

LAS EFS Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

La corrupción es un fenómeno universal que siempre ha existido, cuyas expresiones y formas pueden variar de acuerdo con las épocas históricas en las que tiene lugar.

La corrupción tiene su origen en el propio corazón del hombre cuyo egoísmo, codicia y ambición de poder lo conducen a cometer toda clase de excesos.

Independientemente de que exista una corrupción de carácter más institucionalizado o más político, cualquiera sea la dimensión o intensidad que tenga, es innegable que hoy en día no hay país que esté completamente libre del problema de la corrupción en mayor o menor grado. Por eso, para muchos la corrupción es una enfermedad, que alcanza niveles cada vez mayores, y que ataca tanto al sector público como al sector privado.

LA NOCIÓN DE CORRUPCIÓN

Para Robert Klitgaard en términos muy breves, es *“el abuso de un cargo público para obtener ganancias personales”*. Se trata de un *“ comportamiento que se desvía de las obligaciones formales de un puesto público, en busca de unas ganancias privadas de tipo pecuniario o de estatuto; o que viola las reglas contra el ejercicio de ciertos pasos de comportamiento privado”*.

Della Porta y Vanucci, 2002, la define como aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento. En definitiva, se puede considerar como corrupta a toda acción en la que el responsable público pone por delante el interés privado sobre el interés general.

Como podemos observar en las distintas nociones que se han presentado, aun cuando por razones prácticas predomina el enfoque de la corrupción como un hecho eminentemente público, no obstante, también existe en el sector privado y, de hecho, ocurre en la interacción entre el sector público y privado.

Elementos de la corrupción

En las distintas definiciones y reflexiones antes citadas, se destacan algunos elementos de la corrupción:

- Se trata de una mala utilización de los bienes públicos o del poder mismo para obtener ventajas que no son legítimas.
- Es un proceso interaccional en el que siempre están presentes, al menos, dos actores, el que corrompe y el que es corrompido.
- Supone la apropiación indebida y el menoscabo de un bien público, institucional o grupal, en beneficio de un bien privado particular, grupal o familiar.
- Implica un acto de desviación normativa, es decir, una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, institucionales o profesionales, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados.
- El beneficio puede ser monetario, en especie o de otro tipo.
- Se produce un enriquecimiento ilícito que afecta al bien común.
- Suele ocurrir con más frecuencia y mayor intensidad en sociedades con instituciones débiles, en las que existe poca independencia institucional y entre los poderes, una alta discrecionalidad, exceso de intervención estatal, sistemas débiles o escasos de supervisión y control, impunidad y una cultura cívica y moral insuficiente.

FORMAS Y CARACTERÍSTICAS DE LA CORRUPCIÓN

Las formas de la corrupción varían, pero las más comunes son: el tráfico de influencias, el soborno, la malversación o desviación de fondos, el peculado, el abuso de funciones, el encubrimiento y la obstrucción de justicia, el nepotismo, la utilización de información confidencial, la concusión (cobro de un servicio), el favorecimiento electoral, la exacción legal, el lavado de dinero.

La corrupción con frecuencia facilita otro tipo de hechos criminales como el tráfico de armas y de drogas, la prostitución ilegal, el tráfico de niños, mujeres y

órganos, y en suma, el comercio ilícito y la delincuencia global. Las actividades delictivas globales están transformando el sistema internacional, invirtiendo las reglas, creando nuevos agentes y reconfigurando el poder en la política y la economía internacionales.

Aun cuando la globalización ha alterado de manera radical la naturaleza de la corrupción, es fundamental que quede claro, no obstante, que ella no es la raíz del problema; son las compañías, los políticos y los funcionarios los que son corruptos. La globalización es tan solo una condición o circunstancia.

PROPUESTAS PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Muchas son las formas de hacerle frente a este problema que como hemos visto ha comenzado a adquirir rasgos dramáticos. Entre ellas se destacan las siguientes:

- ✓ Plan de acción y actuación coordinada y conjunta de las instituciones responsables del combate contra la corrupción dentro de los países y a nivel internacional, y herramientas preventivas como el diseño de “Mapas de riesgos”,
- ✓ EFS independientes constitucional y legalmente, y autónomas organizativa y funcionalmente para poder actuar libremente,
- ✓ Detección de las áreas donde existe riesgo de corrupción y establecimiento de medidas preventivas,
- ✓ Promoción de diversas formas de participación ciudadana en la rendición de cuentas y el control como por ejemplo, las veedurías ciudadanas, las contralorías sociales, etc.,
- ✓ Modificaciones en las leyes relativas a la repatriación de los capitales derivados de la corrupción y resarcimiento de los daños causados a los países afectados.
- ✓ Contar con la capacidad sancionatoria de las EFS, en casos de faltas administrativas en las entidades públicas,
- ✓ La corrupción debe atacarse también en el sector privado con iniciativas tales como códigos de conducta corporativos y la implementación de todos aquellos planteamientos formulados para el sector público que le sean aplicables,
- ✓ Incorporación de las EFS en el proceso de seguimiento de la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción, con

el fin de que aporten los conocimientos y experiencias que tienen en materia de lucha contra la corrupción.

Además de los aspectos indicados, es importante señalar que si un país promulga leyes contra la corrupción, pero no hace casi nada por modificar el entorno que fomenta la corrupción, no será mucho lo que cambie. De allí la importancia de crear una cultura de honestidad y transparencia, de anti corrupción, mediante, entre otros, una educación más abierta a través de los medios de comunicación social, que incluya anuncios, series dramáticas, etc., y lo que es mas importante, una amplia campaña educativa y moral en las escuelas públicas.

En el contexto político es indispensable el compromiso creíble de los líderes del gobierno, su honestidad e integridad moral, y una decidida voluntad de luchar y erradicar la corrupción dentro de la sociedad.

En el contexto administrativo estatal, el ejemplo moral de los funcionarios y de las personas responsables de tomar decisiones en cargos públicos es indispensable para el desarrollo de una cultura ética de responsabilidad y gobernabilidad. Hay que evitar a toda costa los monopolios y la discrecionalidad.

En el contexto judicial, se debe contar no sólo con un amplio sistema de leyes, sino también con un poder judicial independiente y que funcione bien, que haga un seguimiento de los abusos y que los sancione de manera transparente, evitando toda cacería política.

Cada vez es más importante y necesario que las EFS se involucren en los aspectos concernientes a la lucha contra la corrupción, lo que implica contar además con una legislación pertinente y participar en el seguimiento e implementación de los instrumentos de lucha contra la corrupción. Dado lo difundido que se encuentra la corrupción en distintos países del globo, reviste singular importancia la participación de las EFS en los instrumentos internacionales. Dos de ellos tienen especial relevancia para nuestras instituciones: la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Se trata de un esfuerzo conjunto de las naciones de América Latina, en un caso, y del mundo en el otro, para luchar contra la corrupción de forma mancomunada en el

contexto de un mundo intensamente interconectado, esforzándose por coordinarse y cooperar entre sí para llevarla adelante. .

Las EFS, instituciones vitales en la lucha contra la corrupción, no pueden permanecer ajenas a estas iniciativas internacionales. Además de colaborar en la elaboración de los informes respectivos por países, deben esforzarse por formar parte de los Comités de Expertos que se han constituido o se están constituyendo para el seguimiento de la implementación y aplicación de las mismas en los diversos países

Hasta ahora, a pesar del papel de primerísima importancia que desempeñan las EFS por su función de supervisión y control, existen muchos países en los que no están reconocidas como entidades de lucha contra la corrupción, lo que ha dado lugar, por ejemplo, que en el diseño y redacción de la Convención Mundial contra la Corrupción (Naciones Unidas) estuvieran presentes representando a los países, en la mayoría de los casos, las cancillerías y, muy rara vez, las EFS. Esta omisión se debe subsanar haciendo que las instituciones contraloras participen activamente en los respectivos mecanismos de seguimiento de ambas convenciones. Al efectuar tal seguimiento las EFS deben estimular a sus gobiernos para que implementen dichos instrumentos a nivel interno, lo cual ha sido hasta ahora una de las principales fallas de las que se ha adolecido.

En la lucha contra la corrupción, por lo demás, intervienen diversos organismos del Estado (Fiscalías, Tribunales, EFS, cuerpos policiales y de seguridad, etc.). Para ser realmente eficaces todos ellos deben actuar coordinada y mancomunadamente y se debe contar con un ordenamiento jurídico que sustente esta acción

LAS EFS DE AMÉRICA LATINA Y SUS ACCIONES EN RELACIÓN CON LA CORRUPCIÓN

A continuación se presenta una breve síntesis de los principales aportes efectuados por las EFS de Uruguay, Perú Guatemala, Colombia, Cuba, México y Venezuela.

1. EN CUANTO A LAS ACCIONES DE PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE LAS EFS

El *Tribunal de Cuentas de la República Oriental de Uruguay* en materia de prevención efectúa, entre otros, intervenciones en relación con los gastos y pagos de las adquisiciones y contrataciones estatales e imparte cursos en su Escuela de Auditoría Gubernamental sobre temas vinculados con la Ética Pública y las Normas de Conducta en la función pública.

En materia de sanciones, no todas las EFS miembros de la OLACEFS tienen potestades, ni éstas son las mismas. En este sentido, la EFS de Uruguay carece de competencias al respecto.

La *Contraloría General de la República del Perú* realiza las siguientes acciones en materia preventiva: veedurías ciudadanas, campañas de difusión, etc., y en materia de investigación: auditorías bajo diferentes modalidades (financieras, exámenes especiales, acciones rápidas, entre otras).

Al igual que Uruguay, la *Contraloría General del Perú* tampoco cuenta con facultades sancionadoras. Tan sólo a partir de sus recomendaciones puede sugerir la adopción de mecanismos disciplinarios, en caso de que existieran irregularidades que hubieran concluido en el tipo de responsabilidad administrativa. Solo en casos excepcionales en los que la Procuraduría Pública no puede intervenir la entidad auditada, la EFS de Perú formula, interpone y efectúa el seguimiento de las acciones procesales que corresponden, en defensa de los intereses del Estado.

