



LAS VENTAJAS DE LAS EFS CON COMPETENCIAS JURISDICCIONALES PARA LA SOCIEDAD

Versión para las autoridades políticas

El alegato que se desarrolla a continuación se dirige a las autoridades políticas de un país para desarrollar, proteger o crear las funciones jurisdiccionales de una determinada Entidad Fiscalizadora Superior. Se pretende detallar, a estas autoridades políticas:

- los beneficios que pueden derivarse del desarrollo o fortalecimiento de las capacidades jurisdiccionales de su Entidad Fiscalizadora Superior
- cómo estas competencias jurisdiccionales pueden encajar en sus orientaciones políticas y reforzar su legitimidad y credibilidad ante sus electores, y particularmente la confianza de los ciudadanos en estas mismas autoridades políticas.

Una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) es la institución pública de un Estado u organización supranacional, cualquiera que sea su nombre, composición u organización-ejerce, en virtud de una ley u otro acto formal del Estado u organización supranacional, la fiscalización superior de la hacienda y la gestión públicas de dicho Estado u organización, con independencia de sus autoridades ejecutivas.

Debido a su independencia y a su carácter externo con respecto a los organismos que controlan, las EFS son esenciales para una auditoría eficaz del sector público. Promueven la transparencia y la responsabilidad. También refuerzan la relación entre el Estado o, en general, los poderes públicos y la sociedad. Así, las EFS desempeñan un papel fundamental en la promoción de la buena gobernanza y el fortalecimiento o restablecimiento de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, contribuyendo así a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Para ejercer el control externo de las finanzas y la gestión públicas, las EFS pueden tener o no competencia jurisdiccional. Para una EFS, la competencia jurisdiccional es la facultad de imponer a una persona la sanción de una irregularidad o el resarcimiento de un daño relacionado con el uso de los fondos públicos que son competencia de la EFS cuando la responsabilidad total o parcial de la irregularidad o del daño puede atribuirse a esa persona.

El siguiente alegato detalla la particular importancia de esta facultad de sanción o reparación, así como el beneficio que representa, cuando la EFS posee esta competencia, para las autoridades políticas y para los ciudadanos del país.



Alrededor de cincuenta Entidades Fiscalizadoras Superiores en todo el mundo, es decir, un poco más de una cuarta parte de las instituciones representadas dentro de la INTOSAI¹, tienen competencias jurisdiccionales², **en varias formas. Estas atribuciones suelen derivarse** de la historia política, de la cultura administrativa y jurídica de sus países. Estos deberes, que a menudo se remontan a tiempos antiguos, se realizan de la misma manera que sus misiones de auditoría más recientes.

En 2015, 10 Entidades Fiscalizadoras Superiores³ decidieron reunirse en un "Foro de EFS jurisdiccionales" de la INTOSAI, el mismo que ahora lo conforman 45 EFS.

En septiembre de 2019, el Foro de la INTOSAI adoptó a nivel de principios fundamentales un "pronunciamiento profesional" internacional **como principio fundamental de la Organización directamente aplicable a sus miembros: la nueva INTOSAI - P50**. Esta define los 12 principios fundamentales, que estructuran las actividades jurisdiccionales, y que sirven de **referencia a las entidades de fiscalización superior que poseen este mandato..**

La exposición de motivos de INTOSAI P-50, así como el texto fundador de INTOSAI, la "Declaración de Lima INTOSAI P-1", identifican **siete (7) valores o ventajas esenciales que la sociedad y los ciudadanos pueden obtener de las actividades jurisdiccionales** de las EFS. Las EFS han extendido a menudo estos valores y principios para estructurar el desempeño de sus otras misiones en el campo de la auditoría.

Estos **siete valores y principios que configuran el ejercicio de las funciones jurisdiccionales** son los siguientes:

1. Un juez que puede extender y completar las conclusiones y recomendaciones del auditor.
2. Una garantía adicional de gestión rigurosa de los recursos públicos para ciudadanos y contribuyentes.
3. Una señal tangible de la responsabilidad personal de los gestores y los requisitos asociados con la responsabilidad.
4. Una "alternativa" relevante al "todo penal".
5. Una independencia reforzada que beneficia a todas las misiones ejercidas por la EFS.
6. La cultura genuina de la prueba y de la verificación, en el origen del principio de contradicción.
7. Reglas de procedimiento, normas profesionales y éticas particularmente exigentes que garanticen un control de calidad integrado.

