude o negligencia grave, con el fin de salvaguardar la integridad y el uso eficiente de los recursos públicos, así como los intereses de las entidades públicas y de la ciudadanía.

Se podrán considerar todos los daños causados por conductas ilícitas u omisiones (por ejemplo, corrupción; fraude en la gestión de fondos públicos - europeos, nacionales, regionales y/o locales -; infracciones o conductas ilícitas u omisiones en la dirección y/o control de la ejecución de obras públicas, contratos de suministros y servicios que provoquen incumplimientos contractuales, pagos suplementarios ilícitos; auditorías fiscales irregulares u omitidas o la omisión de la aplicación de sanciones, así como la omisión de la denuncia de delitos cometidos a cambio de sobornos, consistentes en dinero u otras utilidades para los propios responsables implicados o para terceros, etc.).

Un actor privilegiado: La Fiscalía de la Corte dei conti

La acción de responsabilidad administrativa solo puede ser ejercitada por los Fiscales Regionales de la Corte dei conti ante las Salas Jurisdiccionales de la Corte dei conti, constituyendo las denuncias la base su actuación. A este respecto, las autoridades competentes están sujetas a una serie de obligaciones específicas de denunciar las pérdidas de fondos públicos a la Fiscalía Regional, en los casos en los que estén implicados funcionarios públicos.

El Fiscal de lo Penal tiene el deber de informar a la Fiscalía Regional de la Corte dei conti de cualquier instrucción o caso que presuntamente haya causado una pérdida a los fondos públicos. Las denuncias pueden proceder de cualquier fuente: de políticos, ciudadanos, anónimos, whistle-blowers (la ley prevé la protección de todo aquel que denuncie conductas ilícitas de las que haya tenido conocimiento en su lugar de trabajo), artículos de prensa, etc.

El fiscal tiene pleno acceso a los documentos y a la información en poder de los órganos administrativos o judiciales y, si fuera necesario para la instrucción, puede solicitar (a través de sus decretos): la exhibición de documentos, audiencias de personas informadas, inspecciones y evaluaciones directas, incautación de documentos, asesoramiento técnico. En una demanda por daños y perjuicios presentada por uno de los fiscales en la Corte dei conti (una inculpación contenida en una citación), una vez finalizadas las diligencias de instrucción en las que también pueden intervenir fuerzas policiales como la Policía Financiera italiana (Guardia di Finanza), la persona imputada solo puede ser considerada responsable si concurren todas las condiciones expuestas a continuación en lo que respecta a la ilegalidad/ilicitud de la conducta u omisión presuntamente culposa:

1. el perjuicio ocasionado a los presupuestos/recursos del Estado o a un organismo público (incluidos los fondos de la Unión Europea) debe ser real, cierto y no meramente potencial;
2. debe aportarse la prueba de la existencia de una relación de causalidad directa entre el acto y el daño supuestamente sufrido;
3. debe aportarse la prueba de un fraude o de una negligencia grave en la conducta de la persona acusada, y;
4. debe existir una "relación cualificada" - una relación laboral, un apoderamiento, una afiliación o una conexión ad hoc - entre el organismo público perjudicado y la persona que supuestamente ocasionó el daño. Las personas y empresas privadas pueden ser acusadas si entran en esta "relación cualificada" en la medida en que actúan en beneficio del interés público.

Escrito de acusación y fallo

El escrito de acusación constituye el último pliego de cargos detallado en el que se exponen pormenorizadamente los hechos, las personas imputadas, la concurrencia de los requisitos cumulativos para ejercitar la acción ante la Corte y la calificación y cuantía de los daños.

La Corte dei conti fija la fecha para la primera vista. A continuación, la persona imputada y su abogado reciben una copia del escrito de acusación junto con la citación para la vista.

El abogado dispone entonces de un plazo para preparar la defensa.

Una vez concluido el procedimiento, la Corte dei conti emite su resolución en primera instancia, que se hace pública, respetando el secreto y las restricciones vinculadas a la confidencialidad que son legalmente obligatorias, así como la protección de los datos personales.

Las partes pueden recurrir la sentencia ante las Salas Centrales de Apelación.



Fuente: Bandera- Adobe Stock Images, 12ee12; Logo- Oficina Estatal de Auditoría del Reino de Tailandia

El 7o Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales se reúne en Bangkok, 16 - 17 de octubre de 2023: Oficina Estatal de Auditoría del Reino de Tailandia

Autor: Dra. Sutthi Suntharanurak

El 7o Foro de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) con Funciones Jurisdiccionales, celebrado en Bangkok los días 16 y 17 de octubre de 2023, se inauguró con una ceremonia de apertura en la que distinguidos oradores subrayaron la importancia global y el espíritu de colaboración del evento. El General Chanathap Indamra, Presidente de la Comisión Estatal de Auditoría de Tailandia y Presidente de la ASOSAI, dio una calurosa bienvenida a todos los participantes, estableciendo un ambiente de compañerismo y motivación general de cara a los trabajos. Jean Yves Bertucci, Presidente de la Cámara del Tribunal de Cuentas francés, aportó sus puntos de vista, enriqueciendo aún más el diálogo desde la perspectiva del Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales.



General Chanathap Indamra, Presidente de la Comisión Estatal de Auditoría de Tailandia y Presidente de la ASOSAI



Jean Yves Bertucci, Presidente de la Cámara del Tribunal de Cuentas francés

Para completar la diversidad de enfoques, Carlos Riofrío González, Contralor General del Estado de Ecuador, intervino con una presentación grabada en vídeo, garantizando así la representación adecuada de la comunidad global de EFS, a pesar de las distancias geográficas. El acto también se honró con la valiosa presencia de Bruno Dantas, Presidente de la INTOSAI y Presidente del Tribunal de Contas da União (TCU) de Brasil, junto a Zineb El Adaoui, Presidenta de la Corte de Cuentas de Marruecos. Entre los dos presentaron el proyecto JuriSAI, una iniciativa histórica destinada a fomentar la colaboración y el intercambio de conocimientos entre las EFS con funciones jurisdiccionales de todo el mundo.



El 7o Foro de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) con Funciones Jurisdiccionales, celebrado en Bangkok los días 16 y 17 de octubre de 2023 y auspiciado por la Oficina Estatal de Auditoría del Reino de Tailandia

La profesora Dra. Orapin Phonsuwan Sabyeroop, en su conferencia magistral ante el Foro, expuso el camino recorrido en pos de la transformación de la disciplina fiscal y financiera en Tailandia, mostrando los hitos fundamentales que habían ido formando el sistema de auditoría del país, testimonio de su profunda influencia en este campo. Su ponencia discurrió por la evolución histórica de la auditoría de las finanzas públicas en Tailandia, incidiendo también en sus propias contribuciones académicas, que habían servido de catalizador para importantes reformas y el posterior desarrollo de un marco de auditoría ajustado a las normas internacionales. Resaltó determinados avances cruciales, como el cambio hacia un sistema de auditoría más autónomo, el desarrollo de la Ley de Auditoría del Estado y la constitución del Comité de Disciplina Presupuestaria y Financiera. Estos pasos fueron decisivos para reforzar la eficiencia y la transparencia en la gestión del sector público.