Algunas de las competencias de la *Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala* en materia de prevención las siguientes: a) Impulsar actividades de capacitación para la ciudadanía y cooperar con organizaciones de la sociedad civil que realizan actividades de control; b) jornadas de fiscalización y participación ciudadana en todo el país para propiciar la participación social, realizando visitas previas a alcaldes municipales, gobernadores departamentales y representantes de la sociedad civil; c) actividades de capacitación para promocionar la herramienta de auditoría social.

En el caso de *Guatemala*, la EFS puede llevar a cabo acciones administrativas y penales. Existen tres clases de sanciones o acciones correctivas: sanciones económicas, formulaciones de cargos definitivos y denuncias penales.

La *Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela*, en materia de prevención, lleva a cabo actividades como simposios, charlas y mesas de trabajo con el objeto de consolidar el Sistema Nacional de Control Fiscal. Estas actividades están orientadas a la unificación de criterios técnicos fiscales y tienen por objeto facilitar una adecuada orientación para la aplicación de los procedimientos de auditoría y determinación de responsabilidades administrativas por parte de los órganos de control fiscal.

En materia de investigación, la EFS de Venezuela realiza acciones a través del proceso auditor el cual es ejecutado de acuerdo con la planificación anual y respondiendo a denuncias de la ciudadanía, solicitudes de organismos u entes gubernamentales o por noticias crimines.

La *Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela* puede imponer sanciones en el ámbito administrativo y no contencioso, que incluyen la formulación de reparos, la declaratoria de la responsabilidad administrativa y la imposición de multas.

Corresponde además al Contralor General de manera exclusiva y excluyente, acordar en atención a la entidad del ilícito cometido, la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo por un período no mayor de veinticuatro (24) meses o la destitución del declarado responsable, cuya ejecución quedará a cargo de la máxima autoridad; e imponer, atendiendo la gravedad de la irregularidad cometida, su inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince (15) años.

En el caso de la *Contraloría General de la República de Colombia* la lucha contra la corrupción no está presentada de manera expresa en la Constitución legal de la EFS aun cuando su trabajo si está muy vinculado. La EFS de Colombia cuenta con la llamada "*Función de advertencia*", a los administradores sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público.

La Contraloría General de Colombia, puede imponer sanciones derivadas de la responsabilidad fiscal y constitucionalmente puede reportar hallazgos a la Procuraduría General de la Nación para que adelante las sanciones disciplinarias de los servidores públicos que incurrir en algún delito administrativo. Así mismo

puede remitirse a la Fiscalía General de la Nación para la realización de investigaciones y sanciones penales.

Respecto a la Prevención, la EFS de Colombia es abanderada en la implementación de estrategias de información y formación a la ciudadanía". En este contexto, se han desarrollado en forma exitosa programas como "Jóvenes Veedores", "En la Escuela nos vemos" y "Héroes del Control".

Entre las medidas preventivas con las que cuenta la *EFS de Cuba* figuran las visitas de intercambio y control las cuales están dirigidas a verificar en las entidades y sus dependencias, la efectividad del sistema de control interno y las medidas de prevención para evitar y enfrentar las indisciplinas, ilegalidades y manifestaciones de corrupción administrativa. No tiene entre sus funciones medidas de carácter sancionatorio.

2. OTROS ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN LOS PROCESOS DE INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LAS EFS Y FORMAS DE TRABAJO CONJUNTO Y COORDINADO ENTRE LOS ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

En *Uruguay*, además del Poder Judicial y del Ministerio Público y Fiscal existen otras instituciones que luchan contra la corrupción. Las dos más importantes son: la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) y la Auditoría Interna de la Nación. La primera sustancia las denuncias que eventualmente llegan a su conocimiento a través de los órganos judiciales. La *Auditoría Interna de la Nación* (AIN) detecta conductas fraudulentas y las pone en conocimiento del aparato judicial para que las reprima y sancione, debido a que carece de potestades jurisdiccionales.

En *Uruguay*, el trabajo coordinado entre los organismos que luchan contra la corrupción constituye un desafío pues no existen mecanismos que permitan potenciar las competencias asignadas a las distintas instituciones involucradas y los escasos esfuerzos que se han intentado, en la práctica, han fracasado.

En el caso de la *EFS de Perú*, los organismos del Estado que intervienen en los procesos de investigación y sanción son:

- Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) se encarga de detectar e investigar los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.
- Ministerio Público.
- Policía Nacional de Perú, subordinada a las disposiciones del Ministerio Público en la investigación del delito.
- Poder Judicial en sus diferentes unidades jurisdiccionales.

La *Contraloría General del Perú* cuenta con la División de Policía Adscrita, la cual brinda apoyo en materia de investigación, contando inclusive con un laboratorio implementado por la Contraloría General. El personal policial se encuentra distribuido, a nivel nacional, en todas las sedes de la Contraloría General.

En el caso de la *EFS de Guatemala*, una vez que se ha determinado que es un acto de corrupción, corresponde al Ministerio Público la investigación, y la confirmación sancionatoria le corresponde al Organismo Judicial, a través de las sentencias que emiten los juzgados y tribunales competentes.

La investigación en busca de hallazgos de evasión o elusión fiscal corresponde a la Superintendencia de Administración Tributaria SAT.

La *Contraloría General de Cuentas de Guatemala* utiliza además como mecanismo de cooperación interinstitucional la firma de convenios, con el objeto de fortalecer la transparencia mediante el intercambio de información

En *Venezuela*, existen otros organismos encargados de ejecutar procesos de investigación contra la corrupción, entre los que destacan: La Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Seguros, la de Administración Tributaria y el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC).

Entre la *EFS de Venezuela* y los organismos citados anteriormente, existe un alto grado de cooperación interinstitucional, a través de la cual se intercambia información relevante según los casos tratados, llegando inclusive a ejecutar procedimientos complementarios de investigación y análisis.

En el aspecto sancionatorio, la Contraloría General de la República abre el procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad administrativa

y, si como consecuencia de la investigación y fiscalización determina que, además de la responsabilidad administrativa está comprometida la responsabilidad civil o penal, se lo remite a la Fiscalía o Ministerio Público.

La *Contraloría General de la República de Cuba* mantiene relaciones de cooperación y coordinación a través del Contralor General de la República, con la Fiscalía General de la República y con los Tribunales Populares.

En el caso de *Colombia*, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción (PPLCC) es el encargado de coordinar la implementación de las políticas gubernamentales orientadas a disminuir la corrupción en la administración pública con la Fiscalía General de la Nación (como ente penal) y la Procuraduría General de la Nación (con investigaciones y sanciones disciplinarias) y la Contraloría General de la República, como órganos independientes de las ramas del poder público.

La EFS de Colombia, ha suscrito convenios con la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, y dentro de éste convenio, se ha creado un grupo especial llamado "*Grupo de Reacción Inmediata y Lucha Contra la Corrupción*".

3. PARTICIPACIÓN DE LAS EFS EN EL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN O EN LAS REUNIONES PREPARATORIAS DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y DE LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

Como ya se mencionó anteriormente, en *Uruguay* el organismo responsable del seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción es la JUTEP. El Tribunal de Cuentas ha participado en las reuniones preparatorias y en las visitas previas que realiza el Comité de Expertos y en algunas consultas.

La *Contraloría General del Perú* viene participando en la revisión de la información para los informes de implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Para el presente año, se ha invitado a la EFS de Perú a participar en el comité de seguimiento piloto de dicha Convención.

La *Contraloría General de Cuentas de Guatemala* participa, de acuerdo a la metodología para el seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción en las llamadas Rondas de Análisis del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención (MESICIC), con el fin de evaluar y direccionar la ruta de cumplimiento vinculada con la Convención.

En *Venezuela*, el Poder Ciudadano, por órgano de la Contraloría General de la República tiene asignado el seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, por lo que desde el 4 de junio de 2001, este máximo órgano de control, participa en las reuniones del Comité de Expertos y atiende los requerimientos que formula el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

En relación con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, formó parte de la Delegación Venezolana que integró el grupo Intergubernamental de expertos de composición abierta, encargado de preparar el proyecto de mandato para la negociación de es instrumento jurídico internacional contra la corrupción, como representante del país. En las reuniones que han tenido lugar en Viena, desde el año 2009, para diseñar el mecanismo de seguimiento de la aplicación e implementación de la citada Convención, la Contraloría General continúa siendo la autoridad que representa a Venezuela.

La *Contraloría General de Colombia* participa al igual que otros órganos del Estado Colombiano, en el suministro de la información requerida por el Comité de Expertos. A tal efecto cuenta con un Funcionario Enlace entre la EFS y el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción quien es el encargado de recopilar la información del Estado.

MEDIDAS Y PROPUESTAS CONCRETAS PARA QUE LAS EFS LUCHEN CONTRA LA CORRUPCIÓN

El *Tribunal de Cuentas de Uruguay* propone:

- Sistematizar la actuación de los organismos con competencia en auditoría, control y prevención de actos de corrupción, con el fin de

optimizar su funcionamiento, evitando la superposición de funciones y dotándolos de un presupuesto suficiente.

- Promover una relación fluida entre estos organismos públicos y las organizaciones civiles que promueven la transparencia y la ética y procurar alianzas estratégicas entre ellos, fortaleciendo los lazos a través de políticas públicas adecuadas.
- Difundir entre los funcionarios y el público en general las normas éticas que estimulen la creación de un ambiente ético-público que revalorice los valores primordiales que deben existir en nuestras sociedades.

Algunas de las propuestas prácticas que se propondría *la Contraloría General del Perú* a las EFS son:

- Contar con alianzas estratégicas con los demás actores (Ministerio Público, Poder Judicial, entre otros) con el fin de hacer más efectiva la investigación y, de ser el caso, la sanción que corresponda, a través de los organismos respectivos.
- Implementar mecanismos de prevención en forma coordinada con las instituciones del Estado, especialmente los encargados de la educación y formación ciudadana.
- Contar con la capacidad sancionadora de las EFS, en casos de faltas administrativas en las entidades públicas.

La EFS de Guatemala ha propuesto entre otras:

- Estimular e impulsar la auditoría social y constituir la como un aliado estratégico de la administración pública y en especial de nuestra EFS.
- Realizar convenios de cooperación con organizaciones temáticas de la sociedad civil que monitorean el gasto público o la calidad de éste, o ambos.