Estos siete valores representan activos considerables para las autoridades políticas de un país que desea reforzar el buen gobierno de sus finanzas públicas y su gestión, así como los principios de responsabilidad, transparencia, igualdad, justicia y eficiencia en el uso de los fondos públicos. El ejercicio eficaz y profesional de las funciones jurisdiccionales de la EFS incrementa la confianza de los ciudadanos en la gestión de los fondos públicos por sus dirigentes y, por tanto, su credibilidad y legitimidad como resultado

Para reforzar estos valores, algunos Estados han decidido recientemente dotar a sus EFS de funciones jurisdiccionales, de las que hasta ahora no disponían (Sudáfrica, Letonia).

¹ Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

² Para una EFS, la competencia jurisdiccional es la facultad de imponer una sanción en caso de irregularidad o daño cometido en la gestión de fondos relevantes para la jurisdicción de la EFS.

³ Las "Contralorías" de Chile y Perú, Corte de Cuentas de Brasil, Francia, Italia, Marruecos, Portugal, España, Túnez y Turquía.

Este alegato pretende convencer a las autoridades políticas ejecutivas y legislativas de un país respecto de la conveniencia de proteger, fortalecer o incluso dotar a su EFS de funciones jurisdiccionales.

1. Un juez que puede extender y completar las conclusiones y recomendaciones del auditor

Cuando es efectivo, el poder legal reconocido a la EFS para imponer sanciones enriquece las funciones de auditoría. Dependiendo de los países, su propósito puede ser restaurador o **disuasivo** ("represivo"), al condenar a los perpetradores de irregularidades o de daños al pago **de** la totalidad o parte de los fondos mal manejados, como los daños compensatorios, pero también los daños indirectos, al pago de una multa, al someterse a medidas disciplinarias o sanciones profesionales.

Por lo tanto, la función jurisdiccional se convierte en el brazo armado de **la** EFS. Con respecto a todas las personas enjuiciables, la función jurisdiccional permite que la propia EFS extienda efectivamente, mediante sanciones y/o **resoluciones ordenando el reintegro de fondos**, algunas de sus observaciones críticas sobre actos irregulares o perjudiciales, sin tener que acudir a la intervención de otra autoridad administrativa o penal o depender de ella.

Las dos funciones de enjuiciamiento y auditoría no se obstaculizan, sino que, por el contrario, se complementan entre sí.

De acuerdo con la declaración fundacional de INTOSAI (INTOSAI P-1 - Declaración de Lima), el control posterior ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones (§ 1.2.3) lo que es precisamente una de las misiones de las EFS con funciones jurisdiccionales.

"Se reconoce en el modelo de las EFS jurisdiccionales como aquel en que una organización puede llevar a cabo todo tipo de auditoría que una EFS realiza, y que, en adición a aquellas, posee la facultad de juzgar la responsabilidad de las personas responsables en virtud de la ley, en caso de irregularidades o mala gestión." (INTOSAI P-50, § 1.2.3).

Para las autoridades políticas de un país, contar con una EFS con competencia jurisdiccional es una ventaja; ya que, permitirá a la EFS reforzar su eficacia, al tiempo que se mantiene de su independencia. La función jurisdiccional permite a la EFS sancionar/ reparar directamente actos irregulares o perjudiciales sin tener que recurrir a sistemáticamente en las competencias sancionadoras bajo otra autoridad. Cuando las infracciones identificadas como resultado de las auditorías o los controles entran en la competencia jurisdiccional de la EFS, el tiempo de respuesta a la constatación y la sanción de estas infracciones puede ser reducido. En este caso, los medios de investigación, análisis y toma de decisiones se concentran en una sola institución, lo que resulta más eficaz y económico.

2. Una garantía adicional de gestión rigurosa de los recursos públicos para ciudadanos y contribuyentes.

La función jurisdiccional brinda una garantía adicional de una protección más efectiva de **los fondos públicos** para:

- las autoridades públicas ejecutivas y legislativas;
- los ciudadanos y los contribuyentes;
- los beneficiarios de fondos públicos;
- los donantes nacionales e internacionales;

El poder de control **atribuidos a una EFS para** encontrar responsables y dictar sentencias de responsabilidad fortalece en los gestores públicos, de los ciudadanos **y en las autoridades públicas, la convicción** que su acción es efectiva y tiene consecuencias concretas.

