

**Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc.
(FINJUS)**

**Mejoramiento del Sistema de Control
de los Actos del Estado**

Propuesta para la Agenda de la

**Cumbre por la Consolidación y Ampliación
de la Gobernabilidad, la Sostenibilidad
Macroeconómica y el Desarrollo
Económico y Social del país.**

15 de enero, 2009

I. CONCEPTUALIZACION DEL FENOMENO

Se ha identificado en diferentes investigaciones, tanto de organismos nacionales como internacionales, que la falta de fiscalización y control en los órganos del estado dominicano es una de las fuentes más preocupantes de la corrupción, el dispendio de nuestros recursos y el ambiente de impunidad que prevalece en algunos estratos del Poder. En todos los estados modernos estas funciones de control se revisten de la máxima autoridad y solemnidad, porque son la columna vertebral del estado mismo. En nuestro medio, sin embargo, este es uno de los problemas que más amenazan nuestra Consolidación y Ampliación de la Gobernabilidad, la Sostenibilidad Macroeconómica y el Desarrollo Económico y Social del país.

El desarrollo histórico del sistema de control del Estado dominicano, al igual que el de instituciones como el Poder Judicial y el Ministerio Público, ha sido un proceso accidentado y tendencialmente neutralizado por la clase política a través de los órganos del poder público. A ello ha coadyuvado un marco legal deficitario y un casi inexistente sistema de consecuencias ante el incumplimiento de deberes como el de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.

Ante esta realidad, el manejo de los fondos y recursos públicos, continua siendo una zona de total discrecionalidad y, peor aún, un foco de corrupción con el consecuente desvío de fondos públicos para engrosar patrimonio de los funcionarios estatales y agentes privados que se han aprovechado de las falencias de sistema de control.

La discrecionalidad en el uso de los recursos del Estado por parte del Ejecutivo, principalmente, expresa una de las mayores dificultades en la eficaz realización del sistema de controles y contrapesos que propio del principio de la división de poderes en una democracia constitucional.

Hoy, en los inicios del siglo XXI, es incuestionable el deterioro de nuestro sistema de control, siendo preciso mejorar el sistema de control de los actos del Estado, especialmente del Congreso Nacional y de la Cámara de Cuentas para disminuir los niveles de clientelismo y corrupción predominantes en nuestra cultura democrática.

El Estado democrático supone la adopción de recíprocos controles entre las ramas del poder, para que no impere la voluntad aislada de una de ellas. Es, pues, esencial que quien ejerza el poder, a su vez sepa que es objeto de control en su ejercicio. Es esa la razón por la cual al Ejecutivo lo vigila y controla desde el punto de vista político el Congreso Nacional que, además

de la función de legislar, ejerce como representante de la voluntad popular esa trascendental función democrática.

A pesar de la adopción de la Ley 10-04 sobre Cámara de Cuentas, a través de la cual se le garantiza autonomía administrativa y presupuestaria a dicha institución, reforzando asimismo sus vínculos con el Congreso Nacional, poder del Estado constitucionalmente llamado a ejercer el control político-administrativo de los demás poderes del Estado, en especial del Ejecutivo, la realidad de los hechos, indica que el órgano superior de control presupuestario del Estado, todavía no logra dar el salto que la sociedad dominicana espera, como tampoco ha funcionado el control del Congreso.

Ello impone adoptar medidas y acciones para fortalecer la Cámara de Cuentas y convertirla en el órgano de control que necesitamos. A tales fines, la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), considera oportuno aportar sus ideas.

Cámara de Cuentas

Antes que nada, FINJUS considera imprescindible eliminar toda participación del Poder Ejecutivo en la elección de los titulares de la Cámara de Cuentas. Si este órgano está llamado a controlar la ejecución presupuestaria, cuyo mayor porcentaje corresponde a las entidades públicas subordinadas al Poder Ejecutivo, es una verdadera inconsecuencia que éste (el Ejecutivo) pueda incidir en la conformación de la Cámara de Cuentas mediante la presentación de las llamadas ternas al Senado de la República, quien elegiría así entre los propuestos por el Presidente de la República. Aspiramos, pues, que el órgano superior de control presupuestario sea elegido de manera exclusiva por el Congreso Nacional y, a fin de asegurar una mayor pluralidad de fuerzas en su elección, sería prudente que se creara un mecanismo constitucional que asegure la participación de las dos Cámaras.

De otro lado, al haberse eliminado las funciones jurisdiccionales de la Cámara de Cuentas, que accidentalmente funcionaba como Tribunal Superior Administrativo, se impone la reducción de sus miembros. A juicio de la FINJUS lo correcto es que su conformación corresponda a tres profesionales de la contaduría pública y el derecho que no tengan vínculos activos con ninguna entidad política.

