

PRIMERA PARTE

El control fiscal en los Estados Americanos

Capítulo I

Breve concepto del control fiscal	13
---	----

Capítulo II

Las entidades fiscales y el régimen constitucional de los Estados Americanos	27
--	----

PRIMERA PARTE

EL CONTROL FISCAL EN LOS ESTADOS AMERICANOS

CAPÍTULO I

BREVE CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL

Por contralor, de acuerdo con los conceptos emitidos por Rafael Bielsa, debe entenderse el acto contable o técnico “que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la *conveniencia* o la *legalidad* de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos”.¹

Los tratadistas del Derecho Financiero están acordes en afirmar que la ejecución de la ley del presupuesto está sujeta a tres especies de contralor, atendiendo al poder que lo realiza: *a)* el contralor administrativo, que lo lleva a cabo la misma Administración Pública, esto es, el poder que ejecuta la ley; *b)* el contralor jurisdiccional, que debe cumplirlo un órgano segregado de la administración; y, *c)* el contralor legislativo, que es una atribución del Congreso, en virtud del principio, consagrado en la mayor parte de los ordenamientos constitucionales, que establece que al órgano legislativo corresponde la función suprema de vigilar la Hacienda Pública.

En otras palabras, y de acuerdo con la opinión de Giuliani Fonrouge,² en el presupuesto se observan cuatro ciclos o fases de evolución: preparación, sanción, ejecución y control, que consisten en lo siguiente:

1. *Preparación del presupuesto*: Esta tarea está encomendada normalmente al poder ejecutivo por medio de un órgano especializado del Ministerio o Secretaría de Hacienda o de Finanzas Públicas (Departamento de Presupuesto o Contaduría).

2. *Sanción del presupuesto*: Ésta es, especialmente en los regímenes democráticos y representativos, una función del órgano legislativo. En otras palabras, es al Congreso al que corresponde la misión de aprobar o desechar el presupuesto. Esta tarea la realiza, en la mayor parte de los sistemas constitucionales americanos, la Cámara de Representantes o Diputados.

¹ Rafael Bielsa: *Derecho fiscal*. Buenos Aires, 1952.

² Giuliani Fonrouge: *Derecho financiero*. Buenos Aires, 1962.

3. *Ejecución del presupuesto*: Es una labor encomendada al poder ejecutivo, y suele denominarse control interno del presupuesto. Esta tarea la realizan conjuntamente las diversas entidades del Estado, en combinación con la Contaduría General de la Nación y la Tesorería General de la Nación.

4. *Control del presupuesto*: El control del presupuesto reviste, a su vez, dos fases: uno es el control administrativo, y otro es el control parlamentario. El primero, o sea el administrativo, se subdivide en control interno, a cargo del órgano contable del Ministerio o Secretaría de Hacienda o de Finanzas, y control externo, al cuidado de un órgano especializado de la Administración Pública con autonomía funcional, denominado generalmente Contraloría o Tribunal de Cuentas, según el sistema que se siga. Y el control parlamentario es función del órgano legislativo, el cual realiza esta atribución mediante la revisión *a posteriori* de la cuenta pública.

La fiscalización de la cuenta pública por parte del poder legislativo es uno de los requisitos *sine qua non* de existencia de un régimen democrático y representativo. En otras palabras, los ciudadanos, que tienen la obligación de pagar tributos al Estado, tienen también el correlativo derecho de vigilar la Hacienda Pública por medio de los órganos de control.

Pero el control fiscal es también uno de los elementos de existencia del Estado de Derecho. La vigilancia del tesoro público es una de las funciones esenciales de organización del Estado moderno, y la facultad controladora, como actividad tanto de control preventivo como *a posteriori* se lleva a cabo por el respectivo órgano por mandato del orden constitucional y de la ley.

Ahora bien, existen dos sistemas principales en materia de control de presupuesto, de acuerdo con la práctica seguida en la mayor parte de los países: uno es el *sistema legislativo o inglés*, y el otro es el *sistema jurisdiccional o francés*. Hay, sin embargo, un tercer sistema, según la opinión de Buck, denominado *control político-partidario*, como es el que impera en la Unión Soviética, y según el cual el partido comunista tiene a su cargo el examen de las cuentas y el control general de ejecución del presupuesto.

a) *Sistema Legislativo o Inglés*: En el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el control fiscal lo lleva a cabo directamente el parlamento. La función técnica está a cargo del *Department of Exche-*

quer and Audit, que fue creado legalmente en 1832 y concebido anteriormente por Gladstone. Este departamento es independiente de la tesorería y está a cargo del *Comptroller and Auditor General*, nombrado por la Corona, pero que tiene la categoría de "officer" de la Cámara de los Comunes. Ahora bien, el control parlamentario *a posteriori* lo lleva a cabo el *Public Accounts Committee*, de la Cámara de los Comunes, compuesto por quince miembros elegidos entre los distintos partidos y cuya presidencia es confiada a un miembro de la oposición.

El sistema que prevalece en los Estados Unidos de América es de estructura británica, pero adaptado a la realidad norteamericana. El *Budget and Accounting Act*, de 1921, estableció el régimen de control imperante: la *General Accounting Office* es una entidad independiente del poder ejecutivo y responsable directamente ante el Congreso, que encabeza el *Comptroller General*, nombrado por el presidente de la República con aprobación del Senado y por un periodo de quince años. Independientemente de la función administrativa del Contralor, ambas cámaras —la de Senadores y la de Representantes— ejercen, por medio de sus respectivas comisiones, el supremo control de vigilancia de las finanzas públicas.

b) *Sistema Jurisdiccional o Francés*: El sistema francés está estructurado sobre la base de una Corte de Cuentas (o Cámara de Cuentas), que es un tribunal independiente investido de funciones jurisdiccionales. El control interno está a cargo del Ministerio de Finanzas y el control *a posteriori* al cuidado del órgano legislativo.

La Corte de Cuentas fue creada por Napoleón I en 1807, y está integrada por funcionarios inamovibles, con categoría de magistrados. Cumple también una labor de orden administrativo no jurisdiccional. El parlamento, en todo caso, tiene "el control supremo de la acción gubernativa"; pero el Tribunal de Cuentas le auxilia en la verificación de las cuentas.

En Italia, la Corte de Cuentas, que deriva su *status* de la Constitución, tiene como misión específica "el control preventivo de la legitimidad sobre los actos del poder ejecutivo, y también el posterior sobre la gestión presupuestaria del Estado". Un tipo de control similar existe en otros países europeos, tales como Bélgica y Holanda.

En el Japón, el Tribunal de Cuentas, que no tiene vinculación con la Dieta, examina anualmente todas las cuentas de la administración referente a recursos, gastos y propiedades del Estado.

Como se verá más adelante, en algunos países americanos hay también

Tribunales de Cuentas. Tal es el caso de Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, Haití y Nicaragua. En Uruguay existe también el Tribunal de Cuentas, pero no tiene funciones jurisdiccionales.

En España, el órgano de comprobación o fiscalización posterior es el Tribunal de Cuentas, que fue creado en 1828 por el ministro López Ballesteros, de Fernando VII.³ El órgano de intervención y fiscalización previa es la Intervención General del Estado.

Si bien, en la mayor parte de los pueblos del Nuevo Mundo existieron en los primeros años Tribunales de Cuentas, sin embargo, tales tribunales no ejercieron una función fiscalizadora en representación y para servicio de los gobernadores, sino que su objetivo primordial fue la custodia de la hacienda real. Por manera que no se trataba de auténticos órganos de control, sino más bien de entidades tuteladoras de los bienes e intereses del régimen colonial.

Desde que las Repúblicas Americanas iniciaron su vida independiente, sus sistemas constitucionales, en términos generales, establecieron el principio fundamental de que la función suprema de aprobar y revisar la cuenta pública corresponde al poder legislativo. Este principio se ha mantenido vigente hasta nuestros días, como puede colegirse después de una revisión de las Constituciones de los Estados Americanos y de sus legislaciones sobre los órganos de control jurídico-financiero.

Las primeras Constituciones de las Repúblicas Americanas consagraron, como principio rector, la fiscalización de la Hacienda Pública por el Congreso. Así, por ejemplo, el párrafo VIII del artículo 50 de la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824, impone al Congreso la facultad de "fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno".⁴

Las Constituciones de las Repúblicas Americanas establecieron, pues, que si a la Administración Pública correspondía la organización y estructuración de la cuenta pública, al órgano legislativo le tocaba la tarea de revisar, en nombre del pueblo, dicha cuenta y de constatar su legalidad. Surgió, así el concepto del control preventivo de la Hacienda Pública, a cargo del órgano ejecutivo, y del control *a posteriori*, al cuidado del órgano legislativo.

En efecto, de la revisión de algunos ordenamientos constitucionales de

³ Ver *Principios de Hacienda*, por Eheber-Boesler, Barcelona, 1954. Ver también *Principios de Hacienda Pública*, por Luigi Enaudi, Madrid, 1948.

⁴ *Las constituciones de México*, por José Ignacio Morales. Editorial Puebla, México, 1957.

las Repúblicas Americanas se desprende que el principio de fiscalización se mantiene vigente, aunque, en algunos ordenamientos, por mandato de la Constitución o de la ley, la potestad controladora se ha delegado en un órgano autónomo y descentralizado de la Administración Pública, denominado generalmente Contraloría o también, aunque excepcionalmente, Tribunal de Cuentas.