Responde a la creciente demanda de los ciudadanos para que:

- los gestores públicos no sigan siendo irresponsables por el mal uso que puedan hacer de los fondos públicos y por el incumplimiento de sus deberes funcionales, especialmente los referidos a la integridad y transparencia;
- las críticas de las EFS no solo sean sistémicas o globales, sino también personalizadas cuando las irregularidades individuales o la mala gestión se han puesto de manifiesto;
- las entidades públicas reciban una compensación por los daños que han sufrido.

Contribuye a garantizar el cumplimiento efectivo del estado de derecho.

La ISSAI 100 (Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público), desarrollada en 2001 y revisada en 2013, mencionó la posibilidad de que las EFS emitan decisiones "jurisdiccionales".

Más explícitamente, la INTOSAI P-50 especifica (§1.1.4): "Por lo tanto, las actividades jurisdiccionales ayudan a las EFS a satisfacer las expectativas de los ciudadanos para identificar y sancionar la responsabilidad de los funcionarios encargados de la gestión de los fondos públicos. [...]"

Como recuerda la INTOSAI P-50, "La finalidad de la competencia jurisdiccional de las EFS es la protección del correcto funcionamiento de la gestión pública, así como de los intereses del organismo controlado, de las autoridades públicas y de los ciudadanos. La actividad jurisdiccional tiene por objetivo resarcir, total o parcialmente, el daño sufrido por un organismo público y/o castigar la responsabilidad personal, ya sea económica o disciplinaria, de las personas declaradas culpables. El valor ejemplar de los juicios emitidos tiene un carácter preventivo. Las EFS con competencias jurisdiccionales tienen poderes específicos para garantizar la protección de fondos públicos y similares, así como una gestión pública transparente e íntegra." (INTOSAI P-50 § 1.1.3).

El valor ejemplar de los juicios emitidos por las EFS con competencias jurisdiccionales tiene:

- en algunos casos una función pedagógica (¿Cómo gestionar los fondos de forma correcta? ¿Cómo evitar las infracciones? ¿Cómo desempeñar funciones públicas con corrección, integridad y transparencia)?
- una función disuasoria (evitar la reincidencia y disuadir a otros agentes de cometer las mismas irregularidades).

La publicidad de las decisiones jurisdiccionales de las EFS obviamente contribuye a este doble objetivo.

La función jurisdiccional permite responder mejor a la creciente demanda de rendición de cuentas expresada por los ciudadanos y contribuye así al fortalecimiento del Estado de Derecho.

El ejercicio independiente y profesional por parte de una EFS de un poder de control y de sanción de las responsabilidades personales puede consolidar o restablecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado y reforzar la cohesión social, la paz civil y el consentimiento de los impuestos.

Ofrece una garantía:

- **a las autoridades legislativas, que los agentes del poder ejecutivo estén debidamente controlados y sancionados por una institución independiente;**
- **a las autoridades ejecutivas, que los agentes puestos bajo su autoridad integren el sentido de la responsabilidad individual en sus acciones;**
- **a los ciudadanos, que los fondos públicos, a los que contribuyen, sean asegurados y manejados por agentes que sepan que son controlados periódicamente, y que sus fallos o infracciones sean puestos en evidencia y sancionados a todos los niveles.**

3. Una señal tangible de la responsabilidad de los gestores y los requisitos asociados con su responsabilización

Cuando es efectivo, el ejercicio de la función **jurisdiccional** mantiene **una fuerte cultura de responsabilización** no solo entre los gestores que **incumplen sus obligaciones**, sino entre todos los demás. Por lo tanto, contribuye a la lucha efectiva contra el fraude y la corrupción.

A nivel internacional, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) ya ha acogido esta idea.⁴

Las 10 instituciones creadoras del Foro de EFS jurisdiccionales también subrayaron: *“Estos poderes y su ejercicio efectivo contribuyen activamente a la lucha contra el fraude y la corrupción”* (Declaración de París 2015 § 2.5).

