

“Naturaleza y papel de la Contraloría General de la República de Cuba dentro del Sistema de Control Externo.”

MsC. Sergio Pozo Ceballos.

Profesor Auxiliar

Facultad de Contabilidad y Finanzas.

Universidad de la Habana.

sergiop@fcf.uh.cu

Cuba

Resumen

Recibido: 7/2/2011. Versión Final aceptada: 18/3/2011

Se presenta el marco conceptual de la naturaleza y el papel de la Contraloría General de la República de Cuba, en función de los atributos legales referidos a la independencia jerárquica establecida en la ley; la ética en la actuación técnica – profesional de los funcionarios vinculados a la contraloría; y el cumplimiento del principio de la rendición de cuenta, tanto de los responsables de la Administración Financiera del Estado como de la propia contraloría.

Palabras Claves: Ética; fiscalización superior; independencia; rendición de cuenta.

Clasificación JEL: M42

Este nuevo sistema se define como *las acciones que ejercen la Contraloría General de la República y otros órganos, organismos e instituciones del Estado, autorizados por la legislación vigente para auditar, supervisar, controlar o inspeccionar conforme a sus funciones y atribuciones.*

En el artículo se presentan los atributos que, en opinión del autor, confirman el marco jurídico que sustentan la naturaleza y el papel de las acciones que puede ejecutar la Contraloría General de la República en el ámbito de la auditoría a la Administración Financiera del Estado, como entidad fiscalizadora superior y rectora del Sistema de Control Externo en el país.

2. ATRIBUTOS DE LA NATURALEZA Y EL PAPEL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CUBA.

Los *atributos constituyentes de la naturaleza y el papel* de la Contraloría General de la República de Cuba dentro del Sistema de Control Externo se refieren a:

- **Independencia jerárquica dentro del Sistema de Control Externo..**

La *independencia jerárquica de la Contraloría General de la República de Cuba dentro del Sistema de Control Externo* se expresa en su conformación como un *órgano estatal* estructurado verticalmente en todo el país, subordinado directamente a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado.

Para su ejercicio pleno se definen como objetivos fundamentales:

- auxiliar a la *Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado*, en la ejecución de la *más alta fiscalización sobre los órganos del Estado y del Gobierno*¹;
- proponer la *política integral del Estado en materia de preservación de las finanzas públicas y el control económico-administrativo*;
- dirigir, ejecutar y comprobar su cumplimiento;
- dirigir metodológicamente y supervisar el *Sistema Nacional de Auditoría*;
- ejecutar las acciones que considere necesarias con el fin de velar por la correcta y transparente *administración del patrimonio público*; y
- prevenir y luchar contra la *corrupción*.

Para el cumplimiento de estos objetivos y como símbolo de su independencia jerárquica, la ley le otorga explícita *autonomía orgánica, funcional y administrativa* respecto a las demás instituciones del Estado; expresada como:

- *relaciones de **subordinación** con la Asamblea Nacional del Poder Popular y el Consejo de Estado*;

¹ A tenor del artículo 75 relacionado con las atribuciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular inciso p) de la Constitución de la República de Cuba.

- relaciones de **cooperación y coordinación** con la *Fiscalía General de la República* y el *Tribunal Supremo Popular* y con los *órganos de investigación penal*, en materia de: control y preservación de la legalidad;
- en los casos anteriores la Contraloría *solo* actúa, previa solicitud de sus máximas autoridades de dirección o a instancia del Consejo del Estado, al *único efecto del control y empleo de los fondos públicos* de sus dependencias económico – administrativas. Esta **restricción legal** también se aplica para el *Consejo de Ministros* y las *organizaciones políticas, de masas y sociales* previstas en la Constitución de la República²;
- relaciones de **trabajo, coordinación, control y supervisión** con:
 - las *dependencias económicos – administrativas* de los *órganos locales del Poder Popular*;
 - los *organismos, oficinas nacionales, empresas, dependencias o entidades nacionales de producción o prestación de servicios y unidades presupuestadas*, que forman parte de los organismos de la Administración Central del Estado, incluidas las *misiones diplomáticas cubanas acreditadas en otros países* y las *entidades cubanas con representación en el exterior*, las *instituciones bancarias que integran el Sistema Bancario*;
 - las *personas naturales o jurídicas* sujetas a una obligación tributaria generada en el territorio nacional, que reciban, administren, custodien, usen o dispongan, por cualquier título o concepto, fondos públicos; y
 - las *empresas o sociedades de economía o asociaciones*, cualquiera que sea su modalidad, a las que se hayan aportado fondos o recursos de ese mismo origen y que hayan pasado a integrar su patrimonio propio, sujetas por ello a una obligación tributaria generada en el territorio nacional.