Profesora Dra. Orapin Phonsuwan Sabyeroop, Comisionada de Tailandia, ponente principal en la reunión

En su calidad de Comisionada de Auditoría del Estado, la Profesora Dra. Orapin apuntó la ineludible necesidad de nuevas reformas en materia de establecimiento de la jurisdicción en Tailandia. Asimismo, subrayó la importancia vital de asegurar que el proceso de auditoría se caracterice por su independencia e imparcialidad, principios clave con miras a ajustar las prácticas de auditoría en Tailandia a las normas reconocidas internacionalmente. Su presentación no solo sirvió para recordar los logros del pasado, sino también para marcar el camino a seguir en el futuro a efectos de mejorar la integridad y la eficacia de la gobernanza fiscal y financiera de Tailandia.



Bruno Dantas, Presidente de la INTOSAI y Presidente del TCU de Brasil, con Zineb El Adaoui, Presidenta de la Corte de Cuentas de Marruecos. Juntos, presentaron el proyecto JuriSAI.

La presentación del Sr. Miller de la EFS de Francia en el Foro en Bangkok, en octubre de 2023, puso de relieve unos avances significativos en tres áreas clave:

01 **Actividades de promoción y visibilidad:** El alegato de promoción difundido a nivel mundial entre las principales organizaciones en materia de gobernanza (FMI, Banco Mundial, UE, etc.) en junio de 2023 fue acogido con entusiasmo, lo que refleja la aceptación positiva de las iniciativas destinadas a mejorar el reconocimiento y la comprensión de las ventajas e importancia de las EFS con funciones jurisdiccionales.

02 **Actividades de institucionalización:** Se han mantenido debates y conversaciones continuas con vistas a integrar el Foro de un modo más formal en la comunidad de la INTOSAI, incluyendo los pasos necesarios para establecer el Foro como un grupo de trabajo dedicado. Persiste la firme voluntad de cumplir este objetivo.

03 **Iniciativas editoriales:** La estrecha colaboración con la Revista de la INTOSAI busca poner el foco en las EFS con funciones jurisdiccionales en 2024 para así seguir difundiendo las mejores prácticas, los puntos de vista y los progresos entre toda la comunidad de EFS y enfatizar el compromiso del Foro con el intercambio de conocimientos y la promoción de las funciones jurisdiccionales de las EFS.

Panel 1 - El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) con funciones jurisdiccionales en la lucha contra el fraude y la corrupción

En su presentación en nombre de la EFS de Indonesia, el día 16 de octubre de 2023 en Bangkok, el Sr. Ramadhani destacó el papel clave de su institución en la lucha contra el fraude y la corrupción en Indonesia. Sus principales puntos fueron:

Marco legal y mandato: La EFS de Indonesia está legitimada por un amplio marco legal que le asigna la responsabilidad de auditar la gestión y la rendición de cuentas de las finanzas del Estado, incluida la potestad de investigar y denunciar las conductas financieras indebidas y los casos de corrupción.

Alcance y tipos de auditoría: El Sr. Ramadhani detalló la gran variedad de auditorías que lleva a cabo la EFS de Indonesia, entre ellas, auditorías financieras, auditorías de resultados y también auditorías de investigación, diseñadas específicamente para detectar el fraude y la corrupción, y puso de manifiesto el exhaustivo enfoque de la institución con respecto a la garantía de la integridad financiera.

Ejecución y colaboración: También insistió en la importancia de colaborar con los órganos encargados de hacer cumplir la ley, describiendo cómo la EFS de Indonesia remite a las autoridades legales competentes los hallazgos de actividades delictivas descubiertos durante las auditorías y de qué manera desempeña su papel en la evaluación de las pérdidas financieras a nivel estatal y regional, participando así activamente en las acciones legales relativas a las discrepancias financieras.

A través de estos puntos, queda patente la contribución de la EFS de Indonesia a la mejora de la transparencia financiera, la rendición de cuentas y la integridad del marco de gobernanza de Indonesia.

La ponencia de la Sra. Dujols permitió conocer mejor la colaboración entre la Cour des comptes y las autoridades judiciales de Francia, centrándose, en particular, en un caso de mala gestión y violaciones de la ética en la Agencia "O", una entidad pública de ayuda a las víctimas de negligencias médicas.

En este contexto, los aspectos clave incluyeron la identificación de los graves problemas deontológicos y de gestión y los esfuerzos realizados en materia de cooperación entre los auditores financieros y los fiscales de lo penal, lo que culminó en la adopción de importantes medidas legales y administrativas contra los directivos de la agencia, así como en la consiguiente recuperación de fondos y en reformas. Este caso constituyó un ejemplo excelente de colaboración eficaz entre los órganos de auditoría y los sistemas judiciales en la lucha contra la corrupción y la mala gestión.

Por parte de la EFS de Benín, la intervención del Sr. Batonon en el Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales arrojó luz sobre el papel preventivo y correctivo de las EFS en la lucha contra el fraude y la corrupción. Remarcó el efecto "gendarme" de las EFS en la prevención de conductas indebidas, su función de asesoramiento a los gestores públicos en la adopción de prácticas de gestión orientadas a resultados y la necesidad de sancionar la mala gestión. El Sr. Batonon abogó por que las EFS adoptaran una postura proactiva, mantuvieran una presencia visible en la administración pública y desempeñaran un papel fundamental en la defensa de la rendición de cuentas y la disciplina fiscal, insistiendo en su función crucial en la promoción de la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción.

Panel 2 - El imperativo de la colaboración internacional y el intercambio de información

En este contexto, el Sr. Batonon destacó en su presentación el papel esencial de la cooperación internacional y del intercambio de información en la lucha contra el fraude y la corrupción. Profundizó en el alcance mundial de este tipo de delitos y en la necesidad crítica de que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) colaboraran más allá de las fronteras nacionales. El Sr. Batonon abogó, asimismo, por la creación de bases de datos capaces de abarcar los procesos financieros públicos con ramificaciones internacionales e hizo un llamamiento en favor de un mejor intercambio de puntos de vista y datos entre las EFS. A través de estas medidas, destinadas a reforzar los esfuerzos para identificar y prevenir la corrupción, se realzará el valor de las iniciativas conjuntas en la optimización de la rendición de cuentas y la gobernanza en el sector público.

