



N.º 6

1999

*Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa*



---

## **4.º Congreso de EUROSAI, París, 1999**

**El control externo de los organismos e instituciones internacionales**

**Algunas evaluaciones y resultados del control de la gestión  
de las ayudas humanitarias**

**Los principios de una gestión financiera eficaz**

---

# Índice

## 1 EDITORIAL

### INFORMACIÓN

## 2 NOTICIAS EUROSAI

### 11 UNIÓN EUROPEA

11 Elección del nuevo Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo

12 Reuniones oficiales en 1999

### INFORMES Y ESTUDIOS

- 15 **EL CONTROL EXTERNO DE LOS ORGANISMOS E INSTITUCIONES INTERNACIONALES**  
Miguel A. Arnedo Orbañanos, Consejero del Tribunal de Cuentas de España
- 22 **LOS PRINCIPIOS DE «PRÁCTICAS CORRECTAS DE FISCALIZACIÓN PÚBLICA»**  
Morten Levysohn, Vicepresidente del Tribunal de Cuentas de Dinamarca
- 25 **ALGUNAS EVALUACIONES Y RESULTADOS DEL CONTROL DE LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS HUMANITARIAS**  
Entidad Fiscalizadora Superior de Albania
- 29 **INFORMACIÓN RELATIVA AL PROYECTO DEL SAO SR EN EL MARCO DEL PROGRAMA PRE INS FUND PHARE (LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL CRIMEN ORGANIZADO)**  
Tribunal Superior de Cuentas de la República Eslovaca
- 30 **LOS PRINCIPIOS DE UNA GESTIÓN FINANCIERA EFICAZ**  
Jens Lund Andersen, Responsable de Sección del Tribunal de Cuentas de Dinamarca
- 34 **FISCALIZACIÓN POSTERIOR REALIZADA POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS RUMANO**  
Ioan Condor, Presidente de Tribunal de Cuentas de Rumanía
- 39 **LA FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS**  
Cevad Güner, Director de Relaciones Internacionales del Tribunal de Cuentas de Turquía
- 43 **TRIBUNAL DE CUENTAS DE UCRANIA**  
D. Valentín Simonenko, Presidente de la Cámara de Cuentas de Ucrania
- 48 **CÁMARA DE CONTROL DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE ARMENIA**  
Ashot A. Tavadyan, Presidente de la Cámara de Control de la Asamblea de Armenia
- 53 **FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA ESLOVACA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS NECESIDADES SOCIALES ACTUALES**  
Tribunal Superior de Cuentas de la República Eslovaca

ISSN: 1027-8966

ISBN: 84-922117-5-X

Depósito Legal: M. 14.312-1998

La Secretaría de EUROSAI (Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa) edita anualmente la revista *EUROSAI*, según lo acordado por la Organización. Los fines de esta revista son conseguir mejorar los procedimientos y técnicas de la fiscalización pública, así como informar sobre las actividades de la Organización.

Las ideas y opiniones que aparecen en la revista son las de los editores y personas que colaboran en ella con sus trabajos y no representan necesariamente los puntos de vista o las políticas de la Organización.

Los editores invitan, a aquellos que estén interesados, a presentar artículos, informes y noticias. Este material puede enviarse a la oficina editorial, TRIBUNAL DE CUENTAS, Secretaría de EUROSAI, Fuencarral, 81, 28004 Madrid, ESPAÑA.

Tel.: +34 91 446 04 66 - Fax: +34 91 593 38 94 - E-mail: eurosai@tsai.es - tribunalcta@tcu.es - www: <http://www.eurosai.org>

La dirección arriba indicada puede también utilizarse para cualquier otra correspondencia relacionada con la revista.

La revista se distribuye a todos los presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa que participan en la actividad de EUROSAI.

La revista *EUROSAI* es editada y supervisada por Ubaldo Nieto de Alba, Secretario General de EUROSAI, y Marta Fernández-Pirla, M.º José de la Fuente y de la Calle, Martín Elliot y M.º Socorro Orcajo. Diseñada y producida por *DiScript* e impresa por *Star Press*. La revista *EUROSAI* se imprime en papel estucado, respetuoso con el medio ambiente, libre de emisiones de cloro, de un gramaje 110, que es biodegradable y reciclable.

Printed in Spain - Impreso en España

# Editorial

*La complejidad que caracteriza hoy a las actividades económicas en su más amplio sentido, como consecuencia fundamentalmente de los actuales procesos de globalización e integración, contribuye, sin duda alguna, a ampliar los horizontes de la gestión pública e introduce nuevos elementos que reclaman, de forma directa e inmediata, nuevos sistemas de control basados en un aprendizaje continuo y en los valores de creatividad, flexibilidad, solidaridad, integración y descentralización.*

*El término de independencia adquiere de esta forma una nueva dimensión. Desde la óptica de la actual actividad dinámica y compleja del control de las finanzas públicas, al ser mayor el número de las instituciones que ejercen o intervienen en el control –de uno u otro tipo– y dada la extensión supranacional que llega a adquirir hoy en día la actividad económico-financiera pública, se requiere delimitar nuevos límites al principio de independencia que mantengan y respeten el equilibrio institucional nacido de los procesos de integración y que permitan igualmente desarrollar una cooperación creativa. Surgen, de acuerdo con esta nueva realidad, retos que afrontar en torno a la consecución de un control efectivo sobre la gestión pública.*

*Durante el IV Congreso de EUROSAL, celebrado en París en junio de 1999, y los Seminarios preparatorios de aquél, que han constituido foros recientes de estudios sobre la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), se ha puesto de manifiesto una vez más el convencimiento del gran valor que subyace bajo aquel término, y la necesidad de fortalecer institucionalmente a las EFS y de que éstas consigan una sólida autonomía funcional e imparcialidad de acción.*

*Sólo en la medida en que las Entidades que efectúan el control externo público consigan mantener el punto de equilibrio necesario entre la independencia y objetividad de actuación y la deseable cooperación con otras instituciones podrán asumir las nuevas responsabilidades que la era de la complejidad les impone. Únicamente de este modo, podrán proporcionar a los respectivos Parlamentos y a la sociedad en general un trabajo técnico en que se pongan de relieve los condicionamientos del marco institucional. La sujeción, con carácter general, a procesos de integración y globalización redundará de forma muy positiva en el fortalecimiento e independencia de estas Instituciones, lo que contribuye no sólo al progreso económico, sino también el desarrollo social y ético.*

*No quisiera finalizar estas líneas sin aprovechar la oportunidad que me brinda este foro para agradecer muy sinceramente a los autores la generosidad y el esfuerzo de su aportación a esta sexta edición de la revista de EUROSAL, así como para animar a todos a participar en el estimulante empeño que supone la continuidad de esta obra común.*

Ubaldo Nieto de Alba

Presidente del Tribunal de Cuentas  
Secretario General de EUROSAL



## Noticias de Eurosai

### CONCLUSIONES DEL 4.º CONGRESO DE EUROSAI SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LAS EFS

En la Declaración de Lima (1977) de INTOSAI, las EFS han reafirmado su adhesión a la independencia, que es una condición indispensable para la fiscalización eficiente de una buena gestión de los fondos públicos.

Desde entonces, los cambios sociales, tecnológicos y políticos han sido numerosos. En particular, la apertura a la democracia de los países de Europa Central y Oriental han renovado la demanda de independencia y transparencia. La descentralización, las privatizaciones y las desregularizaciones han cambiado la gestión del sector público.

Es por esto que los miembros de EUROSAI, después de haberse reunido en el Seminario de Lisboa (1998) y después de su Congreso en París (1999), reafirman que la independencia hoy se apoya en los siguientes principios:

#### 1. Las EFS deben disponer de los recursos necesarios para ser completamente independientes

La independencia de las EFS debe estar basada en disposiciones constitucionales o legislativas que recojan su carácter institucional dentro de los poderes públicos. La independencia también depende de las garantías concedidas a los Presidentes de las EFS, que les permitan desarrollar sus tareas en un medio suficientemente estable. Se necesita protección contra las presiones externas y poderes de investigación claramente definidos para salvaguardar la independencia de los auditores.

Las EFS deberían tener a su disposición recursos suficientes para llevar a cabo sus tareas. La autonomía presupuestaria constituye otro factor que puede fomentar la auténtica independencia.

Finalmente, para ser totalmente independientes, las EFS deben ser libres a la



4.º Congreso de EUROSAI celebrado en París.

hora de planificar y desarrollar fiscalizaciones según lo consideren adecuado.

#### 2. La independencia va pareja a la responsabilidad, que se manifiesta de diversas formas, dependiendo del marco institucional del país

Las EFS deben cumplir las mismas normas que éstas recomiendan a otros que implanten.

Por lo tanto, deben establecer procedimientos de auditoría interna para asegurar la eficacia de su propio trabajo. Las auditorías internas deben estar estructuradas de tal modo que dispongan de los medios para proporcionar a los Presidentes y a los altos directivos una imagen fiel del rendimiento de la institución. Esta auditoría interna debe proporcionar un seguimiento regular de los indicadores operacionales y



realizar valoraciones de los resultados de las fiscalizaciones.

Las EFS de una manera creciente se someten a auditorías externas. Este procedimiento ofrece al público la garantía de que las EFS utilizan métodos de trabajo adecuados, esto no debe suponer un desafío a su independencia.

Mediante la publicación de sus informes de rendimiento presupuestario y de sus informes sobre las actividades fiscalizadoras, y mediante su remisión al Parlamento, las EFS deben proporcionar el más alto grado de transparencia en aquello relacionado con el modo en que utilizan los recursos disponibles y los resultados que han logrado.

**3. Las relaciones con los medios de comunicación, otro indicador de la independencia de las EFS**

La libertad de las EFS para definir su propia política de comunicación con los medios y el público, dentro de los marcos legales y regulatorios existentes, es un componente esencial de su independencia y eficacia. Deben asegurarse que su proceso de comunicación proporciona una vi-

sión justa e imparcial de su trabajo y que no da lugar a controversias absurdas.

Con la excepción de aquellos casos en que la divulgación es obligatoria de acuerdo con las disposiciones legales o constitucionales, esta libertad incluye la posibilidad de decidir si un informe determinado puede ponerse a disposición del público. La misma filosofía cabe aplicar al contenido, medio, formato, fecha, periodicidad y canales de divulgación.

La transparencia con respecto al organismo fiscalizado es esencial. Ésta tiene que ser transmitida mediante un proceso donde los hechos son acordados con los organismos fiscalizados y/o a través del acceso público a las alegaciones del organismo fiscalizado, posiblemente mediante la publicación de éstas junto a los informes de las EFS, de tal modo que el público reciba una información completa, equilibrada y justa.

El público siempre tiene que tener acceso directo, con copias disponibles, a los informes que las EFS han decidido divulgar. Los informes se deben facilitar mediante distintos medios de información, incluyendo un sitio Web.



**XVIII COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI**

Siguiendo la propuesta del Sr. Voleník, el último Comité Directivo, previo al que se celebraría el día antes del IV Congreso de EUROSAI, tuvo como lugar de reunión Praga (República Checa), al ostentar este país la Presidencia de EUROSAI. Este acuerdo ofreció nuevamente la oportunidad de disfrutar de la belleza de Praga y la calidad de los anfitriones checos.

Uno de los asuntos principales del Comité fue el análisis del informe elaborado por la EFS de Noruega y por la Secretaría de EUROSAI sobre las necesidades y acuerdos de cooperación para la formación en EUROSAI. Además, dada la proximidad del IV Congreso de EUROSAI, se debatieron diversos aspectos preparatorios del mismo, consistentes, fundamentalmente, en el acuerdo de propuestas a realizar al Congreso sobre la designación de nuevos miembros del Comité Directivo, sobre la designación de auditores, sobre el proyec-



Comité Directivo de EUROSAI.  
Praga, 11-12 febrero de 1999.

to de presupuesto para el período 2000-2002 y sobre la sede de celebración del V Congreso de EUROSAI.

Entre los acuerdos adoptados por este Comité Directivo cabe destacar el apoyo a

la propuesta de la EFS de Hungría para ser designada sede del XVIII INCOSAI, que se celebrará en el año 2004. Igualmente el Comité Directivo aprobó la petición de la EFS de Ucrania para ser miembro de EUROSAI.

## XIX COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI

El XIX Comité Directivo de EUROSAI tuvo lugar el mismo día en que se inició el IV Congreso de EUROSAI, teniendo como sede París (Francia). El Sr. Joxe, anfitrión del Comité Directivo y del IV Congreso, manifestó su bienvenida a todos los presentes.

Los trabajos llevados a cabo por los miembros del Comité Directivo en el tiempo transcurrido desde su anterior reunión hicieron posible la aprobación de una propuesta de resolución al IV Congreso sobre la Formación en EUROSAI, e igualmente, la propuesta de establecer un Grupo de Trabajo de EUROSAI sobre Auditoría Medioambiental. Además de estas propuestas,

el Comité Directivo realizó un balance de todas las informaciones y propuestas que elevaría al IV Congreso en cumplimiento de los Estatutos de EUROSAI.

El XIX Comité Directivo de EUROSAI aprobó la incorporación de la EFS de Armenia a la Organización.

El Comité Directivo dio por terminada su sesión con las palabras de varios de sus miembros que, expresando un sentir general, manifestaron su agradecimiento al Sr. Voleník por el eficaz trabajo realizado durante su mandato como Presidente de EUROSAI.



4

## XXI COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI

El XXI Comité Directivo de EUROSAI, que se celebró en París en el mes de noviembre de 1999, tuvo como tema central de debate el análisis de las respuestas al cuestionario sobre «Formación en EUROSAI», elaborado por la EFS de Francia como continuación al cuestionario que previamente había elaborado la Secre-

taría de EUROSAI. Se analizaron las diferentes alternativas posibles para llevar a cabo esta formación.

Como conclusión más significativa destaca la decisión de no considerar la creación de un Centro de Formación y, sin embargo, estudiar la posibilidad de crear un Centro de Recursos Internet.

## NOTICIAS DE LOS MIEMBROS DE EUROSAI

### NUEVO MIEMBRO Y NUEVO PRESIDENTE DEL ALGEMENE REKENKAMER

El pasado 15 de mayo de 1999 la Reina nombró miembro del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos a Pieter Zevenbergen, de este modo el Tribunal quedó completo con su tercer miembro. Los otros miembros son Saskia J. Stuiveling (miembro desde octubre de 1984) y el Dr. Ad J.E. Havermans (miembro desde agosto de 1996).

En la misma fecha, la Sra. Stuiveling fue nombrada por la Reina nueva Presidenta del Tribunal; sucede a Henk Koning, quien se retiró el pasado 1 de abril. Todos los nombramientos son vitalicios.

El Secretario General del Tribunal es el Dr. Tobias A. M. Witteveen (desde 1994).



Mrs. Stuiveling, Presidenta del Algemene Rekenkamer. (Fotografía de Vincent Mentzel.)

Las raíces del Tribunal se remontan hasta fechas tan lejanas como hace quinientos cincuenta y cinco años, pero más o menos en su forma actual tiene su origen en el año 1814 (hace ciento ochenta y cinco años). Hasta el año 1841 la Presidencia era rotatoria. La Sra. Stuiveling es el vigesimotercer Presidente y la primera mujer.

La Sra. Stuiveling, nacida en 1945, estudió Derecho y es asimismo diplomada (1972) por la Escuela de Negocios de la Universidad Erasmo de Rotterdam.

Saskia J. Stuiveling ha ostentado distintos cargos oficiales, tales como Asesora Jefe para asuntos políticos del Alcalde de Rotterdam, miembro (por el Partido Laborista) de la Cámara Alta del Parlamento holandés y Secretaria de Estado de Interior.

Desde 1996 ha ostentado el cargo de Presidente del Grupo de Trabajo de INTO-SAI para Auditoría Medioambiental.

Fuera del ámbito del Tribunal, ocupa diversos puestos en los campos de la cooperación para el desarrollo, las artes y la salud.

El Sr. Havermans (1934) es licenciado en Derecho (Universidad de Leiden, 1958) y doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Nijmegen, 1984). Previamente a su incorporación al Tribunal, Ad Havermans fue Alcalde de Pennerden, de Druten, de

Doetinchem y finalmente de la sede del Gobierno, La Haya. Es miembro de la Alianza Demócrata Cristiana (CDA).

El Sr. Havermans ha sido, entre otros puestos, miembro del comité ejecutivo de la Unión Internacional de Autoridades Locales (UILA).

Fuera del ámbito del Tribunal, ocupa diversos puestos en la comunidad y en el campo de la educación.

El Sr. Zevenbergen (1940) es licenciado en Ciencia Pública del *Netherlands School of Economics* (1969), ahora Universidad Erasmo de Rotterdam, y ha ocupado varios puestos en el área de las Corporaciones Locales. Además de haber sido Alcalde de la isla de Ameland, de Voorst y de Bergen op Zoom, también ha realizado funciones de arbitraje y asesoramiento. Previamente a su incorporación al Tribunal trabajó en la institución responsable del Dique de las Aguas de Delfland como Aguacil-Presidente.

Fuera del ámbito del Tribunal, ocupa diversos puestos, incluyendo la vicepresidencia de la Unión Ciclista Europea, y es miembro del Comité de Gestión de la Unión Ciclista Internacional (UCI) y presidente de la Fundación de la Universidad Erasmo de Rotterdam.

El Sr. Witteveen (1948) es licenciado en Derecho Civil (Universidad de Groningen, 1971) y doctor en Derecho (1984).

Después de trabajar en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Tobias Witteveen paso a trabajar en la Cámara Baja del Parlamento holandés. Desde los años ochenta ha trabajado en el Parlamento como segundo oficial encargado del Comité de Cuentas Públicas y del Comité Financiero. Antes de ser nombrado Secretario General del Tribunal de Cuentas fue Secretario General del Consejo Nacional de la Salud durante cuatro años.

La función del Tribunal es la realización de la fiscalización *a posteriori* tanto de la regularidad como de la gestión. El alcance de este mandato cubre tanto el Gobierno central como las organizaciones relacionadas con éste en el campo de la salud y de la Seguridad Social.

Durante los próximos años el Tribunal pondrá un mayor énfasis en las auditorías de gestión relacionadas con el conjunto de servicios estatales: vivienda, educación, ingre-



sos, cuidados, seguridad y medio ambiente. Las políticas en estos campos tienen un impacto directo sobre el público y esos servicios básicos están en peligro. En consecuencia, cualquier deficiencia en las acciones del Gobierno tiene serias consecuencias.

Para más información, diríjense a:

Algemene Rekenkamer. P.O. Box 20015,  
2500 EA La Haya, Países Bajos (e-mail:  
bjz@rekenkamer.nl)

## SEMINARIO INTERNACIONAL EN MOSCÚ

Durante los días 30 de junio al 2 de julio de 1999 tuvo lugar en Moscú (Rusia) la celebración del Seminario Internacional organizado por el Tribunal de Cuentas de la Federación Rusa, que desarrolló el tema «La cooperación entre los Órganos de Fiscalización Federales y Locales». En los trabajos del Seminario participaron los miembros del Tribunal de Cuentas de la Federación Rusa, los representantes de las entidades fiscalizadoras regionales y locales de los sujetos de la Federación Rusa, así como los representantes de las EFS de Bielorrusia, Reino Unido, India, República de Kirguizistán, República Popular China, Moldavia, Estados Unidos y Ucrania.

Las intervenciones en la inauguración y clausura corrieron a cargo del Presidente del Tribunal de Cuentas, Sr. Kh. Karmokov. La Vicepresidente de la Duma de la Federación Rusa, la señora S. Goryacheva, se dirigió con palabras de bienvenida a los participantes en el Seminario.

Sobre la experiencia de la cooperación en las actuaciones entre las Entidades Superiores de Control y los órganos de control financiero regionales informaron el Presidente del Tribunal de Cuentas de Ucrania, V. Symonenko; el Vicepresidente del Comité Nacional de Control de la República de Bielorrusia, A. Salikov; la ayudante del Contralor General y Auditor del Reino Unido, Caroline Mawhood; el Consejero Senior (con el rango de Viceministro) de la Dirección Nacional de Fiscalización de la República Popular China, Wang Daocheng; el Director de la Dirección General de Fiscalización de la India, Jyotirmoy Mandal; el Director del Grupo de Auditorías y de Protección de Información Computerizada de la Dirección General de Control de Estados Unidos, Robert Dacey, así como el Viceauditor General del Estado de Florida, el señor Sam McCall.

La recopilación de los documentos del Seminario será publicada por el Tribunal de Cuentas de la Federación Rusa.



6



Participantes en el Seminario Internacional celebrado en Moscú durante los días 30 de junio al 2 de julio de 1999.



## CELEBRACIONES CON OCASIÓN DEL DÉCIMO ANIVERSARIO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS HÚNGARO

Los días 28 y 29 de octubre de 1999 se celebró en Budapest y Velece el Décimo Aniversario del restablecimiento del Tribunal de Cuentas (*State Audit Office* – SAO) de la República Húngara, con la participación de invitados húngaros y representantes de EFS extranjeras.

La importancia del establecimiento del Tribunal de Cuentas húngaro reside en que, entre los antiguos países socialistas de Europa Central y Oriental, después de un período de ruptura de cuarenta años, Hungría fue el primero en poner en marcha un sistema institucional democrático destinado a garantizar la constitucionalidad, del cual el Tribunal de Cuentas es un elemento integrado y determinante que asegura un control independiente.

El primer día de celebración del aniversario tuvo lugar una sesión profesional en el Centro Metodológico y de Formación del Tribunal de Cuentas, en Velece.

En el marco de esta sesión, después de las palabras de introducción del Dr. Árpád Kovács, Presidente del SAO, intervinieron el señor Richard Maggs, en representación de Sir John Bourn, Contralor y Auditor General del Reino Unido; el señor James Bonnell, Inspector General Regional de la Agencia Internacional de Desarrollo estadounidense, y el señor Patrick Everard, miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. Estas ponencias abordaron a un alto y excelente nivel la labor a desarrollar para hacer frente a los nuevos desafíos y a la problemática de la independencia de la fiscalización. Estas ponencias fueron muy bien acogidas.

Los responsables de la Fiscalización del Sector Público y del Ministerio de Finanzas húngaros intervinieron asimismo en relación con los problemas más importantes de la fiscalización gubernamental y financiera.

Estas ponencias vinieron seguidas de un intenso debate.

El 29 de octubre, el Dr. Árpád Kovács, Presidente del SAO, revisó el trabajo más importante realizado durante los diez últimos años, describiendo las tareas y los desafíos que el Tribunal de Cuentas húngaro deberá abordar al comienzo del milenio.

El Dr. Franz Fiedler, Secretario General de la INTOSAI, presentó la actividad y la labor de esta organización, al igual que el trabajo de las entidades individuales.

Puso de relieve los medios que esta organización internacional utiliza para promocionar el desarrollo de la actividad de las EFS en los países de Europa Central y Oriental.

En nombre de la República Húngara, el Dr. Árpád Gönez, Jefe del Estado; el portavoz del Parlamento; el Presidente del Tribunal Constitucional, en nombre del Gobierno y con la autoridad del Primer Ministro, y el Ministro de Justicia, felicitaron y reconocieron la importancia de la actividad del SAO, expresando sus mejores deseos por la continuación de su acertada labor.

Los Presidentes de las EFS de la República Checa, Croacia, Polonia, Italia, Eslovaquia y Rumanía participaron en la celebración y felicitaron a los fiscalizadores húngaros.

Durante la celebración, el Jefe del Estado, Dr. Árpád Gönez, otorgó una alta condecoración del Estado al Dr. Franz Fiedler. Con este gesto, reconoció la ayuda continuada que la EFS austríaca ha prestado al desarrollo de la fiscalización del sector público húngaro.

Para terminar, el Dr. Árpád Kovács y el Dr. Franz Fiedler depositaron flores ante la tumba del Dr. István Hagelmayer, primer Presidente del SAO.



## REUNIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (EFS) DE LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL, CHIPRE, MALTA Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Después de Berlín (1993), Luxemburgo (1996) y Varsovia (1998), los Presidentes de las EFS de los países de Europa Central y Oriental y el Tribunal de Cuentas Europeo se reunieron los días 25 y 26 de octubre de 1999 en Praga, por cuarta vez, para discutir cuestiones de interés común. Sin embargo, ésta era también la primera vez que los Presidentes de la EFS de Chipre y Malta participaban en esta reunión, puesto que cierto número de temas guardaban relación con el proceso de adhesión de los países candidatos a ingresar en la UE. Asistieron igualmente a esta reunión representantes de EUROSAI, las EFS de los Estados miembros de la UE, el Control Financiero de la Comisión Europea y SIGMA.



8

Los Presidentes discutieron los resultados de los dos grupos de trabajo que fueron creados en su reunión de Varsovia. Basándose en estos informes, aprobaron once recomendaciones relativas al funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en el contexto de la integración europea, al igual que directrices destinadas a que las EFS desempeñen un papel activo en el marco de la adopción del «acervo comunitario» y su aplicación. Decidieron adicionalmente que, como resultado de los informes de los dos primeros grupos de



Vista parcial de la reunión.



Reunión celebrada en Praga en octubre de 1999.

trabajo, se crearía un único grupo de trabajo encargado de realizar un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones y estrategias adoptadas en dicha reunión.

Además de los informes de los grupos de trabajo, los Presidentes intercambiaron puntos de vista en relación con la cooperación entre las EFS de los países de Europa Central y Oriental, los países candidatos y el Tribunal de Cuentas Europeo, acordando que la forma de cooperación existente es fundamental no solamente de cara al proceso de adhesión, sino también con respecto a la fiscalización de fondos de la UE. En consecuencia, se prevé intensificar la cooperación por medio de más fiscalizaciones conjuntas, internas y actividades de formación. Al mismo tiempo, las EFS de los países candidatos y las EFS nacionales de los Estados miembros de la UE se proponen intensificar su cooperación.

SIGMA, que en el pasado ayudó a las EFS de los países candidatos en diversos aspectos, presentó su programa, así como su nueva Red de Intercambio de Información destinada a fiscalización externa y control financiero. Los Presidentes manifestaron su aprobación por la ayuda que SIGMA presta, expresando su deseo de que SIGMA prosiga con sus acti-

vidades en el área del control financiero y la fiscalización externa también en el futuro.

La segunda jornada de la reunión se dedicó a los informes de las EFS individuales en relación con sus experiencias con distintos aspectos de la fiscalización, como la aplicación de las Directrices Europeas de Aplicación de las Normas de Fiscalización de INTOSAI (Polonia), la fiscalización del rendimiento (Eslovenia), la transformación del control del sector público en un sistema de fiscalización externa independiente (Estonia), el desarro-

llo de un sistema de fiscalización independiente (Bulgaria), o la situación actual de la fiscalización externa (Rumanía). Adicionalmente a estos temas, la EFS húngara presentó la próxima Conferencia CI 2000.

Al parecer, todos los participantes disfrutaron de su estancia en Praga, no solamente por lo que a la parte oficial de la reunión se refiere, sino también con respecto a las veladas que propiciaron la consolidación de amistades –factor que no debemos subestimar mientras construimos una nueva Europa.

## REUNIÓN DEL COMITÉ DE CONTACTO DE LOS PRESIDENTES DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA, 20-21 DE OCTUBRE DE 1999, EN DUBLÍN

La reunión anual del Comité de Contacto de los Presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo tuvo lugar los días 20 y 21 de octubre de 1999 en Dublín. Esta reunión estuvo presidida por el señor John Purcell, Contralor y Auditor General de Irlanda, quien modificó el formato de la reunión de 1999 introduciendo, para el primer día de la reunión, una discusión relativa a un tema específico relacionado con la UE, e invitando a oradores para que realizasen presentaciones ante el Comité de Contacto.

El tema elegido para la reunión de Dublín fueron las implicaciones que tiene el fraude en la UE en el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Realizaron las presentaciones ante el Comité de Contacto el señor Per Brix Knudsen (director en funciones de la Oficina Antifraude de la UE), el señor Jan O. Karlsson, Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo; la señora Deimut Theato, Presidenta de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, y el señor John Palmer, ex periodista y Director del Centro de Política Europea.

En reconocimiento al importante papel que las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el Tribunal de Cuentas Europeo desempeñan en el control de las finanzas de la



Foto de grupo de la reunión del Comité de Contacto, celebrada en Dublín los días 20 y 21 de octubre de 1999.

Unión Europea, el señor Bertie Ahern, Primer Ministro de Irlanda, tuvo el placer de asistir como invitado de honor a una cena ofrecida el 20 de octubre de 1999 en los Apartamentos Oficiales del Castillo de Dublín.

El Comité de Contacto expresó sumo interés en este tema, decidiendo volver a abordarlo en el futuro.



El 21 de octubre de 1999, el Comité consideró los temas que ya habían tratado los Agentes de Enlace y el Tribunal de Cuentas Europeo, incluidas propuestas relativas a fiscalizaciones coordinadas en el campo de la ayuda que conceden los Estados miembros, el informe sobre actividad del grupo de trabajo en relación con la cooperación con los países adherentes, los controles del IVA, fiscalizaciones conjuntas de fondos estructurales y el pa-

pel de los Agentes de Enlace y sus actividades.

Se ofreció asimismo un programa social de acompañamiento de personas en vista del buen tiempo reinante para la ocasión.

El Comité de Contacto tiene previsto volver a reunirse el mes de noviembre del año 2000 bajo la presidencia del Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo.



## Unión Europea

### ELECCIÓN DEL NUEVO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

El jueves 14 de enero de 1999, los quince Miembros del Tribunal de Cuentas Europeo eligieron a su nuevo Presidente. El sucesor del Sr Bernhard Friedmann, Miembro alemán del Tribunal, es Jan O. Karlsson, Miembro sueco del mismo. El mandato del Sr. Karlsson se iniciará el lunes 18 de enero de 1999 (conforme a lo dispuesto en el párrafo 4 del apartado 3 del artículo 188 B del Tratado CE).

Jan O. Karlsson nació en Estocolmo (Suecia) en 1939, y es licenciado por la Universidad de dicha ciudad.

Fue nombrado Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo el 1 de marzo de 1995, y ha sido responsable del sector de «Cooperación con los países en vías de desarrollo y demás países terceros».

Anteriormente a su nombramiento como Miembro del Tribunal, fue Director General del Ministerio de Asuntos Exteriores sueco en 1994, Negociador y Consejero para Asuntos Económicos, Financieros y Presupuestarios en la Secretaría del Grupo Socialdemócrata del Parlamento sueco de 1992 a 1994.

De 1990 a 1991 fue Consejero y Coordinador de la Secretaría del Primer Ministro sueco, y también fue nombrado representante personal del Primer Ministro en la revisión concertada de la Cooperación Nórdica en previsión de la entrada de su país en el Espacio Económico Europeo y en la UE. De 1988 a 1990, fue Presidente de la Comisión de Estudios de Grandes Ciudades de Suecia, y de 1982 a 1988, Secretario de Estado encargado de la Cooperación Nórdica y Secretario de Estado del Ministerio de Hacienda.

De 1977 a 1982 fue Secretario Adjunto del Presidium del Consejo Nórdico, y de 1973 a 1977, Secretario de la Concejalía de Hacienda del Ayuntamiento de Estocolmo. De 1968 a 1973 fue Consejero Político asignado a la Secretaría del Primer Ministro sueco, y de 1962 a 1968, Vicesecretario y posteriormente Secretario del Ministerio de Agricultura.

Al margen de su actividad profesional, ha ejercido diversos cargos en los consejos de administración de empresas públicas de carácter financiero, comercial, cultural o social.

El Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo desempeña la función de *primus inter pares*, garantiza el buen funcionamiento de los distintos departamentos del Tribunal y que la institución desempeñe correctamente sus funciones. Asimismo, representa al Tribunal en sus relaciones externas, sobre todo ante las demás instituciones de la Unión y las instituciones nacionales de control.

El Tribunal de Cuentas Europeo, formado por 15 miembros, está organizado y funciona de forma colegiada. Sus miembros son elegidos por unanimidad por el Consejo de la Unión Europea, previa consulta al Parlamento Europeo.

La principal labor del Tribunal de Cuentas consiste en el control financiero



Sr. Jan O. Karlsson, Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo.



de la Unión Europea y en indicar las áreas en las que se puede mejorar la gestión. El Tratado CE establece que el Tribunal debe asistir al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea en el ejercicio de sus poderes de control de la ejecución del presupuesto, puede realizar comentarios sobre cuestiones puntuales y emitir dictámenes previa petición de otras instituciones europeas.

El Tribunal de Cuentas Europeo, como órgano fiscalizador externo de las institu-

ciones europeas, desempeña un papel esencial y constructivo en la mejora progresiva de la gestión financiera en toda la gama de actividades de la Unión Europea. El Tribunal, con su nuevo Presidente, espera seguir desarrollando su trabajo con el fin de estar a la altura de este reto.

Para más información sobre el Tribunal de Cuentas, sus publicaciones, organización y su labor en general, les rogamos que consulten la página del Tribunal en Internet: <http://www.eca.eu.int>.

## REUNIONES OFICIALES

### REUNIÓN DE LOS AGENTES DE ENLACE DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CONTROL DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tribunal de Cuentas Europeo, que fue creado en 1975 y entró en funciones en octubre de 1977, ha venido intensificando desde hace veinte años sus relaciones con las Instituciones Nacionales de Control (INC) de los Estados miembros de la Unión Europea.

En este contexto, los Agentes de Enlace del Tribunal de Cuentas y de las Instituciones Nacionales de Control se reúnen con regularidad para examinar los asuntos más importantes de interés común. Los resultados de estos trabajos, preparados por los Agentes de Enlace, se presentan a los Presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), que se reúnen anualmente.

Tras un primer encuentro en mayo de 1998, en Londres, los Agentes de Enlace se reunieron de nuevo los días 14 y 15 de septiembre de este año en Luxemburgo, en la sede del Tribunal en Kirchberg, para preparar la próxima de las EFS, que se celebró en Dublín los días 20 y 21 de octubre de 1999.

La reunión se desarrolló en dos fases: una primera, centrada en el trabajo de los Agentes de Enlace y de los grupos de trabajo *ad hoc*, con un enfoque más especial sobre el control del IVA, que contribuye de manera muy importante a la financiación del presupuesto de la Unión Europea, el control de la aplicación de las ayudas concedidas por los Estados miembros en el contexto de los artículos 92 y 93 del Trata-

do, la cooperación con los países candidatos a la adhesión y la posibilidad de cooperar en el ámbito de los Fondos Estructurales. También se trató la cuestión de la elaboración de líneas directrices para armonizar los métodos de control y la oportunidad de crear un nuevo grupo de trabajo sobre el control de las realizaciones de la política agrícola común.

La segunda parte se dedicó, sobre todo, a las relaciones del Tribunal de Cuentas de la Unión con las Instituciones de Control de los Estados miembros y a temas como la mejora de la presentación del Informe Anual del Tribunal. También durante esta reunión se mencionó la cuestión de desarrollar la comunicación automatizada entre las INC, el control de las realizaciones de la política agrícola común y la próxima conferencia intergubernamental.



Reunión de Agentes de Enlace de los Estados miembros europeos, en Luxemburgo, los días 14 y 15 de septiembre de 1999.



## REUNIÓN DE TRABAJO CELEBRADA ENTRE EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO Y LA COMISIÓN DE CONTROL PRESUPUESTARIO DEL PARLAMENTO EUROPEO (CCP) EL 13 DE OCTUBRE DE 1999

El miércoles 13 de octubre de 1999, la CCP, nuevamente constituida tras las últimas elecciones europeas de 13 de junio de 1999, se reunió en la sede del Tribunal de Cuentas Europeo en Kirchberg, Luxemburgo, para un encuentro de trabajo con esta institución.

Durante dicho encuentro, la Presidenta, Sra. Theato, y los demás miembros de la CCP tuvieron ocasión de intercambiar sus puntos de vista sobre la cooperación entre las dos instituciones y, más en particular, sobre el papel confiado al Tribunal de Cuentas por los Tratados. En efecto, los Tratados estipulan que el Tribunal de Cuentas Europeo «asistirá al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto». La CCP y el Tribunal se felicitaron por esta cooperación y exploraron las posibilidades de intensificarla aún más en el futuro. La Sra. Theato y el Sr. Karlsson subrayaron la importancia de colaborar aún más estrechamente como condición para garantizar un seguimiento eficaz de los informes del Tribunal y, más importante incluso, para poder lograr el objetivo de mejorar de manera concreta la gestión financiera de la Unión Europea.

Los decanos de los grupos de fiscalización del Tribunal informaron a la nueva CCP sobre la estructura y organización de su grupo. Presentaron las grandes líneas de los informes publicados recientemente y de los que se están elaborando actualmente. Los diputados se mostraron especialmente interesados en los métodos de fiscalización del Tribunal, es decir, en la manera en que el Tribunal controla la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos comunitarios, así como la buena gestión financiera. En otras palabras, la forma en



Sra. Van Der Laan, Sra. Theato, componente y Presidenta de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, respectivamente, y Sra. Langenhagen, componente de la misma.

que el Tribunal mide los efectos y los resultados de las políticas comunitarias realizadas por la Comisión. En relación con este último punto, el Tribunal subrayó que la evaluación de las políticas comunitarias resulta difícil en demasiadas ocasiones si los objetivos y los instrumentos para llevarla a cabo no se definen claramente con antelación.

También se trató la utilidad, incluso la necesidad, de una reforma financiera de la Comunidad Europea. Las reformas anunciadas y las que ya se encuentran en curso se consideran positivas. Sin embargo, en relación con el Reglamento Financiero y los sistemas contables y de gestión comunitarios, se impone una revisión profunda, bien estudiada. Sería deseable que esta revisión se realizara colaborando estrechamente entre todas las instituciones de la Unión Europea.



## REUNIÓN DE TRABAJO CELEBRADA ENTRE EL COMITÉ DE REPRESENTANTES PERMANENTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LA UNIÓN EUROPEA (COREPER) Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO EL 8 DE OCTUBRE DE 1999

El viernes 8 de octubre de 1999 tuvo lugar una reunión de trabajo entre el COREPER y el Tribunal de Cuentas Europeo en la sede de la institución en Kirchberg, Luxemburgo.

Durante la reunión, los Embajadores, el Presidente y los Miembros del Tribunal tuvieron ocasión de intercambiar sus puntos de vista sobre la cooperación entre las dos partes y más especialmente sobre la labor confiada al Tribunal de Cuentas por los Tratados.

Asimismo se hizo mención a la utilidad, o incluso a la necesidad, de una reforma financiera de la Unión Europea. Las reformas anunciadas y ya en curso se consideran positivas. En relación con el Reglamento Financiero y los sistemas contables y de gestión comunitarios se impone una revisión profunda, según el Tribunal.

Finalmente tuvo lugar un intercambio de puntos de vista en relación con la próxima Conferencia intergubernamental. En



Sr. Jan O. Karlsson, Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo, y Sr. Satuli Antti, Representante Permanente de Finlandia, Presidente del Comité de Representantes Permanentes.

especial se discutieron las grandes orientaciones adoptadas por la presidencia finlandesa del Consejo y las cuestiones que deben tratarse.



14

## VISITA DE SU ALTEZA REAL EL PRÍNCIPE FELIPE DE BORBÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

El martes 23 de febrero de 1999, su Alteza Real el Príncipe Felipe de Borbón visitó el Tribunal de Cuentas Europeo, siendo recibido por el Sr. Jan O. Karlsson, Presidente del Tribunal; el Sr. Castells, Miembro español del mismo, y el Sr. Edouard Ruppert, Secretario General.

A continuación, en una reunión de trabajo extraordinaria, el Príncipe Felipe de Borbón, el Presidente y los Miembros del Tribunal abordaron, entre otros temas, el lugar y la labor del Tribunal de Cuentas en la construcción europea y las actividades de los diferentes sectores de la Institución.

Su Alteza Real tuvo también ocasión de conocer a los agentes y funcionarios del Tribunal de nacionalidad española durante un encuentro informal.



Sr. Castells, Miembro del Tribunal; Su Alteza Real el Príncipe Felipe de Borbón, y el Sr. Karlsson, Presidente del Tribunal.



## *El control externo de los organismos e instituciones internacionales\**

Por MIGUEL A. ARNEDO ORBAÑANOS  
Consejero del Tribunal de Cuentas de España

La existencia de una gran diversidad de Organismos Internacionales y la falta o insuficiencia de normas en que se determine la forma y procedimientos a través de los que haya de efectuarse el control externo de su gestión originan gran confusión. Ésta se traduce, en ocasiones, en ausencia absoluta de fiscalización. El autor, tras sintetizar los modelos de control posibles, pone de manifiesto la urgente necesidad de que se adopten medidas que acaben con tal imprecisión.

### I. INTRODUCCIÓN

Las Instituciones Fiscalizadoras Superiores tienen encomendado el control de la gestión de los fondos públicos nacionales, con diferente amplitud en el mandato. En un buen número de casos, sus competencias abarcan el control de los Organismos y Sociedades nacionales en los que el sector público tiene una participación mayoritaria o ejerce el dominio efectivo. Por su parte, el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas (normalmente designado también como Tribunal de Cuentas Europeo) se ocupa de verificar el manejo de los fondos públicos de la Unión Europea. Esto le lleva a auditar tanto los ingresos y gastos de las Instituciones europeas como los de una serie de Organismos creados por ellas.

En el ámbito internacional existe una amplia gama de Organismos e Instituciones en cuya constitución y funcionamiento participan diferentes Estados mediante las correspondientes contribuciones monetarias. Cabe preguntarse, por tanto, sobre la forma en que los Estados participantes aseguran el control externo de las cuentas o de la gestión de estos Organismos e Instituciones internacionales multilaterales (en adelante, ambos se entenderán referidos bajo el nombre de Organismos).

La naturaleza pública o privada de los fondos manejados por los Organismos internacionales multilaterales podría ser un elemento definidor de la competencia de las Instituciones Fiscalizadoras Superiores nacionales. Resulta harto difícil, sin embargo, encontrar argumentos teóricos basados en la normativa de estas Instituciones que justifiquen el carácter público de los fondos gestionados por dichos Organismos más allá de lo concerniente a las aportaciones realizadas por los países miembros. En la práctica, las formas de control externo adoptadas por los diferentes Organismos son muy variadas, yendo desde el encargo de esta tarea a una Institución Fiscalizadora Superior hasta la contratación con empresas privadas de auditoría. Por otro lado, el instrumento jurídico utilizado para asignar esta tarea varía mucho de unos Organismos a otros. En ocasiones, ni siquiera consta por escrito el procedimiento al que se ajusta el mandato ni las condiciones a las que se somete su ejercicio.

En el presente artículo se aboga por una implicación sistemática, transparente y bien delimitada de las Instituciones Fiscalizadoras Superiores en el control externo de los Organismos internacionales multilaterales. Con esta finalidad, en el próximo

*En la práctica, las formas de control externo adoptadas por los diferentes Organismos son muy variadas, yendo desde el encargo de esta tarea a una Institución Fiscalizadora Superior hasta la contratación con empresas privadas de auditoría.*



\* Debo agradecer la decisiva colaboración prestada por D. Juan Carlos López López, Jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Fiscalización de Administración Económica del Estado, del Tribunal de Cuentas de España. Mi agradecimiento también para D. Antoni Castells y D. Hubert Weber, Miembros del Tribunal de Cuentas Europeo, por la bibliografía y las informaciones que me han facilitado. El Sr. Castells tuvo además la amabilidad de leer una versión previa de este artículo, que se ha beneficiado mucho de sus comentarios y sugerencias. En todo caso, las opiniones expresadas en este trabajo, así como los defectos que en él puedan encontrarse, sólo son atribuibles al que lo suscribe.

apartado II se ofrece un breve repaso de las competencias de las Instituciones Fiscalizadoras Superiores en este campo, tomando como referencia fundamental el Tribunal de Cuentas de España y el Tribunal de Cuentas Europeo. En el apartado III se presenta un análisis de las diferentes formas en que aparece organizado el control externo en los Organismos internacionales para los que se ha encontrado información al respecto. Y, finalmente, en el apartado IV se recogen las principales conclusiones de este trabajo.

## II. ALCANCE Y ÁMBITO DE LA COMPETENCIA FISCALIZADORA DE LAS INSTITUCIONES DE CONTROL

Como acaba de adelantarse, se distinguirá en este apartado entre las Instituciones Fiscalizadoras Superiores nacionales y el Tribunal de Cuentas Europeo, dedicándose una atención especial dentro de las primeras al Tribunal de Cuentas de España. El motivo de la elección de estas dos Instituciones no es sólo la mayor cercanía del autor de este trabajo a las mismas. Al seleccionarlas, se pretende mostrar, por una parte, las posibilidades de intervención de una Institución Fiscalizadora Superior dotada de unas competencias muy amplias, como es el Tribunal de Cuentas de España; y, por otra, las de un Tribunal de Cuentas de carácter multilateral que participa, por tanto, de algún modo, de la naturaleza de los Organismos internacionales multilaterales.

### A. Instituciones Fiscalizadoras Superiores nacionales

Si algo caracteriza a las Instituciones Fiscalizadoras Superiores nacionales son las sustanciales diferencias existentes en la organización y competencias de cada una de ellas. Esta diversidad de modelos obedece a las distintas respuestas que cada Institución ha dado a cuestiones importantes de

tipo organizativo y competencial, como acertadamente ha señalado Antoni Castells<sup>1</sup>. Puede decirse, no obstante, que todas ellas tienen en común la misión de controlar, bien que con diferente amplitud y medios, el uso de los fondos públicos nacionales.

En España, la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía. El concepto de sector público está contemplado en la legislación del Tribunal con una gran amplitud, abarcando desde la Administración del Estado hasta las Sociedades estatales y Empresas públicas, pasando por las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. En consecuencia, por mandato legal, el Tribunal de Cuentas fiscaliza de manera regular las empresas en cuyo capital social el sector público tiene una participación mayoritaria. La competencia del Tribunal no se ve así afectada por el hecho de que esas empresas desarrollen su actividad con sometimiento al derecho privado. Por el contrario, es la naturaleza pública de su accionariado mayoritario lo que faculta, según la ley, su fiscalización por el Tribunal. La capacidad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se extiende también a las relaciones del sector público español con el extranjero. En efecto, los fondos que España recibe del exterior o entrega al resto del mundo están sometidos al control del Tribunal si implican operaciones del Tesoro público o la gestión de alguna Entidad del sector público español<sup>2</sup>. En esta línea, el Tribunal de Cuentas de España puede fiscalizar la regularidad, eficiencia y economía de las aportaciones de fondos del Estado español a los Organismos internacionales. Pero su competencia no alcanza más lejos que la propia contribución, quedando fuera de su alcance cualquier comprobación sobre los propios Organismos o la actividad por ellos desarrollada. Todo eventual ejercicio de control sobre los mismos ha de fundamentarse, por lo tanto, en razones ajenas a la propia normativa del Tribunal (así, por ejemplo, en la acepta-



<sup>1</sup> Véase, CASTELLS, Antoni: «El presupuesto comunitario y su control por el Tribunal de Cuentas Europeo», en Seminario Tribunal de Cuentas Europeo - Tribunal de Cuentas de España. Madrid, 7 y 8 de noviembre de 1995.

<sup>2</sup> Véase, a este respecto, ARNEDO ORBAÑANOS, Miguel Ángel: «La fiscalización por el Tribunal de Cuentas de los fondos procedentes de la Unión Europea», en Seminario Tribunal de Cuentas Europeo - Tribunal de Cuentas de España. Madrid, 7 y 8 de noviembre de 1995.

ción de un mandato expreso recibido de alguno de esos Organismos).

## B. El Tribunal de Cuentas Europeo

Según el Tratado de Bruselas (no modificado en este aspecto por el de Amsterdam), el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas se ocupa de examinar tanto «*las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad*» como «*las cuentas de la totalidad de ingresos y gastos de cualquier organismo creado por la Comunidad, en la medida en que el acto constitutivo de dicho organismo no excluya dicho examen*». En virtud de esta norma, el control del Tribunal de Cuentas Europeo se ejerce, en la actualidad<sup>3</sup>, sobre los ingresos y gastos presupuestarios de las tres Comunidades Europeas<sup>4</sup>; sobre su actividad prestataria y prestamista; sobre los gastos no presupuestarios de las mismas; sobre los gastos del Fondo Europeo de Desarrollo, que se nutre de las contribuciones de los Estados miembros<sup>5</sup>, y sobre la ejecución de los presupuestos de una serie de Organismos descentralizados creados por los Tratados o por actos de derecho derivado<sup>6</sup>. Dicha competencia abarca el control de la legalidad y regularidad de dichos ingresos y gastos, así como el aseguramiento de la buena gestión financiera de la Unión Europea.