El párrafo 7º del artículo 67 de la Constitución de la Nación Argentina, de 1860, da atribuciones al Congreso para: "Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión."⁵

El párrafo 11 de la Constitución Política de Bolivia, de 1967 fija, como una de las atribuciones del Poder Legislativo, la de "aprobar anualmente la cuenta de gastos e inversiones que debe presentar el Ejecutivo en la primera sesión de cada Legislatura".⁶

El párrafo 8 del artículo 46 de la Constitución del Brasil, de 1967, da atribuciones al Poder Legislativo para "*julgar as contas do Presidente de República*".⁷

El párrafo 3 del artículo 102 de la Constitución Política de la República de Colombia, de 1886, concede facultades a la Cámara de Representantes para "examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro, que le presente el Contralor".⁸

El párrafo 11 del artículo 121 de la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, enuncia, como una de las facultades de la Asamblea Legislativa, "Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República."⁹

El párrafo c) del artículo 121 de la Ley Fundamental de la República de Cuba, de 1959, atribuye, como una de las facultades no delegables

⁵ Constitución de la Nación Argentina, sancionada por el Congreso General Constituyente el 1º de mayo de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional *ad hoc* el 25 de septiembre de 1860 y con las reformas de 1866, 1898 y 1957. Publicación de la Secretaría del Senado de la Nación. Buenos Aires, 1958.

⁶ Constitución Política del Estado de Bolivia, sancionada y promulgada el 2 de febrero de 1967. Gaceta Oficial de Bolivia, segunda edición, La Paz, 1967.

⁷ *Constituição do Brasil*. Publicada en *Diário Oficial* de 24 de janeiro de 1967.

⁸ Constitución Política de Colombia de 1886, con las reformas de carácter permanente, introducidas hasta el Acto Legislativo número 1, de 1947, inclusive, y con las siguientes modificaciones: Plebiscito 1º de diciembre de 1957, Decreto Legislativo número 247, de octubre 4 de 1957 y 251 de octubre 9. Ministerio de Gobierno. Bogotá, 1962.

⁹ Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949. Asamblea Legislativa, Imprenta Nacional, 1965.

del Consejo de Ministros como órgano legislativo, la de "Discutir y aprobar los presupuestos de gastos, inversiones e ingresos del Estado."¹⁰

El párrafo 1º del artículo 43 de la Constitución Política de Chile, de 1925, da facultad exclusiva al Congreso para "aprobar o reprobamos anualmente la cuenta de inversión de los fondos destinados para los gastos de la administración pública que debe presentar el Gobierno".¹¹

La Constitución Política de la República del Ecuador, de 1967, en el párrafo 6º del artículo 134, confiere facultades a la Cámara de Diputados para fiscalizar los actos del gobierno. El artículo 161 confía al Congreso la aprobación del presupuesto.¹²

El párrafo 17 del artículo 47 de la Constitución de la República de El Salvador, de 1962, dispone que corresponde a la Asamblea Legislativa "Decretar el Presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública" . . .¹³

La sección 8 del artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos de América, de 1787, dice que "El Congreso tendrá facultad: para imponer y recaudar contribuciones, derechos, impuestos y arbitrios" . . .¹⁴

El párrafo 4º del artículo 170 de la Constitución de la República de Guatemala, de 1965, da facultades al Congreso para "aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y la justificación de todos los ingresos y egresos de la Hacienda Pública, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior".¹⁵

El artículo 154 de la Constitución de la República de Haití, de 1964, da facultades al órgano legislativo para aprobar las cuentas públicas.¹⁶

El párrafo 29 del artículo 181 de la Constitución de la República de

¹⁰ Ley Fundamental de la República de Cuba, promulgada en La Habana el 5 de mayo de 1959 y con las modificaciones hasta 1964. Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, La Habana, Cuba, 1964.

¹¹ Constitución Política de la República de Chile, promulgada el 18 de septiembre de 1925, con las modificaciones de 1943, 1957 y 1959. Editorial Nascimento, Santiago de Chile, 1964.

¹² Constitución Política de la República del Ecuador, sancionada y publicada el 25 de mayo de 1967, Registro Oficial, año 1, número 133, Quito, 1967.

¹³ Constitución Política de El Salvador, de 8 de enero de 1962. Publicaciones del Ministerio del Interior. San Salvador, 1965.

¹⁴ Constitución de los Estados Unidos de América, de 1787. Traducción de Ignacio Rivera, Secretario del Tribunal Supremo de Puerto Rico. En *Estado libre asociado de Puerto Rico. Sus documentos y símbolos*. Departamento de Estado, San Juan, 1960.

¹⁵ Constitución de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 15 de septiembre de 1965. Publicaciones del Ministerio de Gobernación. Guatemala, C. A., 1965.

¹⁶ *Constitution de la Republique d'Haiti*, promulgada el 25 de mayo de 1964. Imprimerie de l'Etat. Port-au-Prince, Haití, 1964.

Honduras, de 1965, confiere atribuciones al Congreso Nacional para "aprobar anualmente el presupuesto general de Egresos e Ingresos, tomando como base el proyecto que remita el Poder Ejecutivo, y resolver sobre su modificación".¹⁷

El párrafo xxviii del artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, da facultades al Congreso "para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas".¹⁸

El párrafo 9 del artículo 148 de la Constitución Política de Nicaragua, de 1950, da al Congreso la siguiente atribución: "Establecer los ingresos nacionales y fijar los gastos de la Administración. En cada legislatura se votará el presupuesto general de unos y otros."¹⁹

El párrafo 21 del artículo 118 de la Constitución de la República de Panamá, de 1946, dice que compete a la Asamblea Nacional "Decretar los gastos de la administración en vista del proyecto de presupuesto que le presente el Ejecutivo, aprobándolo con o sin modificaciones."²⁰

El párrafo 6º del artículo 149 de la Constitución de la República del Paraguay, de 1967, da facultades al Congreso para "Sancionar anualmente la ley del Presupuesto General de la Nación."²¹

El párrafo 5º del artículo 123 de la Constitución de la República del Perú, de 1923, da atribuciones al Congreso para "Imponer contribuciones y suprimir las establecidas; sancionar el presupuesto; aprobar o desaprobar la Cuenta General de la República que anualmente presente el Poder Ejecutivo, y aprobar los presupuestos de los Consejos Departamentales" . . .²²

El párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución de la República Dominicana, de 1966, da al Congreso facultades para "aprobar o desaprobar,

¹⁷ Constitución de la República, Decreto número 20 de la Asamblea Nacional Constituyente, de 1965. "Tito-Lito". "Ariston", Tegucigalpa, D. C., 1965.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917. Colección Porrúa. Vigésima novena edición. México, D. F., 1965.

¹⁹ Constitución Política de 1º de noviembre de 1950 y sus reformas. Talleres Nacionales. Managua, D. N., 1958.

²⁰ Constitución de la República de Panamá, de 1º de marzo de 1946. Editora Panameña, S. A. Panamá, 1965.

²¹ Constitución de la República del Paraguay, promulgada el 25 de agosto de 1967. Imprenta Nacional, Ministerio del Interior, Asunción, 1967.

²² Constitución de la República del Perú, sancionada el 29 de marzo de 1933, con las modificaciones introducidas en 1936, 1939 y 1955. Editorial Mercurio, Lima, Perú, 1965.

con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo".²³

La Constitución de la República del Uruguay, de 1967, en el párrafo 5º del artículo 85, da facultades a la Asamblea General para "aprobar o reprobado, en todo o en parte, las cuentas que presente el Poder Ejecutivo".²⁴

El artículo 158, párrafo 5º de la Constitución de Venezuela de 1961, dispone que son atribuciones privativas de cada uno de los cuerpos legislativos: "Acordar y ejecutar su presupuesto de gastos con base a la partida anual que se fije en la ley respectiva."²⁵

Empero, "el reconocimiento general de la ineficacia y paulatina decadencia del control legislativo *a posteriori* ha originado en los últimos años una tendencia hacia la creación de organismos y medios que hagan factible el control durante la ejecución del presupuesto".²⁶

En efecto, el perfeccionamiento de los sistemas de control tiene lugar sólo hasta el presente siglo, en que aparecen las entidades fiscalizadoras como instituciones autónomas y especializadas, creadas por la Constitución y responsables ante el órgano legislativo, investidas de poderes específicos para comprobar los gastos e inversiones tanto de fondos como de bienes de todas las oficinas públicas y entidades administrativas, de la misma manera que sobre las cuentas y operaciones concernientes a dichos fondos y bienes.

Así, por ejemplo, si en Chile fue creado el Tribunal de Cuentas en 1870, sólo hasta 1927 apareció la moderna Contraloría General de la República como entidad fiscalizadora autónoma. En los Estados Unidos de América, el Congreso creó en 1921 la Contraloría para fiscalizar, en nombre del órgano legislativo, la Hacienda Pública.

En México, la Ley de Secretarías de Estado, de 25 de diciembre de 1917, creó el Departamento de Contraloría de la Federación como una entidad autónoma encargada de llevar la contabilidad de la nación, efectuar la glosa de todo tipo de cuentas, intervenir en las operaciones de la deuda externa y llevar las relaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.

²³ Constitución de la República Dominicana, dada y proclamada en Santo Domingo el 28 de noviembre de 1966. Impreso en la Junta Central Electoral. Santo Domingo, D. N., 1966.

²⁴ Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967. *Cuadernos de Síntesis*, Montevideo, enero de 1967.

²⁵ Constitución de Venezuela, de 23 de enero de 1961. Imprenta Nacional. Caracas, 1961.

²⁶ Carlos M. Giuliani Fonrouge: *Derecho financiero*. Buenos Aires, 1962.

En la mayor parte de los países americanos, asimismo, se han organizado contralorías, al punto de que actualmente tienen los siguientes: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico y Venezuela.

Otros países, tales como Argentina, Brasil, Cuba, Nicaragua y Uruguay mantienen aún los antiguos Tribunales de Cuentas. Haití tiene una entidad denominada *Cour Supérieure des Comptes*. En El Salvador se le denomina Corte de Cuentas de la República.

La República Dominicana cuenta con una Contraloría General, bajo la dependencia del Ejecutivo y con una Cámara de Cuentas permanente y de carácter técnico, que tiene, entre otras funciones, la de examinar las cuentas generales y particulares de la República.

