



INFORME DEL CER SOBRE ESTUDIO DE LA NORMATIVA DE LA OLACEFS RESPECTO A LA FACULTAD DEL CONSEJO DIRECTIVO DE APROBAR NORMAS, MANUALES O POLÍTICAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA

SOLICITUD

En fecha 4 de mayo de 2011, mediante comunicación OLACEFS-SE/C-125-2011, la Secretaría Ejecutiva de la Organización le informó a la Presidencia del CER, que en la L Reunión del Consejo Directivo realizada el 29 de abril de 2011 en la ciudad de México, D.F., incorporó como temas a tratar la “Aprobación de modificaciones al Manual de Organización, Funciones y Cargos de la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS”, y el “Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para las Operaciones de la OLACEFS”, por lo que los señores consejeros convinieron consultar al CER, si la normativa legal de la OLACEFS, le confiere al Consejo Directivo la facultad de aprobar normas, manuales o políticas que en su momento elabore la Secretaría Ejecutiva, o en su defecto si la presentación a este Órgano, es sólo de carácter informativo.

Señala también la Secretaría Ejecutiva en su comunicación, que según la Carta Constitutiva y su Reglamento, son atribuciones y obligaciones del Secretario Ejecutivo: Proponer al Consejo Directivo las iniciativas de carácter normativo relativas al funcionamiento de la Organización. No obstante, los señores consejeros convinieron consultar al CER, si la normativa confiere al Consejo Directivo la facultad de aprobar las normas, manuales o políticas que en su momento elabore la Secretaría Ejecutiva, o en su defecto si la presentación a este Órgano, es sólo de carácter informativo. Recomendaron también, que en función del pronunciamiento que emita el CER, dichas consideraciones sean



incorporadas, en caso que amerite, en las reformas a la Carta Constitutiva y Reglamento de la OLACEFS.

NORMATIVA DE LA CARTA CONSTITUTIVA DE LA OLACEFS Y SU REGLAMENTO VIGENTES, Y PROPUESTAS DE MODIFICACIONES PRESENTADAS POR EL CER ANTE LAS XIX Y XX ASAMBLEAS GENERALES DE LA OLACEFS.

CARTA CONSTITUTIVA VIGENTE	PROPUESTAS DE REFORMAS DE LA CARTA CONSTITUTIVA PRESENTADAS ANTE LA XIX Y XX ASAMBLEAS GENERALES DE LA OLACFES
<p>Artículo 32°.- Son atribuciones y obligaciones del Secretario Ejecutivo las siguientes:</p> <p>XIII. Proponer al Consejo Directivo las iniciativas de carácter normativo relativas al funcionamiento de la Organización.</p> <p>Art. 28°.- El Consejo Directivo tiene las atribuciones y obligaciones siguientes:</p> <p>VI.- Dictaminar sobre los proyectos de reglamentos que sean sometidos a la aprobación de la Asamblea General.</p> <p>Artículo 23°.- La Asamblea General tiene las atribuciones siguientes:</p> <p>XIV.- Dictar los reglamentos que se estimen pertinentes en el marco de la Carta Constitutiva.</p>	<p>Artículo 38°.- Son atribuciones del Secretario Ejecutivo, el siguiente conjunto de asignaciones y competencias enmarcadas en su condición de órgano:</p> <p>II. Proponer al Consejo Directivo las iniciativas de carácter normativo relativas al funcionamiento de la Organización.</p> <p>Artículo 31°.- Son deberes del Consejo Directivo, las siguientes:</p> <p>VI.- Opinar sobre los proyectos de reglamentos que sean sometidos a la aprobación de la Asamblea General.</p> <p>Artículo 24°.- Son deberes de la Asamblea General, los siguientes:</p> <p>XIV.- Conocer y decidir sobre los reglamentos sometidos a su consideración previo dictamen del Consejo Directivo.</p>
REGLAMENTO VIGENTE DE LA CARTA CONSTITUTIVA	PROPUESTAS DE REFORMAS DEL REGLAMENTO DE LA CARTA CONSTITUTIVA, PRESENTADAS ANTE LAS XIX Y XX ASAMBLEAS GENERALES DE LA OLACEFS
<p>Artículo 45°.- Son atribuciones y obligaciones del Secretario Ejecutivo, las siguientes:</p> <p>XIV. Proponer al Consejo Directivo las iniciativas de carácter normativo relativas al funcionamiento de la Organización.</p>	



