



Centro de Información Jurídica en Línea



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

SUMARIO:

1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
2. COMPETENCIA PREVALENTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
3. CONVENIENCIA DE LA AUTONOMÍA DE LA CONTRALORÍA



Centro de Información Jurídica en Línea



1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

“Como es sabido, la Contraloría General de la República es un órgano constitucional fundamental del Estado encargado del control y fiscalización superior de la Hacienda Pública con independencia funcional y administrativa (artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 1° de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República); en consecuencia es el órgano estatal llamado a velar por la legalidad no sólo en el manejo de los fondos o recursos públicos, sino también en relación con *“los procedimientos de gestión y la función de control en sí misma considerada.”* (Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-120-2005 del 1° de abril de 2005).”¹

“Tal y como hemos tenido oportunidad de indicar en gran cantidad de ocasiones, la Contraloría General de la República está constitucionalmente definida como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública (artículo 183). Coherentemente con ello, su Ley Orgánica (n.° 7428, del 7 de setiembre de 1994) le confiere la rectoría del sistema de fiscalización que ella misma establece (artículo 1º); con lo cual se persigue “garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción (...)” (artículo 11). A lo anterior se agrega que al Órgano Contralor también compete la aprobación de los contratos estatales (artículo 20) y la potestad anulatoria de los contratos administrativos en general (artículo 28), así como intervenir en los procedimientos de contratación administrativa (artículo 37.3), según las reglas contenidas en la Ley de Contratación Administrativa.”²

2. COMPETENCIA PREVALENTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El numeral 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República determina la incompetencia de la Procuraduría para pronunciarse sobre asuntos propios de órganos administrativos que posean una jurisdicción especial establecida por ley como es el caso de la Contraloría General de la República. Así, de conformidad con los artículos 12 y 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; 3, 22 y 23 de la Ley de Contratación Administrativa y el propio artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública - como se comentará más adelante -, está delimitada, diáfana, a favor de la Contraloría General de la República la competencia exclusiva y prevalente sobre la materia de contratación administrativa. En ese sentido, la Contraloría ha manifestado:

“(...) la competencia que ejerce la Contraloría General sobre la Hacienda Pública, debe entenderse referida, para efectos prácticos, a tres grandes áreas en las que constitucional y legalmente ésta resulta indiscutible, a saber, en materia de interpretación de normas de ejecución y liquidación presupuestaria, en todo lo concerniente al área de fiscalización y, por último, en todo lo relacionado con el área de la contratación administrativa” (Contraloría General de la República, Dirección de Asuntos Jurídicos, oficio N° 698-DAJ-96, del 23 de marzo de 1996). “ (El destacado en negrita es nuestro). (Texto transcrito también en dictámenes números C-222-03 de 23 de julio de 2003, C-317-2004 del 2 de noviembre y C-037-



Centro de Información Jurídica en Línea



2004 del 30 de enero, ambos del año 2004 y en las opiniones jurídicas números OJ-184-2003 del 1° de octubre del 2003 y OJ-028-2005 del 18 de febrero del 2005).”³

3. CONVENIENCIA DE LA AUTONOMÍA DE LA CONTRALORÍA

“Actualmente, por defecto de su propia Ley Orgánica que le niega independencia económica, la Contraloría no está organizada como una entidad autónoma, según expusimos en nuestro trabajo

¿Es la Contraloría General de la República una Institución Autónoma?”.
Corresponde ahora hacer un poco de estimativa jurídica.

En el aspecto económico, la Contraloría está supeditada total-mente al Poder Ejecutivo. Este le revisa libremente su presupuesto y es, asimismo, el encargado de ejecutárselo. Siempre he pensado que bastaría, en una situación de tirante conflicto, que el Ejecutivo no pague los salarios de los empleados de la Contraloría para que ésta tenga que cerrar sus puertas. En la práctica, las relaciones entre la institución y el Poder Ejecutivo se han llevado cordialmente; empero, nada impide que pueda sobrevenir un roce, y en estos casos es indiscutible el inminente peligro apuntado.

La función fiscalizadora se reputa como esencial en el Estado moderno de orden democrático. Tal función puede alcanzar su plena manifestación sólo cuando esté desarrollada por entidades con debida autonomía, a fin de eliminar cualquier eventual interferencia de órgano u organismo alguno interesado.

