

837

GOBIERNO DE SAN JUAN
CONTADURIA GENERAL DE LA PROVINCIA

VIII CONGRESO NACIONAL DE CONTADURIAS GENERALES

EL CONTROL COMO FUNCION

Alberto M. Sánchez

SAN JUAN

1986

EL CONTROL COMO FUNCION

1. INTRODUCCION

Una de las preocupaciones básicas que debe tener el estudioso del Derecho es la de definir con precisión las instituciones.

Una buena delimitación y descripción de un instituto permitirá la construcción de un sistema coherente y eficaz; por el contrario, una errónea apreciación sobre la naturaleza de una determinada institución conducirá, inevitablemente, al seguimiento de caminos equivocados y, por ende, a la elaboración de conclusiones erróneas.

La labor de determinar acertadamente la naturaleza jurídica de las instituciones adquiere así una importancia primordial. El estudio ontológico, el análisis de lo esencial, constituyen entonces el primer paso a dar, ya que solamente a partir de estas definiciones primarias puede elaborarse un sistema lógico, y por sobre todo, fundado en una concepción realista del derecho.

La finalidad perseguida en este trabajo será, por tanto, intentar contribuir al esclarecimiento del "ser del control", no tanto en lo que hace a la inclusión de novedosas y originales precisiones, sino más bien con el deseo de provocar un repensar el tema del control desde su misma base, depurando al mismo de elementos extraños que lo han ido deformando con el transcurso del tiempo y la marcha de las instituciones.

2. LA ONTOLOGIA DEL CONTROL

La primera y fundamental pregunta que debemos formularnos en este intento de redelinear el control es: ¿Porqué se controla?. La respuesta a esta pregunta nos lleva a la necesidad de efectuar una serie de apreciaciones de signi-

///...

tiva importancia.

En primer lugar se ha dicho, con acierto, que el control "es de la esencia y esta íntimamente vinculado a un régimen democrático de gobierno" (1). Sería innecesario analizar aquí todos y cada uno de los principios democráticos que reclaman la necesidad de un control, por ser vastamente conocidos y difundidos. Lo que sí importa es destacar que partir de este punto para un estudio aná lítico del control no es partir del principio. En efecto, decir que un funcionario que maneja parte de la hacienda pública debe ser controlado porque el pueblo debe saber de que manera se administra su patrimonio no nos responde a nuestro interrogante del "porqué del control"; a lo sumo, sería una explicación del "para qué" del control. Y podríamos, continuando una línea de posibles justificaciones del ser del control, seguir dando ejemplos que no nos ayudarían a esclarecer el punto que hemos propuesto para una nueva reflexión.

El análisis deberá partir de otro lugar: deberá hacerse a partir del hom bre. Mirando al hombre y desde el cuestionamiento de su propia naturaleza, podemos descubrir la respuesta a este interrogante inicial que nos hemos planteado: ¿ Porqué motivo es necesario que se controle al funcionario que administra la hacienda estatal ?.

En el sentido en que venimos hablando, debemos destacar dos elementos antropológicos esenciales:

- a) La posibilidad connatural al hombre de cometer error.
- b) La posibilidad connatural al hombre de hacer el mal.

El hombre, como ser racional, posee inteligencia, pero ésta es limitada: siempre está latente en la actividad del hombre la posibilidad de error.

...///

(1) ENRIQUE SILVA CIMMA; "El Control Público"; Ed. "Publicaciones de la Contraloría General de la República"; Caracas - Venezuela; 1976; Pág. 27

///...

El hombre, como ser espiritual, posee aptitud para obrar el bien, pero sin embargo tiene en sí una inclinación natural hacia el mal.

El conjunto de estas dos cualidades humanas nos da la respuesta al interrogante planteado: se controla porque el funcionario puede cometer un error o incurrir en un hecho doloso en perjuicio del Estado. Y esta respuesta, que parece simple y remanida, no siempre se ha tenido en cuenta para seguir analizando el tema del control, ni se ha visto con claridad, ni compartido plenamente. Varias posturas podríamos citar en las que estas dos verdades fundamentales del hombre han sido negadas o desvirtuadas.

a) Mencionaremos, en primer lugar, a las concepciones totalitarias, en las que las formas de control son sofocantes y represivas y no persiguen el cuidado de los bienes de la comunidad, ya que los bienes no son de la comunidad sino del Estado en cuanto tal. Por lo tanto, dichas concepciones son ajenas a la función de control, al menos de la del tipo de que venimos hablando.