Además, el Tribunal de Cuentas Europeo se encarga de controlar determinados Organismos creados por acuerdos entre los

estados miembros, independientes de las Instituciones comunitarias. Así, en aplicación de lo establecido en los actos constitutivos u otras disposiciones de las Escuelas Europeas y de la Empresa común de investigación Joint European Torus (JET), las cuentas de estos Organismos están sometidos al control del Tribunal de Cuentas Europeo<sup>7</sup>. Por último, éste también interviene de manera indirecta en el control externo de EUROPOL nombrando tres auditores externos de su confianza<sup>8</sup>. En definitiva, el ámbito de control del Tribunal de Cuentas Europeo cubre el conjunto formado por: las finanzas comunitarias, constituyan o no parte del presupuesto; los Organismos subvencionados por la Unión Europea, y determinados Organismos independientes de las instituciones comunitarias cuya normativa le encarga la verificación de sus cuentas o de su gestión. No están sometidas al control del Tribunal de Cuentas Europeo las operaciones efectuadas por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) con sus propios recursos, quedando limitada la competencia del Tribunal sobre la actividad de este Banco a la comprobación de las operaciones que realice con fondos de la Comunidad<sup>9</sup>. Tampoco corresponde al Tribunal de Cuentas comunitario verificar los estados financieros del Banco Central Europeo. Según se dispone en el artículo 27 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de los Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, las cuentas de todos ellos han de ser controladas por auditores externos independientes. El mismo artículo dispone también que

*Sería oportuno que el mandato para ejercer el control externo de los Organismos Internacionales estuviera basado en una norma vinculante, y que en el mismo se determinaran con claridad su alcance y ámbito, los procedimientos de ejercicio, así como el mandatario sobre el que recaiga el encargo.*



<sup>3</sup> Véase, DE CROUY-CHANEL, Inre, y PERRON, Christophe: «La Cour des comptes européenne». *Que sais-je?* Presses Universitaires de France. París, mayo de 1998.

<sup>4</sup> Es decir, la Comunidad Europea (CE), la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA).

<sup>5</sup> El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es fruto de un convenio entre los Estados miembros de la Unión Europea y financia parte de la política comunitaria en determinados terceros países.

<sup>6</sup> Dentro de éstos se encuentran: la Agencia de Aprovisionamiento de EURATOM, el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, la Agencia Europea para la seguridad y la salud en el trabajo, la Agencia para el Medio Ambiente, la Agencia Europea para la Evaluación de los Medicamentos, el Centro de Traducción de Órganos de la Unión Europea, la Fundación Europea para la Formación, el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales y la Oficina de Armonización del Mercado Interior. En el primer Organismo citado, el destinatario de los informes del Tribunal es la Comisión de las Comunidades Europeas; en los dos siguientes, los destinatarios de ambos son el Consejo y el Parlamento Europeo; y en los ocho Organismos restantes, el Consejo de Administración o el Comité Presupuestario de cada Organismo.

<sup>7</sup> En ambos casos, los destinatarios de los informes del Tribunal son los Consejos respectivos de cada Organismo.

<sup>8</sup> Los cuales rinden los resultados de su trabajo al Consejo de la Unión Europea.

<sup>9</sup> En efecto, el artículo 14 del Protocolo sobre los Estatutos del BEI establece que «*un Comité compuesto por tres miembros, nombrado por el Consejo de Gobernadores, en razón de su competencia, comprobará cada año la regularidad de las operaciones y los libros del Banco*». Y, tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam, el artículo 248 del Tratado de la Unión Europea establece que, «*respecto a la actividad del Banco Europeo de Inversiones en la gestión de los ingresos y gastos de la Comunidad*», el derecho de acceso del Tribunal de Cuentas Europeo se regirá por un acuerdo celebrado entre éste, el BEI y la Comisión.

la competencia del Tribunal de Cuentas Europeo se limitará a un examen de la eficacia operativa de la gestión del Banco Central Europeo.

### III. MODALIDADES DE CONTROL EXTERNO ESTABLECIDAS EN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES MULTILATERALES

El número de Organismos internacionales multilaterales existentes es muy elevado. Su naturaleza jurídica también es muy diversa, al igual que las modalidades de control externo a que están sometidos. Otra circunstancia notable es la disparidad de los instrumentos jurídicos utilizados para asignar el control externo. En muchos Organismos no consta ni siquiera que el procedimiento al que obedece dicho mandato esté formalizado en un documento escrito. Además, salvo en contadas ocasiones, el mandato es lo suficientemente vago como para permitir varias interpretaciones sobre el destinatario final del mismo. Por último, en la mayor parte de los casos, no existe ninguna referencia a los criterios de auditoría por los que debe regirse el mandatario.

En vista de todo ello, no tiene mucho sentido pretender describir de forma exhaustiva el modo en que se organiza actualmente el control externo de cada uno de los Organismos internacionales para los que se dispone información. Sería, sin duda, una tarea incompleta que, a la vez, excedería los límites establecidos para este artículo. Por este motivo se ha preferido correr el riesgo de presentar una sistematización, por muy general y discutible que sea, de los distintos modelos bajo los que pueden agruparse las distintas formas de asignación del control externo en dichos Organismos.

Acudiendo a los tratados fundacionales o a los reglamentos financieros de los diferentes Organismos internacionales para los que se dispone de esta información, así como a los conocimientos de la situación en la práctica de algunos otros, pueden distinguirse tres grupos de Organismos,

según el procedimiento de designación de sus auditores externos. Uno de ellos estaría constituido por todos aquellos que encargan el control externo de sus cuentas o de su gestión a alguna Institución Fiscalizadora Superior nacional o supranacional. Otro estaría formado por los Organismos internacionales que encargan el control externo de sus cuentas o de su gestión a un equipo auditor compuesto por expertos de diferentes países miembros, pertenecientes o no a las Instituciones Fiscalizadoras Superiores respectivas. Y el tercero estaría compuesto por los Organismos que asignan el control externo a empresas privadas de auditoría.

A) Dentro del grupo mencionado en primer lugar cabe hacer, a su vez, cuatro subdivisiones teóricas en función del destinatario último del mandato. Así:

1. Teóricamente, podría asignarse la realización del control externo a una Institución Fiscalizadora Superior, para que ésta lleve a cabo su tarea siguiendo los procedimientos que rigen su actuación general. Un mandato de este tipo puede, sin embargo, en la práctica plantear problemas serios de ejecución cuando se trata de Instituciones Fiscalizadoras Superiores nacionales constituidas como órganos colegiados. Tal vez por este motivo no se conoce ningún Organismo internacional multilateral cuyo control externo esté encomendado de esta manera a ninguna Institución Fiscalizadora nacional de naturaleza colegiada. Las dificultades prácticas han de ser, sin duda, menores cuando se trata de Instituciones Fiscalizadoras Superiores dirigidas por un órgano unipersonal, si bien tampoco se conoce ningún caso de este tipo. Por el contrario, no parecen haberse presentado dificultades cuando el mandatario ha sido el Tribunal de Cuentas Europeo. En efecto, este último tiene encomendado el control externo de los Organismos creados por las Comunidades Europeas<sup>10</sup>, con la única excepción de aquellos en cuyo acto de constitución se excluya su competencia. Dentro de las excepciones a la competencia del Tribunal de Cuentas Europeo se encuentran, como ya se ha señalado, las operaciones con cargo a los propios recursos del Banco Europeo



<sup>10</sup> La ausencia de dificultades para verificar estos Organismos radica, como es lógico, en la propia naturaleza de los mismos que los hace formar parte del ámbito subjetivo de la actividad del Tribunal de Cuentas Europeo.

de Inversiones (BEI) y la regularidad de los estados financieros del Banco Central Europeo. En sentido inverso, el Tribunal de Cuentas Europeo tiene asignado el control externo de algunos Organismos que son independientes de las Instituciones Europeas, como es el caso de las Escuelas Europeas y de la Empresa común de investigación Joint European Torus.

2. En determinados Organismos internacionales, el responsable del control externo es el Auditor General o cargo equivalente<sup>11</sup> de un Estado miembro. Éste es el modelo de control externo generalizado en la Organización de las Naciones Unidas y sus Agencias Especializadas. Cuando se analizan las normas de designación de un auditor externo por estas Organizaciones puede parecer, no obstante, que la diferencia entre el procedimiento aplicado por ellas y el que se presenta en el epígrafe 1 anterior es puramente nominal. Esta impresión puede verse afianzada, además, por dos reglas que suelen formar parte de la normativa reguladora de la designación del encargado de control externo de estos Organismos. Una de ellas establece que el cese en el puesto de Auditor General o equivalente del país conlleva la terminación de su mandato como encargado del control externo del Organismo, sucediéndole en estos menesteres el nuevo Auditor General. La otra faculta, de manera expresa, al encargado del control a utilizar el apoyo de los funcionarios de la Institución Fiscalizadora que dirige (como, por otra parte, el de quien considere apropiado). Se da, sin embargo, una circunstancia que diferencia de modo sustantivo ambas formas de designación. En el supuesto que se recoge en este epígrafe 2, quien tiene encomendada la auditoría ha de conducir las actuaciones de acuerdo con los principios y normas señalados en el mandato o, de no decirse nada, siguiendo los principios generales de auditoría y sus propios criterios. No tiene, por tanto, que atenerse a los procedimientos de la Institución a la que

pertenece, sobre todo si de ello se deriva alguna traba o impedimento para la auditoría.

3. Una tercera subdivisión estaría formada por los Organismos internacionales que encargan el control externo de sus cuentas o de su gestión a un número variable de auditores de una Institución Fiscalizadora Superior designados por ella. Éste es el caso, en la práctica, del Centro Europeo para la Investigación Nuclear, del Laboratorio Europeo de Biología Molecular y de la Unión Europea Occidental<sup>12</sup>. También formaría parte de este grupo el Organismo EUROPOL, cuyo control está encargado a tres auditores designados por el Tribunal de Cuentas Europeo, dentro o fuera del mismo, dado que los primeros y únicos nombramientos habidos hasta ahora han recaído en Miembros de dicho Tribunal. En el modelo que se contempla bajo este epígrafe, los auditores, una vez nombrados, han de desarrollar también su actividad de acuerdo con los criterios de auditoría establecidos en los estatutos o en la normativa del Organismo y, de no existir dicha referencia, según los principios generales de auditoría y su leal saber y entender. Cabe entender, sin embargo, que, en ocasiones, la Institución Fiscalizadora Superior puede asumir también una cierta responsabilidad *in vigilando*, como consecuencia de haber propuesto a los auditores. Éste no es el caso de EUROPOL, donde el Tribunal de Cuentas Europeo se limita al nombramiento de las personas que han de desempeñar el cargo.

4. La cuarta y última subdivisión vendría constituida por aquellos Organismos internacionales que encomiendan el control externo a funcionarios de diferentes Instituciones Fiscalizadoras Superiores, designados por éstas. Éste es el caso de las organizaciones INTOSAI y EUROSAI (así como sus equivalentes en otros ámbitos territoriales)<sup>13</sup>. En los Estatutos de am-

*La existencia de Organismos internacionales constituidos por diferentes Estados, mediante contribuciones monetarias, plantea la cuestión del procedimiento a través del cual se aseguran éstos del ejercicio de un control externo efectivo sobre las cuentas o la gestión de dichos Organismos.*



<sup>11</sup> A mi entender, en el caso de las Instituciones Fiscalizadoras Superiores de naturaleza colegiada, el Presidente o cualquiera de los miembros del colegio que éste designe.

<sup>12</sup> En estos Organismos, los acuerdos de constitución o las normas financieras respectivas sólo indican que se designará un equipo de auditores para revisar los estados financieros. No existe, por tanto, ninguna obligación jurídica de mantener la costumbre adquirida de nombrar, por un período determinado, a un número de auditores pertenecientes a una misma Institución Fiscalizadora Superior de un Estado miembro.

<sup>13</sup> Como es sabido, se trata de organizaciones integradas por Instituciones Fiscalizadoras Superiores de distintas agrupaciones geográficas, para fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre ellas, con objeto de conseguir un mejor entendimiento de los problemas y materias relacionadas con la fiscalización pública.

bas se establece de manera expresa que se nombrará como auditores de las cuentas de la Organización a funcionarios pertenecientes a Instituciones Fiscalizadoras Superiores que no formen parte del Comité Directivo.

B) El segundo grupo antes aludido estaría formado por los Organismos internacionales multilaterales que encargan el control externo de sus cuentas o de su gestión a un equipo auditor compuesto por personalidades, de diferentes países miembros, pertenecientes al campo de la auditoría (sean o no miembros de las Instituciones Fiscalizadoras Superiores). A este grupo pertenecería el BEI. En efecto, aunque los estatutos del Banco no establecen ninguna previsión respecto de la persona o personas sobre las que debe recaer el nombramiento de los auditores, el Comité de Verificación del BEI ha venido estando constituido por tres reputados profesionales en el campo de la auditoría, cada uno de un país miembro distinto (por lo general, pertenecientes al más alto nivel de las respectivas Instituciones Fiscalizadoras Superiores o a los órganos de control interno nacionales).

C) Una última categoría vendría constituida por los Organismos internacionales cuyo control externo está encargado a empresas privadas de auditoría. Dentro de este grupo se encuentra el Banco Central Europeo, dado que la auditoría de sus cuentas (como, por otro lado, las de los demás Bancos Centrales de la Unión Europea) ha sido encargada a diferentes empresas privadas. El artículo 27 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo sólo establece que sus cuentas han de ser controladas por auditores externos independientes, recomendados por el Consejo de Gobierno y aprobados por el Consejo. No se especifica nada en el mismo, por lo tanto, sobre la naturaleza pública o privada de los auditores<sup>14</sup>. En consecuencia, no existe ningún obstáculo jurídico para que, en un futuro, el Consejo pueda hacer recaer este mandato en una Institución Fiscalizadora

Superior, si el Consejo de Gobierno así lo estima oportuno.

#### IV. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones que se derivan de este análisis son las siguientes:

A) La existencia de Organismos internacionales constituidos por diferentes Estados, a través de contribuciones monetarias, plantea la cuestión del procedimiento mediante el cual se aseguran éstos del ejercicio de un control externo efectivo sobre las cuentas o la gestión de dichos Organismos.

B) No existen argumentos teóricos basados en la propia normativa de las Instituciones Fiscalizadoras Superiores de los Estados miembros que justifiquen su competencia para ejercer el control externo de los Organismos internacionales de carácter multilateral, más allá de lo concerniente a las aportaciones realizadas. En consecuencia, cualquier posible participación de dichas Instituciones Fiscalizadoras en el control externo de los Organismos internacionales ha de tener un fundamento ajeno a la normativa reguladora de las mismas (por ejemplo, la aceptación de un mandato recibido de los Organismos).

C) De acuerdo con lo establecido en el Tratado de Bruselas, el Tribunal de Cuentas Europeo debe examinar las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier Organismo creado por la Comunidad, siempre que el acto constitutivo de dicho Organismo no excluya dicho examen. Además, el Tribunal de Cuentas comunitario controla determinados Organismos creados por acuerdos intergubernamentales, independientes de las Instituciones europeas, en aplicación de lo establecido en los actos constitutivos u otras disposiciones de dichos Organismos.

D) Las modalidades de control externo establecidas en los diferentes Organismos internacionales son variadas. Existe además una gran disparidad en los instrumentos jurídicos utilizados en cada uno de

*No existen argumentos teóricos basados en la propia normativa de las Instituciones Fiscalizadoras Superiores de los Estados miembros que justifiquen su competencia para ejercer el control externo de los Organismos internacionales de carácter multilateral, más allá de lo concerniente a las aportaciones realizadas. En consecuencia, cualquier posible participación de dichas Instituciones ha de tener un fundamento ajeno a su normativa reguladora.*



<sup>14</sup> En el caso de España, el Tribunal de Cuentas mantiene plenamente sus competencias fiscalizadoras sobre el Banco de España, de acuerdo con la Ley de 28 de abril de 1998, de modificación de la Ley de 1 de junio de 1994, de Autonomía de dicho Banco. Al haberse decidido encomendar la auditoría de sus cuentas a una empresa privada, el Banco de España (y, probablemente, alguno más de sus homólogos comunitarios) se encuentra sujeto, por tanto, a una doble competencia de control externo.

ellos para asignar el control externo. En ocasiones, no consta la existencia de una norma estableciendo el procedimiento de designación de los auditores externos. En otras, el mandato está formulado con gran vaguedad, permitiendo diferentes interpretaciones sobre quién es el mandatario. Por último, en la mayor parte de los mandatos no existe ninguna referencia a los criterios de auditoría por los que debe regirse el mandatario.

E) Dentro de la variedad de procedimientos a los que se ajusta el control externo de los Organismos internacionales, cabe establecer tres grupos:

1. Uno de ellos estaría formado por los Organismos que encomiendan esta tarea a alguna Institución Fiscalizadora Superior. Dentro de este grupo, pueden distinguirse a su vez cuatro subdivisiones, según que el destinatario del mandato sea:

a) Una Institución Fiscalizadora Superior, para que lleve a cabo su tarea de acuerdo con sus propios principios, normas y procedimientos internos.

b) Quien ostente la máxima representación de una Institución Fiscalizadora Superior, para que actúe según los principios, procedimientos y normas de auditoría que se designen en el mandato (los cuales pueden coincidir o no con los de la Institución que dirige).

c) Un número variable de auditores de una Institución Fiscalizadora Superior, designados por ella pero no sujetos a los principios, procedimientos y normas de auditoría internos de la misma.

d) Un equipo formado por auditores pertenecientes a distintas Instituciones Fiscalizadoras Superiores, designados por cada una de ellas.

2. El segundo grupo estaría formado por los Organismos internacionales que encargan el control de sus cuentas o de su gestión a un equipo auditor compuesto por personalidades, de diferentes países miembros, pertenecientes al campo de la auditoría (sean o no miembros de una Institución Fiscalizadora Superior).

3. El tercer grupo vendría formado por los Organismos cuyo control externo está asignado a una empresa privada de auditoría.

F) Sería conveniente que los Organismos internacionales adoptasen las medidas oportunas para terminar con la imprecisión que viene rodeando, en general, la designación de sus auditores externos. En este sentido, sería oportuno que, en adelante, el mandato para ejercer el control externo de sus cuentas o de su gestión se acomodara a los siguientes requisitos:

1. Estar basado en una norma estatutaria, reglamentaria o de cualquier otro rango, siempre que fuera vinculante para el Organismo.

2. Determinar con claridad el mandatario sobre el que recae finalmente el encargo.

3. Precisar el alcance y ámbito del mandato, así como los criterios y procedimientos por los que ha de regirse la auditoría externa.

*Sería conveniente que los Organismos internacionales adoptasen las medidas oportunas para terminar con la imprecisión que viene rodeando, en general, la designación de sus auditores externos.*



## Los principios de «prácticas correctas de fiscalización pública»

MORTEN LEVYSOHN

Vicepresidente del Tribunal de Cuentas de Dinamarca

El Tribunal de Cuentas de Dinamarca (TCD) ha elaborado y publicado una directriz con el fin de establecer un conjunto de normas de obligado cumplimiento por parte de los servicios profesionales que realizan fiscalizaciones en el área cubierta por los principios de prácticas correctas de fiscalizaciones públicas, los principios comunes son especialmente necesarios en el área de los subsidios.

### NUEVA DIRECTRIZ DEL TCD

El Tribunal de Cuentas de Dinamarca ha elaborado y publicado una directriz que especifica los requisitos y condiciones que imponen los principios de «prácticas correctas de fiscalización pública». El TCD ha publicado esta directriz con el fin de establecer un conjunto de normas de obligado cumplimiento por parte de los servicios profesionales que realizan fiscalizaciones en el área cubierta por estos principios.

Hemos elaborado estos principios dado que la responsabilidad de la fiscalización de las cuentas públicas recae en el TCD, en fiscalizadores municipales y en fiscalizadores privados, y la fiscalización forma parte de las cuentas del Estado. En consecuencia, existe una necesidad importante de principios comunes, especialmente dentro del área de los subsidios públicos. Dichos subsidios constituyen una parte muy amplia de las cuentas del Estado danés. Los subsidios, principalmente aquellos de la Seguridad Social, las pensiones y el paro, superan en gran medida el importe a que ascienden el gasto corriente y los gastos de inversión del Estado.

### MARCO DE REFERENCIA COMÚN

Con mucha frecuencia realizan las fiscalizaciones de las cuentas locales fiscalizadores locales u órganos de fiscalización municipales. En consecuencia, es importante que todas las partes, los ministerios, las entidades, los ciudadanos y los fiscalizadores, apliquen los mismos principios de «prácticas correctas de fiscalización pública».

El cometido de fiscalización incluye fiscalización financiera y fiscalización del rendimiento realizadas de acuerdo con prácticas correctas de fiscalización pública. Al acuñar estos principios, además de la legislación danesa, el Tribunal de Cuentas de Dinamarca ha tomado como punto de partida las normas de fiscalización de INTOSAI y las «Directrices europeas de utilización de las normas de fiscalización de INTOSAI». Las directrices europeas han sido confeccionadas conjuntamente por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo. Los principios de prácticas correctas de fiscalización pública fueron discutidos en profundidad con los socios profesionales que colaboran con el TCD, las asociaciones nacionales de fiscalizadores y los fiscalizadores municipales.

Los principios de «prácticas correctas de fiscalización pública» establecen tanto los requisitos como las condiciones que forman la base de la ejecución de la fiscalización, al igual que el contenido de la fiscalización, de las cuentas del Estado, de las cuentas de las entidades públicas y de las cuentas de las entidades receptoras de subsidios o garantías. En el marco de la Ley que establece el Tribunal de Cuentas, el TCD fiscaliza las cuentas del Estado y de las entidades donde el Estado tenga una participación similar a aquella de un propietario. La fiscalización de las cuentas de las entidades que estén parcialmente financiadas por el Estado por medio de subsidios, garantías o préstamos es responsabilidad de fiscalizadores privados o municipales. Sin embargo, el TCD puede

*El Tribunal de Cuentas de Dinamarca ha tomado como punto de partida las normas de fiscalización de INTOSAI y las «Directrices europeas de utilización de las normas de fiscalización de INTOSAI».*





llevar a cabo una revisión de las cuentas y de la fiscalización que haya tenido lugar. La situación jurídica de las unidades fiscalizadas reviste gran importancia en relación con el modo de aplicación de los principios de prácticas correctas de fiscalización pública. El fiscalizador debe siempre garantizar que las cuentas estén correctas; en otras palabras, que las cuentas no contengan errores o deficiencias significativos, y que las acciones adoptadas se ajusten a las asignaciones y a las leyes. Esta fiscalización escrupulosa desde el punto de vista legal es importante principalmente de cara a la realización de la fiscalización pública.

### **DISTRIBUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ENTRE LA DIRECCIÓN Y EL FISCALIZADOR**

Un requisito importante de las prácticas correctas de fiscalización pública consiste en que el reparto de la responsabilidad entre la dirección y el fiscalizador esté bien definido. El punto de partida es que la dirección es responsable de confeccionar las cuentas, pero el fiscalizador es responsable de realizar una valoración del modo en que la dirección de una entidad haya gestionado este cometido.

La dirección es responsable del establecimiento de objetivos, estrategias y planes de acción, así como de que se realice un seguimiento del rendimiento. La dirección debe garantizar que hayan sido tenidas en cuenta consideraciones financieras eficaces. Es responsabilidad de la dirección establecer sistemas administrativos y de control interno adecuados. Los cometidos de dirección incluyen la gestión del rendimiento, la gestión de la actividad, la gestión de los recursos y la gestión financiera. En otras palabras, una administración debe estar organizada de tal manera que incluya la gestión financiera, los sistemas contables y los sistemas internos que puedan ser necesarios para presentar cuentas exactas y fiables, documentando que los fondos hayan sido aplicados de acuerdo con los requisitos y que los resultados perseguidos hayan sido alcanzados. La dirección debe informar también por medio de cuentas, informes, etc.

