

EL CONTROL EN EL SISTEMA JUDICIAL.

IMPLEMENTACION DE HERRAMIENTAS DE CONTROL EN EL MINISTERIO PUBLICO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

INTRODUCCIÓN

En las administraciones modernas, detectar fortalezas y debilidades, permite evaluar la eficacia y eficiencia en su función y la mejora permanente de procesos y procedimientos enfocados a optimizar resultados.

En ese marco, resulta conveniente incorporar a lo expresado, en cuanto se refiere a la optimización de resultados, a la evaluación y control de gestión en el sistema judicial.

Generalmente en estos términos, nos lleva a pensar que son conceptos que se circunscriben a la aplicación sobre la Administración Central.

Mientras que , una buena utilización del control interno como Herramienta de Gestión, se tornaría en un instrumento indispensable, en la búsqueda de fortalecer la gestión en la totalidad del sector público y lo que ello implica.

En este sentido, esta ponencia intenta abordar problemáticas y prácticas a partir de una mirada diferente de las actividades de control, en cuanto se refiere a la implementación de herramientas innovadoras que permitan alcanzar objetivos de coordinación y articulación de la gestión administrativa, tanto para la jurisdicción Ministerio Público, como para las demás jurisdicciones que conforman el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en pos de optimizar la administración de los recursos públicos asignados a la gestión de la justicia.

IMPLEMENTACION DEL CONTROL INTERNO EN EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su artículo 107 establece: *“El Poder Judicial de la Ciudad lo integra el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás Tribunales que la Ley establezca y el Ministerio Público...”*.Y, es el artículo 124 de aquella, que le reconoce al Ministerio Público autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial.

Los conceptos de autonomía funcional y autarquía son reafirmados en los art. 1° y 22° de la Ley Orgánica 1903, y, es el artículo 122° de la Ley N° 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires que impone a las autoridades superiores de los organismos del sector público de la ciudad la responsabilidad de la implantación y mantenimiento de un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre las operaciones.

En este marco, es que las autoridades superiores del Ministerio Público de la Ciudad, Dr. Germán Garavano (Fiscal General), Dr. Mario Kestelboim (Defensor General) y la Dra. Laura Musa (Asesora General Tutelar) mediante Resolución CCAMP N° 11 del año 2007 (Comisión Conjunta de Administración del Ministerio Público) crean la Unidad de Auditoría Interna.

La ejecución de las políticas públicas, en la actualidad, requieren que los órganos de contralor apliquen nuevas herramientas, donde se evite obstaculizar la gestión administrativa (objeción siempre presente en el gestor) y que permita otorgar a su vez mayor transparencia a las acciones de la administración pública (demanda de la sociedad).

Se pretende, con dichas herramientas, asegurar el cumplimiento de los principios básicos y comunes de economía, eficacia y eficiencia en la labor.

Constituyen, además, una fuente generadora de información necesaria para definir las reformas que se requieran así como establecer los fortalecimientos indispensables a través de la consolidación de criterios ínter jurisdiccionales relacionados.

Por otra parte, permiten visualizar la aplicación de las reformas plasmadas por el administrador, y verifican el impacto que se genera a través de los objetivos trazados.

Estas herramientas se apoyan en procedimientos de auditorías concomitantes, recomendaciones autónomas, dictámenes de opinión, mesas de diálogo, y admiten atender la dinámica y la diversidad de la administración en asuntos tales como perfiles laborales, carreras administrativas, análisis de gestión, cumplimiento de metas y objetivos, entre otros.

Por otra parte, y en secuencia de la línea precedente, creemos que el objetivo primario en la aplicación de nuevos instrumentos de control conlleva a intentar construir un órgano de control interno dedicado a medir resultados, lograr una mejora en la calidad de la gestión con el fin de alcanzar una sólida cultura de control de gestión y resultados que permita facilitar la toma de decisiones a las máximas autoridades del organismo.

MECANISMOS DE CONTROL UTILIZADO POR EL MINISTERIO PÚBLICO A EXPONER EN EL PRESENTE TRABAJO

- Control de la Gestión Jurisdiccional en el Sistema Judicial
- Control Concomitante
- Recomendaciones Autónomas
- Dictámenes de Opinión

- Mesas de Diálogo

Control de la Gestión Jurisdiccional en el Sistema Judicial

La Planificación Anual de Auditoría 2011, aprobada por las autoridades superiores del Ministerio Público, contiene por primera vez, proyectos específicos referidos a examinar la gestión jurisdiccional en cada una de sus ramas.