Como representante de la EFS de Senegal, el Sr. Diatta destacó en su ponencia el papel crucial de las EFS en la promoción de la transparencia, la legalidad y el uso eficiente de los fondos públicos, al tiempo que abordó los obstáculos con los que se encuentran, incluida la naturaleza sofisticada de las tramas de fraude, que exigían imperiosamente una cooperación transfronteriza. Presentó ejemplos de colaboración internacional fructífera y ofreció recomendaciones para potenciar la eficacia de las EFS en su cruzada contra el fraude y la corrupción. Además, el Sr. Diatta puso de relieve la importancia de unas estructuras legales sólidas y de las alianzas globales, y subrayó la urgencia de aunar esfuerzos para mejorar la lucha contra la corrupción mediante marcos legales y operativos más rigurosos.

Panel 3 - Iniciativas para la prevención de la corrupción y la sensibilización de la opinión pública

La exposición del Sr. Orefice destacó el papel de la Corte dei conti italiana en la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y el cumplimiento de la ley. Hizo hincapié en la importante función de las medidas preventivas, la sensibilización de la opinión pública y la colaboración con los centros educativos para fomentar los valores democráticos y el compromiso activo de toda la ciudadanía. En este sentido, presentó la iniciativa "Educar en la legalidad", una medida clave adoptada para implicar a la juventud y ampliar sus conocimientos sobre el papel de la Corte dei Conti en la protección de los fondos públicos y, además, un ejemplo de estrategia holística en la lucha contra la corrupción.

En su conferencia, el Sr. Arifa se centró en las estrategias integrales de la EFS de Brasil para abordar el fraude y la corrupción, poniendo el foco en la prevención, la detección, la investigación y el monitoreo continuo. Asimismo, subrayó la importancia de comprometerse con diversas partes interesadas y, en particular, con la sociedad civil, por medio de programas educativos, colaboraciones y el uso de la tecnología (como, por ejemplo, el análisis de datos y la IA), a fin de aumentar la eficiencia de las auditorías y de las investigaciones. Compartió estudios de caso que ilustran los efectos positivos de tales estrategias, entre ellos la reducción de costes en el sector de la energía eléctrica y un considerable ahorro económico a través de prácticas de auditoría persistentes, poniendo así de relieve el enfoque con visión de futuro que aplica la EFS de Brasil para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público.



Fuente: Oficina Estatal de Auditoría del Reino de Tailandia

El Sr. Arifa siguió perfilando el enfoque de la EFS de Brasil, detallando los siguientes conceptos:

- Estrategia integral: Un plan holístico que abarca la prevención, la detección, la investigación y el monitoreo para hacer frente a la corrupción y el fraude.
- Compromiso con las partes interesadas: El papel fundamental de la participación de la sociedad civil a través de la educación y las asociaciones para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.
- Uso de la tecnología: La adopción de la analítica de datos y la inteligencia artificial (IA) para potenciar la eficacia de los procesos de auditoría e investigación.
- Resultados con impacto: La realización de estudios de caso que demuestren resultados con impacto, como la reducción de costes en el sector energético o ahorros significativos gracias a las actividades de auditoría continua, y que evidencian los beneficios concretos de la actuación de la EFS de Brasil.

En el debate se abordó, asimismo, el enfoque de Portugal en materia de prevención del fraude y la corrupción, plasmado en tres grandes líneas de actuación del Consejo para la Prevención de la Corrupción (CPC): el despliegue de Planes de Gestión de Riesgos de Corrupción en más de 1.300 organismos públicos, visitas didácticas para evaluar y sugerir mejoras en el cumplimiento y el inicio de programas educativos en las escuelas a fin de crear una red anticorrupción que llegue a miles de escuelas y alumnos. Además, se incidió en la transformación del CPC en Mecanismo Nacional contra la Corrupción, con la continuación de su labor a través de la introducción de un Régimen General de Prevención de la Corrupción que exige programas de cumplimiento tanto en el sector público como en el privado, y que mantiene el compromiso de Portugal con la lucha contra la corrupción a través de la educación, la regulación y la mejora sistémica.

Conclusión

La reunión de líderes y expertos de todo el mundo con motivo del 7o Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales puso de relieve su importancia como plataforma para el diálogo, el intercambio y el avance en el ámbito de la auditoría del sector público. Gracias a la numerosa asistencia y las valiosas contribuciones, quedó patente el compromiso de las EFS de todos los continentes con la mejora de la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza a través del fortalecimiento de las prácticas de auditoría jurisdiccionales.



Fuente: Oficina Estatal de Auditoría del Reino de Tailandia

Acerca del autor:

Dr. Sutthi Suntharanurak Dr. Sutthi Suntharanurak es Director de la Oficina de Asuntos Internacionales de la Oficina Estatal de Auditoría del Reino de Tailandia. Sírvase contactar con: sutthisun@gmail.com

Fuente: Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI

El desarrollo de enfoques pertinentes e innovadores para apoyar la independencia de las EFS: experiencias con el Mecanismo de Promoción Rápida de la Independencia de las EFS (SIRAM)

Por Freddy Yves Ndjemba, Senior Manager, Departamento de Gobernanza de las EFS, Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) desempeñan un papel fundamental en la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia del sector público. A efectos de cumplir su función y generar confianza entre los organismos del Estado y la sociedad, las EFS necesitan ser independientes.

La independencia de las EFS puede entenderse como la capacidad de una Entidad Fiscalizadora Superior para operar de manera autónoma con respecto al gobierno, sin influencias ni controles indebidos. Es considerada como uno de los requisitos esenciales para que las EFS puedan desempeñar su mandato con eficacia. La Declaración de México de la INTOSAI sobre la Independencia de las EFS identifica ocho condiciones, conocidas como los ocho principios básicos de la independencia, que constituyen la referencia (benchmark) para evaluar la independencia de una EFS.

Los datos de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI y del Banco Mundial revelan que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) se enfrentan en todo el mundo a crecientes amenazas de cara a su funcionamiento independiente y a la ejecución de sus mandatos de auditoría.

Por ejemplo, el último informe sobre la Revisión Global de las EFS de la INTOSAI mostró que al menos un 40 % de ellas habían experimentado interferencias importantes en la ejecución de sus presupuestos, y solo un 44 % afirmó tener un acceso oportuno, irrestricto y libre a la información necesaria para el apropiado cumplimiento de sus responsabilidades reglamentarias, lo que supone un drástico retroceso con respecto al 70 % que había afirmado disfrutar de acceso ilimitado en 2017.