Teniendo esto en cuenta, la responsabilidad del fiscalizador reside en planificar la

fiscalización y llevarla a cabo, y en revisar y valorar si la dirección ha cumplido las obligaciones antes mencionadas con el fin de garantizar que la cuenta sea fiable y financieramente eficaz. El cometido del fiscalizador consistirá en adelante en planificar, llevar a cabo la fiscalización e informar en concordancia.

La fiscalización está dividida en fiscalización financiera y fiscalización del rendimiento.

### **FISCALIZACIÓN FINANCIERA**

Al realizar la fiscalización financiera, el fiscalizador verifica la exactitud de las cuentas (en otras palabras, se asegura de que las cuentas no contengan errores o deficiencias significativos), y comprueba si las acciones adoptadas se ajustan a las asignaciones y a las leyes.

El objetivo de la fiscalización financiera consiste en asegurarse razonablemente de la calidad de las cuentas de la organización individual y de su sistema de control interno. El fiscalizador debe planificar la fiscalización con el fin de garantizar un equilibrio entre la calidad y un medio económico de llevar a cabo la fiscalización. El diseño de la estrategia del fiscalizador dependerá de una valoración del riesgo de errores significativos en las cuentas. Si el fiscalizador ha establecido con anterioridad que los controles internos del sistema funcionan satisfactoriamente, y si está convencido de que no se han introducido cambios importantes en los sistemas en comparación con los ejercicios anteriores, no tiene que proceder a comprobar el sistema cada año. Debe revisar y comprobar todos los sistemas importantes y los controles internos a lo largo de un número establecido de años. Los objetivos, el alcance y los resultados esperados de la fiscalización se establecen en el plan de la fiscalización.

La fiscalización de sistemas se aplica como el principio de la fiscalización agregada, pero combinada en grados variables con la fiscalización de confirmación de acuerdo con la valoración que realice el fiscalizador del grado de importancia y del riesgo. Las «prácticas correctas de fiscalización pública» incluyen asimismo condiciones para la documentación de verificación de la fiscalización y de la calidad de la gestión.

*Un requisito importante de las prácticas correctas de fiscalización pública consiste en que el reparto de la responsabilidad entre la dirección y el fiscalizador esté bien definido.*

*El objetivo de la fiscalización financiera consiste en asegurarse razonablemente de la calidad de las cuentas de la organización individual y de su sistema de control interno.*



## FISCALIZACIÓN DEL RENDIMIENTO

El objetivo de la fiscalización del rendimiento es el siguiente:

- valorar si se han tenido en cuenta consideraciones financieras eficaces;
- valorar la validez y la fiabilidad de los indicadores de eficiencia y eficacia que contienen los informes de las entidades;
- valorar si la organización hace lo suficiente por identificar áreas de mejora, y
- valorar si se ha aplicado una gestión financiera eficaz.

Al realizar comprobaciones de fiscalización del rendimiento se puede comprobar lo siguiente:

- a) el grado en que la entidad ha sido **realmente** económica, eficiente y eficaz;
- b) si los **sistemas** de la entidad garantizan que hayan sido tenidas en cuenta consideraciones financieras eficaces a la hora de administrar los fondos.

La labor de fiscalización del rendimiento incluirá una comprobación de que la entidad haya establecido un **sistema de dirección** adecuado que contribuya a que la entidad sea económica, eficiente y eficaz. Esta clase de comprobación será a menudo una comprobación de la gestión financiera. Los fiscalizadores comprobarán la eficiencia y eficacia reales conforme al punto a), comprobando los sistemas de dirección conforme al punto b).

En relación con los sistemas de dirección, es necesario establecer objetivos, estrategias y metas de rendimiento real, al tiempo que se facilita información tanto sobre si se alcanzan los objetivos de la organización utilizando la cantidad planificada de recursos, como sobre la fiabilidad de los sistemas de información, incluidos, entre otros, un sistema de registro de tiempo. A esto se añade la necesidad de establecer un sistema de elaboración de informes que transmita al público, a la autoridad competente y al donante del subsidio qué se ha alcanzado y con qué eficiencia y eficacia.

Es importante que esta clase de información esté bien equilibrada, de tal manera que esté en primer lugar orientada a la economía, a la eficiencia y a la eficacia, al igual que a la calidad y al servicio.

La fiscalización del rendimiento se puede llevar a cabo como parte integral de la fiscalización financiera, o simultáneamente con la fiscalización financiera de las cuentas anuales, pudiendo asimismo ser organizada como una comprobación separada de un programa de gasto público.

Al llevar a cabo comprobaciones de programas de gasto público se realizará un análisis de un área de la fiscalización, no siendo necesario establecer una conexión con las cuentas anuales. Se emprende un estudio preliminar que se traduce en una presentación que incluye un análisis de cuestiones financieras, judiciales y relacionadas con la gestión. De acuerdo con los principios de prácticas correctas de fiscalización pública, el fiscalizador elaborará un informe escrito. Este informe debe exponer su objeto, metodología, base de valoración y los resultados de la comprobación. Las conclusiones y cualesquiera recomendaciones se deben justificar con pruebas y documentos. Los principios de prácticas correctas de fiscalización pública ponen mucho énfasis en los puntos de vista de la entidad fiscalizada –cualesquiera comentarios de la entidad fiscalizada se incorporan fielmente en el informe, debiendo la información presentar las cuestiones y los problemas sobre los cuales deban actuar aquellos que tomen las decisiones.

## EL EFECTO DE LA DIRECTRIZ EN LA FISCALIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS

Después de finalizar las prácticas correctas de fiscalización pública, el TCD confeccionó recomendaciones relativas a las instrucciones de fiscalización normalizadas destinadas a todos los ministerios. Esto se llevó a cabo en colaboración con las entidades nacionales de fiscalización profesional. Estas instrucciones se basan en los principios de prácticas correctas de fiscalización pública. Al fiscalizar subsidios se incluye un factor adicional, a saber: la organización que proporciona el subsidio (el donante de los subsidios). El donante de los subsidios es responsable de los objetivos y resultados del plan de subsidio, al igual que de la obtención del efecto legislativo previsto. En consecuencia, el donante es responsable de hacer operativos los objetivos establecidos le-

*La labor de fiscalización del rendimiento incluirá una comprobación de que la entidad haya establecido un sistema de dirección adecuado que contribuya a que la entidad sea económica, eficiente y eficaz.*



gislativamente y de exponer los criterios básicos del éxito para toda el área del subsidio.

Cuando se trata de un subsidio individual, el donante debe establecer objetivos y condiciones de rendimiento tangibles para que el beneficiario del subsidio pueda elaborar un informe sobre los objetivos de rendimiento. La dirección es responsable de administrar los cometidos y de presentar las cuentas. El punto de partida de la instrucción de la fiscalización normalizada es entonces que el fiscalizador debe basar su trabajo en la información que el beneficiario del subsidio ha generado a petición del donante del subsidio. Hoy en día, el donante del subsidio puede obtener mejor y más económica-

mente una confirmación de que los efectos a largo plazo de un plan de subsidio han sido alcanzados.

Como dijimos antes, las directrices europeas de utilización de las normas de fiscalización de la INTOSAI sirvieron de fuente de inspiración a la hora de confeccionar los principios de prácticas correctas de fiscalización pública. De allí que estos principios se puedan considerar un ejemplo del hecho de que las directrices europeas y las normas de fiscalización de la INTOSAI adquieren funcionalidad y utilidad en relación tanto con la fiscalización del Estado como con la fiscalización de las cuentas individuales de las entidades, los beneficiarios de los subsidios, etcétera.

## *Algunas evaluaciones y resultados del control de la gestión de las ayudas humanitarias*



25

### Entidad Fiscalizadora Superior de Albania

Este artículo recoge los resultados obtenidos por la Entidad Fiscalizadora Superior de Albania respecto de la verificación de la ayuda humanitaria gestionada por este país con ocasión de la llegada de los albaneses expulsados de Kosovo. Retrasos en la gestión de las ayudas, incumplimientos de procedimiento, desviaciones de fondos, desapariciones de víveres, enriquecimientos indebidos..., se revelan como señales alarmantes que requieren la rápida intervención de los poderes públicos para que estas ayudas no se desnaturalicen.

Con el fin de hacer frente a la situación de emergencia a que han dado lugar la expulsión por la fuerza de los albaneses de Kosovo y su asilo en nuestro país, en cumplimiento de sus deberes legales y constitucionales, la Entidad Fiscalizadora Superior de Albania se ha embarcado en un proceso de supervisión y control del uso de las ayudas humanitarias en el marco de esta finalidad concreta.

Para conseguir un resultado imparcial y eficaz, éstos han sido los principales puntos que han sido objeto de control:

1. Verificación de que las leyes promulgadas sean legales y legítimas.

2. Cumplimiento de los cometidos confiados a los organismos constituidos.

3. Comprobación de que los fondos públicos, con independencia de su fuente, se utilizan con eficiencia y se destinan a los usos previstos.

4. La administración de bienes en la frontera y en tránsito; la mejora de los recursos legales al respecto.

En cumplimiento de estos puntos, y tomando como base el control realizado durante el período comprendido entre los meses de marzo y junio de 1999, la Entidad Fiscalizadora Superior de Albania presenta las conclusiones siguientes:

### A) APLICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS LEGALES EN LAS ADUANAS TRANSFRONTERIZAS

El Consejo de Ministros ha redactado oportunamente las normas de rango legal y reglamentario que determinan las instituciones, los instrumentos y las responsabilidades de los enlaces pertinentes que se encargan de la gestión y la administración de las ayudas. Se han creado enlaces especiales que funcionan cerca del Consejo de Ministros, como la Comisión del Gobierno Central para la Emergencia, encargada del cumplimiento de cometidos específicos relacionados con este problema.

Sin embargo, a pesar de las medidas adoptadas, observamos que estos enlaces siguen demostrando falta de coordinación y cooperación en lo que a una oportuna y pronta entrega de la ayuda se refiere.



26

#### 1. La Comisión Gubernamental encargada de las Ayudas no funciona como un organismo único, con un reglamento interno y con cometidos determinados en relación con cada enlace

Esto ha desembocado en una aplicación informal e incontrolada de los procedimientos, en retrasos y malentendidos con respecto a la aplicación de los recursos legales, en acciones que permiten vías de abuso y que han causado problemas, y en retrasos en la entrega de las ayudas. *El responsable de la Comisión de Ayudas ha otorgado autorizaciones en blanco, cerradas y sin firma ni número de protocolo.* Siendo así que, conforme a la legislación, las ayudas humanitarias están exentas del pago de derechos de aduana, dichos actos irresponsables han ofrecido un medio de conseguir ganancias a los diversos sujetos y personas implicados, lo cual desnaturaliza la utilización de un material que tiene una finalidad prevista.

#### 2. Existe falta de coordinación en la labor de suministro de la información que se recopila en el momento mismo de la recepción, la gestión y la distribución de las ayudas

La Oficina para los refugiados del Ministerio del Gobierno Local, a la que se ha confiado la misión de ser la primera receptora de las ayudas humanitarias en nombre del Gobierno albanés, no está capacitada para cumplir las obligaciones que le corresponden. Se siguen produciendo retrasos y dilaciones en los procedimientos de recepción y envío del material a sus lugares de destino, debido a que los receptores no se presentan a su debido tiempo en las aduanas (puertos marítimos, aeropuertos y fronteras).

Además del bloqueo y de las demoras en las entregas, esta situación propicia pérdidas y apropiaciones de las ayudas. Éste ha sido el caso de tres cargamentos de harina, medicamentos y ropa enviados por avión desde Bélgica los días 8, 12 y 14 de abril, respectivamente, y cuyo destinatario era el Gobierno albanés. Los representantes pertinentes no estuvieron presentes para recibir dichos cargamentos, que fueron descargados en el aeropuerto, y, salvo cierta cantidad de medicamentos que retiró el Ministerio de Sanidad, el resto de la carga quedó en paradero desconocido.

La Entidad Fiscalizadora Superior ha solicitado a la Fiscalía que inicie las investigaciones pertinentes. Llamamos la atención sobre el hecho de que los representantes de los receptores de las ayudas no se presentaron en los puertos marítimos de Durres y Saranda.

#### 3. Existen diferencias evidentes entre las cantidades que describen los certificados de aduana y las que llegan a los receptores de las ayudas por falta de control

No se declaran el origen ni las razones de estas diferencias, incidencias o apropiaciones por parte de los autores. Éste ha sido el caso de cuatro cargamentos, por valor de 9 millones de leks\*, enviados desde

*Los enlaces encargados de la gestión y administración siguen demostrando falta de coordinación y cooperación en lo que a una oportuna y pronta entrega de la ayuda se refiere.*

*Los actos irresponsables han ofrecido un medio de conseguir ganancias a los diversos sujetos y personas implicados, lo cual desnaturaliza la utilización de un material que tiene una finalidad prevista.*

\* Un dólar equivale a 140 leks albaneses.

el aeropuerto de Rinas a las Reservas del Estado.

Estamos tratando de averiguar el origen y las razones de estas diferencias, y según el caso, exigiremos responsabilidades directas en relación con las medidas de indemnización, o que la Fiscalía lleve a cabo investigaciones adicionales.

#### **4. Se producen irregularidades y se indican direcciones incorrectas de destino del material, con el resultado de que este último no llega a su destino**

Han llegado a nuestro conocimiento casos de cargamentos que llegan sin dirección de destino ni documentos acompañantes, con el resultado de que algunos de ellos no se reciben ni son documentados en los centros de tránsito.

Esto ha ocurrido con 1.380 colchones y sacos de dormir procedentes de Italia, así como con 1.250 mantas, 150 tiendas y 10.000 m<sup>2</sup> de material aislante procedente de Turquía con destino a las Reservas del Estado, pero que nadie recibió. No se ha confirmado la llegada a este campo de dos cargamentos que la Cruz Roja italiana envió el 10 de abril de 1999 a las tropas desplegadas en CRI Kukes.

#### **5. Se infringen los recursos legales que rijen la entrada del material en las aduanas**

La administración de aduanas ha permitido la entrada de material sin autorización de la Comisión del Gobierno. Esto sucedió con cinco facturas en la aduana de Kapshtica, incluido material enviado por asociaciones extranjeras. En esta aduana tienen lugar 36 transiciones de ayudas sin autorización, mientras que tres medios de transporte con documentos de tránsito a efectos del pago de los derechos de aduanas en Korá no se declararon. La aduana denuncia el último caso y solicita que los organismos de la Fiscalía en Korça realicen investigaciones.

*Hemos solicitado al Ministerio de Finanzas que la administración fiscal exhiba un mayor compromiso y control del mercado, ya que se sabe que especuladores venden el material de las ayudas humani-*

*tarias, favoreciendo el contrabando del material, con las consecuencias financieras resultantes.*

#### **B. GESTIÓN DEL MATERIAL EN LOS CENTROS DE TRÁNSITO**

La Dirección de las Reservas del Estado y FUMARAMA son las dos instituciones principales encargadas de la gestión del material en nombre del Estado albanés con el fin de hacer frente a la situación de emergencia. Por lo general, la gestión del material en estos centros se realiza de acuerdo con los recursos legales vigentes.

Comisiones establecidas con este fin controlan, verifican y evalúan la labor de estos centros durante la realización de las entregas, previa autorización de los organismos competentes.

Sin embargo, de las verificaciones y conciliaciones de los documentos se desprenden diferencias que se recomienda evidenciar y denunciar en caso de que se comprueben pérdidas o apropiaciones.

Esto nos lleva a mencionar diferencias por valor de 26,9, 45 y 26,8 miles de leks descubiertas en los hospitales y centros de salud de los distritos de Bilisht, Vlora y Puka, respectivamente, y la desaparición de 440 cajas de carne, 356 paquetes de yogur de frutas, 50,4 kg de crema de chocolate, etc., en una Municipalidad del Distrito de Pogradec, para cuya solución se solicita una intervención que exija responsabilidades a los implicados.

En estos centros se aplican procedimientos dirigidos a obtener de los organismos del Gobierno local fondos públicos destinados a la administración de las ayudas. También están radicados en ellos los almacenes donde se realizan las recepciones y las distribuciones. En ellos operan las comisiones de evaluaciones, mientras que en el centro de registro de refugiados de Kosovo se forman grupos que se encargan de la recepción y distribución entre las familias albanesas.

Durante el control que se realiza en algunos almacenes domésticos se encuentra material y, especialmente, medicamentos, caducados o a punto de estarlo. Aunque poco frecuentes, los Ministerios, tanto de Sanidad como de Agricultura y Alimentación, deben concentrar su atención en es-

*Exigiremos responsabilidades directas en relación con las medidas de indemnización, o que la Fiscalía lleve a cabo investigaciones adicionales.*

*Se siguen produciendo retrasos y dilaciones en los procedimientos de recepción y envío del material a sus lugares de destino, debido a que los receptores no se presentan a su debido tiempo en las aduanas (puertos marítimos, aeropuertos y fronteras). Esta situación propicia pérdidas y apropiaciones de las ayudas.*



tos casos, con el fin de que organismos subordinados intervengan en mayor medida en el campo de la calidad.

### C) LA GESTIÓN DE LOS FONDOS PRESUPUESTARIOS Y LAS APORTACIONES FINANCIERAS

Los fondos asignados a partir del presupuesto del Estado, incluidos aquellos procedentes de aportaciones institucionales voluntarias, donantes y diferentes ciudadanos, dentro y fuera de Albania, ascienden, aproximadamente, a 475 millones de leks. El Ministerio del Gobierno local especifica estos fondos y los divide entre las Prefecturas.

Por lo general, los organismos del Gobierno local utilizan los fondos mencionados, que se conceden para hacer frente a la situación de emergencia, conforme al destino y a la regulación determinados para su administración. Pese a ello, durante el control, dos cuestiones deben atraer la atención de los organismos respectivos del Estado:

**Primera.** En algunas Prefecturas, Distritos y Municipalidades se producen retrasos en la aplicación de los procedimientos, en la apertura de los fondos y en su gestión eficaz. Tal es el caso de Prefecturas como Vlora Gjirokaster, Durres, Lezha, etc.

El Ministerio del Gobierno local debe incrementar el control e intervenir de cara a una redistribución más justa de los fondos entre las Prefecturas. Para ello debe estudiar con mayor profundidad la distribución geográfica de los refugiados de Kosovo, las capacidades y las necesidades inmediatas de asignación de fondos, al igual que la colaboración y cooperación de las ONG (Organizaciones No Gubernamentales) que desarrollan su labor en las Prefecturas, con vistas a una distribución objetiva de los fondos.

**Segunda.** En algunas Prefecturas se han detectado ciertas iniciativas ilegales que han llevado a utilizar los fondos y ayudas al margen del destino principal asignado, o en objetivos secundarios. Tenemos el ejemplo de la Prefectura de Shkodra, que ha distribuido las mantas de los necesitados entre el personal del departamento de

Policía, mientras que la Municipalidad de Shkodra ha autorizado la compra de un ordenador para sus propias necesidades con cargo a los fondos destinados a las emergencias.

Algunas observaciones y recomendaciones formuladas durante este período al Consejo de Ministros se han evaluado, procediéndose a la elaboración de apéndices y normas legales y reglamentarias; mientras que los casos de diferencias cuantitativas y pérdidas posteriores a las verificaciones, así como la determinación de las responsabilidades resultantes, se someterán a la Fiscalía.

Teniendo en cuenta las experiencias de este período y algunas conclusiones que se han extraído de ella, siendo siempre nuestro objetivo añadir eficiencia a la operatividad y al control en este campo, hemos presentado al Consejo de Ministros las recomendaciones siguientes:

1. Con el fin de evitar las irregularidades y tardanzas que se puedan derivar de que el representante del receptor del material no haga acto de presencia, *el Consejo de Ministros debiera encargar a las Reservas del Estado, con independencia de los orígenes y del receptor, y con la autorización de la aduana que, conforme al Código Aduanero, tenga competencia, que gestione este material en el almacén durante un corto período de tiempo.*

2. En un distrito donde hay campos de refugiados de Kosovo, éstos reciben un tratamiento no igualitario por lo que respecta al reparto diario de comestibles, cuando se sabe que la estructura de las poblaciones y sus necesidades vitales son las mismas. *Para evitar estas diferenciaciones recomendamos que las Comisiones de Ayuda del Gobierno definan una norma única de consumo por persona, que deberían imponer todos los organismos del Gobierno local.*

3. Con el fin de fortalecer el control de la aplicación de los recursos legales que prevén la gestión de las ayudas, en casos concretos, podría ser de utilidad que la Comisión del Gobierno Central estableciese un grupo operativo de control subordinado que observase, revisase y controlase las regularidades determinadas en este campo.

*Hemos solicitado al Ministerio de Finanzas que la administración fiscal exhiba un mayor compromiso y control del mercado, ya que se sabe que especuladores venden el material de las ayudas humanitarias, favoreciendo el contrabando del material, con las consecuencias financieras resultantes.*



Éstas son algunas de las cuestiones más importantes verificadas, así como las conclusiones de los controles realizados en relación con la aplicación de las leyes y reglamentos que rigen la gestión de los fondos públicos y las ayudas humanitarias destinados a cubrir las necesidades de los refugiados de Kosovo.

Presentamos estas conclusiones y algunas recomendaciones relativas a mejoras complementarias, particularmente al Consejo de Ministros, así como a la Presidencia del Parlamento, a las Comisiones Parlamentarias de Economía y Privatización y a las Comisiones Especiales para los Refugiados.

## *Información relativa al Proyecto del SAO SR en el marco del Programa PRE INS FUND PHARE (Lucha Contra la Corrupción y el Crimen Organizado)*

Tribunal Superior de Cuentas de la República Eslovaca

Estos objetivos se alcanzarán por medio de formación y seminarios, siendo organizados de acuerdo con el Programa de Acción de la Lucha Contra la Corrupción. Este Programa fue presentado por el Consejo Europeo, siendo aceptado por el Consejo de Ministros celebrado en Estrasburgo en 1996.

La República Eslovaca despliega un esfuerzo enérgico destinado tanto a su integración en las estructuras europeas y mundiales como al logro de una compatibilidad con las legislaciones de la UE y la OTAN y su aplicación en la práctica.

De este esfuerzo emerge el cometido del SAO SR de iniciar la transformación del sistema de fiscalización y de las normas jurídicas pertinentes, y de difundirlos por el país, al tiempo que garantiza su aplicación en la práctica.

El SAO SR participa como miembro en las actividades de EUROSAI e INTOSAI. Colabora asimismo con Polonia, el Reino Unido, Francia, Estados Unidos, Hungría, la República Checa, Alemania, Egipto y China.

La actividad de formación del SAO SR tiene por objeto alcanzar un grado de fiscalización del rendimiento que sea compatible con la UE. Estos objetivos se han traducido en la creación de un Proyecto destinado a fundar un centro de formación

en el marco del Programa PRE INS FUND PHARE (Lucha Contra la Corrupción y el Crimen Organizado).

Este proyecto reconoce en todo su rigor la declaración de Programa del Gobierno eslovaco Acquis Communautaire y otros de nuestros compromisos con la UE, y los cumple.

Dicho proyecto fue aprobado definitivamente en 1998, en Bruselas, con la firma del Memorandum Financiero por la Comisión Europea.

El Proyecto PRE INS FUND (Lucha Contra la Corrupción y el Crimen Organizado) incluye los cometidos siguientes:

- Revisión del sistema actual de formación de fiscalizadores, y modernización de la legislación con ayuda de expertos en fiscalización de la UE, de cara a su compatibilidad con los países miembros de la UE.

- Finalización del estudio del Proyecto relativo a la fundación de una institu-



*El SAO SR  
participa  
como  
miembro  
en las  
actividades  
de EUROSAI  
e INTOSAI.*

ción de formación de fiscalizadores que permita el acceso del sistema a normas internacionales y europeas, sirviendo de base para:

1. La fundación de una institución de formación orientada al fortalecimiento de la eficacia del proceso de fiscalización en la lucha contra la corrupción.