El objetivo primario relacionado con la concreción de estos proyectos de auditoría, es que se constituyan en una herramienta que permita facilitar la toma de decisiones, que aseguren el cumplimiento de los principios básicos y comunes de economía, eficacia y eficiencia en la administración de justicia.

En este sentido se incorporamos mecanismos adecuados para la evaluación de las actividades que se llevan a cabo, promoviendo la adopción de criterios para estimar la eficiencia, eficacia, economía y calidad que aseguren el cumplimiento de los objetivos que les corresponden.

Entre los criterios considerados, se aplicarán los relacionados con indicadores cuantitativos en combinación con el análisis focalizado en algunos aspectos cualitativos del sistema judicial, que entre otros, se mencionan:

- Mediciones de índole económica tendientes a comparar la producción y el costo de la unidad y del sistema.
- Mediciones tendientes a determinar la calidad de respuesta
- Mediciones tendientes a determinar el tiempo de respuesta

La elaboración de indicadores de gestión estará dada por la base de información que provee el sistema acerca de su funcionamiento y permite medir su capacidad de respuesta frente a las demandas, los costos involucrados en estos procesos y la correcta distribución de las tareas, entre otros aspectos considerados.

En conclusión este Órgano de Control desarrollará tareas de campo que se consustancien con los criterios especificados arriba y conlleven a la elaboración de Informes de Auditoría que contengan mediciones de resultados a partir de la utilización de los indicadores referidos.

Control Concomitante

El control concomitante es siempre un procedimiento, auxiliar del sistema de control previo.

Por su propia naturaleza, el control "contemporáneo" con la realización del acto es previo a la aprobación o autorización. Es previo, por cuanto el acto aún no se ha consumado.

Es oportuno citar entonces el libro "Reforma del Estado. Transformación Nacional" cuyo autor el Dr. Roberto Dromi, expresa que "*...los organismos de control deben fiscalizar en forma simultánea o concomitante toda la ejecución presupuestaria tomando intervención antes de que se contraiga el compromiso para gastar y antes que se efectúe el pago...*", así es como con referencia al control concomitante o simultáneo, que es una derivación del registro escritural, se ejercita el mismo en la ejecución presupuestaria antes que tenga eficacia el acto administrativo.

Como una de las herramientas mencionadas, el control concomitante se implementó como tarea fundamental en el marco del control interno del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de garantizar una eficiente y precisa aplicación de la normativa que rige las contrataciones en este ámbito.

En este sentido es que se expone el circuito para emprender un eficiente control al respecto:

Aplicación

Sobre la “totalidad” de las compras cualquiera sea su modalidad de contratación, en el momento del proceso que se comprende con la apertura de los sobres conteniendo las ofertas presentadas, con vista previa del expediente conformado hasta ese momento.

Procedimiento

Se aplican procedimientos relativos a la verificación de la documentación agregada a la actuación interna examinada, en cuanto se refiere al cumplimiento de la normativa en vigencia relacionada al régimen de compras y contrataciones hasta el momento de la apertura, tales como:

- Contratación contenida en el Plan de Compras
- Acto Administrativo del llamado
- Modalidad de Compra
- Precios de Referencia
- Afectación presupuestaria
- Pliegos de Bases y Condiciones
- Dictamen Jurídico
- Publicación del llamado

- Invitaciones realizadas
- Registro de Proveedores

Sumado a esto, la presencia del equipo de trabajo en el acto de apertura con visualización y obtención de documentación de respaldo relacionada.

Pautas

Los jefes de equipo analizan la información suministrada y obtenida a partir de la aplicación de los procedimientos y elaboran un pre-informe de auditoría en formato establecido en manuales.

El plazo de presentación del pre-informe elaborado no debe exceder las 72 hs. desde el acto de apertura, criterio este a tener en cuenta como manifestación temporánea.

El mismo se presenta en una reunión acordada para exponer el pre-informe, donde el auditado puede ejercer su derecho a descargo.

El jefe del equipo redacta el informe final para elevarlo a su superioridad, quien lo envía al auditado.

De los Informes de Auditorias Concomitantes

Se contemplan en el marco del Plan Anual de Auditoría y se enuncia que se formalizarán a requerimiento de las ramas que conforman el Ministerio Público.