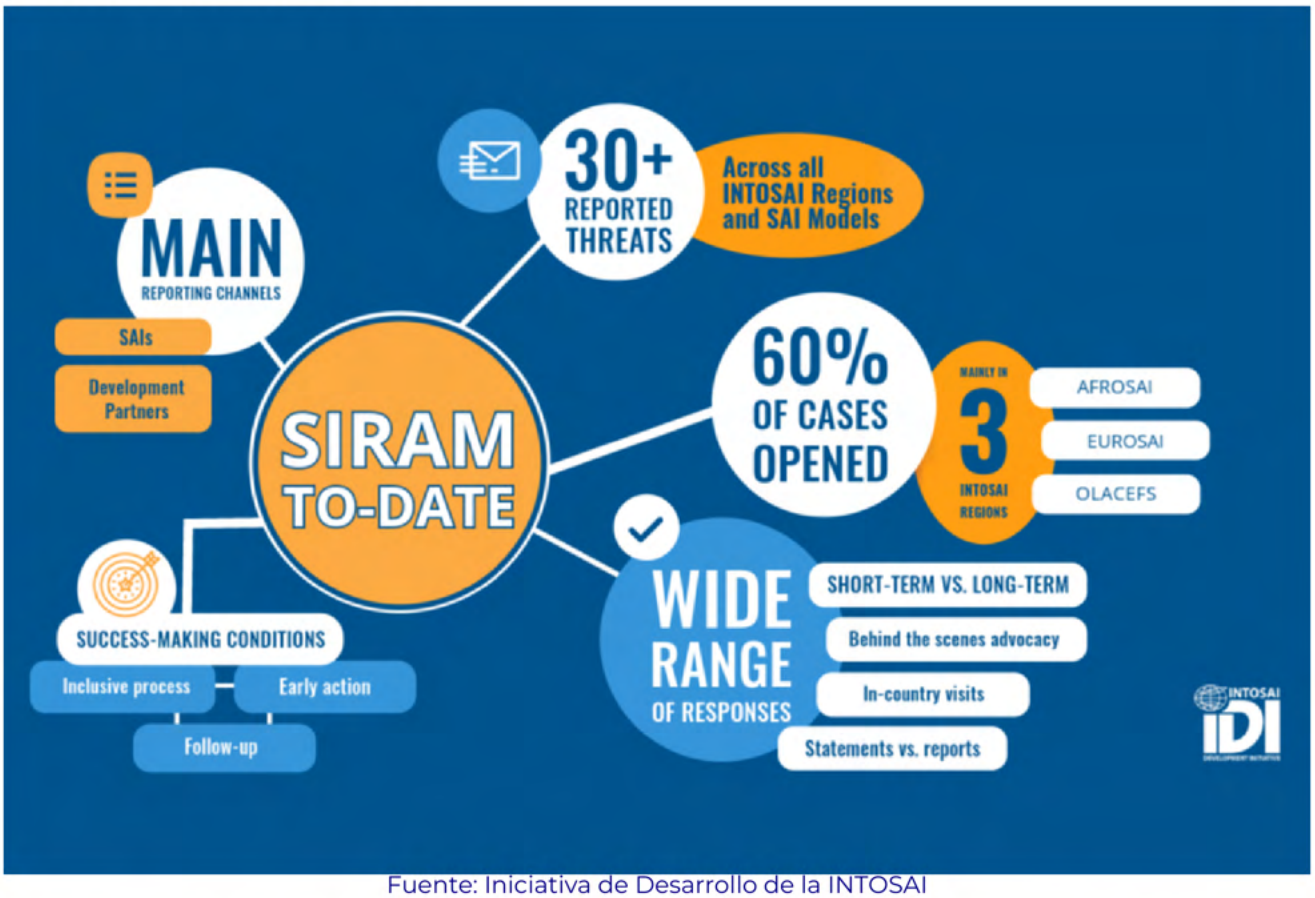
Del mismo modo, y en función del índice más reciente del Banco Mundial sobre la independencia de las EFS, los presupuestos y la financiación de la mayoría de las EFS están sujetos a la aprobación del organismo presupuestario del gobierno central y solamente 22 países de los 118 evaluados cumplen plenamente los criterios sobre autonomía en materia de recursos humanos.

La INTOSAI, a través de sus entes y órganos, se ha mostrado desde siempre muy activa en la defensa y el apoyo de la independencia de las EFS. Estos esfuerzos culminaron en la adopción por parte de la INTOSAI de la Declaración de Lima sobre Principios de Auditoría en 1977 y la Declaración de México sobre la Independencia de las EFS en 2007, así como en varios otros instrumentos que reconocen la importancia de la independencia de las EFS, incluidas tres Resoluciones de la ONU y diversas declaraciones políticas de alto nivel.

Por otra parte, las mismas EFS impulsaron la defensa de una mayor independencia asumiendo un papel de liderazgo y promoviendo cambios legislativos. Con el tiempo, sin embargo, ha quedado claro que los cambios legislativos representan tan solo uno de los factores que influyen en la independencia de una EFS. El panorama político e institucional del mundo está en continua transformación, y son muchas las acciones que, desde el poder ejecutivo o legislativo, pueden amenazar los diferentes aspectos de la independencia de las EFS.

Estas amenazas se pueden manifestar de muchas maneras, por ejemplo a través de enmiendas a la Constitución de un país, alteraciones en el presupuesto previsto, modificaciones en la ley de auditoría, intentos de destituir al titular o titulares actuales de la EFS o de retrasar el nombramiento de un titular nuevo. En algunos casos, incluso se llegó a proponer la abolición total de la EFS como institución independiente.

El desarrollo del SIRAM



Fuente: Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI

Todos estos riesgos, que siguen existiendo, evidencian la necesidad de que la comunidad de la INTOSAI y las partes interesadas relevantes desarrollen herramientas y enfoques que ayuden a las EFS a responder con rapidez y eficacia a los desafíos a su independencia.

Fue precisamente en este contexto que la IDI procedió al desarrollo del Mecanismo de Promoción Rápida de la Independencia de las EFS (SAI Independence Rapid Advocacy Mechanism; SIRAM) a través de la Cooperación INTOSAI-Donantes (INTOSAI Donor Cooperation; IDC), con el objetivo de promover y crear conciencia sobre las amenazas y vulneraciones a la independencia de las EFS, así como para intermediar en el apoyo a las EFS que afrontan desafíos en este ámbito.

A lo largo de los años, el SIRAM ha pasado de ser una iniciativa piloto a convertirse en un mecanismo muy conocido y solicitado. Se ha integrado en la INTOSAI y en la comunidad de donantes y disfrutado de un creciente apoyo por parte de los diversos actores, como las organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico, a medida que crecía la complejidad del proceso.