Sólo México no tiene Contraloría de la Federación ni Tribunal de Cuentas, sino una entidad auxiliar del Congreso, denominada la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia de la Cámara de Diputados, a la cual corresponde la revisión *a posteriori* de la cuenta pública.

Pero si todas las Repúblicas Americanas tienen, cada una, su entidad fiscalizadora, sin embargo, no todas ellas responden a un solo patrón, sino que cada institución tiene sus propias características y un régimen jurídico diferente, como podrá verse al revisar los ordenamientos constitucionales y las leyes orgánicas. En otras palabras, hay países americanos que practican el sistema parlamentario o inglés, otros que siguen el sistema jurisdiccional o francés, y un tercer grupo que combina los tipos de control jurídico-financiero.

Después de revisar las Constituciones de los Estados Americanos, se desprende, empero, que sí existe un tipo de entidad fiscalizadora, que bien podría ser llamado "tipo ideal", que prevalece en la mayor parte de ellos. Tal "tipo ideal" es, en efecto, la Contraloría como un órgano autónomo, descentralizado y técnico de la Administración, con carta de ciudadanía dentro de la Constitución, al que corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

Este "tipo ideal" de entidad fiscalizadora tiene, de acuerdo con las funciones que le atribuyen los distintos ordenamientos constitucionales, las siguientes tareas generales: *a)* fijar anualmente el presupuesto de gastos de la administración; *b)* fiscalizar directamente el cumplimiento del presupuesto; *c)* vigilar las cuentas de los responsables por fondos y otros bienes públicos y las de los administradores de las entidades autónomas; *d)* revisar la legalidad de los contratos, jubilaciones, retiros y

pensiones; e) llevar las cuentas generales de la nación; f) prescribir los métodos de contabilidad de todas las dependencias oficiales; y, g) fiscalizar la gestión financiera de la Administración. Este tipo de entidad fiscalizadora aparece como un intermediario entre la administración y el órgano legislativo, ante el cual es responsable. Además, en mayor o menor grado, estas entidades fiscalizadoras están investidas de potestades de control, inspección, investigación y reglamentaria.

Las entidades fiscalizadoras están constituidas como órganos autónomos y descentralizados, por mandato de la Constitución, en los siguientes Estados Americanos: La Contraloría General de la República, en Bolivia; la Contraloría General de la República, en Costa Rica; la Contraloría General de la República, en Chile; la Contraloría General del Estado, en Ecuador; la Corte de Cuentas de la República, en El Salvador; la Contraloría de Cuentas, en Guatemala; la Corte Superior de Cómputos, en Haití; la Contraloría General de la República, en Panamá; la Contraloría General de la República, en Perú, y el Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay, que no tiene funciones jurisdiccionales a pesar de su nombre. El Tribunal de Cuentas de la Nación Argentina, aunque carece de *status* constitucional, goza de independencia técnica y funcional.

En los siguientes países las entidades fiscalizadoras tienen, además, como en el sistema francés, funciones jurisdiccionales: el Tribunal de Cuentas de la Nación Argentina, el Tribunal de Costas del Brasil, el Tribunal de Cuentas de Cuba, la Contraloría General del Estado del Ecuador, la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, la Corte Superior de Cómputos de Haití, el Supremo Tribunal de Cuentas de Nicaragua y el Tribunal de Cuentas del Paraguay.

En la República Dominicana el control jurídico financiero reviste dos fases: el control preventivo de la hacienda pública está a cargo del órgano ejecutivo, que lo ejerce a través de la Contraloría y Auditoría General, bajo la Secretaría de Estado de Finanzas; y el control *a posteriori*, que está a cargo de la Cámara de Cuentas, que tiene carácter técnico principalmente, en el desempeño de su función de "examinar las cuentas generales y particulares de la República". Esta Cámara de Cuentas, además, presenta al Congreso en la primera legislatura ordinaria de cada año el informe respecto de las cuentas del año anterior.

Ahora bien, hay otros países americanos donde los organismos fiscalizadores corresponden enteramente al molde parlamentario o inglés por ser órganos auxiliares directos del Poder Legislativo, que ejercitan el control externo y *a posteriori* de la Hacienda Pública. Éste es el caso de

Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos de América, Honduras y Venezuela.

En Colombia, sin embargo, la Contraloría General de la República depende directamente de la Cámara de Representantes, y a ella corresponde la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración. En Costa Rica, la Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa, pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores. En los Estados Unidos de América, el contralor fiscaliza, en nombre del Congreso, la Hacienda Pública. En Honduras, la fiscalización *a posteriori* de la cuenta pública está a cargo de un organismo auxiliar del Poder Legislativo, denominado Contraloría General de la República, que se rige por su ley orgánica, pero que tiene independencia funcional y administrativa (artículo 289 de la Constitución). En Venezuela, la Contraloría General de la República es el órgano auxiliar del Congreso en su función de control de la Hacienda Pública, que goza de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones (artículo 226 de la Constitución).

México pertenece al sistema parlamentario o inglés por cuanto es a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de la Cámara de Diputados, a la que corresponde constitucionalmente el examen de la cuenta anual que presenta el Poder Ejecutivo al Congreso y la glosa de dicha cuenta.

Cabe observar, sin embargo, que en Colombia se desnaturaliza la teoría del control fiscal al centralizarlo en un órgano directo de la Cámara de Representantes, sin autonomía, como es la Contraloría General de la República, a la que corresponde la vigilancia de la gestión fiscal de la administración, tanto en su fase preventiva como *a posteriori*, privando así a la Administración Pública de una de sus funciones primordiales. La Contraloría, en efecto, lleva también las cuentas generales de la nación, prescribe los métodos de contabilidad pública, vigila a los empleados públicos y revisa y fenece las cuentas de los responsables del erario.

Mas si lo anterior constituye una desnaturalización de la función fiscalizadora, que pone en peligro la función administrativa, también constituye un exceso y una desnaturalización de la función fiscalizadora el hecho de que el monopolio de la función controladora de la Hacienda Pública, tanto en su fase de control preventivo como de control *a posteriori*, esté en manos de un órgano bajo la dependencia directa del Poder Ejecutivo, sin autonomía e independencia funcionales.

La práctica constitucional y legislativa de la mayor parte de los países americanos se inclina por la centralización de la función controladora *a posteriori* en un organismo totalmente autónomo y descentralizado, sin

perjuicio o en detrimento de la suprema función revisora de la Hacienda Pública conferida constitucionalmente al Congreso.

Por supuesto, que algunos ordenamientos constitucionales han investido también de facultades jurisdiccionales a sus entidades fiscalizadoras. Esto constituye, igualmente, una desnaturalización de la función de control, por cuanto es el órgano judicial, ajeno a la Administración, al que debe corresponder la resolución de todos los delitos y controversias que resultaren de la función fiscalizadora de la Hacienda Pública. Es decir, para una sana aplicación de la función controladora es preciso separar el aspecto puramente administrativo de los aspectos judiciales, con base en la teoría de división y coordinación de las ramas del poder público.

Lo ideal sería que las Repúblicas Americanas, que ahora buscan los senderos de su integración económica, tratasen de armonizar sus disposiciones constitucionales y sus legislaciones en cuanto a las entidades fiscalizadoras se refiere.

La celebración del Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras, en Caracas (1963), y el Segundo, en Santiago de Chile (1965), constituyen esfuerzos encaminados al noble objetivo de alcanzar un mayor perfeccionamiento y unidad de sus instituciones fiscalizadoras, "que les permita no sólo adaptarse a las actuales condiciones sociales, sino también abrir nuevos cauces al progreso y a la convivencia pacífica de la comunidad latinoamericana". La creación misma del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) responde, a nuestro juicio, a la misma necesidad imperiosa.

En efecto, el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) fue creado con el propósito de cumplir funciones de investigación científica especializada, así como para desarrollar, además, tareas de estudio, información, asesoría y coordinación entre los organismos fiscalizadores del Continente Americano. Su Carta Constitutiva le fija estos propósitos: ²⁷

Promover y realizar estudios sistemáticos en materia de control fiscal, entendiéndose por tal toda actividad encaminada a la vigilancia y fiscalización de los actos de la Administración Pública, en los campos jurídico, financiero y contable.

Recopilar los trabajos realizados en cada país en materia de organiza-

²⁷ Carta Constitutiva del Instituto Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras (ILACIF), aprobada en el Segundo Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras. Santiago de Chile, 1965.

ción administrativa y control fiscal, para difundirlos en las naciones latinoamericanas.

Actuar como centro de información y asesoría técnica al servicio de los países miembros.

Promover el canje de experiencias técnicas en los ramos de su actividad específica.

Servir como organismo de enlace entre las instituciones de control de las naciones afiliadas, atendiendo consultas y promoviendo el intercambio de especialistas.

Establecer contactos de carácter científico y técnico con los demás institutos especializados en control, que funcionen en otras regiones del mundo.

Orientar el adiestramiento y especialización del personal que va a cumplir tareas técnicas de control.

Coordinar la realización de estudios especiales que sean solicitados por cada nación o grupo de naciones del Hemisferio.

Quizás no esté lejano el día en que cada una de las Repúblicas del Continente Americano pudiera contar con una Contraloría que, basada en las condiciones particulares de cada país, revistiera, al propio tiempo, las cualidades enunciadas tanto en las recomendaciones como en las conclusiones finales del II Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras (Santiago de Chile, 1965), que se reproducen como los anexos I y II del presente estudio.

Es decir, que la autonomía funcional y económica de las Entidades de Control, como Órganos de Administración, reclama, en primer término, el reconocimiento de la Constitución Política de cada Estado, "como requisito indispensable para que la fiscalización que ejercen se desarrolle en el plano de objetividad, armonía e independencia necesarias para el adecuado cumplimiento de sus labores". En segundo término: "Las Entidades de Control deben hallarse investidas de todas las potestades necesarias para el eficiente desarrollo de su actividad fiscalizadora de acuerdo con la legislación de cada país."