2. La preparación en Eslovaquia de un importante plan de formación y seminarios enmarcado dentro del Programa de la Lucha Contra la Corrupción, presentado por el Consejo Europeo y dirigido al fortalecimiento de la eficacia de la fiscalización como instrumento para luchar contra la corrupción en la Administración Pública.

3. La educación del grupo de instructores, que proseguirá con las actividades de formación posteriores a la conclusión del Proyecto.

4. La cooperación internacional en el área de la creación institucional por medio de una asociación entre el SAO SR y otras instituciones de los países de la UE.

Estos objetivos se alcanzarán por medio de formación y seminarios, siendo organizados de acuerdo con el Programa de Acción de la Lucha Contra la Corrupción. Este Programa fue presentado por el Consejo Europeo, siendo aceptado por el Consejo de Ministros celebrado en Estrasburgo en 1996. Aplica asimismo la recomendación de INTOSAI y EUROSAI relativa a la lucha contra la corrupción, el crimen organizado y el blanqueo de dinero.

Especialistas expertos de la UE ofrecerán conferencias, asesoramiento, mesas redondas y seminarios sobre temas prácticos, y compartirán sus experiencias en materia de fiscalización, control, contabilidad y finanzas públicas.

En el marco de este Proyecto, PHARE contribuirá a la actualización del SAO SR, suministrando asimismo prestaciones técnicas (*hardware* y *software*). Modernizando la red de comunicaciones existente garantizará la eficiencia de sus actividades.

*Un Proyecto destinado a fundar un centro de formación en el marco del Programa PRE INS FUND PHARE (Lucha Contra la Corrupción y el Crimen Organizado).*



## *Los principios de una gestión financiera eficaz*

JENS LUND ANDERSEN

Responsable de Sección del Tribunal de Cuentas de Dinamarca

El Tribunal de Cuentas de Dinamarca (TCD) ha comenzado a aplicar nuevos principios a las fiscalizaciones de la gestión financiera del Estado. Estos principios han sido desarrollados como parte de la estrategia de el TCD de llevar a cabo fiscalizaciones de la gestión financiera en todas las áreas primordiales dentro de un período de tiempo de diez años.

### I. PREFACIO

En 1999, el Tribunal de Cuentas de Dinamarca (TCD) comenzó a aplicar nuevos principios a las fiscalizaciones de la gestión financiera del Estado. Estos principios reciben el nombre de gestión financiera eficaz del Estado y se utilizan como punto de referencia. El TCD compara la gestión financiera de las entidades del Estado con estos principios, que tienen como comple-

mento una directriz interna que indica cómo se debe organizar una fiscalización en la práctica.

Estos principios de gestión financiera eficaz han sido desarrollados como parte de la estrategia del TCD de llevar a cabo fiscalizaciones de la gestión financiera en todas las áreas primordiales dentro de un período de tiempo de diez años. Las fiscalizaciones de la gestión financiera que se



realizaban anteriormente presentaban diferencias de alcance, estando orientadas a diversas áreas de la gestión financiera del Estado. Algunas fiscalizaciones se concentraban en la administración de las asignaciones o en la valoración de diversos procedimientos, mientras que otras incluían aspectos de fiscalización del rendimiento. Los principios de gestión financiera eficaz tienen por objeto garantizar que las entidades sean sometidas a una fiscalización de acuerdo con principios coherentes.

Una fuente de inspiración importante han sido las tendencias de los acontecimientos más recientes en el campo de la gestión financiera pública, como la Nueva Gestión Pública, la Gestión Basada en la Actividad y la Gestión Basada en el Rendimiento. Sin embargo, no se debe entender que el TCD se vale de este medio para alentar una filosofía determinada o para presionar a las entidades para que adopten una gestión financiera más moderna. Durante la última década, el Ministerio de Finanzas danés ha tratado de adaptar la gestión financiera del Estado a estas nuevas tendencias, habiendo mostrado el camino a otras entidades. Los principios del TCD garantizan que las entidades elijan el camino que más se ajuste a su ámbito administrativo.

Los principios de gestión financiera eficaz fueron discutidos con el Ministerio de Finanzas, habiendo sido presentados en un seminario dirigido a los gestores financieros del Estado que desarrollan su actividad dentro del ámbito de la Entidad de Gestión Financiera y Asuntos Administrativos. Por regla general, el TCD no publica sus directrices internas, pero en el caso concreto de estos principios decidió que lo más oportuno era comunicar a las entidades los principios que podrían servir de punto de referencia para compararlas.

## II. LOS PROCESOS Y COMETIDOS DE DIRECCIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA

La gestión financiera tiene cierto número de definiciones, pero el TCD ha decidido que los principios de gestión financiera eficaz se basen en la definición más frecuentemente utilizada en Dinamarca.

La gestión financiera ha sido definida de la manera siguiente:

*Los procesos de gestión que la dirección ha puesto en marcha con el fin de maximizar los recursos y organizar las actividades, de tal manera que los objetivos de la organización se alcancen de la mejor manera posible.*

La gestión financiera incluye los procesos que hacen posible que la dirección de la entidad valore los objetivos de costes, producción y rendimiento.

La gestión financiera forma parte de la fiscalización del rendimiento. Conforme a las «directrices europeas de aplicación de las normas de fiscalización de INTOSAI»:

*La fiscalización del rendimiento puede incluir asimismo una fiscalización de la dirección de la unidad individual, de la organización, de la actividad o del programa cubiertos por la fiscalización. En consecuencia, el personal de fiscalización se concentrará principalmente en el modo en que la dirección lleva a cabo la planificación estratégica y de otro tipo, y en cómo aplica, controla, valora y realiza un seguimiento de las actividades.*

Conforme a los principios de gestión financiera eficaz, la gestión financiera se divide en siete procesos y cuatro cometidos de dirección. Los procesos abordan diversas fases: fijación de objetivos, planificación, confección presupuestaria, control de la aplicación y la gestión, presentación de cuentas, seguimiento y elaboración de informes, y evaluación. Los cometidos de dirección son los siguientes: gestión del rendimiento, gestión de la actividad, gestión de los recursos y gestión financiera. El cuadro 1 muestra la conexión entre los procesos individuales y los cometidos de dirección.

No todos los procesos tienen la misma relevancia en todas las entidades, y no todas las fiscalizaciones se realizan con la misma frecuencia. Por ejemplo, los procesos de fijación de objetivos y evaluación no tienen por qué ser anuales. Sin embargo, existe una interconexión, y si el resultado de un proceso es menos satisfactorio, éste influirá en los procesos posteriores.

Esto es también de aplicación a los cometidos de dirección individuales. La gestión del rendimiento incluye la gestión de

*Los procesos de gestión que la dirección ha puesto en marcha con el fin de maximizar los recursos y organizar las actividades, de tal manera que los objetivos de la organización se alcancen de la mejor manera posible.*

*Conforme a los principios de gestión financiera eficaz, la gestión financiera se divide en siete procesos y cuatro cometidos de dirección.*



**CUADRO 1. Procesos y cometidos de Dirección de la Gestión Financiera**

Cometidos de Dirección				
Procesos	Gestión del rendimiento	Gestión de la actividad	Gestión de los recursos	Gestión financiera
Fijación de objetivos	Objetivos de rendimiento	↓	↓	
Planificación	↑	Planes de actividad, planificación de la producción	Planes de inversión, estructura funcional, etc.	↓
Confección presupuestaria		Presupuestos de actividad ↓	Confección de presupuestos de recursos ↓	Presupuestos financieros ↓
Control de la aplicación y la gestión		Actividades ↓	Uso de recursos ↓	Registro y control interno
Presentación de cuentas		Estadísticas de actividad ↓	Cuenta de cobro y cuentas de gastos ↓	Presentación de cuentas ↓
Seguimiento y elaboración de informes		Cifras clave de eficiencia	Cifras clave de uso de recursos	←
Evaluación	Medición de la eficacia, nuevos objetivos de rendimiento	←	←	



la producción en función de objetivos definidos o de metas de rendimiento de una entidad. En consecuencia, la gestión del rendimiento está orientada de manera más directa al efecto de las actividades desarrolladas, en lugar de estarlo a la actividad propiamente dicha. La gestión de la actividad incluye la organización de la producción, de tal manera que el número planificado de actividades se desarrollen de acuerdo con la calidad acordada. La gestión de los recursos se refiere al uso de los recursos e incluye el abastecimiento, la asignación y el aprovechamiento de las aportaciones individuales. La gestión financiera está incluida en la administración de las asignaciones y en la realización de los pagos.

Es posible que la división de la gestión financiera en procesos y cometidos de dirección resulte bastante difícil de aplicar

de forma directa. Por ello, hemos confeccionado un manual de principios de gestión financiera eficaz. Este manual explica en detalle los posibles requisitos de los procesos individuales. Estos requisitos no son absolutos, ya que se basan en una valoración de la entidad individual y en su necesidad de gestión financiera.

**III. GESTIÓN FINANCIERA A DIVERSOS NIVELES ORGANIZACIONALES**

La gestión financiera se debe organizar a diversos niveles organizativos, siendo necesario planificar en concordancia sus fiscalizaciones. Por ejemplo, la gestión de los departamentos de toda el área ministerial debe estar orientada, por un lado, a los procesos de fijación de objetivos y evaluación

*La gestión financiera se debe organizar a diversos niveles organizativos, siendo necesario planificar en concordancia sus fiscalizaciones.*

y, por otro, al cometido de dirección de gestión del rendimiento. Sin embargo, la gestión financiera de las entidades se concentrará principalmente en los demás procesos y cometidos de dirección. El TCD está estudiando la posibilidad de ampliar los principios para que ofrezcan una mejor cobertura de los procesos de dirección en caso de que existan varios niveles organizativos.

#### IV. LECCIONES APRENDIDAS

Dado que los principios se acuñaron a comienzos de 1999, ya han tenido lugar tres fiscalizaciones del programa público, estando prevista la realización de otras dos en breve plazo. Las lecciones que han arrojado las tres primeras fiscalizaciones han demostrado que el uso de los principios ha mejorado las posibilidades de aplicar una fiscalización, garantizando que las entidades sean valoradas conforme a los mismos principios básicos.

En la actualidad, los principios no explican en absoluto cómo se debe elaborar el informe de una fiscalización a nivel político. Los informes de dos de las fiscalizaciones incluyeron una descripción de los cometidos de dirección individuales de las entidades, mientras que el informe de la tercera se basó en una revisión de campos problemáticos individuales. Las lecciones aprendidas han demostrado que es preferible elaborar informes basados en una revisión de campos problemáticos individuales. Una revisión de todos los cometidos de dirección de una entidad puede ofrecer

una descripción equilibrada de la gestión, pero estos informes tienden a ser excesivamente largos para el nivel político. El desafío de las fiscalizaciones futuras consistirá entonces en elaborar informes bien equilibrados centrados en campos problemáticos.

Las lecciones aprendidas han demostrado que existe un margen de mejoras potenciales en las entidades fiscalizadas, pero resulta difícil valorar las consecuencias financieras de las iniciativas individuales de mejora. En un futuro cercano, el TCD tratará de minimizar el alcance de la fiscalización, esforzándose, en mayor grado, por aplicar la fiscalización dentro de un área bien definida. En consecuencia, las fiscalizaciones futuras se concentrarán en uno o dos cometidos de dirección, en lugar de hacerlo en los cuatro. No obstante, todas las fiscalizaciones se combinarán con cálculos que demuestren el beneficio financiero potencial de cualesquiera recomendaciones.

En 1999, ha sido realizada una fiscalización de la gestión financiera de Told•Skat, que ha incluido la gestión del Ministerio de Hacienda. Esta fiscalización ha aplicado los principios de gestión financiera eficaz, abarcando, por lo tanto, una amplia revisión de todos los cometidos de dirección. Sin embargo, ha sido combinada con un análisis tradicional de eficiencia —el Análisis de Envolvimiento de Datos—. En la próxima edición de EUROSAI, el TCD presentará una breve descripción de la investigación y de sus resultados.

*Las lecciones aprendidas han demostrado que es preferible elaborar informes basados en una revisión de campos problemáticos individuales.*



# *Fiscalización posterior realizada por el Tribunal de Cuentas rumano*

DR. IOAN CONDOR

Presidente de Tribunal de Cuentas de Rumanía

Las competencias de fiscalización posterior del Tribunal de Cuentas se pueden clasificar en dos tipos, a saber:

- Comprobación de la ejecución anual de los Presupuestos de Estado...
- Comprobación de la calidad de la gestión financiera del patrimonio público y privado y de las unidades administrativo territoriales... Las primeras se desarrollan utilizando un procedimiento denominado «el procedimiento de censura de cuentas». Las segundas se desarrollan utilizando «el procedimiento de fiscalización de la gestión».

## I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

El Tribunal de Cuentas rumano fue creado por una **Ley de 24 de enero de 1864**. Después de numerosas **modificaciones**, dicha Ley de 1864 fue sustituida por la **Ley de 31 de julio de 1929**, relativa a la reorganización del Tribunal Superior de Cuentas, adoptada en el marco de la nueva Constitución de 1923. Esta ley moderna siguió vigente hasta que el Tribunal Superior de Cuentas fue **suprimido** por el **Decreto 352, de 1 de diciembre de 1948**.

Basada en la Constitución de 1991, la **Ley 94, de 9 de septiembre de 1992**, instituyó nuevamente el Tribunal de Cuentas, que en la **práctica reanudó su labor el 1 de marzo de 1993**.

La Constitución de 1991 estipula la **reintroducción** de las **dos funciones** del Tribunal de Cuentas, a saber: la **fiscalización financiera** y la **actividad jurisdiccional en el terreno financiero**.

La **estructura interna** del Tribunal y sus atribuciones y competencias principales están reguladas en la Ley 94/1992.

El Tribunal posee una estructura unitaria compuesta por las secciones siguientes: a **nivel central**, Sección de Fiscalización Preventiva, Sección de Fiscalización Posterior (es decir, sobre hechos ya realizados), Sección Jurisdiccional y Secretaría General; en las **unidades administrativo-territoriales**, el Tribunal ejerce sus fun-

ciones a través de la Dirección de Fiscalización Financiera, el Departamento de Fiscalización Financiera y la Junta Jurisdiccional. Adscritos al Tribunal de Cuentas están el Fiscal General Financiero del Estado y los fiscales financieros. Estos últimos ejercen sus atribuciones en unidades administrativo-territoriales. Ejerce la **dirección superior del Tribunal de Cuentas el Pleno del Tribunal**, compuesto por **24 Consejeros de Fiscalización nombrados por el Parlamento**.

En este documento haremos referencia exclusivamente a las competencias y procedimientos en materia de fiscalización financiera posterior.

## II. COMPETENCIAS PRINCIPALES DE FISCALIZACIÓN POSTERIOR

Las competencias de fiscalización posterior del Tribunal de Cuentas se pueden **clasificar** en dos tipos, a saber:

- **Comprobación** de la ejecución anual de las **cuentas** de los Presupuestos del Estado, principalmente de la Cuenta General de los Presupuestos del Estado, la Cuenta de los Presupuestos de la Seguridad Social del Estado, las Cuentas de los Presupuestos Locales, las Cuentas de los Presupuestos de los Fondos Especiales, las Cuentas de los Fondos del Tesoro y la Cuenta de la Deuda Pública y de la situación, tanto de las garantías que concede el

*El procedimiento de censura de cuentas se inicia con la presentación de las cuentas de ejecución al Tribunal de Cuentas para su comprobación.*

*Realizan la censura eficaz de las cuentas presupuestarias inspectores financieros designados por los líderes de los tres órganos internos del Tribunal de Cuentas.*



Estado en relación con los créditos internos y externos que reciben otras personas jurídicas como de la competencia para **exonerar de responsabilidades a la dirección.**

– **Comprobación** de la calidad de la **gestión financiera** del patrimonio público y privado y de las unidades administrativo-territoriales que realizan las personas jurídicas que estipula el artículo 18 de la Ley 94/1992 (el Estado y las unidades administrativo-territoriales en su calidad de personas jurídicas de derecho público, junto con sus servicios públicos y sus instituciones, autonómicas o no; el Banco Nacional de Rumanía; las empresas autonómicas y nacionales, y las sociedades comerciales en las cuales el Estado, las unidades administrativo-territoriales, las instituciones públicas o las empresas autonómicas poseen, individual o colectivamente, la totalidad o más del 50% del capital nominal).

En consecuencia, estas **dos clases de competencias de fiscalización posterior** tienen **establecidos dos procedimientos de fiscalización** que se desarrollan en fases específicas y diferenciadas. Las primeras se desarrollan utilizando un procedimiento denominado «**el procedimiento de censura de cuentas**». Las segundas se desarrollan utilizando «**el procedimiento de fiscalización de la gestión**».

### II.1. El procedimiento de censura de cuentas

Este procedimiento se **inicia** con la **presentación de las cuentas de ejecución al Tribunal de Cuentas** para su comprobación. Conforme a la Ley 72/1996, relativa a las finanzas públicas, el **plazo de presentación** de las cuentas presupuestarias es el **1 de junio del ejercicio siguiente a la ejecución**. En esta fase, de acuerdo con las «Normas de Fiscalización Posterior», elaboradas por el Tribunal de Cuentas (y publicadas en el *Boletín Informativo del Tribunal* 2/1993), las personas jurídicas que tengan la obligación legal de confeccionar las cuentas presupuestarias anuales **las presentan para su comprobación a las estructuras siguientes** del Tribunal:

• **Sección de Fiscalización Posterior:**

– Cuenta General de los Presupuestos del Estado y de los Presupuestos de los Fondos Especiales.

– Cuentas de las principales personas oficiales legitimadas para autorizar créditos con cargo a los Presupuestos del Estado y a los Presupuestos de los Fondos Especiales.

– Cuenta de los Presupuestos de la Seguridad Social del Estado.

– Cuentas Anuales de los Fondos Sociales.

– Cuenta de los Fondos del Tesoro.

– Cuenta de la Deuda Pública y de la situación de las garantías que concede el Estado en relación con los créditos internos y externos que reciben otras personas jurídicas.

• **Direcciones Administrativo-Territoriales de Fiscalización Financiera:**

– Cuentas de las personas oficiales secundarias y terciarias legitimadas para autorizar créditos con cargo a los Presupuestos del Estado, a los Presupuestos de los Fondos Especiales o a los Presupuestos de la Seguridad Social del Estado que tengan su sede dentro de su alcance.

• **Departamentos de Fiscalización Financiera en las unidades administrativo-territoriales:**

– Cuentas anuales de los presupuestos Locales y de Distrito.

– Cuentas de los Fondos del Tesoro de Distrito.

Las **cuentas anuales de ejecución** de los Presupuestos del Estado se presentan para su comprobación conforme a la **estructura** que estipulan la Ley 72/1996, relativa a las Finanzas Públicas, y la Ley 189/1998, relativa a las Finanzas Públicas locales. Las **cuentas anuales de ejecución de los presupuestos locales** se presentan conforme a la estructura que estipula la metodología elaborada por el Ministerio de Finanzas. Las **demás cuentas presupuestarias** se presentan en los modelos que establezcan sus propietarios, no habiendo sido contempladas disposiciones legales sobre el particular.

Realizan la **censura eficaz de las cuentas** presupuestarias **inspectores financieros designados** por los líderes de los tres órganos internos del Tribunal de Cuentas: los Directores de la Sección de Fiscalización Posterior, los Directores de Fiscalización de Distrito y los res-

*Los inspectores financieros designados están obligados a ofrecer resultados o hallazgos en relación con los objetivos que estipula la Ley 94/1992.*



*Confeccionan informes que contienen sus hallazgos y conclusiones, procediendo a elaborar propuestas relativas a medidas a adoptar en relación con la situación de las cuentas.*

ponsables de los Departamentos Financieros de Distrito.

Si las cuentas presentadas no se ajustan a los requisitos de comprobación, significando esto que no contienen todas las operaciones de cobros y pagos del ejercicio presupuestario correspondiente, o que no respetan la estructura que la ley estipula, los inspectores las devuelven a sus propietarios (conforme al artículo 35 de la Ley 94/1992), que establece un plazo no superior a un mes para su rectificación.

En caso de que los propietarios no las rectifiquen, un experto contable designado por el Tribunal de Cuentas procederá a su reconfección, con cargo a los propietarios, de acuerdo con las Normas de Fiscalización Posterior del Tribunal. Al comprobar las cuentas, los inspectores financieros designados están obligados a ofrecer resultados o hallazgos en relación con los objetivos que estipula la Ley 94/1992.

Por ejemplo, deben determinar si:

- las cuentas presentadas para su censura son precisas y reflejan fielmente la realidad, y si se ha realizado un inventario del patrimonio público y privado del Estado y de las unidades administrativo-territoriales en el marco de términos establecidos y con respecto a las condiciones que la Ley estipula;

- los ingresos del Estado, de las unidades administrativo-territoriales, de la Seguridad Social del Estado y de las instituciones públicas total o parcialmente financiadas con medios extrapresupuestarios han sido legalmente establecidos, habiendo sido recibidos dentro de los plazos legales;

- los pagos han sido registrados y realizados de acuerdo con las disposiciones legales y en cumplimiento de las estipulaciones presupuestarias.

Los inspectores financieros están legitimados para solicitar que cualquier persona jurídica o física que esté siendo sometida a una inspección del Tribunal presente documentos e información relacionados con determinados gastos u operaciones reflejados en la cuenta, estando dichas personas obligadas a facilitarlos, en cuyo defecto se considerará que han cometido una infracción sancionable civilmente.

Después de comprobar las cuentas, los inspectores financieros designados confeccionan informes que contienen sus hallazgos y conclusiones, procediendo a elaborar propuestas relativas a medidas a adoptar en relación con la situación de las cuentas. Dichos informes contienen asimismo las medidas que el propietario de la cuenta haya adoptado durante la fiscalización realizada y como consecuencia de la misma.

Como ejemplo de medidas propuestas conforme a lo dispuesto en las Normas de Fiscalización Posterior del Tribunal de Cuentas, podemos citar las siguientes:

- exonerar de responsabilidades a la dirección;

- elevar la causa a la Junta Jurisdiccional del Tribunal, o a la Junta Jurisdiccional de Distrito, según proceda, con el fin de establecer la responsabilidad jurídica que marca la ley;

- notificar a los órganos de procesamiento penal para que instituyan un proceso específico;

- suspender la aplicación de medidas que sean contrarias a las disposiciones legales en materia fiscal y de contabilidad financiera;

- recortar fondos presupuestarios o especiales en caso de uso ilegal o ineficaz de los mismos;

- despido de personas;

- adopción de medidas de conservación.

La fase más importante es el examen de la cuenta, que la Ley 94/1992 denomina «el procedimiento de examen de la cuenta». En esta fase, procede al examen del informe relativo a las cuentas una comisión compuesta de los miembros siguientes:

a) Tres consejeros de fiscalización de la Sección de Fiscalización Posterior designados por el Presidente de esta Sección. La comisión examina los informes relativos a las cuentas censuradas por los inspectores financieros de la Sección de Fiscalización Posterior y de las Direcciones de Fiscalización Financiera de Distrito.

b) El responsable del Departamento de Fiscalización Financiera de Distrito y dos inspectores financieros del mismo Departamento. La comisión examina los infor-

*La fase más importante es el examen de la cuenta, que la Ley 94/1992 denomina «el procedimiento de examen de la cuenta».*



mes relativos a las cuentas de las personas oficiales locales legitimadas para autorizar créditos con cargo a los Presupuestos del Estado.

Después de examinar los informes de las cuentas presupuestarias, la comisión así constituida emite una **decisión interlocutoria**. Las **soluciones** que ofrecen estas decisiones provisionales pueden ser:

a) **Exonerar de responsabilidades a la dirección** cuando no se encuentren irregularidades relacionadas con los objetivos que estipula la Ley 94/1992, de acuerdo con las Normas de Fiscalización Posterior; por ejemplo, cuando no se hayan detectado perjuicios o infracciones financieras, cuando los ingresos hayan sido calculados y recibidos de acuerdo con lo que marca la Ley, y cuando los gastos hayan sido correctamente asignados y realizados de acuerdo con las condiciones estipuladas en la Ley 72/1996, relativa a las Finanzas Públicas y en la Ley de Presupuestos Anuales.