La INTOSAI P-50, señala lo siguiente: *“Las actividades jurisdiccionales contribuyen igualmente a la rendición de cuentas de los gestores públicos que, a partir de sus fondos personales, pagan una sanción o resarcen total o parcialmente una pérdida financiera contribuyendo al reembolso de los gastos irregulares, ingresos perdidos o déficits de efectivo y de cuentas.”*, así como *“la decisión **jurisdiccional** también puede afectar la carrera del responsable en virtud de la ley ante la cual ha sido encontrado culpable, a través de una pena*

⁴ En 2017, la OCDE trabajó en los beneficios esperados de la transparencia en la gestión pública y la lucha activa contra el fraude y las infracciones de probidad al servicio del desarrollo inclusivo. En este contexto, ha extraído lecciones que mencionan la contribución insustituible de una EFS a estos objetivos, especialmente cuando está dotada de competencias de gobierno y sanción.

que puede ser tomada por su autoridad empleadora en el curso de su carrera” (INTOSAI P-50 § 1.1.4.) “

La publicidad dada a las decisiones jurisdiccionales de las EFS contribuye a la prevención de irregularidades gracias a la naturaleza ejemplar de las sanciones, así como *“la confianza de las autoridades y los ciudadanos en la fiabilidad del orden financiero público y en la probidad de los gestores públicos.”* (INTOSAI P-50 § 1.1.4).

El ejercicio de la función jurisdiccional también crea vínculos naturales entre la EFS y los tribunales ordinarios cuyos principios, organizaciones y procedimientos son a menudo similares a los suyos. Ambos pueden construir fácilmente relaciones profesionales entre ellas y con las autoridades anticorrupción para informarse mutuamente de casos descubiertos y sancionados, coordinar su jurisprudencia y tomar medidas recíprocas. Estas relaciones mejorarán la efectividad de la prevención y la lucha contra el fraude y las violaciones de integridad.

Una EFS con poder jurisdiccional es una de las autoridades mejor situadas para contribuir a la lucha contra el fraude y la corrupción. De hecho, el profundo conocimiento que la EFS tiene de los organismos públicos sometidos regularmente a su control y jurisdicción es una baza innegable para identificar las prácticas irregulares más frecuentes y sancionarlas ella misma o remitir a los presuntos culpables a las autoridades competentes, si tienen carácter penal.

Por lo tanto, la EFS jurisdiccional debe coordinar su acción con la de los tribunales ordinarios encargados de sancionar las infracciones penales, lo que se facilita cuando sus respectivas organizaciones, que tienen carácter jurisdiccional, son similares.

Esta coordinación es una garantía adicional de un sistema fiable y coherente de lucha contra las faltas de probidad, que también contribuye a la prevención del fraude y al fomento de la integridad.

Evita que las autoridades políticas tengan que hacer frente a una multiplicación desordenada de procesos por los mismos hechos.

Su aplicación contribuye a reforzar o restablecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones jurisdiccionales del Estado, que deben castigar a los autores de irregularidades.

4. Una "alternativa" relevante al "todo penal "

Una de las contribuciones probablemente más originales y menos cuestionables de las EFS jurisdiccionales respecto al orden legal y financiero de un país, es establecer un régimen intermedio de responsabilidad financiera y legal que pueda ofrecer una "alternativa" interesante y relevante en comparación con las herramientas para el "todo penal" en la lucha contra el fraude.

Muchas situaciones requieren una corrección:

- que no está permitida por el derecho público convencional fuera del campo de las finanzas públicas;
- cuya gravedad no cae ni bajo una ley disciplinaria clásica demasiado benévola y difícilmente aplicable, ni bajo los rigores de los tribunales ordinarios;

- que va más allá de la finalidad del derecho disciplinario y la justicia **de los tribunales ordinarios**, dirigida a proteger y restaurar los recursos públicos.

Tal vacío a menudo parece doloroso para los ciudadanos y suscita desconfianza en el vínculo social entre ellos y las autoridades públicas. **No obstante**, una EFS dotada de poderes jurisdiccionales puede llenarlo.

Por lo tanto, la INTOSAI afirma que las observaciones realizadas en un informe de auditoría financiera, de desempeño o de cumplimiento de organismos públicos, que pueden o no dar lugar a un informe a los tribunales civiles o penales, pueden ser objeto de un enjuiciamiento rápido y apropiado por parte de la propia EFS en el marco de sus competencias jurisdiccionales (INTOSAI P-50 § 1.1.1).

Primero, esta ventaja específica se aplica a los mecanismos de responsabilización de todo tipo de gestores, es decir las personas directamente responsables de las opciones relativas a las políticas y la gestión pública, que movilizan recursos financieros significativos. De acuerdo con la legislación de cada país, el poder jurisdiccional de la EFS puede abordar un comportamiento defectuoso o negligente:

- ya sea sancionando a su autor de acuerdo con una lógica represiva; o
- exigiéndole que repare todo o parte del daño financiero causado por este comportamiento.