¡Qué duda cabe que el control fiscal es más necesario que nunca, no sólo para tutelar el patrimonio del Estado y vigilar la inversión pública, así como también para preservar el orden jurídico contra la anarquía o los abusos. Pero, ante todo, el control fiscal es indispensable en la augusta tarea de supervisar el cumplimiento de las metas del desarrollo y del progreso!

CAPÍTULO II

LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS Y EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Como ha quedado asentado en el capítulo anterior, las Repúblicas Americanas consagran en sus sistemas constitucionales, basados en el régimen democrático y representativo, el principio fundamental de que la suprema función revisora de la Hacienda Pública corresponde al órgano legislativo, el cual la ejerce, ordinariamente, a través de una Comisión de la Cámara de Representantes.

Se ha visto, además, que si bien cada una de las Repúblicas Americanas tiene su respectiva entidad fiscalizadora, sin embargo no responden todas ellas, en su conjunto, a un solo patrón, sino que cada institución tiene sus propias características. En otras palabras, como se ha dicho, hay unos países que practican el sistema parlamentario, otros que siguen el sistema jurisdiccional, y un tercer grupo combina los tipos inglés y francés de control jurídico-financiero.

Después de revisar las Constituciones de los diferentes Estados Americanos (sin incluir, por supuesto, a Barbados, Jamaica, Trinidad y Tobago, Surinam, Canadá y Guyana), se desprende, empero, que sí existe un “tipo ideal” de entidad fiscalizadora, que responde al nombre de Contraloría, como órgano autónomo, descentralizado y técnico de la Administración, al que corresponde, por delegación del parlamento, el control, vigilancia y fiscalización de la Hacienda Pública. En otras palabras, el control de la Hacienda Pública, sin detrimento de la función revisora que compete al Congreso, ha derivado hacia una institución especializada y autónoma.

A continuación, y por orden alfabético, se hará una sucinta referencia en torno al régimen legal, y sólo en cuanto se refiere al control jurídico-financiero, de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

1. *Argentina*: En la República Argentina, como en la mayor parte

de los países americanos, existe una distinción entre el control administrativo, encomendado a la Contaduría General de la Nación, y el control parlamentario, encomendado al Tribunal de Cuentas de la Nación.

El Tribunal de Cuentas de la Nación Argentina carece de *status* constitucional. Fue creado por Decreto-Ley número 23.354, de 1956, sobre contabilidad del Estado. Se trata de un órgano que goza de independencia funcional, con atribuciones jurisdiccionales y administrativas, y controlado, a su vez, por el Congreso.

El Tribunal de Cuentas elabora el proyecto de presupuesto anual (aunque debe someterlo al Poder Ejecutivo por intermedio de la Secretaría de Hacienda); autoriza y aprueba sus gastos; se da su propio reglamento; designa y remueve su propio personal; se dirige “directamente” a los poderes públicos nacionales; aplica sanciones —apercibimiento y multas— por “falta de respeto o desobediencia a sus resoluciones”; y presenta directamente al Congreso, antes del 31 de mayo de cada año, la memoria de su gestión.²⁸

Corresponde al Tribunal de Cuentas el control externo de la marcha general de la administración nacional y de las haciendas paraestatales, la fiscalización y vigilancia de las operaciones financiero-patrimoniales, así como también la fiscalización de las empresas estatales y de las entidades de derecho privado en las cuales tenga intervención el Estado, a cuyo efecto tiene la obligación de analizar los actos administrativos de carácter financiero. Ejerce, además, un control de legalidad de los actos y personas vinculados a la actividad financiera del Estado.

De acuerdo con el sistema constitucional argentino, el control de la ejecución del presupuesto por el Poder Legislativo, constituye la etapa final del proceso vital del presupuesto. En efecto, la Constitución de la Nación Argentina, de 1853,²⁹ expresa que corresponde al Congreso:

“Artículo 67: Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión.”

2. *Bolivia*: La Constitución de la República de Bolivia, de 1967, da el nombre de Contraloría General de la República a la oficina de conta-

²⁸ Ver las siguientes obras: *Derecho financiero*, por Carlos M. Giuliani Fonrouge, Buenos Aires, 1962; *Tratado de finanzas públicas*, por Guillermo Ahumada, Córdoba, 1956.

²⁹ Sancionada por el Congreso General Constituyente el 1º de mayo de 1853, y concordada por la Convención Nacional *ad hoc*, el 25 de septiembre de 1860 y con las reformas de las convenciones de 1886, 1898 y 1957. Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1958.

bilidad y contralor fiscales, en su capítulo v. El contralor general depende directamente del presidente de la República y es nombrado por éste de la terna propuesta por el Senado. Goza, además, de la misma inamovilidad y periodo que los ministros de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 155 dispone:

La Contraloría General de la República tendrá el control fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta. La gestión anual será sometida a revisiones de auditoría especializada. Anualmente publicará memorias y estados demostrativos de su situación financiera y rendirá las cuentas que señala la ley. El Poder Legislativo mediante sus Comisiones tendrá amplia facultad de fiscalización de dichas entidades. Ningún funcionario de la Contraloría General de la República formará parte de los directorios de las entidades autárquicas cuyo control esté a su cargo, ni percibirá emolumentos de dichas entidades.

Desde luego que corresponde al Congreso, a través de las respectivas comisiones de ambas Cámaras, "la fiscalización sobre las entidades autónomas, autárquicas, semiautárquicas y sociedades de economía mixta" (párrafo 22 del artículo 59).

3. *Brasil*: El *Tribunal de Cuentas* o *Tribunal de Costas* fue creado en 1890, poco después de la proclamación de la República. Actualmente la Constitución le reconoce su carácter de órgano técnico y auxiliar del Congreso Nacional, con amplias facultades de orden administrativo y también funciones de carácter jurisdiccional.

La sección VII de la Constitución del Brasil, publicada en el *Diario Oficial* el 24 de enero de 1967, está destinada a la fiscalización financiera y presupuestaria. El artículo 71 dice:

La fiscalización financiera y presupuestaria será ejercida por el Congreso Nacional a través del control externo, y de los sistemas de control interno del Poder Ejecutivo, instituido por ley:

1º El control externo del Congreso Nacional será ejercido con la ayuda del Tribunal de Cuentas y comprenderá una apreciación de las cuentas del Presidente de la República, el desempeño de las funciones de auditoría financiera y presupuestaria, y el enjuiciamiento de las cuentas de los administradores y demás responsables por bienes y valores públicos.

2º El Tribunal de Cuentas dará parecer previo, en sesenta días, sobre las cuentas que el Presidente de la República presente anualmente. Si ninguna de estas cuentas son enviadas dentro del plazo, el hecho será comunicado al

Congreso Nacional, para los fines legales, debiendo el Tribunal, en cualquier caso, presentar minucioso relato del ejercicio financiero cerrado.

3º La auditoría financiera y presupuestaria será practicada sobre las cuentas de las entidades administrativas de los tres Poderes de la Unión, las cuales, para este fin, deberán remitir demostraciones contables al Tribunal de Cuentas, al que corresponderá realizar las inspecciones que considere necesarias.

4º El juzgamiento de la regularidad de las cuentas de los administradores y demás responsables será basado en prácticas contables, certificados de auditorías y pronunciamiento de las autoridades administrativas, sin perjuicio de las inspecciones referidas en el párrafo anterior.

5º Las normas de fiscalización financiera y presupuestaria establecidas en esta sección se aplican igualmente a las entidades autónomas y descentralizadas.

El Tribunal de Cuentas tiene su sede en la capital de la Unión y ejerce jurisdicción en todo el territorio nacional. El tribunal tiene en lo inherente, las atribuciones propias de los tribunales previstas en el artículo 110 y goza de autonomía propia. La ley dispondrá de la organización del tribunal, pudiéndolo dividir en salas y crear delegaciones y demás órganos destinados a auxiliarlo en sus funciones y descentralizar sus actividades. Los ministros del Tribunal de Cuentas son nombrados por el presidente de la República, después de aprobada, por el Senado Federal, una lista de candidatos, compuesta por brasileños, mayores de 35 años, con idoneidad moral y notorios conocimientos jurídicos, económicos, financieros y sobre administración pública, y tendrán las mismas garantías, prerrogativas, términos e impedimentos que los ministros del Tribunal Federal de Recursos.

En el ejercicio de sus atribuciones de control de la administración financiera y presupuestaria, el Tribunal representará tanto al Poder Ejecutivo como al Congreso Nacional sobre las irregularidades y abusos comprobados por el mismo.

El Tribunal de Cuentas, de oficio o mediante acción del Ministerio Público o de las Auditorías Financieras y Presupuestarias y demás organismos auxiliares, al verificar la ilegalidad de cualquier gasto, inclusive los provenientes de contratos, jubilaciones, reformas y pensiones, deberá, de acuerdo con el párrafo 5º del artículo 73: *a)* fijar plazo razonable para que el órgano de la administración pública adopte las providencias necesarias para el exacto cumplimiento de la ley; *b)* en caso de no cumplimiento, suspender la ejecución del acto, excepto en relación a los contratos; y, *c)* en promesa de contrato, solicitar al Congreso Nacional

que determine la medida prevista en el párrafo anterior, u otras que juzgue necesarias para el resguardo de los objetivos legales.

El Tribunal de Cuentas juzgará de la legalidad de las concesiones iniciales de jubilación, reformas y pensiones, independientemente de su decisión sobre las mejorías posteriores.

Por otra parte, el artículo 72 señala que el Poder Ejecutivo mantendrá un sistema de control interno, encaminado a: i) establecer condiciones indispensables para la eficacia del control externo y para asegurar regularidad en la realización de los ingresos y de los gastos; ii) acompañar la ejecución de programas de trabajo y presupuesto; y, iii) evaluar los resultados alcanzados por los administradores y verificar la ejecución de los contratos.