**El hecho de exonerar de responsabilidades a la dirección no constituye una base para eximirla de su responsabilidad jurídica.**

b) **Elevar la causa a la Junta Jurisdiccional** del Tribunal o de Distrito, según proceda, con el fin de establecer la **responsabilidad jurídica** que marca la ley. Se pronuncia esta solución cuando los hallazgos demuestran que los hechos han causado perjuicios o que han tenido lugar infracciones financieras, incluidas aquellas situaciones en que no se haya procedido a la transferencia conforme a la ley de las sumas adeudadas al Estado, los intereses y las penalizaciones correspondientes por retraso.

Al mismo tiempo, **la comisión puede decidir devolver el informe a efectos de su rectificación o confección**, según proceda. Si se descubre que se han cometido hechos que, conforme al Derecho penal, se consideran **delitos**, la comisión ordena la **notificación de los órganos de procesamiento penal competentes, poniendo el examen de la causa**.

**Durante el examen del informe**, la comisión puede solicitar **explicaciones adicionales** a los titulares de las cuentas o a otras personas capaces de facilitarlas. Si existe **peligro de que los bienes propie-**

**dad de la persona responsable sean enajenados**, la comisión puede pedir a la Junta Jurisdiccional que vaya a llevar el juicio de la causa que apruebe **medidas de conservación dentro de los límites del perjuicio encontrado**. El Fiscal puede participar en las sesiones donde se examinen las cuentas presupuestarias.

La decisión interlocutoria que ordene la elevación de la causa a la junta jurisdiccional o que se exonere de responsabilidades a la dirección se comunicará a las partes interesadas y al fiscal financiero en un plazo de tres días desde su emisión.

**Existe la posibilidad de elevar una reclamación a la Junta Jurisdiccional** en un plazo de **treinta días** desde la comunicación contraria a la decisión interlocutoria que ordene exonerar de responsabilidades a la dirección.

Si se tienen razones bien fundadas, es posible **reabrir el procedimiento de examen de la cuenta** en un plazo de **un año** desde la emisión de la decisión interlocutoria que ordene la exoneración de la administración.

## II.2. El procedimiento de fiscalización de la gestión

Este procedimiento consta de las **comprobaciones** realizadas tanto durante la ejecución presupuestaria como en forma de **capitalización de los hallazgos**.

Los órganos de fiscalización del Tribunal de Cuentas confeccionan **actas relativas a sus hallazgos** en aquellas situaciones en que, como resultado de la comprobación efectuada durante la ejecución presupuestaria en las personas jurídicas mencionadas en el artículo 18 de la Ley 94/1992, determinan hechos causantes de **perjuicios o infracciones financieras**. Los elementos esenciales aparecen indicados en las Normas de Fiscalización Posterior que elabora el Tribunal. Dichas **actas incluyen anexos** que contienen situaciones, gráficos, documentos, escrituras –copias u originales– y **explicaciones escritas** necesarios para justificar los hallazgos. En todos los casos se piden explicaciones escritas a las **personas responsables** de los perjuicios e infracciones encontrados, quedando constancia escrita de éstas en las actas. También se solicitan explicaciones a

*Los órganos de fiscalización del Tribunal de Cuentas confeccionan actas relativas a sus hallazgos.*



*Capitalizar los hallazgos contenidos en las actas que indican los hechos causantes de los perjuicios o infracciones financieras.*

otras personas que **puedan ayudar a clarificar las razones y circunstancias que hayan desembocado en el incumplimiento de las disposiciones legales**. Las Normas de Fiscalización Posterior del Tribunal de Cuentas describen el procedimiento a seguir para obtener las explicaciones escritas y los elementos del documento que las contiene.

Otra fase de este procedimiento consiste en **capitalizar los hallazgos** contenidos en las actas que indican los hechos causantes de los perjuicios o infracciones financieras. Conforme a la Ley 94/1992, realizan esta capitalización **fiscales financieros** a quienes se envían los documentos de los hallazgos en un plazo de **cinco días**, junto con las **sugerencias pertinentes**. Los Consejeros de las Secciones de Fiscalización, o los responsables de los Departamentos de Fiscalización Financiera de los Distritos, según el caso, notifican a los fiscales financieros.

El Fiscal Financiero emite su **opinión sobre las actas de los hallazgos** en un plazo de **diez días** desde la recepción de los documentos. Conforme a la Ley 94/1992, el Fiscal Financiero puede adoptar las **soluciones** principales siguientes:

- **notificar** a la **Junta Jurisdiccional** competente;
- **notificar** al **órgano de procesamiento penal**;
- **anular**.

El Fiscal Financiero puede **ordenar, con razones justificadas, la devolución de las actas de los hallazgos a efectos de rectificación o de confección de la fiscalización**.

En todos los casos, se **comunican a las partes interesadas la escritura de notificación del órgano jurisdiccional y la escritura de anulación**.

Cuando exista **peligro de que los bienes de las personas responsables puedan ser enajenados**, el Fiscal Financiero **notificado puede solicitar a la Junta Jurisdiccional que vaya a llevar el juicio de la**

**causa que autorice la adopción de medidas de conservación dentro de los límites del perjuicio descubierto.**

Las **partes interesadas** pueden **presentar una reclamación contraria a la escritura de anulación** en un plazo de **treinta días** desde la comunicación. Satisface esta reclamación el **Fiscal General Financiero**. En caso de que la **reclamación sea admitida**, el Fiscal General Financiero puede **ordenar**:

- la **notificación** de la **Junta Jurisdiccional**;
- la **notificación** del **órgano de procesamiento penal competente**;
- la **devolución del expediente** para que se proceda a la **rectificación o a la confección de la fiscalización**.

La **Ley 94/1992 introduce la posibilidad de elevar una solicitud de reexamen**. La **parte interesada** puede elevar una **solicitud de reexamen contraria a la resolución del Fiscal General Financiero en relación con la escritura de anulación, en un plazo de treinta días** desde la comunicación. **Enjuicia la solicitud de reexamen de la escritura una comisión compuesta** por cinco Consejeros de Fiscalización de la **Sección Jurisdiccional** del Tribunal de Cuentas. En caso de que el Tribunal de Cuentas **accepte** la solicitud de reexamen, **ordena la notificación**, ya sea de la **Junta Jurisdiccional** competente a efectos de la resolución de la causa en primera instancia, o del **órgano de procesamiento penal** competente, según proceda.

Recurrir a los tribunales con el fin de solicitar un **reexamen** constituye una **novedad** en la **legislación rumana**. En realidad es la primera vez que la **solución de anulación que formula el Fiscal se puede someter a control judicial y, adicionalmente, a una comisión compuesta por cinco Consejeros de Fiscalización**. De esta manera se **elimina la posibilidad de que, en el desarrollo de su actividad, el Fiscal cometa o persista en errores o abusos potenciales** —que tienen lugar, como sabemos, en las **sesiones a puerta cerrada**.

*El Fiscal Financiero emite su opinión sobre las actas de los hallazgos en un plazo de diez días desde la recepción de los documentos.*

*Es la primera vez que la solución de anulación que formula el fiscal se puede someter a control judicial y, adicionalmente, a una comisión compuesta por cinco Consejeros de Fiscalización.*





# La fiscalización de los contratos públicos

CEVAD GÜRER

Director de Relaciones Internacionales del Tribunal de Cuentas de Turquía

Una de las funciones propias del Tribunal de Cuentas de Turquía es la fiscalización previa de ciertas áreas de la actividad económico-financiera pública. Este estudio se centra en el desarrollo de dicha función respecto de la contratación pública. En él se destacan las ventajas que comporta tal control en la prevención de deficiencias, aun cuando se advierte de la rigurosidad y el cuidado con que debe desarrollarse por los riesgos que implica.

## 1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es familiarizar a nuestros colegas con la fiscalización previa de los contratos públicos realizada por el Tribunal de Cuentas de Turquía (TCT). Lo que se expone a continuación sólo puede arrojar un poco de luz sobre los contratos públicos. Consecuentemente, trata de una forma breve las siguientes cuestiones: ¿por qué realiza el TCT la fiscalización previa de los contratos públicos? y ¿cómo se efectúa dicha fiscalización?

## 2. DE LA FISCALIZACIÓN PREVIA DE LOS PAGOS A LA FISCALIZACIÓN PREVIA DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

La Ley 2.514, sustituida en 1967 por la Ley vigente sobre el TCT, estipulaba que todas las autorizaciones de los pagos y anticipos realizados, con excepción de los que figuran en la Ley General Contable 1.050 y en otra legislación aplicable, emitidas desde las Oficinas del Gobierno Central deberían estar sujetas a la aprobación/visado del TCT.

En línea con las ideas actuales de la fiscalización externa, que asigna la tarea de ejercer una acción correctiva sobre el fiscalizado, el TCT ha delimitado de forma gradual sus actividades de fiscalización previa. En este momento, de acuerdo con las secciones 30 a 37 de la Ley 832 (Ley del TCT), las actividades de fiscalización previa del TCT se encuadran en tres áreas principales: contratos, partidas presupuestarias y personal.

Antes de entrar con mayor profundidad en los contratos públicos, resulta interesante referirse a los otros dos tipos de fiscalización previa mencionados.

### 2.1. Partidas presupuestarias

El TCT registra las partidas que aparecen en la Ley del Presupuesto Anual y su distribución entre instituciones presupuestarias. También registra cambios en las partidas (por ejemplo, transferencias) que puedan ocurrir durante el año. Las órdenes de pago de las instituciones presupuestarias también se registran a cargo de la mencionada partida. El TCT, por lo tanto, puede saber la cantidad exacta de partidas no utilizadas por todas las instituciones presupuestarias en cualquier momento a lo largo del ejercicio.

### 2.2. Personal

Según la Sección 30 de la Ley Reguladora del TCT, éste autoriza por adelantado la distribución de los puestos de la administración general y las agencias presupuestarias correspondientes. Los puestos concedidos a esa agencia por el Decretoley 190 son registrados por el TCT. El registro muestra detalles de cada puesto por clase, título, nivel y número. También registra si el puesto es en las oficinas centrales o es trabajo de campo. Los archivos se actualizan regularmente para incluir los cambios, por ejemplo, cuando se crean nuevos puestos o se suprimen puestos antiguos. Mediante el mantenimiento de un registro preciso de los puestos autorizados, el TCT evita que las oficinas que pagan las nóminas realicen pagas en aquellos casos en que no existen esos puestos.

*Las actividades de fiscalización previa del TCT se encuadran en tres áreas principales: contratos, partidas presupuestarias y personal.*



### 3. CONVALIDACIÓN/APROBACIÓN DE LOS CONTRATOS

La Sección 30 de la Ley del TCT dispone que los contratos y cualquier otro compromiso que suponga un gasto por parte de entes oficiales e instituciones sujetas a la fiscalización estarán sujetos a autorización. También estipula que los compromisos y los contratos, junto con sus justificantes, deberán ser enviados al TCT en los tres días siguientes a su realización, y no serán efectivos a menos que cuenten con la aprobación del TCT.

¿Debería el TCT prefiscalizar los contratos, si asegurar la corrección de los mismos y su cumplimiento conforme a la ley es responsabilidad del gestor? Ésta es una pregunta que con frecuencia se nos hace. De hecho, hay dos puntos de vista sobre esta función: uno es que la comprobación de la corrección del contrato es la tarea del gestor y no debería ser hecha por la EFS. La otra, que es la que defiende el TCT, es que esta actividad es una parte integrante del trabajo de auditoría y no puede ser eliminada de entre las responsabilidades de la EFS, a menos que se introduzca un sistema que sea capaz de evitar acciones deficientes por adelantado. La alternativa sería corregir las acciones causadas por los contratos deficientes durante o después de la ejecución, cuando puede resultar costoso o incluso demasiado tarde.

La «Declaración de Lima» reconoce que las condiciones en un país en particular pueden resultar en que algunos de sus miembros realice prefiscalizaciones. Ésta reza así: «**La fiscalización previa por una Entidad Fiscalizadora Superior tiene la ventaja de ser capaz de prevenir cualquier daño que pueda ocurrir, pero tiene la desventaja de crear una carga excesiva de trabajo y de hacer menos clara la responsabilidad según el derecho público**» (párrafo 3, sección 2).

En la medida de lo posible, el TCT intenta racionalizar al máximo su fiscalización previa de los contratos de cara a asegurar que su trabajo se desarrolla de la manera más eficiente posible con los mínimos inconvenientes para las partes afectadas.

### 4. OBJETO DE LOS CONTRATOS

El objeto de los contratos enviados al TCT puede ser:

– **Compra** de propiedades personales e inmobiliarias, todas las clases de materiales, bienes, servicios y derechos.

– **Construcción:** Todos los tipos de construcción, preparación, manufactura, perforaciones, reparaciones, demoliciones, sustitución, reemplazo, renovación y obras de montaje.

– **Leasing:** Alquiler o arrendamiento a largo plazo con opción a compra de propiedades personales o inmobiliarias y de derechos.

– **Transporte:** Carga, traslado, descarga, almacenaje y embalaje.

### 5. CONTRATOS EXENTOS DE LA APROBACIÓN DEL TCT

El párrafo 4 de la sección 30 de la Ley del TCT dispone lo siguiente:

«... los siguientes no estarán sujetos a autorización: contratos que están exentos de visado de acuerdo con las Leyes Presupuestarias y con la Sección 64 de la Ley General de Contabilidad 1.050; aquellos temas que se encuentren exentos de licitación por decisión del Consejo de Ministros debido a razones de urgencia y contratos del extranjero.»

En relación con la disposición anterior, la Ley Anual de Presupuestos establece los límites monetarios que regulan cómo el TCT habrá de tratar esos contratos. Los límites marcados para 1999 son:

– Contratos por debajo de 60.000 liras turcas\*: Necesidad de registrarse pero no es necesario visado (convalidación).

– Contratos por encima de 60.000 liras turcas: Necesidad de visado del TCT (convalidación).

Un punto final sobre este tema, de acuerdo con la Sección 36 de la Ley del TCT, incluso los contratos exentos de convalidación, deberían ser enviados al TCT en los siete días siguientes desde que son

*En la medida de lo posible, el TCT intenta racionalizar al máximo su fiscalización previa de los contratos de cara a asegurar que su trabajo se desarrolla de la manera más eficiente posible con los mínimos inconvenientes para las partes afectadas.*



\* En el momento de escribir este artículo, 430.000 liras turcas es equivalente a un dólar USA y 60 millones aproximadamente 139.000 dólares USA.

redactados. Tales contratos son también registrados.

## 6. PROCEDIMIENTO

El TCT examina un contrato desde dos aspectos: el cumplimiento de las leyes y normas, y la imparcialidad en la licitación.

La legislación que los contratos deben cumplir incluye: la Ley de Contratación Estatal, la Ley del Presupuesto del año en curso, la Ley General Contable, el Decreto-ley del Ministerio de Obras Públicas y Vivienda, la Ley del Timbre, y la Ley de Tasas y Aranceles Varios 492.

La principal legislación sobre contratación estatal es la «Ley de Contratación Estatal» (LCE), que entró en vigor en 1984 y sustituyó a la anterior, que regía desde 1934. Esta Ley desarrolla no sólo principios generales de buenas prácticas comerciales, sino también trata sobre las formas y las condiciones para la realización de las actividades de contratación, facilitando una explicación detallada de los procesos a seguir. También hay una serie de decretos y disposiciones adoptadas por el Consejo de Ministros en virtud de la LCE para el control de los diferentes tipos de actividades de contratación. Las Empresas Económicas del Estado (EEE) y algunas administraciones autónomas no están sujetas a la LCE, dado que tienen sus propias regulaciones que, en muchos casos, incluyen disposiciones paralelas a las de la mencionada Ley.

El auditor examina un contrato para comprobar si ha sido redactado cumpliendo las mencionadas leyes y normas, así como las especificaciones técnicas y administrativas, que entre otros puede incluir los siguientes puntos:

- Alcance del trabajo a realizar o de los bienes a suministrar.
- Lugar, fecha y hora del concurso.
- Elegibilidad del licitador para concursar.
- Método del concurso.
- Preparación de los concursos.
- Fecha límite para el envío.
- Criterios para la apertura de las licitaciones.

- Criterios para la evaluación de las licitaciones.

- Definición del empresario/contratista, y derechos y obligaciones de ambas partes.

- Fechas de comienzo y finalización de los trabajos.

- Procedimiento para la medida, inspección y aceptación del trabajo realizado.

- Condiciones de pago.

- Procedimiento de ajuste de precio.

- Procedimiento de daños y penalizaciones por retrasos.

- Procedimiento de terminación del contrato.

- Fuerza mayor.

- Acuerdo en caso de disputas.

Además, también comprueba que los objetivos de importancia fijados por la LCE se ha observado:

- Competencia.

- Oferta más ventajosa.

- Contratación bajo las condiciones más ventajosas y durante el período del año más adecuado.

- Procedimiento de licitación idóneo (método).

- Especificaciones neutras y objetivas.

- Calificaciones racionales y no discriminatorias.

- Normas claras.

- Criterios fijados en la documentación del concurso.

- Publicidad.

- Responsabilidad de los que toman las decisiones.

- Medidas para prevenir la corrupción.

- Orientación general para las agencias de contratación.

Si se considera que el contrato cumple con los requisitos que figuran en la lista de comprobación del auditor, similar a la que se recoge, anteriormente, éste es convalidado por el auditor y su supervisor o supervisora, el jefe de grupo. Los que no son convalidados se devuelven a la correspondiente entidad administrativa emisora para que sean corregidos o completados junto

*El TCT examina un contrato desde dos aspectos: el cumplimiento de las leyes y normas, y la imparcialidad en la licitación.*



*La fiscalización previa de los contratos es una herramienta útil y efectiva a la hora de prevenir acciones deficientes. Sin embargo, también es una herramienta delicada que debe ser usada con cuidado y destreza.*

con una carta en la que figura la opinión del auditor y del jefe de grupo.

Dependiendo de la respuesta de la entidad administrativa, el contrato y los documentos relacionados con éste son aprobados/convalidados o enviados al Presidente; después, él o ella lo somete a una de las ocho Cámaras para que den su opinión.

En la Cámara se examinan el contrato, la opinión del auditor y la respuesta de la entidad. Finalmente, la Cámara decide si el contrato y los documentos relacionados con éste deben ser convalidados o no.

En aquellos casos en que el contrato no ha sido convalidado, sino que se ha devuelto a la entidad administrativa que lo preparó, el oficial responsable del desembolso en la entidad puede apelar contra la decisión de la Cámara ante el Consejo de Cámaras, un órgano colegiado dentro del TCT. En este caso, la decisión del Consejo de Cámaras es definitiva.

## 7. CONCLUSIÓN

La fiscalización previa de los contratos es una herramienta útil y efectiva a la hora de prevenir acciones deficientes. Sin embargo, también es una herramienta de-

licada que debe ser usada con cuidado y destreza. De hecho, en este campo la EFS trata un asunto de una delicadeza excepcional, y, por tanto, de una manera experta debe alcanzar el equilibrio entre las partes interesadas, incluso a veces entre el marco legal y el mundo real, y al mismo tiempo no verse envuelta en prácticas o decisiones contradictorias. En lo que afecta al TCT, es de la máxima importancia, dado que la Ley dispone que la convalidación o aprobación de una transacción (contrato) no vincula al funcionario responsable ni restringe el poder judicial del Tribunal de Cuentas. Esto significa que un contrato convalidado por el TCT en la fase de fiscalización previa puede ser cuestionado más tarde por el auditor en la fase regular de la auditoría *a posteriori*, e incluso esa transacción puede ser objeto de una decisión judicial que disponga que no cumple con la ley. Según la Ley del TCT, un contrato es un documento justificante del gasto, y, por lo tanto, es una parte inherente de la cuenta objeto de fiscalización *a posteriori*, independientemente de si ha sido convalidado o no. En otras palabras, los contratos que han sido previamente convalidados son fiscalizados dos veces (*a priori* y *a posteriori*), según los usos del TCT.

*Un contrato convalidado por el TCT en la fase de fiscalización previa puede ser cuestionado más tarde por el auditor en la fase regular de la auditoría a posteriori, e incluso esa transacción puede ser objeto de una decisión judicial que disponga que no cumple con la ley.*



## Tribunal de Cuentas de Ucrania

D. VALENTIN SIMONENKO

Presidente de la Cámara de Cuentas de Ucrania

El 11 de julio de 1996 el Parlamento de Ucrania, la Rada Suprema, aprobó la Ley de la Cámara de Cuentas. Más tarde, el Tribunal Constitucional de Ucrania, a instancias del Presidente, limitó las facultades de la Cámara de Cuentas que había considerado inconstitucionales.

El 14 de enero de 1998, la Rada Suprema de Ucrania ratificó la nueva versión de la Ley que refleja la decisión adoptada por el Tribunal Constitucional. Seguidamente la Ley entró en vigor.

La Ley define la Cámara de Cuentas de Ucrania como órgano permanente de control financiero y económico del Estado, que desarrolla sus actividades de manera autónoma, con independencia de todos los demás órganos del poder estatal.

### ANTECEDENTES

Hasta hace poco Ucrania carecía de un sistema de control financiero o auditoría independiente debido a que dicho sistema habría resultado incompatible con los principios que regían la gestión del Estado.

El sistema de control ministerial, popular y por parte del Partido de la utilización de fondos públicos (populares), se había formado en la época socialista y dependía de los altos funcionarios del Estado (como sigue dependiendo hasta ahora). No podía garantizar un control objetivo, exhaustivo y transparente de la legalidad y eficacia de la utilización de los fondos públicos. Pues parece natural, por un lado, que el órgano superior financiero del país, el Ministerio de Finanzas de Ucrania, no logre autocontrolarse y autosancionarse con acierto y eficacia. Por otro lado, es precisamente este Ministerio, junto con todo el Gabinete de Ministros de Ucrania, los que son, en actualidad, los principales infractores de leyes presupuestarias del país. Los órganos de control ministeriales, que existían antes y siguen existiendo ahora, se limitan, principalmente, a realizar trabajos de revisión detectando infracciones *post factum*. De ahí que la creación de un Tribunal de Cuentas en Ucrania fue una consecuencia lógica y necesaria de las transformaciones democráticas realizadas en el país.

La creación de la Cámara de Cuentas está prevista en el artículo 98 de la Constitución de Ucrania, que reza así: *El control de la utilización de los fondos presupes-*

*tarios del Estado de Ucrania está a cargo de la Cámara de Cuentas, que actúa en nombre de la Rada Suprema.*

La Cámara de Cuentas de Ucrania desarrolla sus actividades conforme a la Ley de la Cámara de Cuentas del 11 de julio de 1996, con modificaciones introducidas a raíz de la decisión del Tribunal Constitucional del 23 de diciembre de 1997. Dicha Ley define la Cámara de Cuentas como órgano permanente de control financiero y económico del Estado, formado por la Rada Suprema de Ucrania, a la cual debe rendir cuentas. El régimen jurídico de la Cámara de Cuentas de Ucrania garantiza su funcionamiento como órgano de control financiero y económico independiente que no representa los intereses del poder ejecutivo, sino de todos los ciudadanos del país, actuando de manera autónoma con independencia de cualesquiera otros órganos del Estado.

### PRINCIPALES OBJETIVOS

Los principales objetivos de la Cámara de Cuentas de Ucrania son los siguientes:

- organización y realización del control sobre el cumplimiento del gasto público y la utilización de los recursos presupuestarios, incluidos los fondos nacionales de destinación especial, en cuanto a su volumen, estructura y destino;
- control sobre la formación y cancelación de la deuda interna y externa de

*La creación de un Tribunal de Cuentas en Ucrania fue una consecuencia lógica y necesaria de las transformaciones democráticas realizadas en el país.*

*La Cámara de Cuentas de Ucrania desarrolla sus actividades conforme a la Ley de la Cámara de Cuentas del 11 de julio de 1996.*



Ucrania, determinación de la eficacia y viabilidad del gasto de los recursos del Estado, divisas y recursos crediticios y financieros;

- control sobre la legalidad de préstamos y ayudas económicas, previstos en el Presupuesto del Estado, que Ucrania concede y presta a países extranjeros y organizaciones internacionales;

- control sobre la legalidad y la oportunidad del movimiento de recursos presupuestarios, así como de los fondos especiales que no forman parte del presupuesto, a través de las oficinas del Banco Nacional de Ucrania y otros bancos autorizados;

- análisis de las desviaciones detectadas de los parámetros fijados en el Presupuesto del Estado y preparación de propuestas para la superación de dichas desviaciones, así como para el perfeccionamiento de todo el proceso presupuestario en su conjunto;

- información regular a la Rada Suprema de Ucrania y a sus comités parlamentarios sobre la marcha del cumplimiento del Presupuesto, sobre el estado de las deudas interna y externa de Ucrania y los resultados de otros controles realizados;

- realización de otras misiones atribuidas a la Cámara de Cuentas por la legislación vigente en Ucrania.