De acuerdo con las normas vigentes en cada país, la EFS también puede aplicar un mecanismo específico de responsabilidad personal dirigido a una categoría particular de funcionarios públicos, directamente encargados de las operaciones contables de **caja** y únicos autorizados para **custodiar** y manejar **fondos públicos**. En este caso, la jurisdicción de la EFS también se extiende a todas las personas que **custodian** o manejan **fondos públicos** en lugar del contador público sin derecho a hacerlo (sanción específica para la llamada "gestión de facto", que corresponde a una gestión oculta o a un fenómeno de "fondos ilícitos").

Estos contadores públicos **o interventores**, dotados de prerrogativas de control efectivas, que pueden ir tan lejos como negarse a pagar un gasto público irregular, desempeñan un papel de "salvaguarda" frente a los gestores, con lo que garantizan el uso adecuado de los medios financieros puestos a su disposición.

En todos estos casos, y en la ausencia o independientemente de un comportamiento más grave, relacionado con el fraude o la corrupción, cuya gravedad justificaría la intervención del juez **ordinario**, es la propia EFS la que puede proporcionar una respuesta jurisdiccional efectiva a la expectativa de sanción o reparación. De esta manera la EFS contribuye a mantener el Estado de Derecho, restablecer el orden público financiero, proteger los derechos e intereses de los organismos públicos y fortalecer la confianza de los ciudadanos y las autoridades públicas. **Esto refuerza la confianza de los ciudadanos especialmente cuando son contribuyentes, frente a sus representantes.**

La competencia jurisdiccional de la EFS permite así un enjuiciamiento rápido y adecuado, que no es competencia del juez ordinario. Esto otorga una solución eficaz y proporcionada que garantiza la sanción y/o la reparación de un comportamiento ilícito o negligente del gestor público. Garantizando que un juez, acostumbrado a detectar irregularidades en el uso de los fondos públicos y a medir su gravedad, pueda sancionarlas de forma razonable y proporcionada.

Este sistema viene a llenar un vacío entre:

- Por un lado, las sanciones disciplinarias aplicadas por las autoridades jerárquicas, que a menudo se caracterizan por la resistencia interna, la lentitud del procedimiento y las sanciones que no tienen mucho efecto disuasorio.
- Por otro lado, la falta de sanciones disuasorias, y la represión ejercida por el juez ordinario, que impone penas más duras (multas, privación de libertad o inhabilitación para futuros cargos) cuyos efectos para los políticos pueden ser a veces desproporcionado.

Por lo tanto, para una autoridad política, es un mecanismo de responsabilidad especializado en la administración de las finanzas públicas, a diferencia del juez ordinario cuya competencia es generalista. Gracias a su doble experiencia de fiscalización y enjuiciamiento, la EFS jurisdiccional tiene un conocimiento profundo de la organización política y administrativa de un país, así como de la complejidad de las normas que rigen el uso de los fondos públicos. Por lo tanto, está en condiciones de construir una jurisprudencia flexible y adaptada a las infracciones que puedan cometer los gestores públicos, y de valorar las circunstancias atenuantes o agravantes de su actuación resituándolos en un contexto político, jurídico y administrativo que conoce bien. La EFS con competencia jurisdiccional constituye, por tanto, una valiosa alternativa a "todo el derecho penal". Las EFS podrían representar también una alternativa válida en la imposición de medidas preventivas y en la búsqueda de la recuperación de fondos.

5. Independencia reforzada que beneficia a todas las misiones ejercidas por la EFS

La independencia es una característica esencial para todas las EFS. Sin embargo, el ejercicio de un mandato legal, con miras a dictar decisiones jurisdiccionales exigibles requiere que la EFS se beneficie de mayores garantías para poder ejercer todas sus misiones con total independencia. Una independencia reforzada es aún más necesaria ya que, mientras todas las EFS producen informes y conclusiones de auditoría, o en ocasiones, opiniones y recomendaciones sin poder vinculante, una EFS jurisdiccional tiene que producir decisiones que tengan un impacto directo en los bienes o en la situación profesional de los condenados.

Por lo tanto, casi todas las EFS jurisdiccionales se benefician de un posicionamiento institucional más fuerte y, además, de un estatuto que establece sus derechos y, con mayor frecuencia, obligaciones. Lo que garantiza su independencia de los auditados, de las personas enjuiciables, de las autoridades públicas, de los poderes políticos y de los grupos de influencia.