<p>Artículo 34°.- Son atribuciones y obligaciones del Consejo Directivo, las siguientes: VII. Opinar sobre los proyectos de reglamentos que sean sometidos a la aprobación de la Asamblea General.</p> <p>Artículo 12°.- Son atribuciones y obligaciones de la Asamblea General, las siguientes: XIII. Dictar los reglamentos que estime pertinentes en el marco de la Carta Constitutiva y con previo dictamen del Consejo Directivo.</p>	
--	--

REVISIÓN DEL “MANUAL DE ORGANIZACIÓN, FUNCIONES Y CARGOS DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA” Y DEL “MANUAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y CONTABLES PARA LAS OPERACIONES DE LA ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – OLACEFS”.

- De la lectura del *“Manual de Organización, Funciones y Cargos de la Secretaría Ejecutiva”* objeto de este estudio, el CER observa:
 - La Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS, con sede en Panamá, presenta a la consideración del Consejo Directivo una versión actualizada y ajustada a las características particulares del país, del *“Manual de Organización y Funciones de la Secretaría General de la OLACEFS”*, que fue elaborado por la Contraloría General de la República de Perú, sede de la OLACEFS durante el período 1997-2002 y que fue aprobado por el XVII Consejo Directivo de la Organización, realizado en la ciudad de Brasilia, Brasil, el 4 de marzo de 1998, mediante el Acuerdo 173/03/98. Este Manual tiene como finalidad establecer la organización y funciones de la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS, con sede en Panamá, así como la descripción de los cargos que la conforman.



- El manual in comento, contiene 3 secciones: La primera que describe los antecedentes, finalidad, base legal y alcance del mismo. La segunda referida a la estructura orgánica y funcional de la OLACEFS, su visión, misión, fundamento jurídico y atribuciones. Finalmente, la tercera y última sección que describe: a) la estructura organizacional de la Secretaría Ejecutiva: Dirección Ejecutiva, Unidad de Auditoría Interna, Unidad de Servicios Administrativos, Unidad de Contabilidad y Coordinación de Proyectos, Unidad de Planificación y Asistencia Técnica, las áreas de contabilidad, de coordinación de proyectos, de planificación y de asistencia técnica y las funciones de cada una; y b) la estructura y descripción de cargos.
- De la lectura del “*Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para las Operaciones de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS*”, objeto de este estudio, el CER observa:
- Comprende 4 capítulos y un apéndice. El primer capítulo, se refiere a los aspectos generales que incluyen los temas inherentes al objetivo del procedimiento, ámbito de aplicación, y fundamento legal de los conceptos normativos en los cuales se orientan los controles y procedimientos:
 - ✓ Carta Constitutiva de la OLACEFS y su Reglamento vigentes,
 - ✓ Resolución 10-2004-AG del 18 de noviembre de 2004, en la que se opinó favorablemente sobre el “Reglamento sobre Aporte Económico de sus Miembros y la Morosidad del Pago”,
 - ✓ Hoja Informativa Núm.001/98-SG/OLACEFS, Lima, 9 de junio de 1998, en la que se propone el Proyecto de Manual de Procedimientos y Sistemas Contables.
 - ✓ “Reglamento de Admisión, Registro y Acreditación de Miembros de la OLACEFS”,
 - ✓ Directiva 001-98-CG/CAD-OLACEFS, dictada por la Secretaría General de la OLACEFS, mediante la cual se establece la normatividad y reglamenta el procedimiento para el adecuado requerimiento de viáticos y anticipo de gastos, así como la



rendición de cuentas respectiva por comisión de servicios y capacitación en el extranjero, con los fondos de la OLACEFS,

✓ Resolución 02-2008-AG de la XVIII Asamblea General de la Organización, que aprueba la Guía para la Formulación, Ejecución, Seguimiento y Liquidación del Presupuesto de la OLACEFS.

- El segundo capítulo versa sobre los controles internos aplicables a la OLACEFS:

- ✓ Medidas genéricas de control,
- ✓ Medidas de control específicas,
- ✓ Medidas de control para el área de presupuesto,
- ✓ Medidas de control para el área de contabilidad,
- ✓ Medidas de control para el área de auditoría – interna y externa,
- ✓ Medidas de control para el sistema contable computarizado,
- ✓ Medidas de control para la desafiliación,
- ✓ Medidas de control para los Convenios no Reembolsables,
- ✓ Evaluación de Riesgos.