b) Una postura liberal originaria, filosóficamente hablando, nos va a decir que el hombre es naturalmente bueno. Así, como lógico corolario, queda eliminada la segunda de las carencias humanas mencionadas como fundamento de la necesidad de controlar. La consecuencia: una actividad de contralor incompleta, ocupada sólo en la búsqueda del error y basada en una absoluta confianza en la moralidad del actuar de los funcionarios y, además, la eliminación de toda sanción que implique, como presupuesto de aplicación, el dolo, subsistiendo sólo aquellas destinadas a reprimir la negligencia o la impericia.

c) Una visión pesimista (Luterana), va a afirmar que el hombre es un ser definitivamente corrompido, inmerso en un estado de pecado e imperfección del que no puede salir. La consecuencia: la más absoluta desconfianza por parte del que controla con relación al controlado y por parte del pueblo con relación al que controla.

d) Otra posición, objetable, más concreta y moderna, es la de Enrique Silva

///...

Cimma cuando afirma: "Bien podríamos expresar que no hay democracia sin control, ni control sin democracia" (2). Todo lo que de cierto tiene la primera afirmación, lo tiene de erróneo la segunda. El control no es privativo de una u otra forma de gobierno, porque no se vincula a la legitimidad del gobernante de turno sino a la propia naturaleza humana. Es más, existieron y existen eficientes sistemas de control que funcionan bajo dictaduras así como se ha dado el caso de dictaduras que sofocaron los organismos de control. No creemos, por tanto, que el control como función sea privativo y exclusivo de los sistemas democráticos, sino que funciona bien en cualquier sistema que respeta aquellas dos verdades antropológicas fundamentales que hemos tomado como referentes.

Estos son, simplemente, algunos ejemplos de teorías que no han captado con justeza la naturaleza humana y, por consiguiente, han elaborado sistemas alejados de la verdad y de la realidad.

Llevando estas consideraciones a la época actual y a nuestro medio, podemos advertir que existe un fenómeno que es a la vez producto de estas equivocadas concepciones sobre el hombre y la esencia del control: la coexistencia de una excesiva cantidad de organismos de control, con funciones muchas veces superpuestas, que carecen de una real eficacia.

En efecto, se ha venido dando, especialmente en el ámbito de la Administración Nacional, una práctica inconducente e irreflexiva: la de crear organismos de control que vengan a suplir el fracaso de los anteriores, sin indagar previamente sobre las causas de tal fracaso. De esta manera, las funciones de control se han ido desplazando, cuando no superponiendo, sin que ello signifique un mejoramiento en la función. Quizá esta actitud sea producto de una concepción cuantitativa del control, que supone que para lograr una función controladora eficiente, basta con alzar una muralla de contención integrada por varios organismos y un sinnúmero de funcionarios. Dicha actitud olvida que todo redimensionamiento

...///

(2) ENRIQUE SILVA CIMMA; Op. cit. pág. 27

///...

de la actividad de control debe estar presidido por la idea del enriquecimiento cualitativo de la función, que nada tiene que ver con la cantidad de funcionarios ni de organismos.

En nuestro país debe volverse sobre el tema. La doctrina internacional y la nacional vienen elaborando nuevas formas de control que cuestionan el tradicional concepto de la actividad. Será necesario, pues, un esfuerzo por captar dichas inquietudes, adaptarlas a nuestro medio y receptorlas legislativamente.

Esto nos lleva al segundo interrogante de capital importancia en cuanto al tema que tratamos: ¿ Qué características debe tener el control para ser eficiente ?

3. EFICIENCIA DEL CONTROL

Ha quedado planteado el segundo interrogante; resta ahora intentar dilucidarlo. Y para lograrlo, deberemos partir, nuevamente y como es lógico, del principio.

El hombre puede ser sujeto de error y de actividades dolosas. Esto nos marca desde ya cual será el ámbito controlado, o dicho de otra manera, donde debe poner su mirada el que controla. Veamos, además, como debe actuar el que controla:

a) En primer lugar, deberá tener conciencia de que también en él se dan las verdades axiomáticas que venimos expresando como base o fundamento último de este trabajo. También el que controla puede incurrir en error o dolo. Esto deberá llevarlo a ejercer su cometido con humildad y amplitud de criterio.

b) Deberá también comprender acabadamente la dimensión de su tarea. El control es algo así como el reverso del poder, pero es también poder. El funcionario que controla deberá entender su labor como un servicio a la comunidad y verse a sí mismo como un servidor.

...!!!