Durante el año 2008 al 2010 las auditorias concomitantes representaron el 95% (un 5% de las contrataciones se canalizó a través del Consejo de la Magistratura), de las contrataciones contraídas por la diferentes ramas o programas del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, por lo cuál bien vale remarcar la importancia de los controles de estas características (concomitantes y previos), teniendo en cuenta la tendencia del control actual dirigida hacia una cultura que permita observar la marcha mientras se producen

los hechos sin obstaculizar la gestión administrativa, y que conlleva a un control eficaz que obviamente debe estar a la altura de esa premura exigiendo e imprimiendo la celeridad del caso.

Como corolario de lo expuesto y a partir de un análisis pormenorizado sobre la tarea desarrollada en relación con la experiencia adquirida por la aplicación del control previo en expedientes de compras, afirmamos que este tipo de control permitió que se realicen las correcciones respectivas, a partir de la “oportunas” recomendaciones efectuadas. Se prevé, en el marco de la Planificación Anual de este ejercicio, avanzar en el control concomitante hasta la instancia previa a su adjudicación, con el fin de examinar el cumplimiento legal y de gestión; desde la evaluación de la oferta.

En forma complementaria a la tarea concomitante, en una instancia ulterior se procede a realizar auditoria ex post de las operaciones de compras y contrataciones realizadas por el Ministerio Público, en sus tres ramas. De una muestra, se analiza el cumplimiento de la legalidad en el marco de la normativa vigente, y de gestión; emitiendo opinión sobre el mérito y la conveniencia de la contratación.

La implementación de esta herramienta ha logrado mejoras trascendentes en los procesos de compras en las ramas que componen el Ministerio Público, es así que no se detectan observaciones características en las operaciones de compras desarrolladas por el Ministerio Público Fiscal, percibiéndose asimismo importantes avances en las otras ramas.

Concluyéndose, en consecuencia, que se trata de un instrumento que aporta una significativa mejora en los procesos de contrataciones de bienes y servicios por parte de los programas que conforman el Ministerio Público de la

Ciudad de Buenos Aires, y nos ha permitido desmitificar aquella vieja expresión que el control interno entorpece y aletarga la gestión pública.

Recomendaciones Autónomas

Surgen a partir de la presencia de aspectos objetables de actos administrativos o procedimientos implementados o no, y que generan la necesidad de adoptar criterios y ordenamientos a ser aplicados en forma homogénea que unifiquen la labor desarrollada por los programas que constituyen las tres ramas del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, sin dejar de considerar las particularidades de cada rama y en lo que se refiere a organización de la gestión.

Su elaboración, se considera como consecuencia de nuestra intervención en actuaciones, o como resultado de entrevistas con funcionarios o reuniones de trabajo e intercambio de opiniones sobre temas propuestos, o bien ante el conocimiento de dictados de actos administrativos.

No son vinculantes y parten de la necesidad de aplicar métodos que en cumplimiento de las normas vigentes, hagan la gestión más eficiente y eficaz.

A nuestro entender, resulta un instrumento ideal y adecuado a la dinámica en que se encuentra la gestión técnica administrativa para satisfacer las necesidades de cumplimiento de los objetivos trazados.

Brinda asimismo, la rápida adopción de medidas ante hechos o hallazgos que dada su importancia amerita la necesidad de una pronta intervención de quienes participan de las decisiones, sin que deba agotarse el trabajo de la auditoría.

En consecuencia, la adopción de recomendaciones autónomas es un buen camino a seguir. No obstante, no deben convertirse en declaraciones idealistas de buenas prácticas. Conviene, además, resguardar su importante papel complementario de otros instrumentos que utilizan los organismos de control.

Concebidas de esta manera, estamos convencidos que nos encontramos ante un instrumento magnífico para fortalecer las acciones del Estado y que contribuye a su modernización.

En el caso que nos toca como unidad de contralor interno en el Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, las autoridades superiores que se integran en la Comisión Conjunta de Administración han resuelto publicarlas en la página web¹.

Dictámenes de Opinión

Desde nuestro punto de vista, técnicamente y sobre el bagaje de la experiencia acumulada por los organismos de control, estos están en condiciones de emitir opinión en asuntos de la administración que están en la esfera de su competencia, en colaboración con las autoridades superiores, en oportunidad de que la toma de decisiones así lo requiera.