- El tercero trata sobre los procedimientos que se deben aplicar en la administración y operación de la Organización:

- ✓ Procedimiento para la afiliación,
- ✓ Procedimiento para el cobro de la cuota anual,
- ✓ Procedimiento para el pago,
- ✓ Procedimiento para el cobro de cuentas morosas,
- ✓ Procedimiento para la desafiliación,
- ✓ Procedimiento para los requerimientos de viáticos por comisión de servicio en el extranjero.

- El cuarto capítulo alude al proceso contable,
- El Apéndice está referido al régimen de formularios de uso obligatorio para la administración, operación y manejo de los recursos asignados a la OLACEFS.



- En su página 1, literal A, señala que tiene como propósito contar con una herramienta de control que les permita a los responsables de la administración y operación de la OLACEFS, específicamente a la Secretaría Ejecutiva, orientar sus acciones para conocer cómo manejar los recursos y registrar las operaciones financieras contables, producto de las aportaciones o cuotas que efectúen los miembros, a fin de apoyar las tomas de decisiones en los diferentes órganos. Sin embargo, en sus páginas 11 y 12, describe las medidas de control a aplicar para los convenios no reembolsables, y en el literal I, numeral 1, referente a la Evaluación de Riesgos, indica que se refiere al peligro o advertencia sobre los recursos obtenidos por la OLACEFS a través de las diferentes fuentes previstas en el artículo 45 de la Carta Constitutiva. Ello tiende a confundir sobre el propósito del Manual, si es sólo aplicable al manejo de los recursos producto de las aportaciones o cuotas que efectúen los miembros, o incluye además los provenientes de las fuentes previstas en el artículo 45 de la Carta Constitutiva.

OBSERVACIONES DEL CER

- En la “Exposición de Motivos” del Proyecto de Reforma a la Carta Constitutiva y a su Reglamento”, que aprobó el XXVI Consejo Directivo, realizado el 19 de julio de 2002 en Santiago de Chile, por delegación de la XI Asamblea General de la OLACEFS, reformas éstas que versaban sobre el nuevo modelo organizativo, el Comité, dentro de las consideraciones que hizo sobre la Secretaría Ejecutiva, expresó:

Cita textual...” Así, el principal propósito y la consecuente actividad de la Secretaría Ejecutiva, se expresaría –a partir del descubrimiento de los vacíos y de las necesidades de control y fiscalización, particulares y generales, de los miembros, y del establecimiento de prioridades – en su papel de órgano promotor y propulsor del trabajo técnico y de las relaciones y coordinaciones interorgánicas para hacerlo eficaz, y en un centro de monitoreo del trabajo de los actores. No le correspondería, en consecuencia, la realización directa de tareas técnicas, excepto algunas que se consideren imprescindibles, pues esas tareas en buena tesis las



asumirían las comisiones, comités y los miembros que desarrollen temas para su deliberación.

Desde un punto de vista más específico el papel de la Secretaría Ejecutiva consistiría, entre otros, ... Le correspondería igualmente, las tareas de orden administrativo usuales, en lo que respecta a la formulación de planes, programas y presupuestos de la organización, a la propuesta de reformas normativas; ... etc” Subrayado nuestro. Fin de la cita.

- Como se desprende de la lectura de la cita de la exposición de motivos, el nuevo enfoque organizativo de la OLACEFS, plasmado en las reformas a la Carta Constitutiva y su Reglamento, le confirió a la Secretaría Ejecutiva la competencia para proponer normas al Consejo Directivo, las cuales de conformidad con la legislación vigente, versan exclusivamente sobre el funcionamiento de la Organización.
- El Consejo Directivo por su parte, tiene en la Carta Constitutiva vigente y su Reglamento, la atribución para dictaminar u opinar, sobre los proyectos de reglamentos que sean sometidos a la aprobación de la Asamblea General, proyectos que pueden ser presentados por cualquier órgano de la OLACEFS. Esta competencia del Consejo Directivo, se mantiene en los mismos términos en las propuestas de reformas de los instrumentos jurídicos in comento.
- La propuesta de reforma del Reglamento de la Carta Constitutiva presentada por el CER ante las XIX y XX Asambleas Generales, agrega un artículo nuevo al documento vigente, que describe la estructura orgánica básica con la que debe contar la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS, para garantizar el adecuado desarrollo de sus funciones. Esta propuesta reza:

Artículo 38°.- La Secretaría Ejecutiva debe contar con una estructura orgánica que posibilite el adecuado desarrollo de sus funciones, así como la asignación del personal, equipo y materiales necesarios para su sostenimiento.