Los tipos de relaciones expresadas anteriormente delimitan en el ámbito específico de la Administración Financiera del Estado, las *funciones, atribuciones y obligaciones* del órgano rector del Sistema de Control Externo del país y que

² En los artículos 5; 6 y 7 se hace referencia al Partido Comunista de Cuba, la Unión de Jóvenes Comunistas y las organizaciones de masas y sociales que agrupan en su seno a distintos sectores de la población, respectivamente.

sustentan legalmente, por un lado, su *independencia jerárquica dentro de la Administración Pública*; y por otro, la importancia y relevancia del ejercicio adecuado de la *auditoría* en la preservación de las finanzas públicas, el control económico – administrativo y la gestión efectiva de los recursos públicos disponibles.

En esencia, dentro de las *funciones, atribuciones y obligaciones* que expresan la independencia jerárquica de la Contraloría e impactan directamente en la *auditoría a la Administración Financiera del Estado*, se destacan:

- exigir por la correcta y transparente *administración de los fondos públicos*;
- asistir a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado, en el ejercicio de la más alta *fiscalización sobre los órganos del Estado y el Gobierno*, en la forma y ocasiones en que así se lo indiquen;
- prevenir y enfrentar el uso indebido de los *recursos del Estado y la corrupción administrativa*;
- solicitar a la autoridad facultada, que aplique las *medidas administrativas y disciplinarias* a quienes proceda;
- evaluar, atender, investigar y responder las *quejas y denuncias de la población* que reciba vinculadas con el descontrol y mala utilización de los recursos del Estado, así como de posibles actos de corrupción administrativa;
- verificar, en el cumplimiento de sus funciones, el *patrimonio y la conducta ética* de cuadros, dirigentes y funcionarios de los órganos, organismos, y entidades estatales, así como solicitar de las autoridades superiores la adopción de las medidas que correspondan;
- fomentar y preservar la *disciplina en la administración de los recursos del Estado*, garantizando su adecuada utilización y protección;
- mantener *vínculos de trabajo* con los órganos y organismos competentes, para el enfrentamiento y prevención de los delitos y actos de corrupción administrativa;
- supervisar y verificar el *proceso de elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto del Estado*;

- examinar y opinar, en los casos que se considere necesario, sobre los *procesos de licitación para la adjudicación de contratos públicos y el control sobre la prestación de servicios públicos* por las empresas prestatarias, así como, dictaminar, cuando corresponda, sobre la ejecución de aquellas operaciones contractuales en que el Estado pueda resultar deudor o acreedor;
 - informar de *los resultados y las recomendaciones* que correspondan a quienes hayan sido sujetos de estas, a los colectivos laborales, así como a sus estructuras superiores de dirección. En los casos de acciones realizadas a solicitud de los Tribunales, la Fiscalía, el Ministerio del Interior u otras entidades facultadas, los resultados se presentan a los órganos solicitantes para su posterior tramitación;
 - reconocer la *capacidad legal y formal* así como autorizar el ejercicio de la auditoría independiente a las sociedades civiles de servicios y otras formas de organización que trabajen al respecto;
 - realizar *estudios* de tendencias, causas, condiciones, aspectos sociales y formativos, los que se deben ejecutar en coordinación con otras instituciones, organismos y organizaciones de masas o sociales, que permitan proponer a las autoridades facultadas, acciones dirigidas a prevenir la ocurrencia de manifestaciones o hechos de corrupción administrativa en nuestra sociedad; e
 - informar a los órganos competentes cuando en el ejercicio de sus funciones, atribuciones y obligaciones, detecte *hechos presuntamente delictivos*.
- **Ética en la actuación técnica – profesional de la entidad fiscalizadora superior.**
La *actuación técnica – profesional, la conducta y el comportamiento ético – moral de los auditores* de la Contraloría se basa en la exigencia de la aplicación consciente de los *principios de imparcialidad, objetividad, independencia y unidad de actuación*, que significan:
 - actuar sin beneficiar a una parte a expensas de otra, con *juicio independiente*, sin influencias internas ni externas; con moderación, justicia, seguridad y confianza;

- obrar con racionalidad, ajustándose a los *hechos* mediante la obtención de evidencias suficientes, competentes y relevantes que permitan formarse un juicio profesional adecuado;
- realizar funciones con *finés y objetivos* determinados; y
- garantizar la continuidad de las acciones que realiza en cumplimiento de su objetivo y misión fundamental, *sin personalizar la actuación del responsable* en la ejecución de la auditoría.

En el entorno legal establecido por los principios que rigen el comportamiento ético

– moral de los auditores de la Contraloría, se sustentan los *impedimentos legales* para la *elección o designación de los funcionarios y técnicos* de la Contraloría, a saber:

- los que física y mentalmente estén incapacitados para ejercer sus funciones;
- los que hubiesen sido sancionados penalmente o estén sujeto a procesos por delitos de los que hacen desmerecer el buen concepto público;
- los que ejerzan otro cargo que implique autoridad y funciones ejecutivas; y
- los que reciban otras retribuciones económicas, excepto cuando éstas provengan del ejercicio de la docencia, la producción científica y la creación artística o literaria.