La Contraloría General de Venezuela propone:

- Continuar con la realización de talleres y simposios capacitando a las contralorías municipales y estatales en el manejo y aplicación de las tecnologías y procedimientos de auditoría con el fin de mejorar su eficiencia y unificar criterios.

- Establecer contactos interinstitucionales entre los distintos organismos vinculados en la lucha contra la corrupción para intercambiar información y apoyarse mutuamente en las respectivas áreas de su competencia.
- Participar en los comités de expertos responsables del seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- Diseñar y difundir en los espacios de comunicación social con los que cuenta cada gobierno, y coordinarse a tal efecto con los otros medios de comunicación social, campañas que contribuyan a fomentar conductas y valores que estimulen la probidad y transparencia.
- Estimular la creación y mantenimiento de las contralorías sociales en las que participan ciudadanos y coadyuvan a la vigilancia del gasto público y a su uso racional y honesto.

La *EFS de México* propone que:

- Las EFS definan y conceptualicen las actividades que pueden ser medidas o evaluadas mediante índices con respecto a la corrupción o su impacto frente a ella.
- Se diseñe un modelo conceptual e indicadores que puedan reflejar las prácticas irregulares susceptibles de fiscalización

La *Contraloría General de Colombia* formula las siguientes propuestas:

- suscribir acuerdos y convenios entre los órganos de control y las organizaciones de la empresa privada, para desarrollar acciones y contrarrestar las prácticas corruptas que se generan en los procesos de contratación pública.
- Armonizar la normatividad de los países miembros de la OLACEFS en materia de lucha contra la corrupción para obtener mejores resultados en el ámbito global.
- Impulsar la creación de una Red Internacional de Identificación de las Organizaciones que han defalcado a los Estados. Esta Red informática estaría compuesta por los países miembros de la OLACEFS.
- Vetar internacionalmente (en el marco de los países miembros de la OLACEFS) a funcionarios y personas corruptas que van de país en país.

LAS EFS Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

PONENCIA BASE

INTRODUCCIÓN

La corrupción es un fenómeno universal que siempre ha existido, cuyas expresiones y formas pueden variar de acuerdo con las épocas históricas en las que tiene lugar. El filósofo Séneca definió alguna vez la corrupción como “...un vicio de los hombres, no de los tiempos”, es el ser humano quien le ha venido incorporando a la corrupción nuevas estrategias, para mantenerla vigente, hacerla menos perceptible y más eficaz.

Ya hacia el año 1725, se redactaban guías y manuales administrativos árabes, como el Libro de los Visires, en el que se hacía un diagnóstico general describiendo las deficiencias administrativas de la época, entre ellas la corrupción. (Introducción a la administración pública – Autor: Omar Guerrero Orozco).

Afecta tanto al mundo en desarrollo como a los países industrializados, y puede impactar de modo significativo la eficiencia, la equidad y la legitimidad de las actividades del Estado. En los últimos tiempos, se ha ido introduciendo en muchos países como una costumbre y una forma de vida.

En el caso de las sociedades emergentes o de las llamadas economías en transición, por lo general, existe un gran nivel de desorganización social que, en algunos sitios, está llegando al punto de descomposición social. En estos países las instituciones en general –la familia incluida- suelen ser débiles, y las creencias culturales y morales poco sólidas y estructuradas. Tales situaciones ofrecen un terreno fértil para que la corrupción pueda prosperar.

La corrupción tiene su origen en el propio corazón del hombre cuyo egoísmo, codicia y ambición de poder lo conducen a cometer toda clase de excesos. Es descrita como un hecho anónimo, sin forma ni color, difícil de medir, que tiene éxito en la oscuridad y en la invisibilidad.

Hay países donde la corrupción es endémica, es decir, es algo rutinario que constituye la regla y no la excepción, y que ha permeado una gran parte de las instituciones y procesos del Estado; hay países en los que es poco común o muy ocasional. Hay otros en la que es sistemática por cuanto constituye una práctica común y puede ser incluso socialmente aceptada. En aquellos donde la corrupción es endémica, el ciudadano común, honesto, termina, con frecuencia, por ser un cómplice silencioso y pasivo del corrupto pues cree que no hay nada que hacer. En estos países la situación se puede revertir, pero exige no solo una dirigencia honesta, una clara decisión política de modificar la situación, y medidas y acciones concretas tendientes a ello, sino también, el cambio de las creencias que configuran el tejido cultural y social para construir una cultura honesta.

Independientemente de que exista una corrupción de carácter más institucionalizado o más político, cualquiera sea la dimensión o intensidad que tenga, es innegable que hoy en día no hay país que esté completamente libre del problema de la corrupción en mayor o menor grado. La interconexión y el fenómeno de la globalización, especialmente en el ámbito financiero y económico, no hacen sino agravarla. Como consecuencia, la corrupción une prácticamente a todos los países del mundo. En efecto, al igual que existen cadenas de intercambio comercial hay también cadenas de corrupción entre los países.

Para muchos la corrupción es una enfermedad, que alcanza niveles cada vez mayores, y que ataca tanto al sector público como al sector privado

LA NOCIÓN DE CORRUPCIÓN

Son muchas las definiciones que existen en relación con la corrupción. Unas ponen el acento en unos aspectos y otras destacan aspectos distintos. A continuación presentaremos algunas de ellas. Nos circunscribiremos principalmente a aquellas que hacen referencia al sector público que constituye el ámbito de control de las EFS.

Para Robert Klitgaard en términos muy breves, es *“el abuso de un cargo público para obtener ganancias personales”*. Se trata de un *“comportamiento que se desvía de las obligaciones formales de un puesto público, en busca de unas ganancias privadas de tipo pecuniario o de estatuto; o que viola las reglas contra el ejercicio de ciertos pasos de comportamiento privado”*.

La corrupción se considera también como *“toda acción u omisión de un funcionario público en la que éste se desvía de los deberes normales de su cargo con el objeto de obtener gratificaciones de índole privada (familia, amistad) o beneficios políticos, pecuniarios o de estatus, así como cualquier utilización de beneficio personal o político de información, influencias u oportunidades surgidas en razón de su cargo”*. Orrego Larrain Claudio: *Corrupción y Modernización del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil. Agosto 2000.p.p. 3 y 4.

Susan Rose-Ackerman (1975) la describe como una transferencia ilegal o no autorizada de dinero o especie sustitutiva a un agente, para inducirle a situar sus propios intereses por encima de los objetivos de la organización en la que trabaja.

La corrupción es también vista como una conducta fundamentalmente racional de búsqueda de ganancia y que se da con mayor frecuencia cuando la transparencia y la vigilancia son débiles, la discrecionalidad es alta y los mecanismos de rendición de cuentas son también débiles. Esto puede ser aplicado a una variedad de sectores, países y culturas. Es importante recordar al respecto que las prácticas legales en un lugar pueden ser ilegales en otro.

Para José María Tortosa es el comportamiento de un funcionario público que radica en una desviación con respecto a sus obligaciones debido a su ganancia personal o a la de una institución (asociación, partido, sindicato) a la que pertenezca dicho funcionario. Es la venta de un bien público con fines privados. (Corrupción. Edición Icaria editorial, s.a. Barcelona).

En las definiciones más precisas de corrupción ya no se la limita a los supuestos ilícitos, sino que se incluyen también aquellos actos en los que el uso del poder se realiza incumpliendo las normas morales socialmente compartidas. En este sentido, Della Porta y Vanucci, 2002, la define como aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento.

En definitiva, se puede considerar como corrupta a toda acción en la que el responsable público pone por delante el interés privado sobre el interés general.

Como podemos observar en las distintas nociones que se han presentado, aun cuando por razones prácticas predomina el enfoque de la corrupción como un hecho eminentemente público, no obstante, también existe en el sector privado y, de hecho, ocurre en la interacción entre el sector público y privado.

La corrupción no es un mal exclusivo del sector público; es un flagelo que en muchas ocasiones nace en lo privado y se canaliza hacia lo público, perneando las funciones estatales, y generando costos y consecuencias al patrimonio público. Como lo han señalado los autores Edgar Martínez Cárdenas y Juan Manuel Ramírez al referirse a la responsabilidad empresarial "...debe darse desde lo privado a lo público, creando conciencia, pues si desde lo privado no se genera la necesidad de buscar prebendas y por el contrario promulgar la integridad, desde lo público, no se activarían los riesgos de corrupción, o siempre hará falta la acción de un particular para activar los riesgos de corrupción en el sector público".

La corrupción es un fenómeno que puede presentarse en cualquier institución u organización que cuente con una estructura jerárquica, cuyos miembros tengan poder de decisión o acceso a información o productos valiosos que sean de interés para individuos externos, y cuyos incentivos difieren de los estipulados por la organización. Los incentivos, y el impacto y las consecuencias económicas y sociales suelen ser diferentes a los de la corrupción pública, aunque las estructuras básicas se mantienen.

Corrupción y transparencia

Usualmente, se consideraba a la transparencia como la actitud y actuación del funcionario público que, guiadas por la honestidad y la objetividad, se orientan a mostrar claramente a los ciudadanos la realidad de los hechos, exponiendo y sometiendo a su examen la información relativa a la gestión pública, el manejo de los recursos que la sociedad le ha confiado, así como los criterios que sustentan sus decisiones y su conducta misma.

Cuando así se habla de transparencia no solo se hace referencia a la exposición de cifras, datos, referencias y cuadros; se apunta más bien a la información precisa y clara que se requiere para la toma de decisiones, a la gestión realizada, y a la posterior rendición de cuentas y control de las mismas, así como a los medios que tiene el ciudadano para acceder a esa información.

Se trata de un término íntimamente ligado a la ética o moral pública y a los criterios de claridad, honestidad, objetividad, exposición e información, entre otros, tanto más cuando se trata del funcionario público.

En los tiempos actuales lo transparente es lo honrado, lo correcto, la máxima expresión de la honestidad administrativa, del manejo de fondos públicos o recursos del Estado y las organizaciones. Dentro de esta tendencia un gobierno transparente no solo es un gobierno honesto; es también aquel que lucha, en primera instancia, por encaminar al país por la vía del verdadero desarrollo, lo cual implica un aumento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Elementos de la corrupción

En las distintas definiciones y reflexiones antes citadas, se destacan algunos elementos de la corrupción:

- Se trata de una mala utilización de los bienes públicos o del poder mismo para obtener ventajas que no son legítimas.