La reflexión sobre su aplicación durante estos años ha puesto de manifiesto varios hechos:



El autor, Freddy Yves Ndjemba. Fuente: Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI

1. Aunque solo estemos viendo “la punta del iceberg", puesto que solo se recogen las amenazas notificadas por los propios interesados, la dispersión geográfica de los casos indica la naturaleza global del fenómeno, en combinación con una mayor concentración en determinadas regiones de la INTOSAI.
2. En las áreas de concentración, observamos una correlación con amenazas que afectan a otras instituciones independientes, como el poder judicial, así como el deterioro de las condiciones en torno a la rendición de cuentas, es decir, una reducción del espacio cívico.
3. Desde un punto de vista conceptual, las amenazas a la independencia de las EFS provienen, por lo general, de las injerencias del Ejecutivo; no obstante, las pruebas empíricas apuntan a más factores y frentes desde los que la independencia de las EFS se ve amenazada en la práctica.
4. La creciente complejidad de los casos requiere un entendimiento más profundo del contexto del país y de la configuración institucional de la EFS en cuestión (marco legal y modelo), lo que puede ir en detrimento de la rapidez de la respuesta.
5. La mayoría de las amenazas giran en torno a principios específicos de la INTOSAI, como la seguridad en el cargo del Auditor General, las facultades y el mandato, el acceso oportuno e irrestricto a la información, así como el acceso a recursos humanos y financieros.
6. El aprovechamiento de la influencia de los donantes y su alcance resultan fundamentales a la hora de promover con éxito la independencia de las EFS. Análogamente, una defensa eficaz a nivel nacional requiere ampliar el abanico de partes interesadas a las que consultar en el mismo país e ir incluso más allá de los parlamentarios y de las OSC para incluir a políticos, medios de comunicación y actores institucionales.

De la promoción reactiva a la proactiva

Todos estos hallazgos demuestran la relevancia del enfoque reactivo recurriendo al SIRAM, pero también apuntan a una cuestión más fundamental.

De hecho, percibimos la necesidad de complementar la promoción ad hoc y reactiva facilitada por el SIRAM con un enfoque de promoción más proactivo, a efectos de respaldar los esfuerzos de la INTOSAI en este sentido y facilitar un enfoque holístico e integral en la defensa de la independencia de las EFS.

Y es en este contexto en el que enmarcamos nuestros esfuerzos por promover de forma proactiva la independencia de las EFS, además de apuntar a otros enfoques relevantes e innovadores para su defensa. Un ejemplo de ello es la asociación con organizaciones internacionales líderes para formar coaliciones en apoyo de la independencia de las EFS.

La Masterclass sobre la Independencia de las EFS, organizada conjuntamente por la IDI, la OCDE y el Tribunal de Cuentas francés, representó en sí misma un enfoque innovador en el que una constelación ecléctica de titulares de EFS, socios para el desarrollo y líderes de opinión del mundo académico se reunieron para un brainstorming sobre la independencia de las EFS.

Esto dio lugar a una visión común de los retos y a la identificación de otras posibles vías para reforzar la independencia de las EFS. Un producto adicional de este encuentro fue el lanzamiento del proyecto de investigación conjunto de la IDI, la OCDE y el FMI para apoyar el desarrollo de normas de la OCDE sobre la independencia de las EFS.

Otro ejemplo lo constituye el apoyo prestado al Tribunal de Cuentas de Madagascar en el marco del proyecto TANTANA, financiado por USAID y realizado en colaboración con el Tribunal de Cuentas francés y el FMI.

Gracias a una eficaz labor de promoción y a un apoyo técnico específico, pudimos ayudar a la EFS a cambiar su posición en la estructura presupuestaria, retirándola de la rúbrica del Ministerio de Justicia y dotándola de su propia rúbrica en el marco presupuestario.

El hecho de haber elevado la posición de la EFS en la arquitectura presupuestaria del Estado ha sentado las bases para otorgarle una mayor autonomía financiera, puesto que ahora el Tribunal de Cuentas disfruta de un mayor margen de maniobra en la planificación y gestión de sus recursos financieros.

En conclusión, y habida cuenta de que el fortalecimiento de la independencia de las EFS requiere la participación de todos, seguiremos colaborando con las partes interesadas y acudiendo a los foros pertinentes para incorporar y contextualizar el concepto de independencia de las EFS. A tal fin, nos proponemos cooperar más estrechamente con las EFS con funciones jurisdiccionales, también a través del Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales, con miras a asociarnos e integrar sus enfoques en materia de independencia de las EFS.



Fuente: Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI)

El MMD EFS, una herramienta para todas las EFS, ¡incluidas aquellas con funciones jurisdiccionales! Indicadores actualizados para evaluar las actividades jurisdiccionales

Por Eduardo Ruiz e Irina Sprenglewski, senior managers de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI)

En su continuo esfuerzo por mantener el Marco para la Medición del Desempeño de las EFS (MMD EFS) relevante y funcional para las EFS, la INTOSAI aprobó en noviembre de 2022 una nueva versión del marco, que contiene un conjunto revisado de indicadores para evaluar las actividades jurisdiccionales.



El MMD EFS y su adopción a nivel global

Desde la introducción del Marco para la Medición del Desempeño de las EFS (MMD EFS) en 2010, nada menos que 96 EFS en total han completado una evaluación conforme al MMD EFS. Mientras que el MMD EFS se ha convertido en una herramienta consolidada entre las EFS a nivel global, su adopción por parte de las EFS con funciones jurisdiccionales ha sido, hasta ahora, bastante más limitada, ya que solo 12 de estas 96 EFS son EFS con modelo jurisdiccional.