Entendemos que ese rol rector de la Cámara de Cuentas debe dotarse de naturaleza constitucional y para que el mismo se constituya en un mecanismo de control de un poder sobre otro, se precisa que sus integrantes sean elegidos por el Senado de ternas elaboradas por la Cámara

de Diputados. No es lógico ni conveniente que sea el Poder Ejecutivo el que proponga a los integrantes de una institución que tiene la misión de controlar precisamente, la rama ejecutiva del Estado; ello sería un contrasentido. Por otra parte, entendemos que los miembros de la Cámara de Cuentas deben ser sólo cinco (5) y no nueve (9) como consigna la propuesta.

Otra iniciativa importante para institucionalizar el sistema de control presupuestario es mediante la creación de la carrera de auditores. La estabilidad del equipo humano de cualquier órgano público constituye un requisito indispensable para la eficacia del servicio prestado. Consideramos de alta prioridad la creación de una Escuela Nacional de Cuentas, entidad que estaría adscrita a la Cámara de Cuentas y tendría la misión de preparar el equipo humano que labore en el Sistema de Control Presupuestario.

Sobre las exigencias de control en la ejecución financiera y presupuestaria por parte del Ejecutivo

Otro de los aspectos que a nuestro juicio deben ser priorizados lo constituye el control del Ejecutivo, tanto en la confección como en la ejecución del presupuesto general de la nación, así como en el de la ejecución financiera en general.

Existen en este aspecto dos cuestiones que revisten especial relevancia. En primer lugar, se debe regular de manera expresa la iniciativa legislativa del Ejecutivo en materia de presupuesto, desde el punto de vista de los plazos que debe observar para someter el proyecto a las Cámaras del Congreso Nacional. Es imprescindible además que el Congreso realice un estudio ponderado de la propuesta sometida por el Ejecutivo.

El otro aspecto de alto interés en lo relativo al manejo financiero del Ejecutivo, es el que tiene que ver con reforzar los controles sobre los gastos extraordinarios no contemplados en el presupuesto. El Ejecutivo está en la obligación de solicitar autorización expresa, y fundamentar detalladamente las razones por las que pretende destinar recursos no presupuestados a la realización de una obra determinada. Igualmente, el Ejecutivo debe solicitar autorización al Legislativo para mover partidas presupuestarias de una dependencia a otra.

La función controladora del Poder Legislativo

Entre esos controles necesarios se destaca por su especificidad y por el carácter democrático y pluralista que lo inspira, el control ejercido sobre el Gobierno por parte del Congreso de la República. Este es el paradigma de

los controles de índole política, toda vez que, independientemente que se trate de un sistema parlamentario o presidencial, no puede ignorarse que al órgano ejecutivo se le ha dotado de facultades para la dirección del Estado, haciendo indispensable la adopción de herramientas de control que garanticen el equilibrio entre los poderes constitucionales.

Lamentablemente en nuestro país ese control no está siendo ejercido por el Congreso Nacional, debido a las trabas constitucionales que dificultan su ejercicio como por la falta de voluntad política de algunos legisladores, así como las relaciones de subordinación entre los poderes, como ha ocurrido a lo largo de nuestra historia republicana.

De ahí que el Congreso, como máximo representante de la comunidad y tutor del principio democrático, esté llamado a ejercer una función especial que es la de contrapeso o control político frente a la actividad del Ejecutivo, con lo cual se produce una transformación en el rol que desempeña aquél órgano en el escenario de las instituciones estatales, pues aparte de su función primigenia de legislar debe controlar al que gobierna, es decir, al Ejecutivo, asegurando de esta forma un balance en el ejercicio del poder público.

II. Propuestas para el Mejoramiento del Sistema de Control de los Actos del Estado

1. Recomendar al Congreso Nacional el establecimiento de una Oficina de Control Presupuestario que de seguimiento permanente a la ejecución del Presupuesto Nacional y elabore informes técnicos que permita a los legisladores formular líneas de acción para corregir los errores o vacíos detectados y mejorar la calidad de la implementación del presupuesto como instrumento para el desarrollo nacional.
2. Recomendar al Congreso Nacional que le otorgue la máxima prioridad en el marco de la reforma constitucional a todas las propuestas que conduzcan a blindar las funciones de control del Poder Ejecutivo, de forma que el Pueblo dominicano reconozca en sus representantes a los promotores de la transparencia y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y los órganos correspondientes.
3. Establecer el fortalecimiento de los mecanismos de control del estado dentro de las máximas prioridades de la reforma constitucional, especialmente en lo referente a la Cámara de Cuentas, otorgando al Congreso Nacional las funciones de proponer las ternas y seleccionar

a los miembros que la compondrían. Asimismo, dicha propuesta debe contemplar la reducción del número de sus miembros, el fortalecimiento de la estructura profesional de la Cámara y el establecimiento de mecanismos para que las auditorias practicadas sean conocidas de manera expedita por los órganos correspondientes en el Poder Legislativo y el Ministerio Público.

Por la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS)

Dr. Servio Tulio Castaños Guzmán
Vicepresidente Ejecutivo

15 de enero, 2009