Partiendo de estos objetivos, la Cámara de Cuentas encamina sus actividades en dos direcciones: control y auditoría, por un lado, y análisis y peritaje, por otro. Si el control de la legalidad de utilización de los fondos estatales es una parte trascendental de su trabajo, no menos crítico resulta, en las condiciones de escasez de fondos públicos, ir analizando continuamente la eficacia del gasto en busca de las mejores soluciones. Tampoco escapan a la atención de la Cámara de Cuentas las inversiones que realizan los órganos del poder ejecutivo.

Una de las funciones más importantes de la Cámara de Cuentas consiste en el análisis previo de los informes presentados por el Comité antimonopolio y el Fondo de Bienes Públicos de Ucrania, así como por los funcionarios, elegidos o nombrados por la Rada Suprema, acerca de la eficacia de la administración de bienes que constituyen la principal riqueza nacional y son patrimonio del pueblo de Ucrania.

Las estipulaciones de la Ley actualmente en vigor tienen la particularidad de no permitir que la Cámara de Cuentas de Ucrania realice en pleno las funciones de control sobre el cumplimiento de los Presupuestos del Estado en su conjunto, ya que dejan fuera de su ámbito de acción los ingresos presupuestarios. Esta circunstancia exige que las facultades conferidas a la Cámara de Cuentas sean legalmente ampliadas.

#### FORMACIÓN DE LA CÁMARA DE CUENTAS

A finales de abril de 1997, una vez creado su Órgano Colegial y confirmados sus miembros por la Rada Suprema, la Cámara de Cuentas de Ucrania empieza a funcionar de manera activa.

Los resultados de estos dos años de intensas actividades de control y análisis dan derecho a constatar que la Cámara de Cuentas de Ucrania como institución ha sido todo un éxito. En un plazo relativamente corto, la sociedad se acostumbró a considerar la Cámara de Cuentas como un órgano que actúa con independencia y transparencia en los intereses de la ciudadanía. La mayor parte del personal que presta sus servicios en la Cámara de Cuentas son funcionarios cualificados. En total son más de 200 los técnicos que trabajan aquí, el 97% licenciados y con gran experiencia laboral; 20 de los técnicos ostentan títulos de doctores y aspirantes a doctores. La Cámara de Cuentas se ha dotado de medios materiales y técnicos modernos y sus puestos de trabajo están equipados con tecnología avanzada.

La Cámara de Cuentas posee un sistema de información y análisis propio, que, valiéndose de los últimos avances tecnológicos, garantiza la automatización de los procesos de recogida, almacenamiento, tratamiento analítico, conservación y entrega de los datos necesarios para el trabajo de la institución. Tal como está previsto en la Ley del programa nacional de informatización, dicho sistema debe convertirse en elemento básico del sistema único de control estatal sobre el cumplimiento de los presupuestos del Estado, financiación de programas de ámbito nacional, conservación y utilización de recursos crediticios, actividades desarrolladas por institu-

*La Cámara de Cuentas encamina sus actividades en dos direcciones: control y auditoría, por un lado, y análisis y peritaje, por otro.*

*En total son más de 200 los técnicos que trabajan aquí, el 97% licenciados y con gran experiencia laboral.*



ciones del sistema bancario. La Cámara de Cuentas ha elaborado y puesto en marcha una red informática local basada en las tecnologías informáticas modernas y compuesta por más de 100 instalaciones de *hardware* y *software*.

La entrada, en noviembre de 1998, en la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) bajo la égida de la ONU significó el reconocimiento mundial y una confirmación más de la utilidad de la Cámara de Cuentas de Ucrania. El 31 de mayo de 1999, durante el IV Congreso de EUROSAI, se aprobó la decisión del XVIII Comité Ejecutivo sobre la aceptación de la Cámara de Cuentas de Ucrania como miembro de EUROSAI.

Con el objetivo de lograr mejor cumplimiento de sus tareas, la Cámara de Cuentas de Ucrania se estructuró en Departamentos que cubren las siguientes áreas de trabajo:

- control de gastos de gestión pública y Defensa nacional;
- control de gastos relacionados con las actividades económicas del Estado;
- control de utilización del Fondo de Pensiones, fondos estatales de destinación especial y fondos presupuestarios;
- control del gasto social;
- control y análisis del gasto presupuestario;
- control de operaciones financieras y económicas de la banca y en el ámbito interestatal;
- control y análisis del proceso presupuestario.

El conjunto de las actividades de control y fiscalización y de análisis y peritaje que realiza la Cámara de Cuentas de Ucrania se orienta, acorde con las facultades de la entidad, al cumplimiento de tres misiones relacionadas orgánicamente entre sí y que son las siguientes:

- análisis del cumplimiento del Presupuesto del Estado correspondiente al último ejercicio finalizado y del proyecto del Presupuesto para el ejercicio siguiente;
- control y análisis de ciertos capítulos y artículos del Presupuesto del Estado, y de determinadas cuestiones de índole presupuestaria, financiera, monetaria y crediticia;

- análisis de leyes y normas jurídicas del ámbito de competencias de la Cámara.

Con este fin la Cámara de Cuentas realiza un control permanente del cumplimiento de la Ley sobre el Presupuesto del Estado y de la observancia de las leyes y normas jurídicas que regulan el proceso presupuestario. Uno de los resultados más importantes de la Cámara de Cuentas consiste en que esta entidad ha sido la primera en concienciar a la población en cuanto al problema de la deuda nacional de Ucrania.

En junio de 1998 se ha creado también el Departamento de regulación jurídica de la Cámara de Cuentas.

Todos los miembros de la Cámara de Cuentas –su Presidente, los Vicepresidentes, los Auditores Mayores y el Secretario– deben ser ratificados en sus puestos por el Parlamento del país. Se eligen para siete años. La legislación de Ucrania prevé responsabilidades para aquellos que hayan sido encontrados culpables de ejercer presión sobre los funcionarios de la Cámara de Cuentas, incluidas las personas que cumplen encargos de dichos funcionarios, con el fin de obstaculizar el cumplimiento de sus funciones o lograr una decisión contraria a la legislación vigente de Ucrania, así como de cualquier acción violenta, injuria o calumnia dirigidas contra ellos.

El Presidente de la Cámara de Cuentas, su primer Vicepresidente, su Vicepresidente, los Auditores Mayores y el Secretario tienen garantizada la independencia profesional. Pueden ser cesados en sus cargos antes del plazo a instancias del Presidente de la Rada Suprema de Ucrania sólo en los siguientes casos: cuando incumplan leyes o abusen de sus cargos, siempre que lo determine la Rada Suprema; en virtud de su propia solicitud de dimisión; en el supuesto de una enfermedad grave, confirmada por la autoridad médica correspondiente, que impida seguir desarrollando las actividades propias del cargo, y al cumplir sesenta y cinco años de edad. La decisión de la Rada Suprema sobre el cese de dichos funcionarios se toma por la mayoría de votos de todo el cuerpo constitucional de diputados de la Rada Suprema de Ucrania. Este régimen jurídico facilita la protección profesional de los funcionarios de la Cámara, ayudándoles a preservar la suficiente autonomía y equidistancia con respecto

*La Cámara de Cuentas ha elaborado y puesto en marcha una red informática local basada en las tecnologías informáticas modernas y compuesta por más de 100 instalaciones de hardware y software.*



*La Cámara de Cuentas realiza un control permanente del cumplimiento de la Ley sobre el Presupuesto del Estado y de la observancia de las leyes y normas jurídicas que regulan el proceso presupuestario.*

a todas las ramas del poder, dado que no es organización parlamentaria, presidencial ni gubernamental, sino órgano constitucional independiente.

Los recursos de la Cámara de Cuentas provienen directamente del Presupuesto del Estado de Ucrania. Su importe se estipula con carácter anual por la Rada Suprema y se registra en una partida especial del Presupuesto.

Conforme a la Ley, las funciones de control que ejerce la Cámara de Cuentas abarcan también el aparato de la Rada Suprema, los órganos del poder ejecutivo con sus respectivos aparatos, la Administración del Presidente de Ucrania, el Banco Nacional, el Fondo de Bienes Públicos y otros organismos e instituciones del Estado.

Acorde con los preceptos legales, la Cámara de Cuentas de Ucrania, en el marco de sus actividades, tiene derecho a solicitar y recibir información de los órganos del Estado y de autogobierno local, empresas, instituciones y organizaciones, tanto públicas como privadas.

La Ley de la Cámara de Cuentas le concede a esta entidad el derecho de atraer a sus auditorías, en casos de necesidad, a técnicos de cualesquiera otros órganos de control, incluso los procedentes de la Dirección de Control y Revisión del Ministerio de Finanzas de Ucrania, de la Administración Fiscal, Servicio Estatal de Aduanas y otras instituciones, definiendo, a su criterio, las tareas que dichos técnicos deberán cumplir. Las relaciones de la Cámara de Cuentas con las entidades que constituyen el objeto de su labor se regulan por la legislación vigente.

Según el artículo 3 de la Ley de la Cámara de Cuentas, la legalidad es uno de los principios básicos de la Cámara. El Órgano Colegial de la Cámara no adopta decisiones sin haber estudiado previamente su legalidad y establecido los fundamentos jurídicos de las infracciones detectadas.

A lo largo de su no muy prolongada historia, la Cámara de Cuentas de Ucrania ha sentido el apoyo y la comprensión del Parlamento de la nación, los contribuyentes ucranianos y los medios de información.

Los resultados del trabajo realizado por la Cámara de Cuentas se utilizan en el

proceso de la preparación de informes operativos sobre la marcha del cumplimiento del Presupuesto del Estado, que se facilitan periódicamente a la Rada Suprema de Ucrania y se incluyen en los informes del Presidente de la Cámara durante sus sesiones plenarias. Los documentos relacionados con la labor de control permanente sobre el cumplimiento del Presupuesto del Estado se publican en los medios de información.

Las actividades de la Cámara de Cuentas se desarrollan a base de planes de trabajo semestrales y trimestrales.

## RESULTADOS ALCANZADOS

En 1998, entre actividades planificadas, encargos y solicitudes aisladas del Presidente de Ucrania, la Rada Suprema y sus comités y solicitudes de los diputados populares, la Cámara realizó 234 auditorías y comprobaciones, así como el estudio de 434 objetos. Prácticamente por todos lados han sido detectadas infracciones de leyes vigentes, hechos de utilización ilegal, no prevista o no eficaz de los recursos presupuestarios, fondos con destinación especial y no presupuestarios. Los daños causados al Presupuesto del Estado que la Cámara de Cuentas de Ucrania logró detectar en 1998 alcanzan, en total, 1.381 millones de grivnas.

Las medidas tomadas a raíz de los controles efectuados por la Cámara contribuyeron a la subsanación de algunas infracciones y abusos, así como a la modificación de las condiciones que los habían propiciado. Se han recuperado para el Presupuesto del Estado, en total, más de 545 millones de grivnas.

Basándose en los resultados de sus controles en 1998, la Cámara de Cuentas de Ucrania presentó aquel año 250 informes, conclusiones y memorias: 114 a la Rada Suprema, 29 al Presidente de Ucrania, 29 al Gabinete de Ministros, 16 al Ministerio de Finanzas y 34 a otros Ministerios e instituciones.

Alrededor de 20 informes fueron presentados a la Fiscalía General para que ésta dictaminara sobre la restitución de daños causados al Estado y exigiera responsabilidades a los infractores.

*Las funciones de control que ejerce la Cámara de Cuentas abarcan también el aparato de la Rada Suprema, los órganos del poder ejecutivo con sus respectivos aparatos, la Administración del Presidente de Ucrania, el Banco Nacional, el Fondo de Bienes Públicos y otros organismos e instituciones del Estado.*





Una de las funciones más importantes de la Cámara de Cuentas de Ucrania consiste en la publicidad de los resultados de los controles que ha realizado. Esto significa informar a electores, los ciudadanos de Ucrania, sobre cómo se está gastando el dinero del Estado (que es de los ciudadanos) y en qué se basa la distribución y la utilización de estos recursos: en la legislación ucraniana (que, aunque imperfecta, se basa en las leyes objetivas de desarrollo económico), o bien en las posturas personales basadas en una percepción subjetiva de la actualidad del país y en una interpretación personal de las leyes. Sólo en 1998 se publicaron en la prensa 180 informaciones y artículos, así como entrevistas con el Presidente de la Cámara de Cuentas, sus Vicepresidentes y Jefes de Departamentos, sobre los resultados del trabajo de la Cámara de Cuentas. Sin embargo, es en este terreno donde se manifiesta con mayor claridad la animadversión que sienten algunos altos funcionarios hacia la misma esencia de las actividades de la Cámara, orientadas siempre a la máxima transparencia, exactitud y concreción.

Con el fin de perfeccionar su trabajo, el Órgano Colegial de la Cámara de Cuentas no cesa en la búsqueda de nuevos métodos y procedimientos, sin desaprovechar aquellos que ya han sido elaborados por otros profesionales del sector.

Los técnicos de la Cámara de Cuentas han participado en el trabajo de los seminarios internacionales sobre control y auditoría realizados en Polonia, Hungría y la Federación Rusa.

Se ha realizado una labor de organización para establecer acuerdos de colaboración, cooperación, intercambio de experiencia y formación del personal con las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Bulgaria, Letonia, Lituania, Moldova, Polonia, Federación Rusa y Francia. Se firmaron convenios de colaboración con la Cámara Suprema de Control de la República de Polonia y con la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa.

Se han entablado contactos de trabajo con los coordinadores de los programas de ayuda técnica internacional y los representantes de organizaciones extranjeras en Ucrania, en particular con el Programa TACIS de la Unión Europea y el Programa de Desarrollo de la ONU. Se han conseguido acuerdos para que la Cámara de Cuentas de Ucrania, pueda recibir asesoramiento, información y ayudas para la formación del personal. En el verano de 1999, en Kiev, la Cámara de Cuentas de Ucrania, en cooperación con el Programa RAST de la ONU y con apoyo de la representación de la ONU en Ucrania, organizó un simposio internacional con participación de Entidades Fiscalizadoras Superiores de varios países.

Las futuras medidas de la Cámara de Cuentas, encaminadas a lograr mayor eficacia en su labor, están relacionadas no tanto con el problema legislativo (aunque esta área también plantea grandes retos) como con el perfeccionamiento de los modos y métodos del funcionamiento de la Cámara. Se perfila la necesidad de seguir optimizando el organigrama y el reglamento interno de la Cámara, sistematizando y concretizando las facultades atribuidas a cada Departamento de la Cámara. Sería conveniente fortalecer las relaciones de la Cámara con los órganos judiciales, órganos de jurisdicción administrativa y el ministerio fiscal. Es decir, se trata de acrecentar la presión real que la Cámara ejerce sobre los infractores de normas financieras para conseguir los máximos niveles de restitución de las pérdidas causadas por ellos a las arcas públicas.

En general, todas las actividades de la Cámara de Cuentas están encaminadas a erradicar, de manera transparente, las condiciones que propician abusos e infracciones en los ámbitos de la formación y la utilización de los fondos presupuestarios y bienes públicos, y en el campo de una eficaz política antimonopolio.

*Sólo en 1998  
se publicaron en  
la prensa  
180 informaciones  
y artículos.*

*Las futuras  
medidas de la  
Cámara de  
Cuentas  
encaminadas a  
lograr mayor  
eficacia en su  
labor están  
relacionadas no  
tanto con el  
problema  
legislativo  
(aunque esta área  
también plantea  
grandes retos)  
como con el  
perfeccionamiento  
de los modos y  
métodos del  
funcionamiento de  
la Cámara.*



# Cámara de Control de la Asamblea Nacional de la República de Armenia

ASHOT A. TAVADYAN

Presidente de la Cámara de Control de la Asamblea de Armenia

La Cámara de Control de Armenia es una institución recientemente creada con la intención de constituir un pilar sólido en el camino hacia el cambio en el sistema de relaciones económicas y políticas en que está incurso este país. Desde principios de independencia, colegialidad y profesionalidad y con estructura departamentalizada, persigue, bajo los auspicios de las Organizaciones Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores, consolidarse como auténtico órgano de control, garantía para la Asamblea Nacional y para la ciudadanía.

## LA CÁMARA DE CONTROL

Dadas las condiciones de administración descentralizada de la economía y las nuevas relaciones políticas y económicas que se están fraguando en estos momentos en Armenia, era necesario contar con un sistema financiero-presupuestario desarrollado que pudiese beneficiar tanto al Estado como a la Sociedad.

La Cámara de Control se ha convertido en tal institución. La Cámara es una entidad de fiscalización económica y financiera creada por la Asamblea Nacional que rinde cuentas exclusivamente a esta última. La actividad de la Cámara está regulada en la Constitución, en la «Ley relativa a la Cámara de Control de la Asamblea Nacional de la República de Armenia» y en sus Estatutos.

La Cámara empezó desde cero. Los primeros pasos consistieron en organizar sus métodos técnicos y operacionales, en corregir los fundamentos jurisdiccionales y en elegir la plantilla y designar los ámbitos de trabajo, etc.

Una de las primeras medidas consistió en seleccionar una plantilla hábil y profesional.

Resolvimos los problemas principales que surgieron durante aquel período de tiempo, en parte, por nuestros propios medios y, en parte, con la ayuda de organizaciones internacionales. Con la participación de especialistas extranjeros, se or-

ganizaron distintos seminarios destinados a los miembros de la Cámara. Con el fin de familiarizarnos con la labor de otras instituciones, organizamos visitas a algunas Entidades Fiscalizadoras Superiores de diferentes países. Algunos de nuestros empleados han participado en conferencias organizadas por INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores).

Gracias a lo anterior y a los esfuerzos de la plantilla de la Cámara ha sido posible establecer una entidad de fiscalización estatal y alcanzar nuestro elevado nivel actual de eficacia en un plazo de dos años.

A la hora de determinar la estructura organizacional y la situación jurisdiccional tuvimos en cuenta la experiencia internacional.

Los principios más importantes de la Cámara consisten en ejercer sus funciones, con independencia del poder ejecutivo, en su colegialidad y en su apertura pública. La independencia de las entidades superiores de fiscalización financiera es uno de los pilares de la mayoría de los países que van hacia la democracia. Simultáneamente, la independencia del personal fiscalizador garantiza la propia independencia de aquélla.

La confianza del Gobierno nacional depende de los informes pertinentes que se presenten a la Asamblea Nacional. Estos informes son importantes para el proceso de adopción de los Presupuestos del Esta-

*La Cámara es una entidad de fiscalización económica y financiera creada por la Asamblea Nacional que rinde cuentas exclusivamente a esta última.*



do y en relación con el trabajo planificado que se realiza basándose en hechos.

El papel principal de la Cámara consiste en supervisar y en analizar los trabajos e informes del Gobierno. La Cámara presenta su informe independiente (resúmenes, protocolos, conclusiones y informes) a la Asamblea Nacional en relación con hechos descubiertos. Informa asimismo sobre errores observados durante el trabajo, indicando posibles modos de corrección.

Los informes de la Cámara permiten que la Asamblea Nacional adquiera una visión más clara de la actividad financiera del Gobierno, pudiendo aplicar una fiscalización más eficiente de acuerdo con la Constitución.

Presentamos a continuación un esquema que ilustra las relaciones entre el Gobierno y la Cámara de la Asamblea Nacional.

## FISCALIZACIÓN

Esta figura refleja claramente que el Gobierno ha sido investido con la responsabilidad de gestionar los asuntos financieros del país e informar a la Asamblea Nacional.

La Cámara notifica sus conclusiones directamente a la Asamblea Nacional, e indirectamente también a los ciudadanos.

Los principios del traslado de dicha información al Parlamento y a la sociedad son típicos de los sistemas avanzados de fiscalización financiera, estando asimismo estipulados por la ley.

La Asamblea Nacional aprobó el programa oficial del primer año de actividad de la Cámara en 1997. Se tuvieron en cuenta las sugerencias de los diputados y de las Comisiones Permanentes a la hora de organizar el plan anual.

Cada año, la Cámara de Control publica un informe de esta actividad. Después de ser ratificado por decisión del Parlamento, este informe aparece publicado en el *Boletín Oficial de la República de Armenia*. Adicionalmente, todos los informes resultantes de la fiscalización se publican después de haber sido discutidos en el Consejo de la Cámara. Las sesiones de la Asamblea Nacional se transmiten en la Radio y la Televisión Nacionales, permitiendo así que la Sociedad conozca sus ac-

tividades. De esta manera, aquellos que estén interesados tienen la oportunidad de seguir las discusiones de los informes de la Cámara en la Asamblea Nacional. Habida cuenta de que una proporción cada vez mayor de la sociedad/ciudadanos se interesa por la labor de la Cámara, los medios de comunicación y la Cámara ofrecen periódicamente explicaciones relacionadas con actividades concretas, interpretándolas y analizándolas. De esta manera, las partes interesadas tienen la posibilidad de conocer discusiones analíticas.

La Cámara es ya objeto de reconocimiento positivo por sus eficaces resultados.

## OBJETIVOS

La Cámara es la entidad de fiscalización del poder legislativo de la República de Armenia. Sus metas y atribuciones, así como aquellas de las entidades de fiscalización del poder ejecutivo, difieren de acuerdo con sus diversos objetivos.

Conforme a la Ley, las responsabilidades de la Cámara son las siguientes:

a) Presentar los resultados de su labor de fiscalización a la Asamblea Nacional e informar al Gobierno sobre ellos.

b) Presentar conclusiones a la Asamblea Nacional:

– El informe anual del Gobierno relativo a la ejecución de los Presupuestos del Estado.

– El informe del Gobierno relativo a la ejecución del programa anual de privatización y desnacionalización de las empresas públicas, así como sobre las obras inconclusas.

– El informe anual del Banco Central.

c) Presentar con carácter semestral una referencia a los diputados de la Asamblea Nacional en relación con la ejecución de los Presupuestos del Estado y el uso de los préstamos y créditos facilitados por otros Estados y entidades internacionales.

d) Prestar asistencia metodológica y profesional a las Comisiones y diputados de la Asamblea Nacional.

Es importante mencionar que la actividad de la Cámara se basa en el análisis de documentos, actos jurisdiccionales, declaraciones y protocolos.

*Los principios más importantes de la Cámara consisten en ejercer sus funciones, con independencia del poder ejecutivo, en su colegiabilidad y en su apertura pública.*



## LA ESTRUCTURA

La Cámara cuenta con una plantilla de 28 empleados, 25 de los cuales desempeñan funciones de fiscalización, mientras que los otros tres son personal administrativo.

La Cámara cuenta con cuatro departamentos estructurales (subdivisiones) que actúan dentro del marco de principios de profesionalidad.

Los departamentos estructurales, creados con el fin de alcanzar los objetivos de la Cámara, incluyen especialistas con gran práctica y especialistas guía, supervisados por el responsable del departamento.

El Presidente de la Cámara, y en su ausencia el Vicepresidente, están al frente de las actividades de la Cámara.

## EL CONSEJO

El Consejo de la Cámara ha sido establecido para organizar y planificar las actividades de la Cámara, para discutir las cuestiones metodológicas de la fiscalización y para aprobar las referencias, protocolos, conclusiones e informes presentados a la Asamblea Nacional.

El Consejo está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente y los Directores de los departamentos.

El Presidente preside y dirige las sesiones.