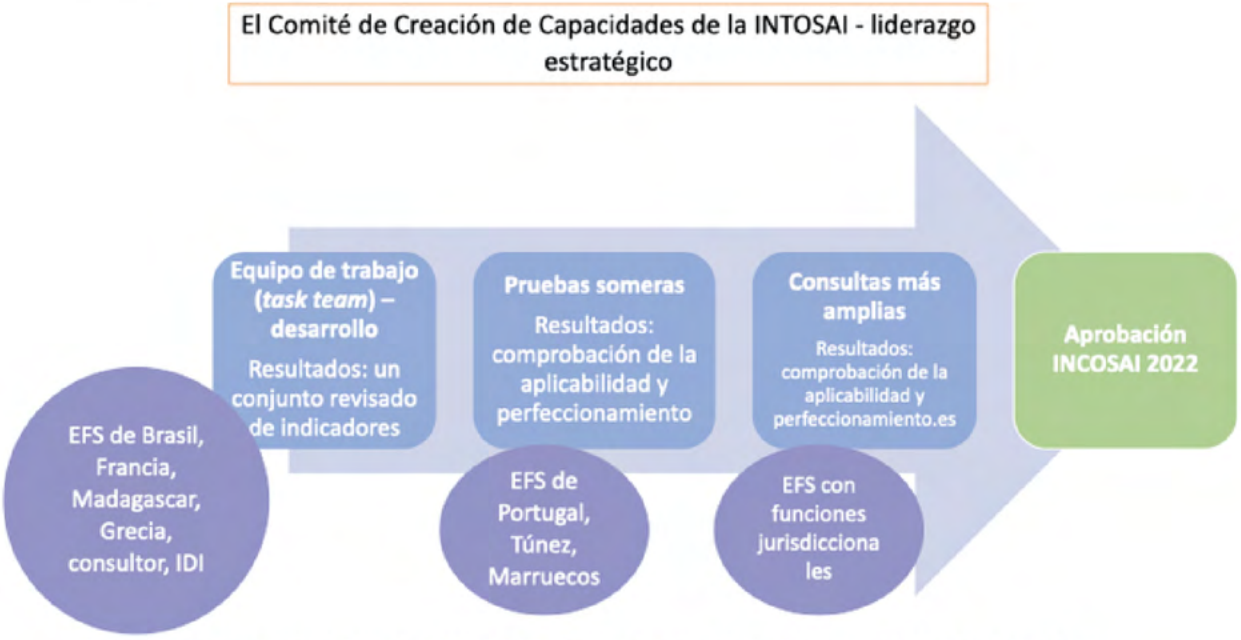
El MMD EFS es una herramienta específicamente diseñada para que las EFS evalúen su situación y el desempeño en todas sus funciones, procesos y productos clave en un momento determinado. Como la evaluación se realiza conforme al Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI (IFPP, por sus siglas en inglés) y otras buenas prácticas internacionales establecidas para la auditoría pública externa, el MMD EFS es considerado como una buena base para determinar las necesidades de las EFS de cara a fundamentar sus planes estratégicos e iniciativas de creación de capacidades. El objetivo último consiste en ayudar a las EFS a mejorar su desempeño con vistas a fortalecer la gestión de las finanzas públicas y fomentar la rendición de cuentas y la transparencia, liderando con el ejemplo.

Uno de los criterios clave es que el MMF EFS sea una herramienta útil para todas las EFS. Esto implica revisar y optimizar el marco siempre que sea necesario, habida cuenta de que no es estático y ha de tener en cuenta posibles variaciones en el entorno. Pero como mínimo, y a efectos de garantizar una evaluación objetiva, el MMD EFS tiene que reflejar los cambios en las normas fundamentales de la INTOSAI, como la adopción en 2019 de la INTOSAI-P 50, "Principios fundamentales de las actividades jurisdiccionales de las EFS", que incorporó las actividades jurisdiccionales al IFPP. Por otra parte, la retroalimentación de los evaluadores que habían trabajado con el marco y una consulta realizada en 2020 también pusieron de manifiesto que existían algunas áreas susceptibles de mejora.

Un proceso inclusivo

El proceso de revisión inclusivo implicó a una multitud de organizaciones y se llevó a cabo bajo la dirección estratégica del Comité de Creación de Capacidades (CBC) de la INTOSAI. El desarrollo técnico corrió a cargo de un grupo de profesionales senior de alto nivel de las EFS de Francia, Brasil, Grecia y Madagascar, así como de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) en su calidad de líder operativo del MMD EFS.

Entre todos, elaboraron un primer conjunto de indicadores, que después fue puesto a prueba y perfeccionado en dos talleres con colegas de las EFS de Portugal, Túnez y Marruecos. Las EFS involucradas reflejan la variedad de modelos jurisdiccionales existentes, un factor importante para garantizar que los indicadores revisados funcionen para todas las EFS; esta aproximación inclusiva contribuyó, de hecho, de forma muy relevante al producto final. Posteriormente, y de conformidad con los procedimientos de la INTOSAI, todas las EFS con funciones jurisdiccionales fueron invitadas a comentar los indicadores revisados, culminando el proceso con la aprobación de la versión 2022 del MMD EFS en el INCOSAI de Río de Janeiro.



Proceso de revisión del MMD EFS. Fuente: Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI

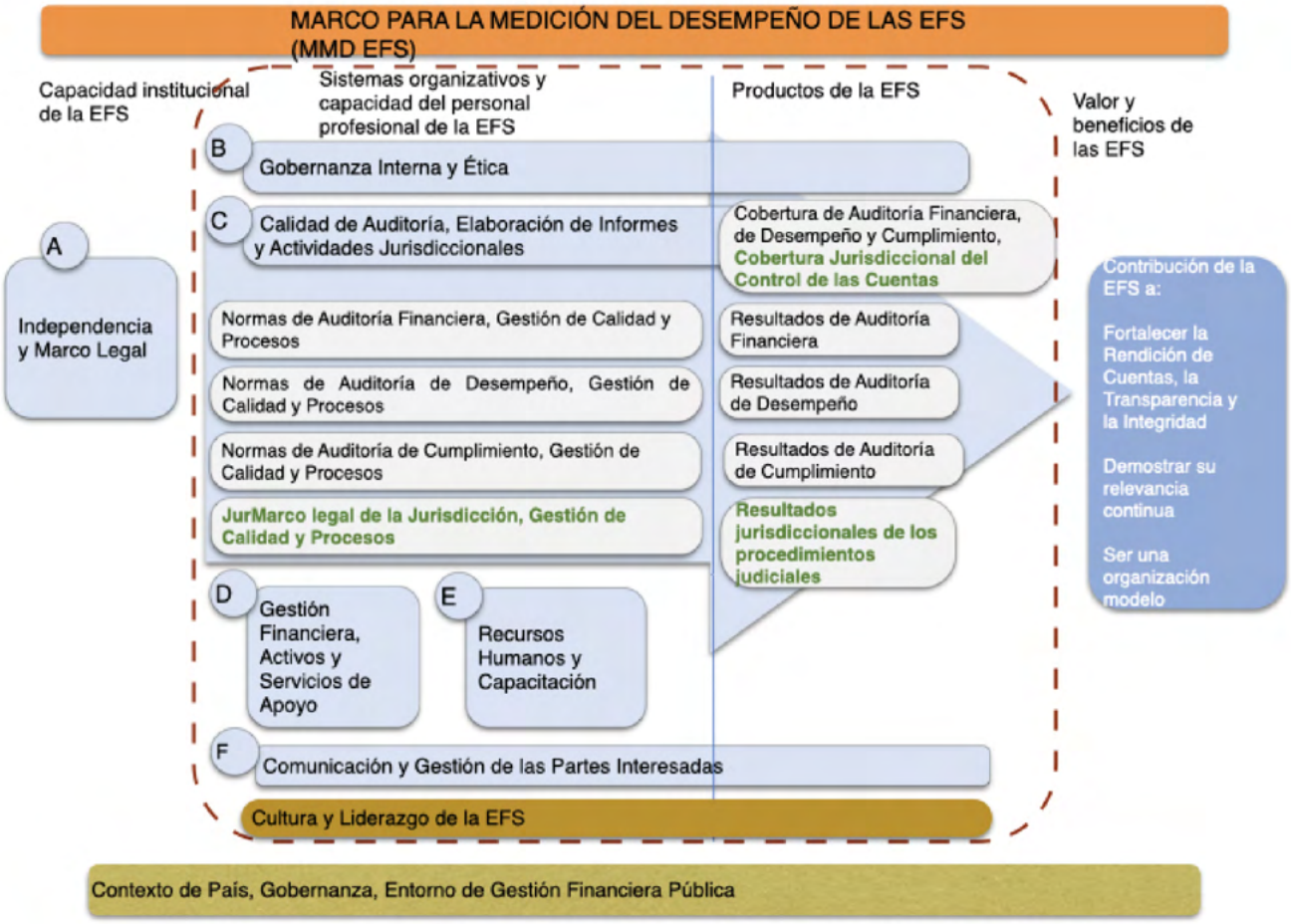
Revisión de los indicadores de evaluación de las actividades jurisdiccionales