A nivel internacional, las instituciones fundadoras del Foro de EFS jurisdiccionales subrayaron por unanimidad esta ventaja en la Declaración de París de 2015. *"Las EFS con poder jurisdiccional ejercen su misión independientemente de los poderes ejecutivo y legislativo [...] su estatus jurisdiccional fortalece la independencia de las EFS, para todas sus actividades [...]"* (Declaración de París 2015 § 2.1). Del mismo modo, *"en el ejercicio de sus misiones, las EFS con poder jurisdiccional otorgan a los ciudadanos y sus representantes garantías de imparcialidad, transparencia y la defensa del interés general"*. Estas garantías *"contribuyen a la buena información de los ciudadanos y sus representantes, a la confianza de la sociedad en las instituciones y al buen gobierno de los Estados."* (Declaración de París 2015 § 2.4).

La acrecentada independencia de una EFS jurisdiccional ofrece ventajas para el ejercicio de todas sus otras misiones no jurisdiccionales:

- la protección, vinculada tanto al estatuto de jurisdicción (para la EFS) como a los magistrados o jueces (para todo o parte de sus integrantes), se extiende a la ejecución de todo el alcance del mandato de la EFS;
- aumenta la confianza de los ciudadanos, de los auditados y de las demás administraciones en la EFS; y,
- como tribunal u organismo asimilado, la EFS está protegida de la sospecha de interferir con los intereses de las fuerzas políticas en juego.

Las autoridades políticas tienen la imperiosa necesidad de que la independencia de una EFS sea establecida y protegida, que no sea cuestionada por los ciudadanos, con el fin de reforzar y aumentar su confianza en las instituciones públicas. Sin embargo, la función jurisdiccional de una EFS, en virtud del estatus de tribunal u órgano similar que impone y de las garantías que exige permite a la EFS gozar de una independencia reforzada, necesaria para el desempeño precisamente de esa función.

Esta independencia afecta necesariamente al ejercicio de las tareas no jurisdiccionales de la EFS.

Por lo tanto, las autoridades políticas pueden confiar en los resultados y juicios de la EFS para convencer a los ciudadanos de la eficacia del sistema de control de las finanzas públicas y de la gestión. Las autoridades políticas pueden aumentar la independencia de la EFS, su respeto por las decisiones y sentencias de la EFS, y el cuidado que ponen en su aplicación y en extraer las consecuencias, por ejemplo, eliminando temporal o permanentemente la responsabilidad de los sancionados u obteniendo de ellos compensaciones económicas, reintegro de fondos públicos o multas.

6. La cultura genuina de la prueba y de la verificación: el origen del principio de contradicción.

Los miembros de una EFS jurisdiccional están capacitados en una exigente cultura de la prueba.

En asuntos jurisdiccionales, la EFS tiene la obligación de justificar cada uno de sus hallazgos, análisis y decisiones con base en elementos y pruebas convincentes.

El procedimiento jurisdiccional generalmente se efectúa de manera escrita y a veces oral. Esto, otorga una importancia fundamental a la **prueba** escrita y regula estrictamente los procedimientos orales (audiencias privadas o públicas). El objetivo es lograr un juicio objetivo, bien fundado que minimice los riesgos de apelación. La trazabilidad de la prueba que respalda la decisión debe garantizar su relevancia e imparcialidad y será esencial en caso de una apelación. Además, la práctica del debate contencioso con el litigante está sustancialmente integrada en la función jurisdiccional. Su objetivo es garantizar que la prueba presentada sea incontestable y compartida, y que todos los argumentos de cada parte hayan sido escuchados. Ofrecer un debate público fortalece la credibilidad de la EFS hacia los litigantes, las administraciones, **los representantes y la opinión pública. Todo lo expuesto, termina ofreciendo garantías a los gestores públicos**

Esta misma cultura de la prueba y verificación contribuye en gran medida a la relevancia y objetividad de las observaciones y recomendaciones de las EFS en el campo de la auditoría.

"Los procedimientos de auditoría de las EFS con poderes jurisdiccionales se originan a partir de su marco legal y contribuyen de manera efectiva a establecer rigurosamente los hechos y a investigar objetivamente la evidencia. [...]. Las EFS con poderes jurisdiccionales deben cumplir con estándares profesionales exigentes que sean exigibles en su contra" (Declaración de París 2015 § 2.2).