- Es un proceso interaccional en el que siempre están presentes, al menos, dos actores, el que corrompe y el que es corrompido.
- Supone la apropiación indebida y el menoscabo de un bien público, institucional o grupal, en beneficio de un bien privado particular, grupal o familiar.
- Implica un acto de desviación normativa, es decir, una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, institucionales o profesionales, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados.
- El beneficio puede ser monetario, en especie o de otro tipo.
- Se produce un enriquecimiento ilícito que afecta al bien común.
- Suele ocurrir con más frecuencia y mayor intensidad en sociedades con instituciones débiles, en las que existe poca independencia institucional y entre los poderes, una alta discrecionalidad, exceso de intervención estatal, sistemas débiles o escasos de supervisión y control, impunidad y una cultura cívica y moral insuficiente.

FORMAS Y CARACTERÍSTICAS DE LA CORRUPCIÓN

Las formas de la corrupción varían, pero las más comunes son: el tráfico de influencias, el soborno, la malversación o desviación de fondos, el peculado, el abuso de funciones, el encubrimiento y la obstrucción de justicia, el nepotismo, la utilización de información confidencial, la concusión (cobro de un servicio), el favorecimiento electoral, la exacción legal, el lavado de dinero.

Algunos autores distinguen entre una corrupción menor y una corrupción mayor. La corrupción menor ocurre cuando los actores privados interactúan con funcionarios gubernamentales nombrados, en particular burócratas administrativos de bajo nivel. Estas transacciones incluyen gravámenes, regulaciones, trámites, requisitos para permisos y la asignación discrecional de beneficios gubernamentales tales como viviendas subsidiadas, becas y empleos.

Es en las esferas más altas de gobierno, donde interactúan los líderes políticos, la burocracia y el sector privado, en donde puede ocurrir la corrupción en gran escala o la gran corrupción. En ella intervienen las decisiones del gobierno que no pueden tomarse sin la participación política de alto nivel. En algunos sistemas políticos, se prepara una compleja trama de acciones legales e ilegales mediante las cuales se preparan escenarios en los que se expiden normas, se adecuan estatutos, se modifican leyes para que la defraudación de enormes recursos del Estado tome visos de acciones legales o que se permita el abuso de la posición dominante, sin que los organismos del Estado responsables defiendan a los consumidores. Se trata de la legitimación del robo como algo dentro del marco legal. Los ejemplos incluyen la adquisición de bienes con precios muy elevados, tales como, equipos militares, aeronaves civiles y obras de infraestructura, adquisiciones varias, o las decisiones relacionadas con las políticas generales para la asignación de créditos o subsidios industriales. En ocasiones la línea que separa las interacciones lícitas de las ilícitas entre agentes privados y políticos es muy difusa.

Diversos autores distinguen entre la corrupción individual y la corrupción sistémica. Esta última ocurre cuando el conjunto de una organización, su cultura, su liderazgo, su administración y su personal es conscientemente indulgente con respecto a las prácticas corruptas, se hacen los desentendidos frente a las felonías y delitos, e incluso estimulan los comportamientos inapropiados. Se espera que otros hagan lo mismo o, al menos, permanezcan neutrales, pasivos o indiferentes frente a lo que sucede alrededor de ellos en el trabajo. Se la conoce también como corrupción institucionalizada. Cuando la corrupción sistémica está muy difundida, afecta de manera negativa al conjunto de la sociedad y corrompe a

los entran en contacto con ella. Está presente en organizaciones nacionales e internacionales.

A una escala mayor están las cleptocracias, en las cuales virtualmente todos los organismos públicos, y si no también los privados, son corruptos. El conjunto del sistema político es corrupto y lo suelen también ser las personas que están en contacto con él.

La corrupción sistémica no puede ser detenida como si se tratara de corrupción individual pues se requieren medidas más drásticas y profundas.

La proliferación de instancias administrativas, todas ellas con poder discrecional para la toma de decisiones, genera una estructura propicia para la corrupción.

La corrupción con frecuencia facilita otro tipo de hechos criminales como el tráfico de armas y de drogas, la prostitución ilegal, el tráfico de niños, mujeres y órganos, y en suma, el comercio ilícito y la delincuencia global.

Ahora bien, considerar que el comercio ilícito internacional es tan sólo una manifestación más de un comportamiento delictivo, equivale a ignorar un hecho mayor y más importante: las actividades delictivas globales están transformando el sistema internacional, invirtiendo las reglas, creando nuevos agentes y reconfigurando el poder en la política y la economía internacionales.

Las redes ilícitas no sólo se hayan estrechamente interrelacionadas con las actividades lícitas del sector privado, sino que se hayan también profundamente imbricadas en el sector público y en el sistema político y, en este sentido, llegan a adquirir una poderosa influencia, en algunos países sin parangón, en los asuntos de Estado.

Por otra parte, la globalización de la economía esta agregando una nueva urgencia al problema de la corrupción. Tres cambios relacionados y dramáticos están en curso. El primero de ellos está relacionado con la ampliación y

profundización de la integración económica global la cual aumenta las probabilidades de que los efectos de la corrupción se extiendan y tengan resonancia en la economía mundial, pues no se pueden aislar las economías y las políticas de cada país.

El segundo, tiene que ver con el surgimiento de un sistema financiero internacional enlazado por medios electrónicos, lo que aumenta de manera sustancial las oportunidades de corrupción, la dificultad para controlarla y el daño potencial que puede infligir.

El tercero se refiere al incremento dramático que ha ocurrido en el número de alianzas estratégicas de cooperación, tanto al interior de los países como al otro lado de las fronteras.

Resumiendo, la globalización ha alterado de manera radical la naturaleza de la corrupción. Es fundamental que quede claro, no obstante, que ella no es la raíz del problema; son las compañías, los políticos y los funcionarios los que son corruptos. La globalización es tan solo una condición o circunstancia.

Finalmente, aún cuando los cambios recientes han abierto nuevas avenidas para la corrupción también han creado nuevas condiciones que ofrecen oportunidades sin precedentes para contenerlas o incluso reducirlas. Cualquiera sea el caso, la corrupción es actualmente un problema global en el que si los gobiernos actúan solos, será poco lo que podrán lograr.

Es importante mencionar que la suscripción de acuerdos y convenios internacionales, en particular los que tienen relación directa con la lucha contra la corrupción, ayudan a los países miembros a combatir decididamente contra este flagelo, ya que los mismos suelen estar al margen de políticas partidistas, permiten ejercer presión interna y externa, facultan la consecución de recursos económicos para financiar proyectos, y promueven la participación de la sociedad civil en los procesos de control.

PROPUESTAS PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Muchas son las formas de hacerle frente a este problema que como hemos visto ha comenzado a adquirir rasgos dramáticos. Entre ellas se destacan las siguientes:

- ✓ Reformas del sector público tales como reglas más transparentes sobre las adquisiciones gubernamentales y cumplimiento eficaz de las mismas, con relación a las estatizaciones y las privatizaciones,
- ✓ Mejor aplicación de las leyes existentes que prohíben el soborno de funcionarios nacionales e implementación de las nuevas leyes que prohíben el soborno de funcionarios extranjeros y de las convenciones que existen en materia de corrupción,
- ✓ Eliminación de la deducibilidad fiscal de los sobornos que existe en algunos países especialmente desarrollados,
- ✓ Verificación de la implementación y cumplimiento de las reglas concernientes a las auditoría y la contabilidad, así como a la declaración patrimonial corporativa,
- ✓ Mejoramiento y fortalecimiento de los mecanismos de detección de la corrupción y promoción de la denuncia de los ciudadanos,
- ✓ Plan de acción y actuación coordinada y conjunta de las instituciones responsables del combate contra la corrupción, dentro de los países y a nivel internacional, y herramientas preventivas como el diseño de “Mapas de riesgos”,
- ✓ EFS independientes constitucional y legalmente, y autónomas organizativa y funcionalmente para poder actuar libremente,
- ✓ Utilización intensiva de sistemas de información para ejercer control de su competencia como por ejemplo, el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE),
- ✓ Detección de las áreas donde existe riesgo de corrupción y establecimiento de medidas preventivas,

- ✓ Promoción y fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en la rendición de cuentas y el control como por ejemplo, las veedurías ciudadanas, las contralorías sociales, etc.,
- ✓ Modificaciones en las leyes relativas a la repatriación de los capitales derivados de la corrupción y resarcimiento de los daños causados a los países afectados.
- ✓ Fácil acceso a la información del gobierno,
- ✓ Mayor supervisión del trabajo de los funcionarios públicos en materia de procesos y procedimientos, e imposición de sanciones cuando a ello haya lugar,
- ✓ Implementación del sistema de control interno en las entidades del Estado,
- ✓ La simplificación administrativa y la aplicación de tecnologías para la mejora en la gestión de las entidades,
- ✓ Contar con la capacidad sancionatoria de las EFS, en casos de faltas administrativas en las entidades públicas,
- ✓ Fortalecimiento de las leyes sobre el financiamiento de campañas y de las normas sobre conflictos de intereses,
- ✓ Simplificación de los sistemas tributarios y regulatorios,
- ✓ En el contexto del personal de la administración pública, hay que actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del mismo, mediante entre otros, un proceso de reclutamiento que priorice la calidad y los méritos personales sobre el amiguismo y el nepotismo. Se debe además remunerar bien a los funcionarios, conforme a sus funciones, obligaciones y responsabilidades, y hay que implementar mecanismos de recompensa y gratificación a su labor,
- ✓ En materia de publicación, hay que informar regularmente sobre los proveedores del Estado, los ingresos, gastos y deudas, las obras de infraestructura y programas sociales, los gastos de comunicación social y representación y todo aquello que facilite la transparencia,
- ✓ La corrupción debe atacarse también en el sector privado con iniciativas tales como códigos de conducta corporativos y la implementación de todos aquellos planteamientos formulados para el sector público que le sean aplicables,

- ✓ Suscripción de acuerdos y convenios entre los órganos de control y organizaciones de la empresa privada para desarrollar acciones y contrarrestar las prácticas corruptas que se generan en los procesos de contratación pública,
- ✓ Detectar, analizar y trazar las rutas del dinero, de los bienes cualesquiera sea su naturaleza y de la información, con el fin de darles un sentido de transparencia y equilibrio social.
- ✓ Incorporación de las EFS en el proceso de seguimiento de la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción, con el fin de que aporten los conocimientos y experiencias que tienen en materia de lucha contra la corrupción.