4. *Colombia*: La Constitución Política de la República de Colombia, de 1886, contiene las siguientes disposiciones en relación con la Contraloría General de la República.³⁰

La vigilancia de la gestión fiscal de la Administración corresponde a la Contraloría General de la República.

La Contraloría será una oficina de contabilidad y de vigilancia fiscal, y no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes al desarrollo de su propia organización.

El Contralor General de la República será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de dos años.

Y el artículo 60 dispone:

Las funciones del Contralor General serán determinadas por la ley. Tendrá, además, las siguientes atribuciones especiales:

1^ª Llevar las cuentas generales de la Nación, inclusive la de la deuda pública interna y externa.

³⁰ El 23 de agosto de 1966 el Ejecutivo envió al Congreso Nacional un proyecto de acto legislativo "por el cual se reforma la Constitución Nacional y el Acto Legislativo número 1 de 1960". Este proyecto reformaría el artículo 59 así: "La vigilancia de la gestión fiscal de la Administración corresponde a la Contraloría General de la República. La Contraloría no ejerce funciones administrativas distintas a las inherentes al manejo de su propia organización. El Contralor General de la República será elegido por la Cámara de Representantes de terna presentada por el Consejo de Estado, para periodos de cuatro años." Y el artículo 60 quedaría así: "El Contralor General tendrá las siguientes funciones: 1^ª Prescribir la manera de rendir cuentas los empleados responsables del manejo de bienes y fondos nacionales. 2^ª Exigir a los mismos empleados los informes que considere necesarios con respecto de tal manejo y revisar y fenecer sus cuentas. 3^ª Proveer los empleados de su dependencia. 4^ª Las demás que le señale la Ley."

2º Prescribir los métodos de la contabilidad de todas las dependencias nacionales y la manera de rendir cuentas los empleados responsables.

3º Exigir informes a los empleados públicos nacionales, departamentales o municipales, sobre su gestión fiscal.

4º Revisar y fenecer las cuentas de los responsables del Erario.

5º Proveer los empleos de su dependencia creados por ley (artículo 94 del Acto Legislativo número 1 de 1945).

5. *Costa Rica*: La Constitución de la República de Costa Rica, de 1949 destina el capítulo II del título XIII a la Contraloría General de la República.

Dispone lo siguiente el artículo 183:

Artículo 183. La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el periodo presidencial, para un término de ocho años; pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.

El Contralor y Subcontralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones, y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o proceder incorrectos.

El artículo 184 fija los siguientes deberes y atribuciones a la Contraloría:

1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella.

2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades o instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación;

3) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos.

- 4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos;
- 5) Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen.

6. *Cuba*: La Ley Fundamental de la República de Cuba, de 1959 destina la sección tercera del título decimoquinto, al Tribunal de Cuentas que, de acuerdo con el artículo 217, "es el organismo fiscalizador de los ingresos, gastos e inversiones del Estado, la provincia y el municipio, y de las organizaciones autónomas nacidas al amparo de la ley que reciban sus ingresos, directa o indirectamente, a través del Estado". El Tribunal de Cuentas sólo depende en teoría de la Ley, y sus conflictos con otros organismos se someterán a resolución del Tribunal Supremo de Justicia.

El artículo 221 fija las siguientes atribuciones al Tribunal de Cuentas: ³¹

- a) Velar por la aplicación de los Presupuestos del Estado, la Provincia y el Municipio y de los organismos autónomos que reciban sus ingresos directa o indirectamente a través del Estado, examinando y fiscalizando la contabilidad de todos ellos.
- b) Conocer de las órdenes de adelanto del Estado para aprobar la situación de fondos con vista del presupuesto, de manera que se cumplan las disposiciones de la Ley de Bases y que se tramiten sin preferencias posteriores.
- c) Inspeccionar en general los gastos y desembolsos del Estado, la Provincia, y el Municipio tanto para la realización de obras, como para suministros y pago de personal y las subastas hechas con ese fin. A este efecto podrá incoar expedientes para comprobar si los pagos realizados corresponden efectivamente al servicio realizado por las instituciones oficiales bajo la supervisión, debiendo comprobar por medio de los expedientes correspondientes para fijar el costo promedio por unidad de obra y el valor promedio de los suministros que el Estado deba percibir de acuerdo con el mercado.

³¹ El Tribunal de Cuentas de Cuba está integrado por siete miembros, cuatro de los cuales son abogados y tres contadores públicos o profesores mercantiles. Los abogados han de rendir los mismos requisitos que se exigen para ser miembro del Tribunal Supremo. Los contadores públicos o profesores mercantiles deberán ser mayores de 30 años, cubanos por nacimiento y tener no menos de cinco años en el ejercicio de su profesión. El Pleno del Tribunal Supremo designará dos de los abogados, que será el Presidente y el Secretario del Tribunal. El Presidente de la República designará un miembro abogado y uno contador público o profesor mercantil. El Consejo Universitario designará un miembro contador público o profesor mercantil. Los miembros del Tribunal de Cuentas desempeñan sus cargos por un periodo de ocho años y sólo podrán ser separados dentro de este periodo por el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales y del Tribunal Supremo de Justicia de la República, previo expediente y resolución razonada.

Asimismo podrá tramitar todas las denuncias que formulen con este motivo y rendir un informe anual al Presidente de la República en relación con la forma en que se han realizado los gastos de las instituciones bajo su fiscalización, para que éste lo envíe con sus respectivas observaciones al Consejo de Ministros.

d) Pedir informe a todos los organismos y dependencias sujetos a su fiscalización y nombrar delegado especial para practicar las correspondientes investigaciones cuando los datos no sean suministrados, o cuando éstos se estimen deficientes.

El Tribunal estará obligado a rendir información detallada al Poder Ejecutivo y al Consejo de Ministros cuando sea requerido al efecto, sobre todos los extremos concernientes a su actuación.

e) Rendir anualmente un informe con respecto al estado y administración del tesoro público, la moneda nacional, la deuda pública y el presupuesto y su liquidación.

f) Recibir declaración bajo juramento o promesa a todo ciudadano designado para desempeñar una función pública, antes de tomar posesión y al cesar en el cargo, acerca de los bienes de fortuna que posea, y realizando al efecto las investigaciones que estime procedentes.

La Ley regulará y determinará la oportunidad y forma de ejercer esta función.

g) Dar cuenta a los tribunales del tanto de culpa que resulte de la inspección y fiscalización que realice en relación con las facultades que le han sido asignadas por los incisos anteriores, y dictar las instrucciones oportunas en los casos de infracciones en que no hubiere responsabilidad penal, para el mejor cumplimiento de las leyes de contabilidad por todos los organismos sujetos a su fiscalización.

h) Publicar sus informes para general conocimiento.

i) Cumplir los demás deberes que le señalan la ley y los reglamentos.

7. *Chile*: La Constitución de la República de Chile, de 1925, en su artículo 21, establece lo siguiente:

Las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del Presupuesto que autorice aquel gasto.

Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades, de la beneficencia pública y de los otros servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, llevará la contabilidad general

de la nación y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley. Se exceptúan de esta disposición las cuentas del Congreso Nacional, que serán juzgadas de acuerdo con sus reglamentos internos.

La Contraloría no dará curso a los decretos que excedan el límite señalado en el número 10 del artículo 72 de la Constitución, y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la Cámara de Diputados.

También enviará copia a la misma Cámara de los decretos que tome razón y que se dicten con la firma de todos los ministros del Estado, conforme a lo dispuesto en el precepto citado en el inciso anterior.

La Contraloría General de la República fue creada en 1927, como resultado de los estudios de la Misión Kemmerer, que recomendó la centralización en un solo organismo de las facultades y atribuciones que anteriormente pertenecieron a diferentes organismos.

La Contraloría General de la República está regida actualmente por la ley número 10.336, de 1964, y constituye una entidad constitucional, en virtud de las reformas a la Constitución por medio de la ley número 7,727, de 1942.

Como se ha dicho anteriormente, el artículo 21 señala que la Contraloría es “un organismo autónomo” al cual corresponde fiscalizar “el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades, de la beneficencia pública y de los otros servicios que determinen las leyes”. El mismo precepto especifica que sus funciones serán las de examinar y juzgar “las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades”, de llevar la contabilidad general de la nación y desempeñar las demás funciones que la ley le encomiende, con excepción de las cuentas del Congreso Nacional, “las que deben ser juzgadas de acuerdo con sus reglamentos internos”.

El contralor es nombrado por el presidente de la República. Las funciones de la Contraloría son eminentemente fiscalizadas y se canalizan a través del control jurídico y el control contable:

El primero lo lleva a cabo mediante el pronunciamiento que debe hacer este Organismo respecto de la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y resoluciones de los Jefes de Servicio; a través de la emisión de dictámenes jurídicos, que, en materia administrativa, son obligatorios a todas las reparticiones públicas que los solicitan y mediante la fiscalización rigurosa del cumplimiento de las normas del Estatuto administrativo. Por su parte, el control contable se ejerce mediante el examen de los decretos de gastos; por el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las

personas que tienen a su cargo fondos o bienes públicos en sentido amplio y llevando la contabilidad general de la Nación.³²

El control en materia legal o jurídica lo lleva a cabo la Contraloría por medio de lo siguiente: *a)* En la toma de razón de los decretos supremos y resoluciones de los Jefes de Servicios; *b)* Mediante la emisión de dictámenes jurídicos a todas las oficinas de la Administración del Estado; *c)* En el registro de todo el personal de la Administración del Estado; *d)* En las visitas ordinarias y extraordinarias a los diferentes servicios del Estado, y *e)* En el juzgamiento de las cuentas que deben rendir todos los funcionarios o personas que administren fondos o bienes del Estado en sentido amplio.

8. *Ecuador*: El capítulo III del título X de la Constitución Política del Estado Ecuatoriano, de 1967, está dedicado a la Contraloría General del Estado, y contiene los siguientes artículos:

Artículo 225. La Contraloría General del Estado es el organismo de fiscalización y contabilidad de la Hacienda Pública: le corresponde vigilar la recaudación e inversión de los fondos públicos.