Introduce un círculo virtuoso en el sentido de que refuerza el trabajo de auditoría de la EFS, cuya contribución puede:

- o bien proporcionar un punto de partida sólido y las pruebas necesarias para un caso contencioso de la propia EFS;
- o bien permitir que la EFS remita el asunto a otro organismo o jurisdicción sobre la base de un conocimiento profundo y debidamente evaluado de la materia.

Por eso, todas las EFS, tan pronto como estén a cargo de una auditoría, tienen el deber imperativo de garantizar la trazabilidad y la objetividad de los hallazgos críticos resultantes de su trabajo.

La trazabilidad de las pruebas que sustentan la decisión jurisdiccional y la práctica del debate contradictorio con el litigante son garantías adicionales para los gestores públicos de la profesionalidad y de la imparcialidad de la EFS.

Por propagación, esta cultura de la prueba también contribuye a reforzar la relevancia y objetividad de las observaciones y las recomendaciones de auditoría de la EFS.

Así, no sólo en materia jurisdiccional, sino también para las misiones generales de la EFS, las autoridades políticas cuentan con una garantía de calidad del trabajo de la EFS, basada en la cultura de la prueba que ha surgido de su actividad judicial. Pueden garantizar que las decisiones tomadas por los gestores sean examinadas con rigor e imparcialidad. La presentación de pruebas al público refuerza la transparencia de los procedimientos y contribuye a la credibilidad de la EFS.

7. Reglas de procedimiento, normas profesionales y éticas particularmente exigentes que garanticen un control de calidad integrado.

Las nociones complementarias de control de calidad y garantía de calidad son fundamentales dentro de todas las EFS. Se ven reforzadas por los requisitos del procedimiento jurisdiccional. Todos los magistrados tienen que cumplir con ellos, a menudo haciendo un juramento.

La calidad de las actividades de la EFS se basa en el cumplimiento escrupuloso de las normas de procedimiento cuyos fundamentos son establecidos por el poder legislativo y no por la propia EFS (a diferencia de muchas EFS en forma de oficinas de auditoría estatales, cuyas normas están determinadas íntegramente o en su gran mayoría por ellas mismas). Sin perjuicio de la capacidad de la EFS, de acuerdo con la legislación de cada país, la EFS puede desarrollar y complementar estas normas de procedimiento mediante la promulgación de normas profesionales o reglas de procedimiento.

El cumplimiento de estos procedimientos se beneficia notablemente de lo que muchas EFS llaman un sistema integrado de control de calidad. Este sistema puede estar sujeto a sistemas externos de garantía de calidad (revisión entre pares, etc.).

En este sentido, las reglas del procedimiento jurisdiccional en las que se basa el control de calidad incluyen:

- El respeto de los derechos de defensa en todas las etapas del proceso de investigación, para garantizar que el justiciable pueda en cualquier momento o en momentos específicos racionalmente establecidos, según cada legislación, complementar, rectificar, especificar o impugnar los hechos y el análisis de la EFS;
- La participación de los órganos colegiados en el proceso de toma de decisiones (cuando así lo prevea la legislación del país): en tal caso, la decisión no es tomada por un solo juez o por una autoridad jerárquica, sino por un grupo de jueces o tribunal, cuyo número es igual o superior a tres, para garantizar la pluralidad de puntos de vista, análisis y opiniones y obstaculizar las presiones; además, cada juez puede acceder al procedimiento antes de la sentencia y ejercer un control objetivo; y,
- La intervención de terceros en el procedimiento de investigación o en la decisión, como el representante de la Fiscalía independiente, cuando exista, así como el litigante y todas las partes interesadas (posiblemente asesoradas por un abogado), que controlan la regularidad del procedimiento, la calidad del análisis y la objetividad de los hechos descritos.

La posibilidad de revisar/reexaminar las mismas decisiones cuando se impugnan de acuerdo con un marco de procedimiento previamente definido por la ley.

En las EFS jurisdiccionales estas reglas procesales legales se diseñaron originalmente para enmarcar la función jurisdiccional. Han sido trasladadas y adaptadas a la ejecución de misiones no jurisdiccionales a fin de garantizar a los gestores y organismos auditados derechos equivalentes a los reconocidos a los litigantes. Ello implica:

- El respeto del procedimiento contradictorio con los auditados que garantiza la objetividad, la veracidad y la relevancia de los hallazgos y recomendaciones; se inspira directamente en los derechos de la defensa;
- La adopción, la mayoría de las veces, colegiada, de informes de auditoría y de observaciones propuestos por uno o más auditores; el modelo es el del proceso de adopción de decisiones jurisdiccionales;
- El papel desempeñado, en materia de "control de calidad", por algunos actores para garantizar que los auditores cumplan con las reglas del procedimiento de auditoría, las normas y directrices profesionales; este es, en particular, el papel que desempeña, según el caso, un contra relator (asesor principal) o el representante del fiscal;
- Las obligaciones éticas, a veces plasmadas en un juramento, de inspiración jurisdiccional, pero cuyo alcance se extiende a todas las actividades de la EFS.