Además de los aspectos indicados, es importante señalar que si un país promulga leyes contra la corrupción, pero no hace casi nada por modificar el entorno que fomenta la corrupción, no será mucho lo que cambie. De allí la importancia de crear una cultura de honestidad y transparencia, de anticorrupción, mediante, entre otros, una educación más abierta a través de los medios de comunicación social, que incluya anuncios, series dramáticas, etc., y lo que es más importante, una amplia campaña educativa y moral en las escuelas públicas. En la creación de esta cultura la familia desempeña un papel de primordial importancia. Hay que reforzar su unión y el papel de los padres en la formación de los hijos. No debemos perder de vista que, en última instancia, los hechos de corrupción son cometidos por personas y son, entonces, ellas las que deben cambiar si queremos que la sociedad y la cultura de una nación también lo hagan.

En el contexto político es indispensable el compromiso creíble de los líderes del gobierno, su honestidad e integridad moral, y una decidida voluntad de luchar y erradicar la corrupción dentro de la sociedad.

En el contexto administrativo estatal, el ejemplo moral de los funcionarios y de las personas responsables de tomar decisiones en cargos públicos es indispensable

para el desarrollo de una cultura ética de responsabilidad y gobernabilidad. Hay que evitar a toda costa los monopolios y la discrecionalidad.

En el contexto judicial, se debe contar no sólo con un amplio sistema de leyes, sino también con un poder judicial independiente y que funcione bien, que haga un seguimiento de los abusos y que los sancione de manera transparente, evitando toda cacería política.

En el ámbito de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), es indispensable la supervisión, control y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos. Se puede decir, que en la medida en que se produce un uso ilícito de los recursos públicos o contrario a los principios de eficacia, eficiencia o economía que genere un beneficio personal para quienes lo cometen, así como para quienes lo financian, o un tercero, nos encontramos frente a actos de corrupción sobre los cuales las EFS tienen ingerencia. No cabe duda, de que la auditoría gubernamental externa juega un rol fundamental en la lucha contra la corrupción y la mala gestión. Adicionalmente, las EFS deben incorporar en sus planes anuales medidas y acciones concretas de lucha contra la corrupción.

Cada vez es más importante y necesario que las EFS se involucren en los aspectos concernientes a la lucha contra la corrupción, lo que implica contar además con una legislación pertinente y participar en el seguimiento e implementación de los instrumentos de lucha contra la corrupción. Dado lo difundido que se encuentra la corrupción en distintos países del globo, reviste singular importancia la participación de las EFS en los instrumentos internacionales. Dos de ellos tienen especial relevancia para nuestras instituciones: la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Se trata de un esfuerzo conjunto de las naciones de América Latina, en un caso, y del mundo en el otro, para luchar contra la corrupción de forma mancomunada en el contexto de un mundo intensamente interconectado, esforzándose por coordinarse y cooperar entre sí para llevarla adelante. .

Las EFS, instituciones vitales en la lucha contra la corrupción, no pueden permanecer ajenas a estas iniciativas internacionales. Además de colaborar en la elaboración de los informes respectivos por países, deben esforzarse por formar parte de los Comités de Expertos que se han constituido o se están constituyendo para el seguimiento de la implementación y aplicación de las mismas en los diversos países

Hasta ahora, a pesar del papel de primerísima importancia que desempeñan las EFS por su función de supervisión y control, existen muchos países en los que no están reconocidas como entidades de lucha contra la corrupción, lo que ha dado lugar, por ejemplo, que en el diseño y redacción de la Convención Mundial contra la Corrupción (Naciones Unidas) estuvieran presentes representando a los países, en la mayoría de los casos, las cancillerías y, muy rara vez, las EFS. Esta omisión se debe subsanar haciendo que las Entidades Fiscalizadoras participen activamente en los respectivos mecanismos de seguimiento de ambas convenciones. Al efectuar tal seguimiento las EFS deben estimular a sus gobiernos para que implementen dichos instrumentos a nivel interno, lo cual ha sido hasta ahora una de las principales fallas de las que se ha adolecido.

En la lucha contra la corrupción, por lo demás, intervienen diversos organismos del Estado (Fiscalías, Tribunales, EFS, cuerpos policiales y de seguridad, etc.). Para ser realmente eficaces todos ellos deben actuar coordinada y mancomunadamente y se debe contar con un ordenamiento jurídico que sustente esta acción.

LAS EFS DE AMÉRICA LATINA Y SUS ACCIONES EN RELACIÓN CON LA CORRUPCIÓN

A continuación se presenta una breve síntesis de los principales aportes efectuados por las EFS de Uruguay, Perú Guatemala, Colombia, Cuba, México y Venezuela.

A. LA EFS DE GUATEMALA (Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala)

1. Competencias

Competencias en el ámbito de la prevención

- a) Velar por el cumplimiento de la rendición de cuentas de las personas e Instituciones.
- b) Fomentar la cooperación e intercambio de información y experiencias entre nuestra EFS y las demás Instituciones del Estado.
- c) Proponer reformas normativas para el fortalecimiento del control y asesoramiento en el ámbito de actuación a la administración pública, así como para el fomento de la transparencia y facilitar los procesos de auditorias.
- d) Impulsar actividades de capacitación para la ciudadanía y cooperar con organizaciones temáticas de la sociedad civil que monitorean el gasto público o tienen algún interés en la ejecución de obras o servicios.
- e) Acercar e identificar nuestra EFS a la ciudadanía mediante jornadas de fiscalización y participación ciudadana en todo el país para propiciar la participación social, con fines informativos, de empoderamiento social y respuesta ciudadana. Previo al desarrollo de las Jornadas, se realizan visitas a alcaldes municipales, gobernadores departamentales y representantes de la sociedad civil, dándoles a conocer la importancia que tiene las auditorias, los valores morales y éticos para hacer transparente la gestión pública y el rol de la ciudadanía en los procesos de fiscalización como aliados de la EFS. Asimismo se ha generado un espacio para que los funcionarios públicos locales realicen una rendición de cuentas sobre su gestión y para que la población aclare sus dudas o presente sus quejas.

- f) Realizar auditorías concurrentes o concomitantes que tienen como fin constatar y afianzar buenas prácticas y, en caso sea necesario, redireccionar la ejecución de la obra o el servicio.
- g) Atender las consultas realizadas por la ciudadanía, por medio de la Unidad de Información Pública, de la información que está en nuestra EFS y no está clasificada como reservada o confidencial.
- h) Promocionar la herramienta auditoria social, dirigido a organizaciones civiles, grupos sociales organizados y a la ciudadanía en general, para lo cual se han celebrado conferencias, talleres y seminarios en el interior de la república.
- i) Resolver consultas que solicitan tanto las Instituciones fiscalizadas como las personas que manejan fondos públicos, con el propósito de orientarlas técnica y legalmente, emitiendo opiniones o dictámenes jurídicos para que el erario nacional sea utilizado correctamente.
- j) Impartir cursos, talleres, seminarios dirigidos a todos los funcionarios y empleados públicos que manejen fondos públicos en las diferentes Instituciones fiscalizadas, realizados tanto en las sedes de cada Institución como en las instalaciones de la EFS.
- k) Proponer al Ministerio de Educación Pública la inclusión de la materia de Moral y Ética dentro del pensum de estudios desde el nivel primario.
- l) Implementar el Centro de Gestión de Denuncias Ciudadanas como una ventana de oportunidad para que la ciudadanía presente sus inconformidades en las auditorias que realiza nuestra EFS o por el desempeño de autoridades u organizaciones que ejecutan fondos públicos.

Adicionalmente en lo interno:

- m) Implementación y aplicación del código de ética.
- n) Capacitación constante y actualización a los Auditores Gubernamentales.
- o) Estabilidad laboral, mejoras materiales y promoción de valores y principios de conducta para el personal de nuestra EFS.
- p) Fortalecimiento de la independencia de los auditores así como las medidas pertinentes para evitar los conflictos de interés..

Ejemplos de intervenciones

Durante el período 2007-2008 se realizaron varios procesos de intervención en entidades del Sector Público, en las cuales se identificaron indicios de corrupción. La intervención tuvo como propósito obligar a regularizar su funcionamiento y afianzar las buenas prácticas. Se ilustra con los casos siguientes:

- El objetivo propósito principal en las Municipalidades de Quetzaltenango, de Nuevo Progreso, San Marcos, y en la Federación Nacional de Físico Culturismo fue regularizar las operaciones contables y financieras de las mismas.
- En el caso de la Municipalidad de Iztapa, Escuintla, fue evaluar la situación financiera, incluyendo el análisis del endeudamiento y capacidad de pago de la misma en relación a sus ingresos, así como el origen y destino del endeudamiento.

En todos los casos, de determinarse evidencias, en el transcurso de la intervención, de operaciones reñidas con la ley que pudieran resultar en perjuicio de los intereses hacendarios, se debe profundizar en la investigación y, si fuere el caso, presentar las denuncias correspondientes.

1.2 Competencias en el ámbito de la investigación

- a) Recepción de denuncias de ciudadanos o de Instituciones en nuestro Centro de Gestión de Denuncias Ciudadanas de inconformidades, anomalías y denuncias sobre los servidores públicos que a su juicio muestren comportamientos irregulares en el desarrollo de su función y en el manejo de los recursos públicos, incluyendo aquellas denuncias interpuestas contra los trabajadores de nuestra EFS.
- b) Alertivos de la Unidad de Alerta Temprana para detectar situaciones irregulares en el comportamiento y en los movimientos de las cuentas bancarias de las entidades públicas, sus compras y contrataciones, su ejecución presupuestaria y contable, programas y proyectos de inversión;
- c) El Sistema de Evaluación Preliminar del Control Interno (check-List) se utiliza para establecer si existen o no controles adecuados en las diferentes áreas de actividad de las entidades; nuestra EFS interactúa constantemente con las Unidades de Auditoría Interna de las entidades.