Esta vigilancia se extenderá a todas las entidades de derecho público y a las de derecho privado que recauden impuestos y perciban subvenciones estatales. En el caso de estas últimas, la Contraloría se limitará a cuidar de la recaudación e inversión de tales fondos.

A la Contraloría General del Estado le compete también velar por la debida conservación y utilización de los bienes fiscales, de las municipalidades y demás instituciones de derecho público. También le compete examinar y fallar las respectivas cuentas y llevar la contabilidad del fisco.

El contralor efectivizará la responsabilidad de los rindentes que no entreguen a tiempo los fondos que por distintos conceptos corresponden a la Caja Nacional del Seguro Social.

Artículo 226. La Contraloría General del Estado es autónoma en sus funciones administrativas, y está a cargo de un Contralor General, quien tiene la obligación de expedir el presupuesto de su entidad y de nombrar el personal de ella con arreglo a la ley.

Las resoluciones del Contralor General del Estado respecto de las cuentas de los residentes son definitivas en la vía administrativa; no obstante,

³² Las Potestades de los Organismos de Control. Ponencia presentada por la Delegación de la República de Chile al Segundo Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras. Memoria. Santiago de Chile, 1965.

podrán ser revisadas por el mismo Contralor, y son susceptibles de impugnación ante el respectivo Tribunal de lo Contencioso.

Artículo 227. De la terna presentada por el presidente de la República, el Congreso Pleno elegirá al Contralor General, quien durará cuatro años en sus funciones, y podrá ser indefinidamente reelegido. Sólo por justa causa podrá removerlo el Congreso.

Artículo 228. La ley regulará la organización y funcionamiento de la Contraloría General del Estado, y la proveerá de rentas suficientes que aseguren su autonomía.

Anualmente el Contralor General del Estado informará de sus labores al Congreso Nacional.

Por otra parte, el artículo 167 dispone que la Contraloría General del Estado vigilará la ejecución del presupuesto, lo cerrará y liquidará, y sobre ello presentará al Congreso un mensaje motivado y documentado; tal documento explicará los traspasos, aumentos y disminuciones de partidas efectuadas conforme a la ley.

9. *El Salvador*: De acuerdo con el artículo 128 de la Constitución de El Salvador, de 1962, “la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Poder Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República”.

Las atribuciones de dicho tribunal son las siguientes:

1ª Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos; así como la liquidación de impuestos y demás contribuciones cuando la ley lo determine.

2ª Autorizar toda salida de fondos del Tesoro Público, de acuerdo con el Presupuesto; intervenir preventivamente en todo acto que de manera directa o indirecta afecte al Tesoro Público o al patrimonio del Estado, y refrendar los actos y contratos relativos a la deuda pública.

3ª Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios que manejen fondos o bienes públicos, y conocer de los juicios a que den lugar dichas cuentas.

4ª Fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del erario o que reciban subvención del mismo. Esta fiscalización se hará de manera adecuada a la naturaleza y fines del organismo de que se trate, de acuerdo con lo que al respecto determina la ley.

5^a Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Poder Ejecutivo a la asamblea, e informar a éste del resultado de su examen.

6^a Dictar los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

7^a Ejercer las demás funciones que las leyes les señalen.

Por otra parte, la Corte de Cuentas de la República, a los efectos del cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, y de acuerdo con el artículo 130, se dividirá en una Cámara de Segunda Instancia y en las Cámaras de Primera Instancia cuyo número establezca la ley. La Cámara de Segunda Instancia estará formada por el presidente de la Corte y dos magistrados, cuyo número podrá ser aumentado por la ley. Estos funcionarios serán elegidos para un periodo de tres años, podrán ser reelegidos, y no podrán ser separados de sus cargos sino por causa justa, mediante resolución de la Asamblea Legislativa.

10. *Estados Unidos de América.* La Oficina del Contralor General y la Oficina de Cuenta General, que él encabeza, fue creada en 1921³³ para fiscalizar, en nombre del Congreso, el proceso de la administración financiera del Gobierno Nacional desde el momento que se vota la apropiación hasta que todas las cuentas del gasto han sido ejecutadas.

La función principal del Contralor General es la de auditar y llevar las cuentas públicas, así como también aconsejar y asesorar al Congreso en materias relacionadas con los fondos públicos. Las actividades de la Oficina de Cuenta General se dividen en dos: control y auditoría.

En primer lugar, el contralor general es responsable por el establecimiento y supervisión de un sistema eficiente y uniforme de contabilidad nacional. En segundo lugar, el Contralor General resuelve todos los reclamos y demandas que en materia de dinero se formulen al gobierno. Y, en tercer lugar, el Contralor General tiene la obligación de llevar y ajustar las cuentas de los funcionarios públicos.

La Oficina del Contralor General no es una rama del ejecutivo, sino una entidad autónoma. El Congreso ha señalado, tanto en el *Budget and Accounting Act of 1921*, como en subsecuentes leyes, que el Contralor General es independiente de la rama ejecutiva.

³³ 67th Congress. *Budget and Accounting Act of 1921*. Ver los documentos siguientes: *The Investigatory Powers of the Comptroller General of the United States*, por Gustave M. Hauser en *Michigan Law Review*, vol. 79, junio 1961, núm. 8; y *The Comptroller General of the United States: the Broad Power to Settle and Adjust Claims and Accounts*; *Harvard Law Review*, vol. 70, núm. 2, 1956.

La citada ley de 1921 definió los deberes y la autoridad del contralor en los siguientes términos:

The Comptroller General shall investigate, at the seat on government of elsewhere, all matters relating to the receipt, disbursement, and application of public funds, and shall make to the President when requested by him, and to Congress at the beginning of each regular session, a report... of the work of the General Accounting Office, containing recommendations concerning the legislation he may deem necessary... He shall make recommendations looking to greater economy of efficiency in public expenditures.

El *Legislative Reorganization Act of 1946*, dejó claramente asentado que tanto la *General Accounting Office* como el *Comptroller General* pertenecen al poder Legislativo. Finalmente, el *Budgeting and Accounting Procedures Act of 1950* estableció los límites de cooperación entre el Congreso, el Contralor, la Tesorería y la Oficina del Censo.

Por lo demás, tanto el Senado como la Cámara de Representantes ejercen la función revisora por medio de sus respectivos comités permanentes.

11. *Guatemala*: La Constitución de la República de Guatemala, de 1965, dedica el capítulo VIII del título VI a la Contraloría de Cuentas.

De acuerdo con el artículo 226:

La Contraloría de Cuentas es una institución técnica, con funciones descentralizadas, que fiscaliza los ingresos, egresos e intereses hacendarios de los organismos del Estado, del municipio, de las entidades estatales descentralizadas, autónomas y semiautónomas, así como de cualquier entidad o persona que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas. Su organización, funcionamiento y atribuciones serán determinadas por la ley.

El Jefe de la Contraloría de Cuentas es electo por el Congreso de la República y durará en el ejercicio de sus funciones cuatro años, con facultades para nombrar y remover a los funcionarios y empleados de las distintas dependencias de la Contraloría y para designar interventores en los asuntos de su competencia. Puede ser removido por el Congreso en los casos determinados en la ley orgánica respectiva, y ante el mismo rendirá un informe anual de su gestión. Goza de iguales inmunidades que los magistrados de la Corte de Apelaciones (artículo 227).

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 229, contra las resoluciones de la Contraloría de Cuentas cabrán los recursos administrativos que señale la ley; pero cuando imponga multas o sanciones será procedente

el recurso de apelación ante el Tribunal de Segunda Instancia de Cuentas (artículo 229).

12. *Haití*: El artículo 152 de la Constitución de la República de Haití, de 1964, dispone:

Se constituye un organismo autónomo denominado Corte Superior de Cómputos [*Cour Supérieure des Comptes*], encargada del control administrativo y jurisdiccional de todos los gastos y recursos del Estado. Ese organismo será consultado sobre todas las cuestiones relativas a la legislación de las Finanzas Públicas así como sobre todos los Proyectos de Contratos, Acuerdos y Convenciones de carácter comercial y financiero en los cuales es parte el Estado... Su organización y su funcionamiento son determinados por la ley.

13. *Honduras*: El capítulo III del título octavo de la Constitución de la República de Honduras, de 1965, se refiere a la fiscalización.

El artículo 287 declara, sin ambages:

Artículo 287. La fiscalización preventiva de la ejecución del Presupuesto General de Egresos e Ingresos de la República, estará a cargo del Poder Ejecutivo, que deberá especialmente:

1º Verificar la recaudación y vigilar la custodia, el compromiso y la erogación de fondos públicos; y,

2º Aprobar todo egreso de fondos públicos de acuerdo con el Presupuesto. La Ley establecerá los procedimientos y alcances de esta fiscalización.

El artículo 289 establece que, para la fiscalización *a posteriori* de la Hacienda Pública, habrá un organismo auxiliar del Poder Legislativo, denominado Contraloría General de la República, que se regirá por su ley orgánica y tendrá independencia, funcional y administrativa.

Las atribuciones de la Contraloría General de la República de Honduras son las siguientes:

1ª Verificar la administración de los fondos y bienes públicos y glosar las cuentas de los funcionarios y empleados que los manejen;

2ª Fiscalizar la gestión financiera de las dependencias de la Administración Pública, instituciones autónomas y semiautónomas, los establecimientos gubernamentales, el Distrito Central, departamentales y locales, las municipalidades y las entidades que se costeen con fondos del erario nacional o que reciban subvención o subsidio del mismo;

3ª Examinar la contabilidad del Estado y las cuentas que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional e informar a éste del resultado de su examen; y,

4^ª Ejercer las demás funciones que su ley orgánica le señale.