Se trata de otro producto de un trabajo de auditoría, presentado generalmente en un documento cuya parte principal es la expresión de la opinión profesional concreta y sintética sobre un tema determinado llegado a consulta técnica, y en el ámbito de su competencia.

¹ www.jusbaires.gov.ar/ministerio_publico/comision_conjunta_de_administracion

Es una opinión precisa y fundada sobre puntos concretos que deberán ser motivo de decisión por parte de la autoridad superior, antes de la oportunidad fijada para pronunciarse.

Debe ser fundada, lo cuál implica que debe comprender todas las consideraciones técnicas y legales que cimientan la opinión del área de control. Dentro de las motivaciones del dictamen pueden considerarse las opiniones de autores de nota y pronunciamientos técnicos que emitan otros organismos públicos.

Deben constar todos los fundamentos con indicación de los hallazgos, documentos, normativas legales y reglamentarias que se tuvieron a la vista para expresarse; así como las consideraciones técnicas u otras en que se fundamente lo resuelto.

Esta herramienta, implica un proceso para tomar en tiempo real posibles desvíos y aportar soluciones valederas. Es un instrumento apto para producir valor institucional, acompañando las buenas prácticas gubernamentales.

Esta siendo utilizado en el ámbito del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, y lejos de entorpecer la gestión técnica administrativa, le ha dado mayor dinamismo, y seguridad de gestión, y mayor responsabilidad ante la ciudadanía.

Su utilización es congruente con la Responsabilidad Primaria que se le ha asignado a esta Unidad de Auditoría Interna del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante Resolución CCAMP N° 03, de fecha 8 de abril de 2008, que establece:

Entender en el servicio de auditoría interna y control de la gestión técnica, administrativa, económica, financiera y legal; y en general, la eficacia,

economía y eficiencia con que el Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires desarrolla su misión.

Tiene como propósitos:

- a) *Lograr el cumplimiento de las metas y objetivos fijados.*
- b) *Salvaguardar sus bienes y otros recursos.*
- c) *Suministrar información suficiente, confiable y en forma oportuna para la toma de decisiones.*
- d) *Promover la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones.*
- e) *Asegurar el cumplimiento de las leyes y normas en vigor que rigen las actividades de las ramas que componen el Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires.*
- f) *Alentar la adhesión a las políticas operacionales y administrativas.*

Este instrumento permite a su vez mejorar la calidad institucional de la jurisdicción, en razón que sus resultados han sido utilizados como fundamento para la toma de decisiones por parte de la autoridad superior.

Mesas de Dialogo

Es común sostener que el diálogo trae consigo el inicio de un cambio profundo en nuestras prácticas, cualesquiera sean.

La idea llevada al campo del sector público implica difundir las mesas de diálogo como una forma de construir un vínculo entre los distintos actores presentes en áreas gubernamentales que permita conocerse, definir los intereses técnico-administrativos del sector y las estrategias comunes. La organización de las mismas resulta una de las formas de poner en práctica la

vinculación y el compromiso deseado entre los distintos actores públicos de una o varias jurisdicciones y una manera de trabajar de manera articulada.

Se diseñan de acuerdo a las necesidades y deseos de cada organización gubernamental, siguiendo determinados pasos, tales como: diagnosticar y analizar el estado presente, figurarse el estado querido, elaborar objetivos periódicos, metas anuales, proponer responsables y mecanismos de evaluación, etc.

Por lo tanto, deben estar concebidas de forma tal para que en ellas localicen los sectores dispuestos un marco teórico y práctico para el desarrollo de sus estrategias y un soporte para sus emprendimientos (capacitación, cooperación, búsqueda de recursos, respaldo para implementar mejoras técnico administrativas, mejorar el ambiente de control existente, eliminar superposición de funciones, abreviar procedimientos innecesarios, crear un ámbito de intercambio permanente de información que los sectores de la administración necesitan para su mejor accionar, etc.).

Así concebidas, seguramente en ellas se adoptarán decisiones concretas, aún cuando puedan demorar en abrirse dando legitimidad a lo resuelto. Y ello es así porque en ellas se da habitualmente el consenso a través de una metodología horizontal que admite la intervención de todos los sectores implicados en la solución del objetivo bosquejado en su convocatoria, y ello en razón que es un mecanismo integrador que permite trabajar en un escenario informado.