Además en lo interno, el fortalecimiento del papel de la Dirección de Inspección General que vela porque nuestra EFS cumpla con las normativas y procedimientos administrativos correcta y eficientemente.

1.3 Competencias sancionatorias

La parte sancionatoria transita desde las acciones administrativas hasta las penales. La parte sancionatoria o acciones correctivas, surgen dentro de un examen de auditoría gubernamental, haciéndose constar por medio de los Informes de Auditoría correspondientes.

Existen tres clases de sanciones o acciones correctivas:

- a) Sanciones económicas: Éstas se imponen cuando el funcionario o empleado público que maneja fondos del Estado incumple normas, como el caso

de no presentar oportunamente la Declaración Jurada Patrimonial, y comete una infracción, sin causar pérdida o menoscabo al patrimonio estatal.

b) Formulaciones de cargos definitivos: Identificados también como Informes de Auditoría de cargos confirmados, es el conjunto de cargos o reparos contenidos en los informes de auditoría correspondientes, y acciones cometidas por los funcionarios o empleados públicos que manejan fondos del Estado, al transgredir leyes o normas de conducta que producen pérdida o menoscabo al patrimonio estatal, siempre y cuando dichas acciones no se encuadren como ilícitos penales. Esta acción correctiva se ventila en un Juicio de Cuentas, el cual es un proceso de conocimiento y que tiene por objeto establecer de manera definitiva si el patrimonio nacional o de las instituciones, entidades o empresas sujetas a fiscalización ha sufrido pérdida en el manejo de su hacienda, la restitución o pago correspondiente en caso de responsabilidad, y la imposición de sanciones de acuerdo a la ley.

c) Denuncias penales: Éstas se plantean cuando los auditores gubernamentales que en cumplimiento de su función, descubren la comisión de posibles delitos o tienen conocimiento de hechos presuntamente delictuosos, cometidos contra el patrimonio de los organismos, instituciones, entidades y personas sujetas a fiscalización, siendo obligación de los Auditores Gubernamentales hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes, por medio de la denuncia penal correspondiente, el Contralor General de Cuentas deberá constituirse como querellante adhesivo.

2. Otros organismos que intervienen en los procesos de investigación y sanción de los actos de corrupción

Una vez determinado que es un acto de corrupción corresponde al Ministerio Público la investigación; la confirmación sancionatoria le corresponde al Organismo Judicial, a través de las sentencias que emiten los juzgados y tribunales competentes.

La investigación en busca de hallazgos de evasión o elusión fiscal corresponde a la Superintendencia de Administración Tributaria SAT.

La Superintendencia de Bancos SIB, cuenta con una la Intendencia de Verificación Especial que monitorea los movimientos bancarios sospechosos y cuenta con un programa que se denomina Personas Políticamente Expuestas PEP'S. Mediante este programa se monitorea a los funcionarios públicos que ocupan puestos de alguna vulnerabilidad política en su comportamiento financiero.

La Procuraduría de Derechos Humanos actúa en lo que se refiere a la investigación de actos relacionados con el incumplimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública.

3. Formas de trabajo conjunto y coordinado entre los organismos responsables de la lucha contra la corrupción

Como mecanismo de cooperación interinstitucional se impulsa la firma de convenios, con el objeto de fortalecer la transparencia mediante el intercambio de información, existen convenios con instituciones del Estado como el Registro de la Propiedad, el Registro Mercantil, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Administración Tributaria y la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles, entre otras.

Se suscribió un convenio y se conformó el Foro de Discusión, Propuesta y Seguimiento, con la Coalición por la Transparencia, conformada por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), la Cámara de Comercio de Guatemala, Acción Ciudadana, la Comisión Extraordinaria de Transparencia del Congreso de la República y el Comisionado Presidencial para la Transparencia y contra la Corrupción. Con los miembros del Foro se estableció un Plan Operativo de Fortalecimiento de nuestra EFS para los años 2007-2010.

Existe además un Convenio de Cooperación con Acción Ciudadana para el seguimiento a las denuncias ciudadanas, así como con el Grupo de Apoyo Mutuo GAM.

Asimismo, se suscribió un Convenio de Cooperación y se ha obtenido asistencia técnica por parte de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, en materia de ética, transparencia y anticorrupción.

Recientemente nuestra EFS firmó el Convenio de Cooperación Interinstitucional para conformar la “Red Nacional de Monitoreo y Evaluación de la Obra Pública”, suscrito entre el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda MICIVI; la Asociación Nacional de Municipalidades ANAM.

Se apoya al Ministerio Público, a solicitud de éste, coadyuvando en la investigación de los delitos, realizando auditorías específicas, según las líneas de investigación sugeridas por esa institución.

4. Participación de la EFS en el Mecanismo de Seguimiento de la implementación o en las reuniones preparatorias de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Se participa, de acuerdo a la metodología para el seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, dentro del grueso de la institucionalidad del Estado en las llamadas Rondas de Análisis del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención (MESICIC), con el fin de evaluar y direccionar la ruta de cumplimiento vinculado a la Convención.

Se participa en las instancias interinstitucionales en la cuales se coordinan acciones que favorezcan la transparencia. Tal el caso de nuestra participación en el Comité Consultivo de la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción que dirige la Vicepresidencia de la República el cual está ligado a la Convención.

5. Medidas y propuestas concretas para que las EFS luchen contra la corrupción

La EFS ha propuesto:

- a) Revisión crítica y mejora constante de las normativas atinentes al tema de transparencia o que hagan sinergia con éste.
- b) Implementación y mejoramiento de herramientas que coadyuven a hacer más eficiente la función de fiscalización, tal es el caso de la modificación del formulario de Declaración Jurada Patrimonial.
- c) Sugerir la modificación de las leyes que regulan el uso de los recursos públicos y la probidad de los cuentadantes, así como las normativas que están vertebradas o relacionadas con la transparencia, tal el caso de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Ley de Contrataciones del Estado y la Ley Orgánica del Presupuesto.
- d) Limitar la utilización de Organizaciones No Gubernamentales ONG's para la ejecución de fondos públicos y eliminar el uso del mecanismo llamado fideicomiso, ya que ambas figuras presentan serias dificultades para su fiscalización.
- e) Fortalecer la utilización de las herramientas que ofrece el gobierno electrónico.
- f) Estimular e impulsar la auditoría social y constituirla como un aliado estratégico de la administración pública y en especial de nuestra EFS.
- g) Apoyar técnica y jurídicamente, con opiniones calificadas, a las autoridades de todos los niveles que son cuentadantes o están vinculados con el gasto público.

- h) Realizar convenios de cooperación con organizaciones temáticas de la sociedad civil que monitorean el gasto público o la calidad de éste, o ambos.
- i) Informar a la ciudadanía, en sus propios municipios, sobre la naturaleza y alcance de nuestra EFS así como sus derechos para la fiscalización y el derecho al acceso de la información pública.

B. LA EFS DE PERÚ (Contraloría General de la República del Perú)

1. Acciones

La *Contraloría General de la República del Perú* realiza las siguientes acciones en materia preventiva: las herramientas educativas, veedurías ciudadanas, campañas de difusión, etc., y en materia de investigación: auditorías bajo diferentes modalidades (financieras, exámenes especiales, acciones rápidas, entre otras).

En materia de sanción la EFS de Perú no cuenta con facultades sancionatorias; tan sólo a partir de sus recomendaciones puede sugerir la adopción de mecanismos disciplinarios, en caso de que existieran irregularidades que hubieran concluido en el tipo de responsabilidad administrativa. En los casos que se hubiera determinado el tipo de responsabilidad civil y/o penal, y siempre que se presenten determinadas condiciones que impidan a la Procuraduría Pública intervenir la entidad auditada, la EFS de Perú formula, interpone y efectúa el seguimiento de las acciones procesales que corresponden, en defensa de los intereses del Estado.

2. Otros organismos que intervienen en los procesos de investigación y sanción de los actos de corrupción

Los organismos del Estado que intervienen en los procesos de investigación y sanción son:

- Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) se encarga de detectar e investigar los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.
- Ministerio Público (a través de las diferentes Fiscalías tales como las especializadas en control gubernamental, en delitos de corrupción y de funcionarios, en delitos aduaneros y contra la propiedad intelectual, entre otras).
- Policía Nacional de Perú, la que cumpliendo el mandato constitucional y legal queda subordinada a las disposiciones del Ministerio Público en la investigación del delito.
- Poder Judicial en sus diferentes unidades jurisdiccionales que juzgan, deciden y sancionan en su caso los hechos ilícitos y los actos dañosos en contra del Estado peruano.

3. Formas de trabajo conjunto y coordinado entre los organismos responsables de la lucha contra la corrupción

La EFS de Perú cuenta con la División de Policía Adscrita, la cual brinda el apoyo en materia de investigación, contando inclusive con un laboratorio implementado por la Contraloría General. El personal de policía se encuentra distribuido, a nivel nacional, en todas las sedes de la Contraloría General.

Asimismo, el Ministerio Público ha creado tanto la 1ra como la 2da Fiscalía Especializada en Control Gubernamental, las cuales poseen ámbito nacional y se abocan a la investigación de los hechos presuntamente delictivos detectados en los informes de control gubernamental. La EFS de Perú les brinda ambientes y facilidades logísticas.

Por otra parte, recientemente se ha suscrito una Alianza Estratégica para la Lucha contra la Corrupción con el Ministerio Público (MP); con el Poder Judicial existe un convenio tripartito –con participación del MP- sobre capacitación para uniformar criterios en el tratamiento de casos de corrupción.

4. Participación de la EFS en el Mecanismo de Seguimiento de la implementación o en las reuniones preparatorias de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

La Contraloría General del Perú viene participando en la revisión de la información para los informes de implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Para el presente año, se ha invitado a la EFS de Perú a participar en el comité de seguimiento piloto de dicha Convención.