Por otra parte, la fiscalización *a posteriori* del Banco Central de Honduras está a cargo (artículo 290) de la Contraloría General de la República, que rendirá informe sobre la fiscalización al Congreso Nacional. Pero, la fiscalización *a posteriori* de los institutos de crédito que reciban fondos del Estado, en cuanto a la aplicación de tales fondos en operaciones o negocios estrictamente bancarios, se ejerce por la Superintendencia de Bancos y en los demás casos por la Contraloría.

De acuerdo con el artículo 291, la Contraloría tiene el deber de rendir al Congreso Nacional, dentro de los primeros cuarenta días de finalizado el año económico, un informe dando cuenta de la labor realizada durante dicho año, "con exposiciones de opiniones y sugerencias que considere necesarias para lograr mayor eficiencia en el manejo de los fondos y bienes públicos".

La Contraloría está a cargo de un contralor general y, en su defecto, de un subcontralor general, elegido por el Congreso Nacional, quienes tendrán las mismas inhabilidades y gozarán de iguales prerrogativas que los Diputados (artículo 292).

Para ser contralor y subcontralor generales se requiere: ser hondureño por nacimiento, mayor de veinticinco años, ciudadano en ejercicio de sus derechos, de reconocida honradez y competencia, poseer el título de abogado o licenciado en economía o perito mercantil y contador público (artículo 293).

La organización y atribuciones de la Contraloría General de la República están determinadas por la ley que regula su funcionamiento. El contralor y subcontralor serán responsables ante el Congreso Nacional de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones y solamente podrán ser removidos por éste cuando se les comprobare la comisión de irregularidades graves o delitos. Además, en los términos del artículo 297, el Poder Legislativo, cuando lo crea conveniente, ordenará practicar un auditaje a la Contraloría, "nombrando para tal efecto, una comisión de su seno para que lo ordene a través de una firma de auditores independientes contratados por el Congreso Nacional".

14. *Nicaragua*: El capítulo III de la Constitución Política de la República de Nicaragua, de 1950, está consagrado al Tribunal de Cuentas, que, de acuerdo con el artículo 267, es:

el órgano de fiscalización de la administración del Tesoro Nacional. Tendrá a su cargo la vigilancia de la ejecución del Presupuesto y la función de

contralor en todo lo relativo a la Hacienda Pública, con facultades para supervigilar el manejo de las rentas y examinar y finiquitar las cuentas de los administradores de fondos fiscales. Por lo que hace a fondos locales, la ley puede atribuir su fiscalización y la glosa de las cuentas a contralores especiales; pero el Tribunal de Cuentas siempre deberá conocer del fallo final, en apelación o consulta, y librar el correspondiente finiquito.

El Supremo Tribunal de Cuentas de la República de Nicaragua goza de autonomía funcional. Sus miembros no pueden ser removidos sino por causa justa y en virtud de resolución fundada. El presidente del Tribunal de Cuentas tiene las mismas calidades, inmunidades y prerrogativas que los ministros del Estado. Los conflictos del Tribunal de Cuentas con otros organismos serán sometidos a la resolución de la Suprema Corte de Justicia.

En general, de acuerdo con la Ley Orgánica respectiva, el Tribunal de Cuentas de Nicaragua tiene las siguientes atribuciones: vigilar la ejecución del presupuesto; supervigilar la correcta recaudación y el buen manejo de los fondos públicos; vigilar estrictamente el cumplimiento de la probidad de los funcionarios y empleados del Estado; centralizar la contabilidad del patrimonio nacional; montar los sistemas de contabilidad de los nuevos organismos estatales y revisar la contabilidad de los organismos existentes, así como también examinar, enjuiciar y finiquitar las cuentas de los administradores de bienes y fondos fiscales; inspeccionar inventarios; efectuar arqueos y todos aquellos actos contables que conlleve el propósito de encauzar por el orden y la honestidad el manejo del patrimonio público.

El tribunal rinde un informe al Congreso Nacional sobre la administración de sus gastos y actuaciones en el ejercicio fiscal anterior dentro del término que la Constitución Política de la República señala para los informes de los ministros de Estado.

Son órganos del Tribunal de Cuentas: el Consejo, la presidencia, la Sala de Contraloría, la Sala de Centralización de Cuentas y la Sala de Examen, Juicio y Finiquito de Cuentas. El Consejo, a cuyo cargo está la dirección superior del tribunal está integrado así: el presidente del Tribunal de Cuentas; el jefe de la Sala de Examen; el jefe de la Sala de Contraloría; el jefe de la Sala de Centralización y un representante del partido de la minoría que haya ganado el segundo lugar en las elecciones de autoridades supremas. El periodo de los miembros del consejo es el mismo que el de presidente de la República, quien tiene atribuciones para nombrarlos libremente.

En suma, se trata de una entidad autónoma del Estado, con facultades amplias para ejercitar el control legal y financiero en todo lo relativo con la Hacienda Pública, pudiendo ser previo o posterior de acuerdo con las circunstancias y las oportunidades que surjan de los servicios que caen bajo su jurisdicción.

15. *Panamá*: La Constitución de la República de Panamá, de 1946, establece en el artículo 223 que habrá un departamento independiente del Órgano Ejecutivo denominado Contraloría General de la República, "cuya misión es la de fiscalizar, regular, vigilar y controlar los movimientos de los tesoros públicos y la de examinar, comprobar, revisar e intervenir las cuentas de los mismos. La Contraloría no ejercerá funciones administrativas que no sean las inherentes a su régimen interno".

La dirección de tal departamento la ejerce un funcionario denominado Contralor General de la República, secundado por un subcontralor general, quienes son nombrados por la Asamblea Nacional para un periodo que comienza el 1º de noviembre de cada cuatro años, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos sino por la Suprema Corte de Justicia en virtud de causas definidas en la ley. Ambos funcionarios son responsables ante la Asamblea Nacional únicamente.

Además de las funciones descritas anteriormente, la Contraloría General de la República, en los términos del artículo 224, tiene las funciones siguientes:

- a) Llevar las cuentas generales de la nación, incluso las de la deuda pública interna y externa;
- b) Establecer los métodos de contabilidad de todas las dependencias nacionales, provinciales y municipales y la forma de rendir cuentas de los empleados de manejo;
- c) Dirigir y formar la estadística nacional;
- d) Recabar de los funcionarios correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las entidades públicas nacionales, provinciales, municipales, autónomas y semiautónomas.
- e) Revisar y fenecer las cuentas de los funcionarios responsables de todos los tesoros públicos y de las entidades autónomas y semiautónomas;
- f) Nombrar los empleados de su departamento de acuerdo con la ley;
- g) Informar al Órgano Ejecutivo del Estado financiero de la administración pública y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios, y
- h) Rendir informe de sus actividades a la Asamblea Nacional dentro de los primeros diez días de sesiones de la legislatura ordinaria.

16. *Paraguay*: La Constitución Política de la República del Paraguay, sancionada por la Convención Nacional Constituyente el 25 de agosto de 1967 y promulgada por el Poder Ejecutivo en la misma fecha, dispone en el artículo 203 que el Tribunal de Cuentas está dividido en dos salas: la primera, tiene competencia exclusiva en los juicios contencioso administrativos; y, la segunda, “en el control de las cuentas de inversiones del Presupuesto General de la Nación, sobre cuya ejecución informará anualmente al Poder Ejecutivo y a la Cámara de Diputados”.

17. *Perú*: La Constitución Política de la República del Perú, de 1933, dispone en su artículo 10 que: “Un departamento especial, cuyo funcionamiento estará sujeto a la ley, controlará la ejecución del Presupuesto General de la República y la gestión de las entidades que recauden o administren rentas o bienes del Estado. El jefe de este Departamento será nombrado por el presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros. La ley señalará sus atribuciones.” Este órgano de la administración pública se llama Contraloría General de la República del Perú y goza de autonomía funcional.

18. *Puerto Rico*: La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de 1952,³⁴ dice, en la sección 22 del artículo 111, lo siguiente:

Sección 22. Habrá un contralor que será nombrado por el gobernador con el consejo y consentimiento de la mayoría del número total de los miembros que componen cada Cámara. El contralor reunirá los requisitos que se prescriban por ley; desempeñará su cargo por un término de diez años y hasta que su sucesor sea nombrado y tome posesión. El contralor fiscalizará todos los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, para determinar si se han hecho de acuerdo con la ley. Rendirá informes anuales y todos aquellos informes especiales que le sean requeridos por la Asamblea Legislativa o el gobernador.

En el desempeño de sus deberes el contralor estará autorizado para tomar juramentos y declaraciones para obligar, bajo apercibimiento de desacato, a la comparecencia de testigos y a la producción de libros, cartas, documentos, papeles, expedientes, y todos los demás objetos que sean necesarios para un completo conocimiento del asunto bajo investigación.

El contralor podrá ser separado de su cargo por las causas y mediante el

³⁴ Estado Libre y Asociado de Puerto Rico. *Sus documentos constitucionales y símbolos*, Departamento de Estado, San Juan, Puerto Rico, 1960.

procedimiento establecido en la sección precedente (la causa será incoada por la Cámara de Representantes).

Las funciones y poderes del contralor de Puerto Rico pueden resumirse así: el contralor es un funcionario constitucional e independiente, cuyas facultades fiscalizadoras son *a posteriori*, y se limitan a informar a la Asamblea Legislativa y al Gobernador acerca del resultado de sus intervenciones y a formular las recomendaciones que considere del caso. Su labor fiscalizadora puede ejercerla con absoluta independencia en cuanto a la forma, método, frecuencia y amplitud de sus exámenes. Tiene facultad, además, para dar a la publicidad sus informes.