Es por ello que se dice que su consecuencia inmediata es mejorar el flujo de información, cuyo resultado final es una completa base de datos que

sistematiza información general y la específica que se considera prioritaria para encauzar cualquier acción que beneficie a los ciudadanos.

Su resultado final es el logro de una más óptima asignación y ejecución de recursos, por lo general escasos, la disminución de superposición de acciones dispersas que llevan a cabo distintas áreas administrativas, extendiendo en consecuencia la eficiencia y eficacia estatal.

Por todo, y comprendiendo además su concepción de herramienta proactiva, las recomendamos (siguiendo la experiencia recogida en otros ámbitos de control interno, como es el caso de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires), para que los auditores las propongan cuando se la considere oportuno, para permitir generar un espacio de comunicación entre diferentes áreas de gestión que se encuentran comprometidas en una problemática determinada; como también para mejorar y efficientizar la coordinación de tareas y articular, con mayor eficacia y eficiencia, el desarrollo de las competencias propias de cada una de las dependencias de una o varias jurisdicciones.

Tal como venimos sosteniendo y conforme a la corriente a la que adherimos, la función del control interno es ser una herramienta de gestión administrativa imprescindible que debe ser vista como un mecanismo institucionalizado que colabora con la administración, marcando los desvíos propios de quienes gestionan y que debe formular recomendaciones para que dichos desvíos puedan ser reencauzados acorde a la normativa y programas que rijan dicha cuestión.

En el Ministerio Público de la Ciudad, nos encontramos trabajando sobre pareceres y objetivos a considerar con los responsables de las áreas de administración general de las tres ramas que lo conforman.

Se pretende, con esta mesa de diálogo, establecer criterios generales de actuación administrativa que permitan unificar procesos y acciones que conduzcan a actualizar la actividad de adquisición de bienes y provisión de servicios de la jurisdicción, como así también, abordar asuntos relativos a la interpretación de las normas que rigen el funcionamiento autónomo y autárquico de la jurisdicción.

En este marco, y conforme las características de las mesas de diálogos, proponemos que la coordinación de las mismas se efectúen por el órgano de control interno, como autoridad integradora que es y como exponente principal del proceso de control estatal y seguimiento de las observaciones o hallazgos.

BIBLIOGRAFÍA

- Dottori, Alejandro y Ragaglia, Ricardo (2006) “El control interno como herramienta de gestión: la experiencia de la Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *CLAD Congreso XI*.
- Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Unidad de Auditoría Interna (2008), Informe de Gestión, mimeo.
- Núñez, José Ariel, Manual de Auditoría Gubernamental. Control democrático contra la corrupción y el despilfarro. *Editorial RAP*.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras (INTOSAI), Comité de Normas de Control Interno.
- Toledo Cartes, Juan Eduardo (2003) “El control interno de la administración: modernización de los sistemas como una emergencia”, en *CLAD Congreso VIII*.
- Plan Nacional de Reforma Judicial, postula la creación de un Centro de Política Judicial y Control de Gestión integrado por las áreas de Auditoría, Estadística, Sugerencias y Quejas e Investigación. En España el CJPJ dispone de estándares de productividad para evaluar a los juzgados, ver en línea <http://planreforma.jus.gov.ar>
- Garavano, German C. “Justicia Argentina, Crisis & Soluciones” UCIIM/Fores 1997 y en “Justicia y desarrollo Económico” Fores/CACBA, Consejo Empresario Argentino 1999. Asimismo en la nota ENVIADA A LA Oficina de Estadísticas (8 de febrero de 1998) se destaca la necesidad de incorporar parámetros de medición que permitan contar con más precisiones sobre el producto judicial en términos cualitativos y no solo cuantitativos.

AUTORES

Dr. CP Jorge Omar Marolla. Contador Público.

Jefe de Oficina de Auditoría de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio Público del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.

jmarolla@jusbares.gov.ar

Dra. CP. Alicia Margarita Juana Boero. Contadora Pública.

Directora General de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio Público del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.

amjboero@jusbares.gov.ar

Lic. Leonardo Gola. Licenciado en Ciencias Políticas

Director de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio Público del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.

lgola@jusbares.gov.ar

Dr. Gustavo Rolando Rojas . Abogado

Secretario de Primera Instancia de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio Público del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.

grojas@jusbares.gov.ar

Lic. Lucia Astraldi. Licenciada en Economía

Prosecretaria Administrativa de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio Público del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.

lastraldi@jusbares.gov.ar