Dicha estructura orgánica deberá estar conformada al menos por:



- I. Secretario Ejecutivo, que será el Titular de la EFS Sede.*
- II. Director Ejecutivo, que se encargará de coordinar el trabajo jurídico, administrativo y financiero de la Secretaría Ejecutiva.*
- Además deberá considerar el personal responsable de los siguientes temas:*
- I. La administración financiera, que se encargará de ejecutar y liquidar el presupuesto.*
- II. Coordinación con Enlaces, que se encargará de las relaciones con los comités, comisiones y demás órganos y miembros de la Organización.*
- III. Comunicaciones, que se encargará de mantener actualizado la página Web, el centro de documentación y archivo así como la edición de los Documentos Informativos de la Organización.*

CONCLUSIONES

- ❖ De conformidad con la Carta Constitutiva vigente de la OLACEFS y su Reglamento, la Secretaría Ejecutiva está facultada para proponer al Consejo Directivo, iniciativas de carácter normativo relativas al funcionamiento de la Organización.

- ❖ De conformidad con los artículos 28, numeral VI de la Carta Constitutiva, en concordancia con los artículos 34 numeral 7, y 12, numeral XIII de su Reglamento, el Consejo Directivo está facultado para dictaminar u opinar sobre los proyectos de reglamentos que sean sometidos a la aprobación de la Asamblea General.

- ❖ Es criterio del CER que la intención de los redactores de la Carta Constitutiva de la OLACEFS y su Reglamento, ha sido la de interpretar el término “reglamento”¹ plasmado en los artículos de estos instrumentos

¹Según el Diccionario de la Real Academia Española, Reglamento: Colección ordenada de reglas o preceptos, que por la autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio. Según la mayoría de la doctrina jurídica, se trata de una de las fuentes del Derecho, formando pues parte del ordenamiento jurídico. La titularidad de la potestad reglamentaria viene recogida en las constituciones. También se le conoce como reglamento a la colección



legales, en su sentido más amplio, entendiendo por tal, todas aquellas disposiciones normativas que requieren de la aprobación de la Asamblea General, quien es en definitiva, de conformidad con la legislación vigente que regula a la OLACEFS, el único órgano facultado para aprobarlas. En consecuencia, el Consejo Directivo está facultado para dictaminar u opinar sobre los instrumentos normativos objeto de este estudio, los cuales deberán ser presentados ante la Asamblea General, acompañados del dictamen u opinión del Consejo Directivo, para su aprobación.

- ❖ En el caso específico del *“Manual de Organización, Funciones y Cargos de la Secretaría Ejecutiva”*, objeto de este estudio, tal como lo señala en su página 1, literal B, tiene por finalidad establecer la organización y funciones de la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS, con sede en Panamá, así como la descripción de cargos que la conforman. Al cotejar la propuesta de reforma del Reglamento de la Carta Constitutiva de la OLACEFS, con este Manual, se concluye que el mismo no colida con el artículo 38 de dicha propuesta de reforma.

RECOMENDACIONES

- ❖ El CER recomienda determinar con precisión el propósito del *“Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para las Operaciones de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS”*, si es para ser aplicado sólo al manejo de los recursos producto de las aportaciones o cuotas que efectúen los miembros, o inclusive para los recursos provenientes de las fuentes previstas en el artículo 45 de la Carta Constitutiva.

ordenada de reglas o preceptos. Según el Diccionario Jurídico de Guillermo Cabanellas: Instrucción escrita para el régimen de gobierno de una institución o empresa.



- ❖ .El CER recomienda que el propósito del “*Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para las Operaciones de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS*”, sea para normar el manejo de todas las operaciones susceptibles de registro contable.

- ❖ El CER sugiere reflexionar acerca de la consideración, dentro de las propuestas de reformas de la Carta Constitutiva y su Reglamento, de la ampliación de las facultades del Consejo Directivo, incluyendo dentro de ellas, la aprobación de algunos instrumentos normativos dando cuenta a la Asamblea General. Ello en aras de implementar mayor dinamismo a la Organización.

Presentado ante el LI Consejo Directivo y ante la XXI Asamblea General, realizados en la ciudad de Caracas, Venezuela, octubre de 2011.

Contraloría General de la
República Bolivariana de Venezuela
Presidente

Corte de Cuentas de la
República de El Salvador

Contraloría General de la
República de Colombia

Contraloría General de la
República del Perú

Cámara de Cuentas de la
República Dominicana