5. Medidas y propuestas concretas para que las EFS luchan contra la corrupción

Las propuestas prácticas que se propondrían a las EFS son:

- Contar con servicios de control de respuesta oportuna y sumaria de los casos de corrupción.
- Contar con alianzas estratégicas con los demás actores (Ministerio Público, Poder Judicial, entre otros) con el fin de hacer más efectiva la investigación y, de ser el caso, la sanción que corresponda, a través de los organismos respectivos.
- Generar masa crítica a nivel de la ciudadanía para concretar medidas de control social que amplíen el espectro de acción del Sistema Nacional de Control.
- Generar masa crítica a nivel de la ciudadanía para concretar medidas de control social que amplíen el espectro de acción del Sistema Nacional de Control.
- Implementar mecanismos de prevención en forma coordinada con las instituciones del Estado, especialmente los encargados de la educación y formación ciudadana.
- Contar con la capacidad sancionadora de las EFS, en casos de faltas administrativas en las entidades públicas.

C. LA EFS DE URUGUAY (Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay)

El Tribunal de Cuentas de la República del Uruguay, organismo de rango constitucional, de máximo nivel jerárquico, actúa con independencia y autonomía con respecto a los demás poderes del Estado. Posee labores preventivas y de investigación y no de sanción.

Entre sus competencias se destacan:

- a) La intervención preventiva de legalidad respecto de los gastos y pagos derivados de las adquisiciones y contrataciones estatales;
- b) El asesoramiento en materia presupuestal;
- c) El control de todo lo relacionado con la hacienda pública;
- d) La impartición de cursos en su Escuela de Auditoría Gubernamental sobre temas vinculados con la Ética Pública y las Normas de Conducta en la función pública.;
- e) La difusión pública y oportuna de los resultados de auditoría.

2. Otros organismos que intervienen en los procesos de investigación y sanción de los actos de corrupción

Además del Poder Judicial y del Ministerio Público y Fiscal existen otras instituciones que luchan contra la corrupción. Las dos más importantes son: la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) y la Auditoría Interna de la Nación.

La **Junta de Transparencia y Ética Pública** sustancia las denuncias que eventualmente llegan a su conocimiento a través de los órganos judiciales. Se trata de un órgano pericial y auxiliar del juez penal, con labores de asesoramiento a organismos públicos en la lucha contra la corrupción. Tiene un rol investigativo y carece de potestad jurisdiccional. Es la depositaria de las declaraciones juradas de

bienes e ingresos de determinados servidores públicos y puede ordenar la retención hasta del 50% del ingreso salarial de dichos funcionarios. Asimismo, tiene la competencia para controlar y verificar el cumplimiento de las normas internacionales contra la corrupción que Uruguay ha ratificado.

Actualmente, siguiendo señalamientos del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) ha iniciado una extensa labor de difusión de las normas anticorrupción a través, entre otros, de cursos sobre ética pública, en el marco de un convenio suscrito con la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC).

La **Auditoría Interna de la Nación** (AIN) detecta conductas fraudulentas y las pone en conocimiento del aparato judicial para que las reprima y sancione, debido a que carece de potestades jurisdiccionales. Es también el órgano responsable de verificar los sistemas de control de los organismos públicos de la Administración Central. Entre sus cometidos especiales figura la supervisión del cumplimiento de las normas de prevención de los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo.

3. Formas de trabajo conjunto y coordinado entre los organismos responsables de la lucha contra la corrupción

Esto constituye un desafío pues en Uruguay no existen mecanismos que permitan potenciar las competencias asignadas a las distintas instituciones involucradas y los escasos esfuerzos que se han intentado, en la práctica, han fracasado. Tampoco se han instrumentado debidamente las previsiones legales existentes al respecto. Por ejemplo, el art. 25 de la Ley 17.060 prevé la creación de una Comisión Honoraria integrada, entre otros, por miembros de la JUTEP, de la Oficina Nacional de Servicio Civil y del Tribunal de Cuentas, con el fin de elaborar propuestas legislativas en materia de transparencia en la contratación pública y en lo que atañe al conflicto de intereses. Se trata de una tarea de vital importancia que es necesario estimular.

4. Participación de la EFS en el Mecanismo de Seguimiento de la implementación o en las reuniones preparatorias de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Como ya se mencionó el organismo responsable del seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción es la JUTEP. El Tribunal de Cuentas ha participado en las reuniones preparatorias y en las visitas previas que realiza el Comité de Expertos y en algunas consultas.

5. Medidas y propuestas concretas para que las EFS luchan contra la corrupción

- a) Profundizar las competencias reconocidas por la Constitución y las Leyes, perfeccionando las labores de control, orientadas hacia una auditoría que incluya el control de la eficacia y la eficiencia es un objetivo plausible que se puede lograr en el corto plazo.
- b) Interrelacionarse e intercambiar información entre los distintos organismos responsables de la lucha contra la corrupción.
- c) Sistematizar la actuación de los organismos con competencia en auditoría, control y prevención de actos de corrupción, con el fin de optimizar su funcionamiento, evitando la superposición de funciones y dotándolos de un presupuesto suficiente.
- d) Promover una relación fluida entre estos organismos públicos y las organizaciones civiles que promueven la transparencia y la ética y procurar alianzas estratégicas entre ellos, fortaleciendo los lazos a través de políticas públicas adecuadas.
- e) Difundir entre los funcionarios y el público en general las normas éticas que estimulen la creación de un ambiente ético-público que revalorice los valores primordiales que deben existir en nuestras sociedades.

D. LA EFS DE COLOMBIA (Contraloría General de la República de Colombia)

En el caso de la *Contraloría General de la República de Colombia* la lucha contra la corrupción no está presentada de manera expresa en la Constitución legal de la EFS aun cuando su trabajo si está muy vinculado.

Cuando la EFS de Colombia dentro de su proceso auditor detecta posibles casos de corrupción o prevé un próximo o futuro detrimento patrimonial, emite la llamada "Función de advertencia", que advierte a los administradores sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público.

La Contraloría General de Colombia, puede imponer sanciones derivadas de la responsabilidad fiscal y constitucionalmente puede reportar hallazgos a la Procuraduría General de la Nación para que adelante las sanciones disciplinarias de los servidores públicos que incurren en algún delito administrativo. Así mismo puede remitirse a la Fiscalía General de la Nación para la realización de investigaciones y sanciones penales. Es muy clara su capacidad de imponer sanciones fiscales en forma directa en la lucha contra la corrupción, siempre que se haya afectado el patrimonio público.

Respecto a la Prevención, la EFS de Colombia es abanderada en la implementación de estrategias de información y formación a la ciudadanía para ayudar en la construcción y/o restablecimiento de la moralidad pública, promoviendo y estimulando espacios de reflexión ética, así como la organización comunitaria y apoyando a la sociedad civil que se interesa por el control social a la gestión pública, a través del "Control Fiscal Participativo".

Algunas de esas estrategias de prevención se desarrollan en los primeros escenarios de la vida social de las personas; las escuelas y los colegios. En este contexto, se han desarrollado en forma exitosa programas como "Jóvenes Veedores", "En la Escuela nos vemos" y "Héroes del Control".

2. Otros organismos que intervienen en los procesos de investigación y sanción de los actos de corrupción

En el caso de *Colombia*, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción (PPLCC) es el encargado de coordinar la implementación de las políticas gubernamentales orientadas a disminuir la corrupción en la administración pública con la Fiscalía General de la Nación (como ente penal) y la Procuraduría General de la Nación (con investigaciones y sanciones disciplinarias) y la Contraloría General de la República, como órganos independientes de las ramas del poder público.

3. Formas de trabajo conjunto y coordinado entre los organismos responsables de la lucha contra la corrupción

La EFS de Colombia, ha suscrito convenios con la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, y dentro de éste convenio, se ha creado un grupo especial llamado "**Grupo de Reacción Inmediata y Lucha Contra la Corrupción**". Dentro de éste Convenio se busca propiciar el cuidado por la inversión de los recursos públicos en áreas tan importantes como la salud, la educación, la vivienda y el saneamiento básico.

4. Participación de la EFS en el Mecanismo de Seguimiento de la implementación o en las reuniones preparatorias de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

En el caso de *Colombia*, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción (PPLCC) es el encargado de coordinar la implementación de las políticas gubernamentales orientadas a disminuir la corrupción en la administración pública con la Fiscalía General de la Nación (como ente penal) y la Procuraduría General de la Nación (con investigaciones y sanciones disciplinarias) y la Contraloría General de la República, como órganos independientes de las ramas del poder público.

La EFS de Colombia, ha suscrito convenios con la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, y dentro de éste convenio, se ha creado un grupo especial llamado "**Grupo de Reacción Inmediata y Lucha Contra la Corrupción**". Dentro de éste Convenio se busca propiciar el cuidado por la inversión

de los recursos públicos en áreas tan importantes como la salud, la educación, la vivienda y el saneamiento básico.

5. Medidas y propuestas concretas para que las EFS luchan contra la corrupción

La *Contraloría General de Colombia* propone algunos ejemplos de sus actividades a otras EFS para que su consideración, adaptación y aplicación en sus países.

La EFS de Colombia, dentro de su proceso auditor, al detectar posibles casos de corrupción, o prever un próximo o futuro detrimento patrimonial, emite la llamada "**Función de Advertencia**".

Otro ejemplo de coordinación de entre instituciones vinculadas en la lucha contra la corrupción es la suscripción de Convenios con otros órganos de Control del Estado, (Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación), creando un grupo especial, ya mencionado anteriormente, llamado **Grupo de Reacción Inmediata y Lucha Contra la Corrupción**. Asimismo, la suscripción de convenios de cooperación internacional buscando apoyo técnico y financiero para ejecutar proyectos en esta materia. Uno de ellos es en "La Escuela nos vemos" y "Jóvenes Veedores".

Existe también la estrategia "**Héroes del Control**" creada para fomentar desde edad temprana y a través de la lúdica, una cultura de honestidad y respeto por los recursos públicos. Esta estrategia se lleva a cabo en las escuelas y colegios y se realizan conciertos en diferentes regiones del país para alcanzar una mayor cobertura.

Teniendo presente que los medios de comunicación son aliados y socios estratégicos que no se pueden subestimar, al igual de la importancia de integrar a la academia en dichos procesos, la EFS de Colombia suscribió un Convenio entre la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, y la Revista Semana (uno de los medios de comunicación impresos con mayor trayectoria y reconocimiento en Colombia), y adelanta una serie de Foros llamados "**Por una Colombia bien gobernada**", en

los que se invitan a debatir en un espacio público, a los actores que estén protagonizando los acontecimientos de la vida pública del país.