///...

c) El funcionario que controla debe mantener una total neutralidad ante lo que controla. Personalmente, no creo ni necesario ni prudente establecer reglas y excepciones. Decir, por ejemplo: "la honestidad es la regla y la actividad dolosa es la excepción" es algo que comparto como expresión de carácter general, pero que no me parece aplicable a la función de control. Quien controla no tiene por que presumir buena o mala fe, eficiencia o error. Esto, incluso, puede llegar a ser contraproducente para su trabajo. Si quien controla presume la buena fe y la eficiencia, se tornará exageradamente confiado y no pondrá en su tarea el celo debido. Si presume la mala fe y el error, se tornará exageradamente receloso y se constituirá en una traba en el funcionamiento de la administración. Esta última actitud, por ejemplo, subyace, a veces inconcientemente, en aquellos funcionarios incomprensiblemente meticulosos que adoptan una postura de control irritablemente formalista, que produce a la larga una consecuencia lamentable: causan con sus objeciones y reparos más perjuicios que los que podría haber causado un acto no del todo perfecto formalmente, pero jurídicamente viable. Por ello, debe mantenerse la neutralidad y analizarse el acto con absoluta objetividad, sin pensar siquiera en excepciones ni reglas.

d) Quien controla, por último, no debe perder de vista lo legítimo por ir detrás de lo legal. Las nociones de justicia y equidad deben presidir también el control. Y esto es así porque así como el hombre posee la capacidad de darse las leyes más equilibradas y admirables también puede, muchas veces, encontrar una zona de oscuridad dentro de esa misma ley, que le permite contrariar su espíritu. La comunidad confía en que quien controla velará por sus intereses y, a veces, la mera aplicación de la ley no basta para tutelarlos. Estas reflexiones apuntan a que aspiramos a un futuro en que la función de control no esté dominada por un positivismo jurídico sino abierta al logro del bien común.

e) Finalmente, existen otras características esenciales que debe poseer quien controla, como el aparticismo político en la función de control, la imparcialidad, la independencia, la idoneidad, etc., que por haber sido vástamente discuti

...///

///...

das y poseer una mayor obviada, no serán analizadas acá.

La otra cara de la moneda es la actitud de quien es controlado. No pocas veces quien asume la función de control se ve entorpecido y molestado en su accionar por funcionarios a quienes fastidia ser controlados. Van creando así, o al menos lo intentan permanentemente, verdaderas "zonas de exclusión" donde el control no debe penetrar. Se hace necesario, ante esta realidad inobjetable, efectuar una ardua tarea de educación comunitaria al respecto, a los efectos de lograr que la función de control adquiriera consenso y aceptación y sea mirada como un elemento esencial de la vida democrática. Así, quizás, pueda conseguirse que todos colaboren con quien controla, abierta y lealmente, pensando en el bien común y en el engrandecimiento del país.

Objetividad del que controla, que implica no presumir bondades ni maldades, ineficiencia ni eficiencia, y lealtad en el controlado, que implica colaboración y respeto a quien controla, son los dos pilares básicos sobre los que habrá de contruirse una función de control eficiente, ágil y segura.

4. CONCLUSION

Llegamos así a las siguientes conclusiones:

a) Todo intento de analizar la función de control debe partir de clarificar cual es el ser del control, o lo que es lo mismo, porque se controla. A nuestro juicio, la respuesta es doble: la posibilidad de errar y la posibilidad de cometer actos dolosos, ambas connaturales al hombre. A partir de aquí vendrán todas las vinculaciones posibles entre acto administrativo, control y principios democráticos, pero sólo entendiendo en toda su profundidad estas dos verdades fundamentales del hombre, será posible edificar con acierto una determinada forma de control.

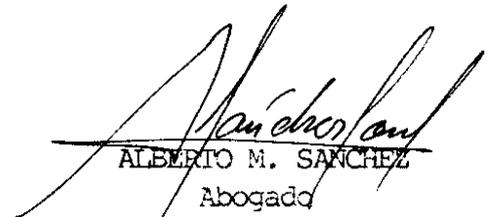
b) La necesidad de replantear la función de control en cuanto a cuales son

...///

///...

los límites dentro de los cuales verá enmarcada su función el controlador. Dicho de otra manera, la necesidad de reelaborar la función de control a partir de // nuevos referentes que excedan el campo de lo meramente legal para tener como fundamento y finalidad el bien común.

c) La conveniencia de una concientización pública sobre la importancia y la necesidad de una función de control que realmente alcance los fines para cuya consecución existe. De esta manera, quien controla será debidamente respetado en su función y, lo que es más importante, se sentirá avalado por su comunidad, que es en definitiva aquella para y por quien trabaja.



ALBERTO M. SANCHEZ
Abogado
Dpto. Asuntos Legales

I N D I C E

	Pág.
Introducción	2
La Ontología del Control	2
Eficiencia del Control	6
Conclusión	8