De esta manera, la función jurisdiccional, gracias a sus requisitos, sirve tanto de modelo como de sistema de capacitación para todas las misiones de la EFS. Por ejemplo, en un procedimiento de auditoría, la existencia de normas y guías de control, la intervención de uno o más revisores, el control ejercido a través de la opinión expresada por el fiscal (cuando existe), el ejercicio sistemático de contradicción previa con la gestión de la organización auditada, así como la colegialidad de la decisión tomada sobre el informe final y el seguimiento que se le debe dar, provienen directamente de los procedimientos jurisdiccionales.

En este sentido, el ejercicio regular de los poderes jurisdiccionales y, más en general, el estatuto de jurisdicción, mejoran la calidad del trabajo general de una EFS. Además, “la presencia de una fiscalía general (ministerio público), según las modalidades previstas por la ley, da una garantía suplementaria de este punto de vista en términos de calidad” (Declaración de París 2015 § 2.1).

Por lo tanto, el desempeño de las funciones jurisdiccionales contribuye naturalmente a la capacitación permanente del personal cuando realizan ambas o sucesivas misiones jurisdiccionales y de auditoría. De hecho, para garantizar la más alta calidad de su trabajo el auditor ofrece al auditado las mismas garantías de rigor y probidad de sus procedimientos que el juez a su litigante (Declaración de París 2015 § 2.3: “Por lo tanto, se garantiza un procedimiento contradictorio en auditorías y en fallos”).

Cuando tiene competencia jurisdiccional, la EFS auditora ofrece al auditado las mismas garantías de rigor y probidad que las que ofrecería un juez en relación con cualquier litigante. Las bases de las normas de procedimiento jurisdiccional son fijadas por el legislador y no por la propia EFS, lo que constituye una garantía adicional para las autoridades políticas.

La función jurisdiccional, por la naturaleza de sus requisitos de procedimiento, sirve tanto de modelo como de sistema de formación para todas las demás tareas de la EFS.

*

Así, las EFS jurisdiccionales tienen la ventaja de ofrecer a las autoridades políticas y a los ciudadanos garantías adicionales de independencia, transparencia y profesionalidad. A los ojos de los ciudadanos, personifican el principio de responsabilidad personal de los gestores de fondos públicos y, en su caso, de las autoridades políticas, sin remitir necesariamente las infracciones constatadas a los tribunales ordinarios. Esto es especialmente importante en un contexto de crisis, como la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, que puede haber provocado no sólo una restricción de la circulación, sino también un fuerte aumento del gasto público, un incremento de las compras de emergencia y una relajación general de los procedimientos de control interno o de supervisión de la contratación pública.

Las competencias jurisdiccionales de las EFS pueden considerarse un apoyo adicional para las autoridades políticas en sus esfuerzos por:

- sanear la gestión pública combatiendo la negligencia, el fraude y la corrupción;
- gestionar los fondos públicos puestos a su disposición de manera rigurosa y eficaz;
- rendir cuentas a los ciudadanos y, en su caso, a los donantes; y,
- gestionar adecuadamente la integridad de los gestores públicos y representantes electos encargados de las decisiones públicas.

La administración y las instituciones públicas y, en última instancia, el Estado de Derecho, resultan fortalecidos por la existencia de EFS jurisdiccionales, en las que jueces imparciales y especializados deciden conforme a la ley, las consecuencias del uso irregular o perjudicial de los fondos públicos sobre los responsables.

Si bien las EFS de cualquier tipo desempeñan un papel clave para garantizar la eficacia de la fiscalización del sector público mediante la auditoría de las organizaciones o



acuerdos de gestión pública, las EFS jurisdiccionales desempeñan un papel superior al encarnar el principio de la responsabilidad individual de cada gestor/funcionario público por sus actos. Por lo tanto, las EFS jurisdiccionales contribuyen a reforzar o restablecer la confianza entre las autoridades públicas y la sociedad. Sus sentencias concretan así los principios de responsabilidad y transparencia, en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.