Se puede insistir en consideraciones generales sobre el ahogamiento del Estado que está produciendo el excesivo descentralizamiento. No obstante, creemos que el proceso de descentralización es inevitable, que el mal más bien puede encontrarse en aquellos servicios (determinados) que no han funcionado debidamente como descentralizados, los cuales deben, o reintegrarse a la órbita del ámbito centralizado, o dejarse a la actividad privada, o prestarse por entes con participación estatal; o bien podría también encontrarse en un eventual exceso en las potestades administrativas conferidas, las cuales podrían reducirse o someterse a un mayor control externo. Lo que se quiere recalcar es que la descentralización no puede ser un mal en si misma.

Se ha sostenido la conveniencia de que la entidad contralora forme parte del Poder Legislativo. Sinceramente, no podemos apreciar cuál es el objeto de semejante tesis. En la actualidad, la Asamblea Legislativa aprueba (en definitiva) la parte del Presupuesto Nacional correspondiente a la Contraloría, nombra Contralor y Subcontralor y puede removerlos. El mismo panorama deberá observarse para el caso de que la Contraloría se organice como autónoma. En nada variará. De manera que ninguna finalidad práctica podrá obtenerse de tal dependencia. A lo sumo, la dependencia que se patrocina de la Asamblea más bien se traduce en una dependencia de



Centro de Información Jurídica en Línea



hecho del Poder Ejecutivo: éste aprobará en primera instancia el presupuesto de la Contraloría y lo ejecutará, al ser el presupuesto de la institución parte del presupuesto de la Asamblea, el cual integra el Presupuesto de la Nación, que es el que ejecuta el Poder Ejecutivo. Por lo expuesto, sostener la conveniencia de que la Contraloría pertenezca al Poder Legislativo es sostener la conveniencia de que la misma dependa del Ejecutivo.

Por otra parte, resulta difícil imaginarse a una institución con función administrativa dependiendo o siendo parte del Poder encargado de realizar la función estatal legislativa. Las especialidades son totalmente diversas, por lo que caso de establecerse alguna vinculación siempre será mínima.

Además, no concebimos una entidad contralora en la plenitud de sus facultades que debe tener, sin contar con personalidad jurídica. En efecto, una institución de tal índole necesita poder establecer demandas judiciales de diversa orden, y responder a las que se le establezcan; necesita contar con la capacidad suficiente para contraer obligaciones y adquirir derechos al ejecutar su propio presupuesto.

Aparte de las consideraciones expuestas, conviene examinar además las acordadas en los Congresos de Entidades Fiscalizadoras. Hasta donde tenemos noticias, se han efectuado cinco congresos internacionales y dos latinoamericanos. Creemos que sobra resaltar la importancia de las conclusiones a que han arribado. El simple hecho de llamarse tales congresos "de Entidades Fiscalizadoras" puede tener relevancia, si se tiene en cuenta el significado del vocablo "entidad". Dice Cabanellas, en su Diccionario de Derecho Usual;

"Para el Derecho, entidad es la persona, bien sea individual o colectiva, y más generalmente una sociedad o corporación".

En el Primer Congreso Latinoamericano se aprobaron recomendaciones concretas: "otorgamiento de rango constitucional las entidades fiscalizadoras: independencia y autonomía funcional de las mismas..." (Cita del discurso pronunciado por el señor Contralor General de Venezuela, Dr. Luis A. Pietri, en el V Congreso Internacional celebrado en Jerusalem en 1965. V. Rev. cit, N° 36).

En el Segundo Congreso Latinoamericano se aprobó una recomendación bastante completa, dentro del tema "Las Potestades de los Organismos de Control":

"La autonomía funcional y económica de las Entidades de Control debe ser reconocida por la Constitución Política de cada Estado, como requisito indispensable para que la fiscalización que ejercen se desarrolle en el plano de objetividad, armonía e independencia necesarias para el adecuado cumplimiento de sus labores". (Memoria publicada por la Contraloría General de Chile).