Revisión de los indicadores de evaluación de las actividades jurisdiccionales

Alcance de la revisión

El MMD EFS señala las áreas clave a evaluar, representadas por los dominios A-F. El alcance de esta revisión abarcó los indicadores y las dimensiones que afectan específicamente a las EFS con funciones jurisdiccionales (indicadores EFS-8, 18, 19 y 20).



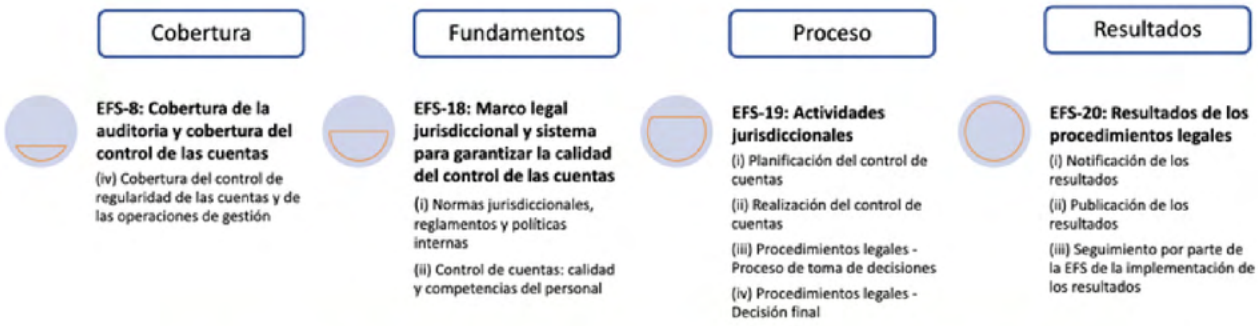
MMD EFS – alcance de la revisión. Fuente: Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI

Los indicadores engloban toda la gama de actividades jurisdiccionales, desde el control de regularidad de las cuentas y las operaciones de gestión (abreviado: control de cuentas) hasta los procedimientos legales derivados. De ahí que el MMD EFS identifique dos competencias relacionadas con estas dos áreas principales. Del mismo modo, reconoce que los procedimientos legales pueden iniciarse de diferentes maneras: por irregularidades detectadas en una auditoría o durante el control de cuentas, y por información o pistas procedentes de terceras partes.

Un nuevo conjunto de indicadores adaptados

Ante todo, la revisión incluyó una armonización con la INTOSAI-P 50 que consolida el marco. Ahora bien, la INTOSAI-P 50 recoge principalmente los procedimientos legales y se sitúa en el nivel de los “Principios”. Esto implica que el control de cuentas no se cubre de forma exhaustiva y que tampoco existe ninguna norma (ISSAI) que describa cómo deben aplicarse los principios. Por consiguiente, fue necesario incluir criterios específicos basados en las buenas prácticas, derivados, en gran parte, de los criterios desarrollados por el equipo de trabajo (task team) anterior y que ya se incluyeron en la versión 2016 del MMD EFS.

En un segundo momento, el equipo de revisión tuvo que corregir algunas deficiencias encontradas al aplicar los indicadores en estos últimos años - por ejemplo, reflejar los nuevos enfoques del control de cuentas, basados en el muestreo y la evaluación de riesgos. También cubrieron, a modo de otro ejemplo concreto, cuatro indicadores específicos identificados en el transcurso del proceso de revisión.



Conjunto revisado de indicadores. Fuente: Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI

EFS-8 (iv) "EFS-8 (iv) "Cobertura del control de regularidad de las cuentas y de las operaciones de gestión"
Las actividades jurisdiccionales incluyen el control de las cuentas y de la documentación justificativa a efectos de la detección de irregularidades. ¿Qué cuentas debe examinar la EFS? Aquí existen básicamente dos escenarios.

1. Hay EFS, sobre todo en el ámbito de la CREFIAF, que están obligadas a controlar todas las cuentas públicas. En varios casos, esto ha llevado a tener que luchar contra la acumulación de cuentas pendientes de control si la EFS no dispone de los recursos necesarios para realizar las auditorías a su debido tiempo. En este escenario, puede que las EFS aún tengan la posibilidad de planificar y programar sus controles de manera que sea posible que la mayoría de las cuentas estén sujetas a control dentro de un período definido. Las cuentas restantes pueden ser sometidas a muestreo, en función del nivel de riesgo que representen.
2. En otros países, el marco legal permite a las EFS seleccionar las cuentas que deben ser controladas, basándose en consideraciones como los riesgos y la materialidad. En este escenario, las EFS están en mejor posición para asignar recursos al examen de las cuentas clave.

De ahí que, para evaluar el grado de cobertura, las EFS puedan elegir entre dos opciones en función de su mandato y los requisitos legales que les atañen, es decir, existe la posibilidad de adaptar el indicador de evaluación de la cobertura.

EFS-18: Marco legal jurisdiccional y sistema para garantizar la calidad del control de las cuentas
Este indicador evalúa los fundamentos de las actividades jurisdiccionales. En primer lugar, evalúa si existe un marco legal que regula las actividades jurisdiccionales, estableciendo el régimen de responsabilidad de sus gestores públicos (incluidos los contables). El indicador se centra en el respeto de principios básicos como la legalidad, la equidad, la imparcialidad y la contradicción.

En segundo lugar, el indicador evalúa los procesos que la EFS ha establecido para asegurar las competencias de los controladores, así como la calidad del control de cuentas.