También se definen los *criterios de incompatibilidad de los funcionarios y técnicos en el ejercicio de las funciones respecto al sujeto auditado*, en el caso de que en esas entidades, estos:

- hayan ostentado cargos de dirigentes, de administración o hayan sido empleados, en los organismos o entidades a auditar;
- estén unidos por vínculo matrimonial, formalizado o no, por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o por convivir con algunas de sus autoridades o dirigentes, así como en los casos en que se demuestre con su conducta la existencia de amistad o enemistad manifiesta respecto a ellos; y/o
- hayan sido dirigentes de organizaciones políticas, sociales o de masas, actuantes en el seno de la entidad a auditar.

Asimismo, dentro de los requisitos previos para ocupar el cargo de Contralor³ se establece la obligatoriedad de prestar una *Declaración Jurada de Bienes Patrimoniales* como expresión tácita de un acto de buena voluntad de los que la suscriben, en el interés de promover la *integridad, la obligación de rendir cuentas y fomentar la probidad administrativa* de los funcionarios electos y designados para ejercer las funciones públicas previstas en el cargo a desempeñar.

- **Rendición de cuentas de los responsables de la Administración Financiera del Estado.**

Para el análisis de este importante atributo es importante considerar los preceptos que en la Constitución de la República - Capítulo IX “Principios de organización y funcionamiento de los órganos estatales”⁴ establecen la obligatoriedad de la *rendición de cuentas* como parte insoslayable de la democracia socialista cubana:

- (...) las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados y de los funcionarios;
- los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento;
- las disposiciones de los órganos estatales superiores son obligatorias para los inferiores;
- los órganos estatales inferiores responden ante los superiores y les rinden cuenta de su gestión; (...)

La obligación constitucional de *rendir cuentas* de su gestión por parte de los responsables de la Administración Financiera del Estado en general, y del Ministerio de Finanzas y Precios en particular, que se especifica en el Decreto Ley No. 192 “De la Administración Financiera del Estado”⁵ del 8 de abril de 1999, está relacionada con las normas siguientes:

³ Se define como el funcionario de la Contraloría General de la República que dirige, asesora y supervisa el cumplimiento de las acciones, funciones y atribuciones de esta, Ver artículo 11 Definición de términos de la Ley No. 107 “De la Contraloría General de la República” del 2 de agosto de 2009.

⁴ Según artículo 68.

⁵ Ver Gaceta Oficial Ordinaria No. 020 de fecha 12 de abril de 1999 páginas 323 a 327 los artículos 2(inciso b); 7; 28; 32; 33; 50; 51; 68 (incisos a; c; p)

- todas las *entidades pertenecientes o no al sector público* que estén vinculadas al presupuesto mediante el otorgamiento de subsidios, ayuda económica, subvenciones, ventajas o exenciones, que hayan obtenido concesiones públicas por parte del Estado o recursos provenientes de capital estatal, así como en lo referido a las obligaciones con el presupuesto que estas entidades deban realizar;
- el *Ministerio de Finanzas y Precios* presenta un informe periódico de la ejecución del Presupuesto del Estado, así como un informe de la liquidación del Presupuesto al Consejo de Ministros en las fechas que éste determine;
- los *consejos de Administración de las asambleas provinciales y municipales del Poder Popular*⁶ presentan a las correspondientes asambleas del Poder Popular, los informes periódicos de la ejecución de los presupuestos provinciales y de los municipios;
- al finalizar el ejercicio presupuestario, los *consejos de Administración de las asambleas provinciales y municipales del Poder Popular* presentan un informe de la liquidación del presupuesto a las asambleas del Poder Popular respectivas, para su análisis y aprobación; y
- el *Sistema de Contabilidad Gubernamental* a implementar debe: posibilitar la presentación, a la Asamblea Nacional del Poder Popular, del resultado de la gestión consolidada del sector público durante el ejercicio fiscal que concluya, mostrando los resultados operativos, económicos y financieros, e informar a la asamblea sobre el estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta.

En la ley⁷ que crea la Contraloría se establecen dos formas o modalidades para la rendición de cuentas de esta:

⁶ Ver *Gaceta Oficial Ordinaria No. 81 del 11 de diciembre de 2007* página 1564 a 1575. Acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros “Reglamento de las administraciones locales del Poder Popular” de fecha 13 de noviembre de 2007. Artículos Nos. 13 (incisos 8; 10; 17; 18); 53; 55 (incisos 12; 25; 30); 56 (incisos 3; 7; 9; 22; 24)

⁷ Ver *Gaceta Oficial Extraordinaria No. 29* página 166 artículo 5.

- ante la Asamblea Nacional del Poder Popular o el Consejo de Estado, al menos una vez en cada legislatura o en las ocasiones en que éstos órganos lo soliciten; y
- al finalizar cada año natural, presenta al Consejo de Estado un balance general del trabajo correspondiente a ese período.

Bibliografía

1. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 029 del 14 de agosto de 2009 “Ley No. 107 De la Contraloría General de la República de Cuba”.
2. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 032 del 22 de noviembre de 2010 Acuerdo del Consejo de Estado “Reglamento de la Ley No. 107 “De la Contraloría General de la República de Cuba” del 1 de agosto de 2009”.