Centro de Información Jurídica en Línea



De los Congresos Internacionales relativos a Contralorías tenemos en realidad pocas noticias. No obstante, bástenos con reproducir un párrafo de la exposición de motivos que acompañó al proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Venezuela, elaborado por ella misma. Dice la cita:

"El proyecto establece que la Contraloría estará sometida a las normas que regulan la elaboración, ejecución, y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos. Sin embargo, se establecen algunas salvedades, en armonía con las disposiciones constitucionales que consagran la autonomía funcional de la entidad y su carácter de organismo auxiliar del Congreso en sus funciones de control sobre la Hacienda Pública. En tal virtud, el Ejecutivo Nacional deberá presentar al Congreso, sin modificaciones, el proyecto de presupuesto de gastos del Organismo, y no podrá dictar medidas que limiten su ejecución. Por otra parte, se prevé que el Contralor ordene los gastos de la Contrataría y, en consecuencia, expida y firme las órdenes de pago correspondientes. Se pauta igualmente que el examen de las cuentas de la Contraloría estará a cargo del Congreso de la República. De esta manera se acogen las recomendaciones que sobre los temas "Independencia de las Entidades Fiscalizadoras" y "Medios institucionales capaces de asegurar la independencia de los órganos encargados del control superior de las finanzas públicas", aprobaron los Congresos Internacionales de Entidades Fiscalizadoras, celebrados en La Habana y Bruselas en los años 1953 y 1956, respectivamente". (Revista "Control Fiscal", N° 42, publicada por la Contraloría venezolana).

Como se aprecia, la tendencia de los Congresos de Entidades Fiscalizadoras, tanto Latinoamericanas como Internacionales, es clara en el sentido de pronunciarse en favor de la autonomía de tales instituciones.

Finalmente, conviene también hacer mención de normas concretas establecidas en legislaciones extranjeras.

Venezuela.—El artículo 157 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional de 1961 hace alusión a la "autonomía administrativa" de la Contraloría. El proyecto que se mencionó supra establece en el artículo 1°, con cita de los artículos 234 y 236 de la Constitución Nacional, que la Contraloría "goza de autonomía funcional y administrativa en el ejercicio de sus atribuciones".

Argentina.—Dispone el artículo 67 de la Ley 14816 de 1964, Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República:

"La Contraloría General de la República creada por la Ley N° 6784, como repartición administrativa del Ministerio de Hacienda y Comercio, con las funciones y atribuciones que esta Ley Orgánica le confiere, *se transforma* en el organismo especial a que se refiere el artículo 10 de la Constitución...

La Contraloría *es un organismo autónomo, con independencia administrativa*



Centro de Información Jurídica en Línea



y funcional...". Chile.—El artículo 21 de la Constitución chilena califica a la Contraloría de "organismo autónomo". Dice el tratadista Silva Cimma comentando dicha norma:

"La disposición constitucional transcrita consagra la *absoluta autonomía* de este órgano fiscalizador...", En otra parte, justificándola, explica:

"Hemos dicho que esta función fiscalizadora del organismo mencionado es general y se extiende tanto a los órganos de la Administración Central como a los municipios, con algunas variantes. De allí es que la Constitución haya dotado a la Contraloría de autonomía absoluta para el desarrollo de su importante cometido".

(Derecho Administrativo Chileno y Comparado, t. II, ps. - 320, 323 y 324, Ed. Jurídica de Chile, 1961).

Guatemala.—De conformidad con la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas de 1956, artículo 2º, "La Contraloría de Cuentas es una *institución técnica con absoluta independencia de funciones*".

Lo expuesto sobre los Congresos de Entidades Fiscalizadoras y legislación extranjera nos informa sin lugar a dudas sobre la tendencia moderna en la materia a que nos hemos referido."⁴



Centro de Información Jurídica en Línea



- ¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Pronunciamento n° C-161-2005. del 2 de mayo del 2005. Disponible en línea en http://www.pgr.go.cr/scij/index_pgr.asp?url=busqueda/normativa/pronunciamento/pro_ficha.asp?nBaseDato=1&nDictamen=13144 Consultado el 5 de octubre del 2006
- ² PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen n° c-348-2003. del 7 de noviembre del 2003. Disponible en línea en http://www.pgr.go.cr/scij/index_pgr.asp?url=busqueda/normativa/pronunciamento/pro_ficha.asp?nBaseDato=1&nDictamen=12207 Consultado el 5 de octubre del 2006.
- ³ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Pronunciamento n° C-161-2005. del 2 de mayo del 2005. Disponible en línea en http://www.pgr.go.cr/scij/index_pgr.asp?url=busqueda/normativa/pronunciamento/pro_ficha.asp?nBaseDato=1&nDictamen=13144 Consultado el 5 de octubre del 2006
- ⁴ MURILLO Mauro. Conveniencia de la autonomía de la Contraloría. Revista de la Contraloría General de la República. N° 3 de diciembre de 1967. páginas 7-11.