La EFS de Colombia ha construido una "**Cátedra de Ética Pública**", dirigida a servidores públicos, con el propósito de promover en ellos la reflexión, y la discusión e interiorización de conceptos filosóficos y prácticos de sus

E LA EFS DE CUBA (Contraloría General de la República de Cuba)

1. Acciones

Para la *EFS de Cuba* la prevención es un modo de actuar, una cultura que aporta capacidad de anticipación a los problemas, una actitud proactiva en cada tarea, actividad, misión o meta que se trace la organización económica a cualquier nivel. Dentro de esta concepción, el Plan de Prevención es un conjunto de acciones de carácter técnico-organizativo y de control, dirigidas de un modo consciente a eliminar o reducir al mínimo posible, las causas y condiciones que propician indisciplinas e ilegalidades, que de ser continuadas en un clima de impunidad, propician y facilitan las manifestaciones de corrupción.

Entre las medidas preventivas con las que cuenta la EFS de Cuba figuran las visitas de intercambio y control las cuales están dirigidas a verificar en las entidades y sus dependencias, la efectividad del sistema de control interno y las medidas de prevención para evitar y enfrentar las indisciplinas, ilegalidades y manifestaciones de corrupción administrativa. No tiene entre sus funciones medidas de carácter sancionatorio.

2. Otros organismos que intervienen en los procesos de investigación y sanción de los actos de corrupción y formas de trabajo conjunto y coordinado entre los organismos responsables de la lucha contra la corrupción

La *Contraloría General de la República de Cuba* mantiene relaciones de cooperación y coordinación a través del Contralor General de la República, con la Fiscalía General de la República y con los Tribunales Populares, conforme a lo

establecido en la Constitución, las leyes y las disposiciones dictadas por dichos órganos. Para ello:

- a) colabora con la Fiscalía General de la República, en el control y la preservación de la legalidad;
- b) auxilia y participa con los Tribunales Populares en el esclarecimiento de hechos presuntamente delictivos, detectados en las acciones de auditoría, supervisión y control, mediante dictamen pericial;
- c) cualquier otra acción que se requiera.

4. Participación de la EFS en el Mecanismo de Seguimiento de la implementación o en las reuniones preparatorias de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción

La *Contraloría General de la República de Cuba* fue creada en cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Entre sus funciones atribuciones y obligaciones se encuentra la de auxiliar al Estado en la organización y control de las acciones derivadas de los acuerdos internacionales relacionados con la administración del patrimonio público y en la lucha contra la corrupción, de los que Cuba sea parte y representarlo en las reuniones que se realicen de los Estados Partes en esos acuerdos. Cuba no es miembro de la OEA y, por tanto, no es Estado Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

F. LA EFS DE VENEZUELA (Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela)

1. Acciones

La *Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela*, en materia de prevención, lleva a cabo actividades como simposios, charlas y mesas de trabajo con el objeto de consolidar el Sistema Nacional de Control Fiscal. Estas actividades están orientadas a la unificación de criterios técnicos fiscales y tienen por objeto facilitar una adecuada orientación para la aplicación de los

procedimientos de auditoría y determinación de responsabilidades administrativas por parte de los órganos de control fiscal.

En el marco del Sistema Nacional de Control Fiscal, varios estados del país están implementando el programa “La Contraloría va a la Escuela”. El objetivo de este programa es formar ciudadanos probos, honestos, con clara conciencia de lo bueno y lo malo, que desde temprana edad entiendan qué es la corrupción y cómo puede evitarse.

Este programa está encaminado a crear y desarrollar en niños y niñas una actitud diferente hacia la vigilancia, el control, y la rendición de cuentas en el ámbito escolar, con el fin de garantizar la transparencia en el manejo de los recursos de la escuela y el funcionamiento de los diferentes servicios de que dispone la institución escolar.

El Sistema Nacional de Control Fiscal es el conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que, integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan coordinadamente con el fin de lograr la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuvan al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y a la promoción de una administración pública transparente

En materia de investigación, la EFS de Venezuela realiza acciones a través del proceso auditor el cual es ejecutado de acuerdo con la planificación anual y respondiendo a denuncias de la ciudadanía, solicitudes de organismos u entes gubernamentales o por noticias criminales. Dicha Contraloría lleva a cabo diferentes acciones auditoras entre las que se destacan: operativas, financieras, de legalidad, cumplimiento y seguimiento, todo ello con el objeto de comprobar la legalidad, sinceridad y exactitud numérica de las operaciones de gestión pública.

La Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela puede imponer sanciones en el ámbito administrativo y no contencioso, que incluyen la

formulación de reparos, la declaratoria de la responsabilidad administrativa y la imposición de multas.

Formula reparos cuando en el curso de las auditorías, fiscalizaciones, inspecciones, exámenes de cuentas o investigaciones detecta indicios de que se ha causado daño al patrimonio de un ente u organismo de la administración pública, como consecuencia de actos hechos u omisiones contrarios a una norma legal o sublegal, al plan de la organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que correspondan al control interno, así como por una conducta omisiva o negligente en el manejo de los recursos. El Artículo 86 de la Ley Orgánica citada al principio, señala los aspectos que deberá contener el reparo. En el caso de que existan indicios de responsabilidad civil se remitirán al Ministerio Público o Fiscalía.

En cuanto a la responsabilidad administrativa, el artículo 91, numerales 1 al 29 de la mencionada Ley, define los actos, hechos u omisiones que son generadores de la misma, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar. El monto de las multas depende de la gravedad de la falta y de los perjuicios causados a la entidad. Los montos a pagar están establecidos en el Artículo 94 de la citada ley

Corresponde además al Contralor General de manera exclusiva y excluyente, y sin que medie ningún otro procedimiento, acordar en atención a la entidad del ilícito cometido, la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo por un período no mayor de veinticuatro (24) meses o la destitución del declarado responsable, cuya ejecución quedará a cargo de la máxima autoridad; e imponer, atendiendo la gravedad de la irregularidad cometida, su inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince (15) años.

Los inhabilitados conservan sus derechos políticos y civiles, excepto la cualidad para desempeñar cargos públicos. La persona además tiene el derecho a recurrir ante la propia Contraloría con el recurso jerárquico que puede declarar que la persona tiene razón y que no es sancionable o, por el contrario, declarar que sí

tiene responsabilidades en cuyo caso se le impone una de las sanciones antes mencionadas, según se amerite.

2. Otros organismos que intervienen en los procesos de investigación y sanción de los actos de corrupción y formas de trabajo conjunto y coordinado entre los organismos responsables de la lucha contra la corrupción

En *Venezuela*, además de la Contraloría existen otros organismos encargados de ejecutar procesos de investigación contra la corrupción, entre los que destacan: La Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Seguros, la de Administración Tributaria y el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC).

Entre la EFS de Venezuela y los organismos citados anteriormente, existe un alto grado de cooperación interinstitucional, a través de la cual se intercambia información relevante según los casos tratados, llegando inclusive a ejecutar procedimientos complementarios de investigación y análisis.

La Contraloría General de la República abre el procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad administrativa y, si como consecuencia de la investigación y fiscalización determina que, además de la responsabilidad administrativa está comprometida la responsabilidad civil o penal, se lo remite a la Fiscalía o Ministerio Público.

Corresponde a la Fiscalía General de la República ejercer las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad penal, civil, laboral, militar, administrativa o disciplinaria a los funcionarios públicos o personas particulares que hubieren incurrido en actos de corrupción. Deberá informar a la Contraloría General de la República el resultado de las acciones intentadas de los casos desestimados mediante informe. A ella le toca también intentar las acciones civiles de cobro de multas impuestas por la Contraloría General que no hubieren sido satisfechas.

4. Participación de la EFS en el Mecanismo de Seguimiento de la implementación o en las reuniones preparatorias de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

En *Venezuela*, el Poder Ciudadano, por órgano de la Contraloría General de la República tiene asignado el seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, por lo que desde el 4 de junio de 2001, este máximo órgano de control, participa en las reuniones del Comité de Expertos y atiende los requerimientos que formula el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

En relación con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, formó parte de la Delegación Venezolana que integró el grupo Intergubernamental de expertos de composición abierta, encargado de preparar el proyecto de mandato para la negociación de es instrumento jurídico internacional contra la corrupción, como representante del país. La República Bolivariana de Venezuela, firmó la Convención el 10 de diciembre de 2003 y ratificó el instrumento el 2 de febrero de 2009.

En las reuniones que han tenido lugar en Viena desde el año 2009 para diseñar el mecanismo de seguimiento de la aplicación e implementación de la citada Convención, la Contraloría General continúa siendo la autoridad que representa a Venezuela.

5. Medidas y propuestas concretas para que las EFS luchen contra la corrupción

La Contraloría General de Venezuela propone:

- a) Continuar con la realización de talleres y simposios capacitando a las contralorías municipales y estatales en el manejo y aplicación de las tecnologías y procedimientos de auditoría con el fin de mejorar su eficiencia y unificar criterios.
- b) Establecer contactos interinstitucionales entre los distintos organismos vinculados en la lucha contra la corrupción para intercambiar información y apoyarse mutuamente en las respectivas áreas de su competencia.
- c) Participar en los comités de expertos responsables del seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- d) Diseñar y difundir en los espacios de comunicación social con los que cuenta cada gobierno, y coordinarse a tal efecto con los otros medios de comunicación social, campañas que contribuyan a fomentar conductas y valores que estimulen la probidad y transparencia.
- e) Estimular la creación y mantenimiento de las contralorías sociales en las que participan ciudadanos y coadyuvan a la vigilancia del gasto público y a su uso racional y honesto.

G. LA EFS DE MÉXICO (Auditoría Superior de la Federación)

Propone:

- a) Las EFS definan y conceptualicen las actividades que pueden ser medidas o evaluadas mediante índices con respecto a la corrupción o su impacto frente a ella.
- b) Se diseñe un modelo conceptual e indicadores que puedan reflejar las prácticas irregulares susceptibles de fiscalización