Puede decirse, en realidad, que las funciones de fiscalización de los fondos públicos en Puerto Rico están divididas entre la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa. Como la primera es la responsable del cumplimiento de las leyes y los programas fiscales, su función fiscalizadora es preventiva; el Poder Legislativo realiza la función fiscalizadora *a posteriori*, por cuanto su objetivo es observar que todos los organismos estatales cumplan la ley en lo relacionado con la Hacienda Pública. La división de fiscalización entre ambas ramas fue introducida el 25 de julio de 1952, fecha en que fue aprobada la Constitución del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico. Anteriormente, las fases de la fiscalización e intervención estaban centralizadas en un solo organismo bajo la dependencia del Poder Ejecutivo. Actualmente la fase revisora le compete a la Contraloría General del Estado Libre y Asociado.

En la Rama Ejecutiva la función fiscalizadora corresponde primordialmente a la Secretaría de Hacienda, la cual tiene a su cargo la contabilidad pública.

El Contralor de Puerto Rico es un funcionario constitucional nombrado por el gobernador con el consejo y consentimiento de la mayoría de las dos Cámaras del Congreso y por un término de diez años. Dicho funcionario no puede ser removido de su cargo, salvo por proceso debido a delitos graves. La Constitución dispone que el contralor fiscalizará los ingresos, los desembolsos y las cuentas para determinar si ellos se han hecho de acuerdo con la ley. Está autorizado para emplear en su examen normas generalmente aceptadas en la intervención de cuentas, así como también para tomar declaraciones y para obligar, bajo apercibimiento, la comparecencia de testigos. El contralor tiene su propio sistema legal y goza de facultades para promulgar sus reglamentos.

El contralor rinde informes a la Asamblea Legislativa y al Gobierno. No tiene, empero, poderes para aprobar o desaprobado pagos o reclama-

ciones y tampoco puede emitir opiniones sobre la legalidad de transacciones, ni evaluar la eficiencia de los administradores públicos o prescribir sistemas de contabilidad.

19. *República Dominicana*: El control jurídico financiero reviste dos fases: el control preventivo está a cargo del órgano ejecutivo, que lo ejerce a través de la Contraloría y Auditoría General, bajo la Secretaría de Estado de Finanzas; y el control *a posteriori*, que está al cuidado del Poder Legislativo.

El título VII de la Constitución de la República Dominicana de 1966 está destinado a la Cámara de Cuentas. De acuerdo con el artículo 78 se crea la Cámara de Cuentas permanente, compuesta de cinco miembros, por lo menos, elegidos por el Senado de las ternas que le presente el Poder Ejecutivo. Empero, la Cámara de Cuentas tiene carácter principalmente técnico.

Sus atribuciones, conforme al artículo 79, serán además de las que le confiere la ley:

1. Examinar las cuentas generales y particulares de la República.
2. Presentar al Congreso en la primera legislatura ordinaria de cada año el informe respecto de las cuentas del año anterior.

El mandato de los miembros de la Cámara de Cuentas es de cuatro años (artículo 80). Y para ser miembro de la misma se requiere ser dominicano en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber cumplido la edad de 25 años y ser Doctor o Licenciado en Derecho, Licenciado en Finanzas, o Contralor Público autorizado. La ley determina las condiciones adicionales.

Ahora bien, como se ha dicho, el control preventivo del presupuesto está a cargo del órgano ejecutivo. A partir de 1929, como consecuencia de los estudios de la Misión Dawes, fue implantada la Contraloría y Auditoría de la República Dominicana. La Contraloría General tiene a su cargo el control total y la fiscalización absoluta de la ejecución del presupuesto de egresos, así como también la intervención fiscalizadora en los Departamentos del Estado y sus organismos autónomos en todo cuanto se refiere al manejo de los fondos públicos.

La Contraloría y Auditoría General bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas, es el único organismo investido de facultades para prescribir sistemas de contabilidad. Además, ningún desembolso puede llevar a cabo la Tesorería Nacional sin la previa autorización del

Contralor y Auditor General. También revisa todas las cuentas mensuales de los organismos del Estado que manejan fondos públicos o que reciben subvenciones para su sostenimiento.

El control legislativo se lleva a cabo mediante la discusión y aprobación del presupuesto de ingresos y egresos y la ley de gastos públicos en el seno del Congreso Nacional.

Sobre la base de las apropiaciones presupuestarias, el director del presupuesto asigna mensualmente los valores requeridos.

El tesorero nacional es el único agente recaudador del gobierno Dominicano. Él mantiene, además, la custodia de todos los fondos públicos en cuentas y fondos previamente señalados por el contralor y auditor general.

Tanto la propiedad mueble como la inmobiliaria del Estado está a cargo de la Administración General de Bienes Nacionales; pero cada oficina de la administración pública es responsable por los bienes puestos a su cargo y deben rendir inventario pormenorizado de los mismos cada año.

Existe también una Cámara de Cuentas, que es un organismo creado por la Constitución de la República. Sus miembros son elegidos por el Senado de la República. Es de su competencia el reconocimiento, revisión y aprobación de todas las cuentas generales y particulares del Estado, del Distrito de Santo Domingo, de las comunas, de las juntas de distritos, establecimientos públicos y de las instituciones que reciban subsidios. Tiene funciones, además como Tribunal Superior Administrativo para conocer de todos los recursos interpuestos en materia contencioso-administrativa. Cada año debe presentar un informe al Congreso Nacional.

20. *Uruguay*: El Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay, sin funciones jurisdiccionales a pesar de su nombre, tiene su origen en la Constitución de 1934 y ha sido mantenido en las Constituciones de 1942 y 1951. El tribunal, como se verá a continuación, ejerce el control externo de las finanzas públicas de la administración central y de los municipios. Del control interno se encarga la Contaduría General.

Pues bien, la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, de 1967, en su sección XIII, se refiere a dicho tribunal, el cual está compuesto por siete miembros que deben reunir los mismos requisitos exigidos para ser senador; sus miembros son designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus integrantes, pudiendo ser reelectos. Los miembros del tribunal son responsables ante la Asam-

blea General, en reunión de ambas Cámaras, por el fiel y exacto cumplimiento de sus funciones. La asamblea, empero, podrá destituirlos, en caso de ineptitud, omisión o delito, mediando la conformidad de los dos tercios (artículos 208 y 209).

La Constitución señala que el Tribunal de Cuentas actuará con autonomía funcional, la que se reglamentará por la ley, que el mismo Tribunal proyectará (artículo 210).

He aquí las funciones que le fija el artículo 211:

a) Dictaminar e informar en materia de presupuestos.

b) Intervenir preventivamente en los gastos y pagos, conforme a las normas reguladoras que establecerá la Ley y al solo efecto de certificar su legalidad haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes. Si el ordenador respectivo insistiera, lo comunicará al Tribunal sin perjuicio de dar cumplimiento a lo dispuesto.

Si el Tribunal de Cuentas, a su vez, mantuviera sus observaciones, dará noticia circunstanciada a la Asamblea General, o a quien haga sus veces, a sus efectos.

En los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, el cometido a que se refiere este inciso podrá ser ejercido con las mismas ulterioridades, por intermedio de los respectivos contadores o funcionarios que hagan sus veces, quienes actuarán en tales cometidos bajo la superintendencia del Tribunal de Cuentas, con sujeción a lo que disponga la Ley, la cual podrá hacer extensiva esta regla a otros servicios públicos con administración de fondos.

c) Dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado, inclusive Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza así como también en cuanto a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad, exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes.

d) Presentar a la Asamblea General la memoria anual relativa a la rendición de cuentas establecida en el inciso anterior.

e) Intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza.

f) Proyectar sus presupuestos que elevará al Poder Ejecutivo para ser incluidos en los presupuestos respectivos. El Poder Ejecutivo, con las modificaciones que considere del caso, los elevará al Poder Legislativo, estándose a su resolución.

Ahora bien, el artículo 212 dice lo siguiente:

El Tribunal de Cuentas tendrá superintendencia en todo lo que corresponda a sus cometidos y con sujeción a lo que establezca su Ley Orgánica,

sobre todas las oficinas de contabilidad, recaudación y pagos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza, pudiendo proponer, a quien corresponda, las reformas que creyere convenientes.

Artículo 213. El Tribunal de Cuentas presentará al Poder Ejecutivo el proyecto de Ley de Contabilidad y Administración Financiera, el que lo elevará al Poder Legislativo con las observaciones que le mereciera. Dicho proyecto comprenderá las normas reguladoras de la administración financiera y económica y especialmente la organización de los servicios de contabilidad y recaudación; requisitos con fines de contralor, para la adquisición y enajenación de bienes y contratación que afecten a la Hacienda Pública; para hacer efectiva la intervención preventiva en los ingresos, gastos y pagos; y las responsabilidades y garantías a que quedaran sujetos los funcionarios que intervienen en la gestión del patrimonio del Estado.

Finalmente, el artículo 228 determina que “la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a la Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de Cuentas”.

21. *Venezuela*: La Constitución Política de la República de Venezuela, de 1961, dedica el capítulo II del título VIII, intitulado “De la Hacienda Pública”, a la Contraloría General de la República.

Dice el artículo 234:

Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

La ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, y la oportunidad, índole y alcance de su intervención.

Artículo 235. Las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por ley a los institutos autónomos, así como también a las administraciones estatales o municipales, sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la presente constitución.

Artículo 236. La Contraloría General de la República es órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones.

La Contraloría General actúa bajo la dirección y responsabilidad de un contralor general de la República, elegido por las Cámaras en sesión conjunta dentro de los primeros 30 días de cada periodo constitucional.

El contralor presenta anualmente al Congreso un informe sobre la actuación de la Contraloría o sobre la cuenta o cuentas que hayan presentado al Congreso los organismos y funcionarios obligados a ello. Asimismo, debe presentar los informes que en cualquier momento le soliciten el Congreso o el Ejecutivo Nacional.

Como puede observarse, la Contraloría General de la República de Venezuela es una entidad constitucional que actúa como un “órgano auxiliar” del Congreso Nacional en su función de control de Hacienda Pública, cuya misión es, como se ha indicado, la vigilancia, control y fiscalización no sólo de los ingresos y egresos públicos, así como también de los bienes nacionales.