EFS-19: Actividades jurisdiccionales
El indicador EFS-19 evalúa cómo se llevan a cabo en la práctica las actividades jurisdiccionales. Examina la fase de planificación y ejecución del control de cuentas, así como los procedimientos legales posteriores, analizando tanto el proceso de toma de decisiones como la decisión final. Incluye la adhesión a principios clave como la equidad, la imparcialidad y la colegialidad, así como el reflejo de funciones clave, como la del fiscal.

EFS-20: Resultados de los procedimientos legales
El indicador EFS-19 evalúa cómo se llevan a cabo en la práctica las actividades jurisdiccionales. Examina la fase de planificación y ejecución del control de cuentas, así como los procedimientos legales posteriores, analizando tanto el proceso de toma de decisiones como la decisión final. Incluye la adhesión a principios clave como la equidad, la imparcialidad y la colegialidad, así como el reflejo de funciones clave, como la del fiscal.

Utilización del MMD EFS para mejorar las actividades jurisdiccionales



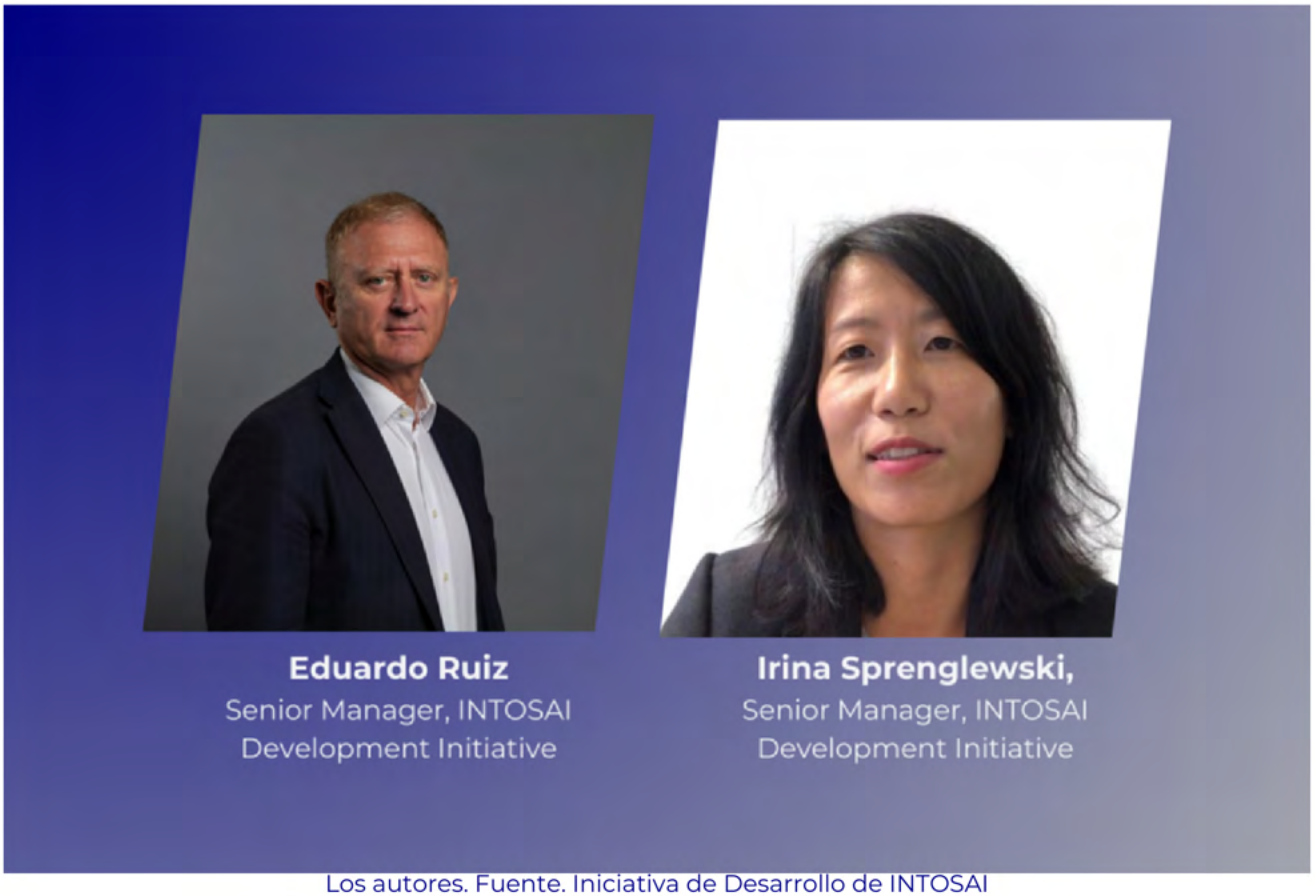
Utilización del MMD EFS para mejorar las actividades jurisdiccionales

En buena parte, el objetivo del MMD EFS de 2010 se ha visto cumplido. La meta era crear un marco que pudiera aplicarse en todo tipo de EFS, independientemente de su estructura de gobierno, mandato, contexto nacional y nivel de desarrollo. Hasta la fecha, aproximadamente el 50% de las EFS de la INTOSAI han utilizado el MMD EFS como base para comprender, gestionar y mejorar mejor su desempeño. El MMD EFS también se ha utilizado para facilitar la comunicación interna y externa con las partes interesadas clave en materia de necesidades para el desarrollo de capacidades de las EFS.

Una evaluación MMD EFS permitiría a la EFS demostrar cómo sus actividades jurisdiccionales contribuyen a compensar las pérdidas sufridas por una entidad pública y/o a sancionar las responsabilidades personales, ya sean financieras o disciplinarias, de los individuos encontrados culpables. También sirve para reforzar la rendición de cuentas por parte de las propias EFS mediante la presentación de informes de desempeño y el seguimiento de los progresos logrados a lo largo del tiempo. La repetición periódica de las evaluaciones MMD EFS constituye un método clave para monitorear el rendimiento.

Pero el trabajo no acaba aquí, y hay que seguir manteniendo la relevancia del marco, tal y como se destaca en la estrategia del MMD EFS 2023-28, SAI PMF strategy 2023-28. Las EFS con una función jurisdiccional pueden acceder ahora a la versión mejorada del MMD EFS 2022, que está aún más adaptada a la evaluación de las actividades jurisdiccionales, de conformidad con los principios arraigados en las normas internacionales. Podrá encontrar el marco en el sitio web de la IDI: Resources (idi.no).

Ojalá que el MMD EFS siga ayudando a las EFS a marcar la diferencia mediante el fortalecimiento de sus capacidades y su desempeño por muchos años más.



Los autores. Fuente. Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI



INTERNATIONAL JOURNAL

OF GOVERNMENT AUDITING