## SUBDIVISIONES ESTRUCTURALES

Las subdivisiones estructurales (departamentos) y sus distintas direcciones presentan los resultados y conclusiones de la Cámara a efectos tanto de su discusión en la sesión del Consejo como de su presentación ante la Asamblea Nacional. Adicionalmente, los departamentos preparan los materiales destinados al informe anual de la Cámara y presentan sugerencias sobre las directrices oportunas a seguir de cara a los puntos a incluir en el programa anual.

## DEPARTAMENTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO

Este Departamento cuenta en este momento con cinco empleados, siendo su Di-

rector el Sr. Artavazd Gasparyan, y está autorizado para llevar a cabo labor de fiscalización en los campos siguientes:

- Ejecución de los Presupuestos del Estado, especialmente en lo que se refiere a las cuentas de ingresos y gastos (ingresos presupuestarios), recursos de los Presupuestos del Estado, uso de fondos extra-presupuestarios, gastos de mantenimiento de los organismos públicos, desviaciones de los Presupuestos del Estado y su ejecución real;

- Asignación de medios propiedad del Estado y de medios financieros a las empresas, instituciones y entidades (con independencia de la forma de la propiedad), de cara a la ejecución de los proyectos y resoluciones del Estado.

- Uso de las asignaciones presupuestarias destinadas a los organismos públicos y a las autonomías locales.

Este Departamento:

- Realiza labor de fiscalización estatal siguiendo sus propias directrices.

- Prepara conclusiones relativas al informe del Gobierno sobre la ejecución de los Presupuestos del Estado.

- Prepara referencias a tres y seis meses relativas al Proceso de ejecución de los Presupuestos del Estado.

## DEPARTAMENTO DE FISCALIZACIÓN DE PRÉSTAMOS Y CRÉDITOS EXTRANJEROS

Este Departamento cuenta en la actualidad con cinco empleados y se encuentra encabezado por la Sra. Ruzan Zazyan, y está autorizado para llevar a cabo una labor de fiscalización relativa al uso y amortización de préstamos y créditos recibidos de otros Estados y entidades extranjeras.

Este Departamento:

- Realiza la labor de fiscalización siguiendo sus propias directrices.

- Ofrece control de préstamos y créditos otorgados al Gobierno de Armenia y al Banco Central.

- Prepara referencias a tres y seis meses relativas al uso y amortización de préstamos y créditos extranjeros.

*El Consejo de la Cámara ha sido establecido para organizar y planificar las actividades de la Cámara, para discutir las cuestiones metodológicas de la fiscalización, y para aprobar las referencias, protocolos, conclusiones e informes presentados a la Asamblea Nacional.*

*Los Departamentos preparan los materiales destinados al informe anual de la Cámara y presentan sugerencias sobre las directrices oportunas a seguir de cara a los puntos a incluir en el programa anual.*



**DEPARTAMENTO DE FISCALIZACIÓN DE PRIVATIZACIÓN Y DESNACIONALIZACIÓN**

Este Departamento cuenta en la actualidad con cuatro empleados, siendo su Director el Sr. Vladimir Margaryan, y está autorizado para llevar a cabo labor de fiscalización en el campo de la ejecución del programa de privatización y desnacionalización de las empresas públicas y de las obras inconclusas, la aplicación de limitaciones de jurisdicción de los Ministerios, Departamentos y organismos regionales correspondientes del Gobierno estatal a las empresas en vías de privatización y desnacionalización, y la emisión, entrega y rescate de certificados de privatización.

Este Departamento:

- Realiza la función de fiscalización estatal siguiendo sus propias directrices.
- Prepara conclusiones sobre el informe del Gobierno relativo a la ejecución del programa anual de privatización y desnacionalización de las empresas públicas, y sobre las obras inconclusas.
- Prepara referencias a tres y seis meses relativas al proceso de ejecución del programa de privatización y desnacionalización.

**DEPARTAMENTO DE FISCALIZACIÓN DE PRESUPUESTOS COMUNITARIOS**

Este Departamento cuenta con cuatro empleados y está autorizado para llevar a cabo labor de fiscalización relativa a la ejecución de los presupuestos comunitarios, de manera especial en lo que se refiere a las cuentas de ingresos y gastos (ingresos presupuestarios), recursos de los presupuestos comunitarios, gastos de mantenimiento de los organismos comunitarios, desviaciones previstas en los presupuestos comunitarios y su ejecución real.

**DEPARTAMENTO DE FISCALIZACIÓN DE INFORMES ANALÍTICOS E INFORMACIÓN METODOLÓGICA**

Este Departamento cuenta en la actualidad con cinco empleados, y frente al mis-

mo se encuentra el Sr. Ashot Thevikyan. Dicho Departamento está autorizado para participar en las actividades de otros Departamentos de la Cámara, o para realizar su propia fiscalización, proporcionando a la Cámara metodología e información en materia de fiscalización.

Este Departamento:

- Prepara una conclusión sobre el informe anual del Banco Central.
- Efectúa la fiscalización estatal en relación con el uso de las asignaciones del Estado a las autonomías locales.
- Prepara el programa anual de actividades de la Cámara.
- Prepara el informe anual de la Cámara.
- Presta asistencia metodológica y profesional a los diputados de la Asamblea Nacional y a las Comisiones Permanentes.

**RELACIONES INTERNACIONALES**

En el desarrollo de su actividad, la Cámara se basa en los principios de la «Declaración de Lima», aprobada en 1977 en el IX Seminario de INTOSAI, celebrado en Lima (Perú), al igual que en las normas de esta última organización. Estas normas han sido traducidas al armenio, habiendo sido distribuidas entre los miembros de la Cámara. La aplicación de las normas de INTOSAI en la práctica garantiza la objetividad de la Cámara de Control para con la entidad fiscalizada.

En noviembre de 1998, con ocasión del XVI Congreso de INCOSAI, celebrado en Montevideo, Uruguay, la Cámara ingresó en INTOSAI en calidad de entidad autorizada. En mayo de 1999, en la reunión de Órganos de Dirección, celebrada en París, Francia, la Cámara ingresó en EUROSAL.

Desde su primer día de existencia, la Cámara coopera con entidades y organizaciones homólogas de países extranjeros. Está legitimada para firmar acuerdos de cooperación y para enviar a sus empleados a trabajar en otras entidades de fiscalización internacionales.

Durante estos dos años se han entablado relaciones con EFS de otros países en el marco del UNDP, al igual que con las EFS

*La aplicación de las normas de INTOSAI en la práctica garantiza la objetividad de la Cámara de Control para con la entidad fiscalizada.*



de los Países Bajos, Italia, España, Bélgica, la República Checa, India, Eslovaquia, Chipre y la Federación Rusa.

En 1997 se organizaron conferencias en Yerevan con la participación de las EFS de distintos países.

La administración de la Cámara participó en el seminario «*The role of SAI in governance*» («El papel de las EFS en la regulación»), celebrado en Bratislava y organizado por las UN.

El año 1998 fue de ampliación de las relaciones internacionales de la Cámara. En dicho año, los miembros de la Cámara participaron en los seminarios internacionales que INTOSAI y las UN celebraron en Viena y Budapest.

Aceptando la invitación de la EFS italiana, una delegación de la Cámara y el UNDP visitaron Italia, donde se discutieron programas concretos de cooperación con personal directivo.

La Cámara inició relaciones con las EFS de Gran Bretaña, Noruega, China, Dinamarca, Irán, Egipto, Alemania y otros países.



52

## CONCLUSIÓN

Esperamos que este documento contribuya a que sus lectores estén mejor infor-

mados con respecto a las actividades de la Cámara de Control de la Asamblea Nacional de la República de Armenia. Nuestra intención ha consistido en ofrecer una visión más clara de nuestra labor.

Pese a que la Cámara es una entidad de reciente creación, se desarrolla con rapidez, siendo éste un proceso que continuará en el futuro.

Entendemos que el uso de nuevos métodos y la introducción de cambios, a pesar de constituir un proceso largo, es una experiencia enriquecedora. De allí que hayamos optado por introducir cambios gradualmente.

Por esta razón, en estas circunstancias, es muy importante que la Cámara incluya en sus programas a corto y largo plazo todos los elementos básicos necesarios para que su labor tenga éxito.

No dudamos de que mejorando la calidad y la cantidad de las actividades controladas y su conclusión, y contando con la confianza tanto de la Asamblea Nacional y otros órganos del Gobierno como de los medios, lograremos crear un clima positivo y de cooperación.

Los primeros resultados garantizan que la Cámara va por buen camino de alcanzar sus objetivos.

*El uso de nuevos métodos y la introducción de cambios, a pesar de constituir un proceso largo, es una experiencia enriquecedora.*

# *Funcionamiento del Tribunal Superior de Cuentas de la República Eslovaca desde el punto de vista de las necesidades sociales actuales*

Tribunal Superior de Cuentas de la República Eslovaca

Como consecuencia de la transformación del área económica y social, al igual que de otros campos de la vida social, nacieron otros sujetos (entidades y organismos estatutarios, fondos, entidades bancarias, etc.) que ya gestionan las finanzas públicas. Esto también afecta a las comunidades (poblaciones) que, a excepción de sus propios ingresos, son receptoras de recaudaciones de impuestos y gestionan bienes y recursos públicos..., es de interés público permitir que el SAO SR fiscalice estas instituciones.

Los cambios políticos y económicos que han tenido lugar en nuestra sociedad al final de las décadas de los ochenta y noventa han incidido gradualmente también en la legislación del Estado. La Constitución de la República Eslovaca, adoptada en septiembre de 1992, establece el Tribunal Superior de Cuentas de la República Eslovaca (SAO SR) en sus artículos 60-63. En nuestras condiciones, se trataba de un nuevo tipo de organismo del Estado, constituido con la finalidad de asegurar la consolidación y el desarrollo de la democracia por medio de la actuación de una institución fiscalizadora independiente que garantizase tanto la satisfacción de los intereses del Estado en el campo de la fiscalización como la gestión de los recursos públicos. La Ley 39/1993 Coll. modificó en mayor profundidad su funcionamiento, los criterios de la actividad de fiscalización, la creación de órganos, los medios para salvar los obstáculos con que tropieza la fiscalización, las sanciones disciplinarias, el marco de derechos y deberes mutuos entre el SAO SR y la entidad fiscalizada, así como algunas otras cuestiones, todo ello dentro del marco de aplicación de los principios constitucionales del Consejo Nacional de la República Eslovaca. Esta Ley fue el resultado de un esfuerzo destinado a sincronizar la regulación legal de las relaciones sociales que tienen su origen en la fiscalización del área económico-financiera por parte del Estado, con

la modificación actual de estas cuestiones en los países de las Comunidades Europeas, dentro del máximo respeto de la evolución y de la fase en que se encuentran los organismos con fuerza legal en nuestro sistema de derecho.

Si realizamos una evaluación objetiva de los últimos años, no podemos negar el efecto positivo que ha ejercido este organismo del Estado, de reciente constitución, en el área correspondiente de la sociedad. Sin embargo, esta afirmación no debiera restringir una visión crítica de la realidad contemporánea. Teniendo en cuenta el conocimiento existente de las necesidades sociales actuales, así como las experiencias en este terreno, debemos no solamente reflexionar sobre la problemática relacionada con la fiscalización de las finanzas públicas, sino también clarificar las cuestiones relativas a la ampliación de la actividad de fiscalización del SAO SR.

El objetivo primordial de la ampliación del funcionamiento de este organismo del Estado tuvo su origen en el hecho de que, contrariamente a la situación de 1993, se estaba produciendo un descenso secuencial del funcionamiento del SAO SR como consecuencia de la evolución de las relaciones económicas y sociales, por ejemplo, hacia los servicios de seguro de enfermedad y los organismos de la Seguridad Social. En un principio, los recursos de estos servicios provenían directamente

*Esta Ley fue el resultado de un esfuerzo destinado a sincronizar la regulación legal de las relaciones sociales que tienen su origen en la fiscalización del área económico-financiera por parte del Estado, con la modificación actual de estas cuestiones en los países de las Comunidades Europeas.*



de los Presupuestos del Estado. Como consecuencia de esta transformación, el carácter de estos recursos financieros se modificó, y éstos perdieron la naturaleza de medios presupuestarios. Actualmente, constituyen la aportación obtenida de los sujetos obligatorios, entre los que se encuentra también el Estado. Los medios originalmente presupuestarios tienen en la actualidad naturaleza de finanzas públicas, pero el funcionamiento del SAO SR, tal como le definen el artículo 60 y el § 2 de la Ley 39/1993 Coll., no hace referencia a los mismos.

Como consecuencia de la transformación del área económica y social, al igual que de otros campos de la vida social, nacieron otros sujetos (entidades y organismos estatutarios, fondos, entidades bancarias, etc.), que ya gestionan las finanzas públicas. Esto también afecta a las comunidades (poblaciones) que, a excepción de sus propios ingresos, son receptoras de recaudaciones de impuestos y gestionan bienes y recursos públicos.

En países pertenecientes a INTOSAI, lo habitual es que instituciones fiscalizadoras independientes se encarguen de fiscalizar estos recursos públicos. Pese a que se aduce que, dadas nuestras condiciones, las fiscalizaciones de los recursos públicos se han confiado tanto a organismos fiscalizadores internos como a supervisores del Estado (Ministerios competentes), es de interés público permitir que el SAO SR fiscalice estas instituciones. Los recursos financieros recaudados de acuerdo con la ley a favor de las instituciones públicas y otras personas jurídicas no constituyen ingresos de los Presupuestos del Estado, sino que son análogos por su propia naturaleza y finalidad, en razón de que se recaudan y pagan, al igual que los impuestos y otros pagos, conforme a la ley, siendo asimismo utilizados, como sucede con los ingresos provenientes de los im-

puestos, para financiar el consumo público en el área garantizada del Estado.

Un supuesto necesario de cara a la ampliación del funcionamiento del SAO SR es la modificación del artículo 60 de la Constitución de la República Eslovaca, en razón de que este organismo del Estado debiera fiscalizar tanto los bienes y recursos públicos como los derechos y responsabilidades de los mismos.

Es asimismo necesario ampliar la actividad de fiscalización a que se somete a dichos sujetos cuando leyes especiales o acuerdos internacionales así lo establezcan. En consecuencia, se podría crear un área de fiscalización independiente de las personas jurídicas que gestionan recursos financieros proporcionados por la comunidad y las instituciones internacionales (en forma de ayudas, subvenciones y otros recursos financieros), reservándose dicha fiscalización al SAO SR en calidad de organismo independiente del Estado.

El SAO SR ampliaría su funcionamiento como centro de coordinación, metodológico y de formación de la actividad de fiscalización. Esto permitiría cubrir las necesidades actuales, dado que en la República Eslovaca no existe un organismo independiente que garantice dichas actividades.

La modificación de los artículos pertinentes de la Constitución haría posible una revisión de los principios en que se basa la Ley 39/1993 Coll. del Consejo Nacional de la República Eslovaca. Esto permitiría solucionar no solamente los problemas descritos, sino también introducir las modificaciones legislativas derivadas de las necesidades sociales actuales. El objetivo definitivo de los cambios legislativos residiría en la creación de supuestos legales más regulares de aplicación al funcionamiento del SAO SR, que es insustituible dentro del sistema de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

*Un supuesto necesario de cara a la ampliación del funcionamiento del SAO SR es la modificación del artículo 60 de la Constitución de la República Eslovaca.*







# Direcciones de los miembros de EUROSAI

## SECRETARÍA DE EUROSAI

E-mail: eurosai@tsui.es  
WWW: <http://www.eurosai.org>

State Control Service  
Bulevardi Deshmoret e Kombit  
Tirana  
**Albania**

Tel: 355 42 32491, 429  
Fax : 355 42 32491  
KLSH@albaniaonline.net  
Mkercuku@albaniaonline.net

Bundesrechnungshof  
Berliner Strasse 51  
60311 Frankfurt  
**Alemania**

Tel: 4969 21762150  
Fax : 4969 21762470  
E-mail: BRH\_FFM@t-online.de

The Chamber of Control of the National Assembly of the  
Republic of Armenia  
Marshal Bagramyan Ave, 19  
375095 Yerevan  
**Armenia**

Tel: 374 2 52 33 32  
Fax: 374 2 58 85 42  
E-mail: vpall@parliament.am

Rechnungshof  
Dampfschiffstr. 2  
A-1033 Wien  
**Austria**

Tel: 43171171 - 8456  
Fax : 4317129425  
E-mail: intosai@rechnungshof.gv.at

Cour des Comptes  
2, Rue de la Régence  
1000 Bruxelles  
**Bélgica**

Tel: 3225518111  
Fax : 3225518622  
E-mail: ccrek@ccrek.be

State Financial Control  
2 Lege Str.  
1000 Sofia  
**Bulgaria**

Tel: 3592880391  
Fax : 35929815042  
E-mail: gudfk@newsmail.bta.bg

State Audit Office  
Tkalčeva 19  
Hr - 10000 Zagreb  
**Croatia**

Tel: 385 1 4813 302  
Fax: 385 1 4813 304  
E-mail: dur@zg.tel.hr  
WWW: <http://www.revizija.hr>

Audit Office of The Republic  
12, Vyzantiou Str.  
Nicosia 152  
**Chipre**

Tel: 357 2 303127  
Fax : 357 2 668153

Rigsrevisionen  
St. Kongesgade 45  
1264 København k  
**Dinamarca**

Tel: 4533928400  
Fax : 4533110415  
E-mail: ftrr@ftrr.dk  
WWW: <http://www.ftrr.dk>

Court of Audit  
of The Republic of Slovenia  
61000 Ljubljana  
Prežihova 4  
**Eslovenia**

Tel: 386 61 178 5803  
Fax: 386 61 178 5891

Tribunal de Cuentas  
Fuencarral 81  
28004 Madrid  
**España**

Tel: 3491-4460466  
Fax: 3491-5933894  
E-mail: tribunaleta@tcu.es

The State Audit Office of Estonia  
Narva Mnt. 4  
EE0100 Tallinn  
**Estonia**

Tel: 372 6 400700 - 400721  
Fax : 372 6616012  
E-mail: riigikontroll@sao.ee  
WWW: <http://www.sao.ee>

Accounts Chamber of The  
Russian Federation  
Zubovskaya Street 2  
119121 Moscow  
**Federación Rusa**

Tel: 70 95 2960143  
Fax : 70 95 2960246  
E-mail: sjul@gov.ru

State Audit Office  
Annankatu 44  
00100 Helsinki  
**Finlandia**

Tel: 358922854275  
Fax : 358922854220  
E-mail: kirjaamo@vtv.fi

Cour des Comptes  
13, Rue Cambon  
75100 Paris Rp  
**Francia**

Tel: 33142989500  
Fax : 33142989602

Chamber of Control of The  
Republic of Georgia  
D. Agmashenebeli Ave. 103  
Tbilisi 380064  
**Georgia**

Tel: 995 32 952899  
Fax: 995 32 968271  
E-mail: chamber@access.sanet.ge

Supreme Court of Audit of Greece  
34, Patission Str.  
106 82 Athens  
**Grecia**

Tel: 3013810211 / 3013840129  
Fax : 3013800526

State Audit Office  
Apoczai Csere Janos Utea 10  
1052 Budapest  
**Hungria**

Tel: 361 3188799  
Fax : 361 3384710

Office of the Comptroller and Auditor General  
Dublin Castle  
Dublin 2  
**Irlanda**

Tel: 3531 6793122  
Fax : 3531 6793288

Ríkisendurskodun  
Skulagata 57  
150 Reykjavik  
**Islandia**

Tel: 3545614121  
Fax : 3545624546  
E-mail: Gretar@rikisend.althingi.is  
WWW: <http://www.rikisend.althingi.is/>

Corte dei Conti  
Via Biainmonti 25  
00195 Roma  
**Italia**

Tel: 390638762477  
Fax : 390632657030

The State Audit Office  
Republic of Latvia  
26 Valdemara Street  
Riga, LV 1937  
**Letonia**

Tel: 371 (7) 286489  
Fax: 371 (7) 283466  
E-mail: lrvk@lrvk.gov.lv  
WWW: <http://www.lrvk.gov.lv>

Landtag des Fürstentums  
Kirchstrasse 10  
FL-9490 Vaduz  
**Liechtenstein**

Tel: 4175 2366571  
Fax : 4175 2366580

State Control  
of The Republic of Lithuania  
Pamenkalnio 27  
2669 Vilnius  
**Lituania**

Tel: 370 2621646  
Fax : 370 2625092

Chambre des Comptes  
2, Av. Monterey  
L-2163 Luxembourg  
**Luxemburgo**

Tel: 352474456 - 1  
Fax : 352474456 - 242

Tribunal de Cuentas Europeo  
12, Rue Alcide de Gasperi  
L-1615 Luxembourg  
**Luxemburgo**

Tel: 35243981  
Fax : 352439846430  
E-mail: info@eca.eu.int  
WWW: <http://www.eca.eu.int>

National Audit Office  
Notre Dame Revelin  
Floriana CMR 02  
**Malta**

Tel: 356 224013  
Fax : 356 220708  
E-mail: joseph.g.galea@magnet.mt.

Curtea de Conturi  
A Republicii Moldova  
2073 Or. Chisinau  
B-Rd Stefan Cel Mare, 105  
**Moldavia**

Tel: 373 (2) 23 36 69  
Fax: 373 (2) 24 86 10

Contrôle Général des Dépenses  
Ministère d'Etat - Place de La Visitation  
B.P. 522  
Monaco Me 98000  
**Monaco**

Tel: 377 93158237  
Fax : 377 93154081

Riksrevisjonen  
P. O. Box 8130 Dep  
N-0032 Oslo  
**Noruega**

Tel: 4722 241000  
Fax : 4722 241001

Algemene Rekenkamer  
Lange Voorhout 8  
NL 2500 Ee Gravenhage  
**Países Bajos**

Tel: 31703424344  
Fax: 31703424130  
E-mail: BIZ@Rekenkam.nl  
WWW: <http://www.rekenkamer.nl>

Najwyższa Izba Kontroli  
P.O. Box P-14  
00-950 Warszawa 1  
**Polonia**

Tel: 4822 8 254481  
Fax : 4822 8 250792  
E-mail: nik@nik.gov.pl  
WWW: <http://www.nik.gov.pl>

Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1094 Lisboa Codex  
**Portugal**

Tel: 35117972863  
Fax : 35117970984

National Audit Office  
157-197 Buckingham Palace Road  
Victoria  
London SW1W 9SP  
**Reino Unido**

Tel: 441717987000  
Fax : 441717987466  
E-mail: nao@gnet.gov.uk  
WWW: <http://www.open.gov.uk/nao/home.htm>

Supreme Audit Office  
Jankovcova 63  
170 04 Praha 7  
**República Checa**

Tel: 420 2 33045500  
Fax : 420 2 66710671  
E-mail: lubomir.volcnik@nku.cz

Supreme Audit Office  
of The Slovak Republic  
Priemyselná 2  
SK 824 73 Bratislava  
**República Eslovaca**

Tel: 421 7 55423069  
Fax: 421 7 55423005

Curtea de Conturi a României  
22-24, Lev Tolstoi St.  
Sect. 1, Bucarest  
**Rumania**

Tel: 401 2301377  
Fax : 401 2301364

Riksrevisionsverket  
Drottninggatan, 89  
S-104 30 Stockholm  
**Suecia**

Tel: 4686904000  
Fax: 4686904123  
E-mail: int@rrv.se  
WWW: <http://www.rrv.se>

Contrôle Fédéral des Finances  
de La Confédération Suisse  
Mombijoustrasse 51A  
3003 Bern  
**Suiza**

Tel: 41313231111  
Fax: 41313231100  
E-mail: sekretariat@efk.admin.ch

Turkish Court of Accounts  
Sayıştay Baskanligi  
06100 Ankara  
**Turquia**

Tel: 90 312 311 2328  
Fax: 903123106545  
E-mail: saybsk.3@turnet.net.tr

The Accounting Chamber of Ukraine  
7 Mykhailo Koitsybynsky, Kiev  
Kiev-30, Ukraine, GSP 252601  
**Ucrania**

Tel : 380 44 224 26 64  
Fax : 380 44 224 05 68  
E-mail: rp@ac - rada.gov.ua.



**EUROSAI**

Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa  
European Organisation of Supreme Audit Institutions  
Organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Europe  
Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden  
Европейская Организация Высших Контрольных Органов