

DOCTRINA

Olacefs y el control público externo de Latinoamérica y el Caribe: Un sujeto del derecho administrativo global

*OLACEFS and external public control of Latin America and the Caribbean:
A subject of global administrative law*

Matías Villarroel Flores 

Universidad Central de Chile

RESUMEN Este trabajo se centrará en el análisis de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). La hipótesis planteada es que se trata de un sujeto del derecho administrativo global, una red transnacional de entidades fiscalizadoras superiores con un alto nivel de formalidad. Esto dado que es posible identificar en ella elementos, características y actividades representativas de los actores del espacio administrativo global, como el desarrollo de actividades normativas y la presencia de mecanismos jurídicos asimilables a instituciones propias del derecho administrativo clásico, destinados a legitimar y democratizar el rol de la organización en el espacio jurídico global.

PALABRAS CLAVE Derecho administrativo global, control público externo, entidades fiscalizadoras superiores, espacio administrativo global, derecho blando.

ABSTRACT This paper will focus on the analysis of the Latin American and Caribbean Organization of Supreme Audit Institutions. The hypothesis proposed is that it is a subject of global administrative law, a transnational network of supreme audit institutions with a high level of formality. This is because it is possible to identify in its elements, characteristics and activities representative of the actors of the global administrative space, such as the development of normative activities and the presence of legal mechanisms assimilated to institutions of classical Administrative Law, aimed at legitimizing and democratizing the role of the organization in the global legal space.

KEYWORDS Global administrative law, external public control, supreme audit institutions, space administrative global, soft law.

Introducción

La globalización, y el proceso de globalización jurídica, han significado un progresivo abandono de la dimensión estadocéntrica que caracterizó al derecho internacional público en sus inicios. El dominio de tal dimensión implicaba que, tradicionalmente, se postulara el monopolio de los Estados y de los sujetos clásicos del derecho internacional en la producción de normas jurídicas y en la acción exterior de los Estados. Entre dichos sujetos resaltan las organizaciones internacionales, actores relevantes a los que se les reconoce personalidad jurídica internacional a partir de mediados del siglo XX y que, además, constituyen sujetos del derecho administrativo global. Este nuevo panorama se explica, entre otras razones, por el surgimiento de intereses o bienes públicos globales cuya satisfacción excede o trasciende el ámbito y capacidad de gestión de los Estados individualmente considerados (Leñero Bohórquez, 2020: 115-121). Algunos de ellos son la protección internacional de los derechos humanos, el surgimiento de amenazas de globales como el cambio climático, la inestabilidad financiera, la lucha contra el terrorismo (Leñero Bohórquez, 2020: 119), la lucha contra la corrupción, los riesgos sanitarios, y la necesidad de administrar espacios globales, entre otros.

Bajo esta óptica ha surgido el derecho administrativo global o derecho público global —como algunos autores prefieren llamarlo— que, de acuerdo con Luis Arroyo, Isaac Martín y Pablo Meix (2020: 14), sobrepasaría los límites del derecho internacional público, proyectándose también sobre otros sujetos y aspirando a racionalizar procesos no amparados por este último. De acuerdo con los citados autores, esta disciplina jurídica se propone dirigir y racionalizar la gobernanza global. En contraposición al derecho internacional público, de marcada dimensión estadocéntrica (aunque cada vez con una mayor apertura o extensión) y cuyo objeto se edifica en relación a un taxativo catálogo de sujetos, el derecho público global es, en cambio, «esencialmente, el propio de una función: el ejercicio de la autoridad más allá del Estado y con relevancia para los intereses generales» (Arroyo, Martín y Meix, 2020: 14).

La globalización del derecho administrativo debe entenderse como la consecuencia lógica de la expansión de mecanismos jurídicos y doctrinas como el neoconstitucionalismo, y como un fenómeno que repercute en la unificación de normas e instituciones en pos de perfeccionar la posición estatal de resguardo de los derechos humanos (Costa Cevallos, 2020: 117-119). Así, se ha comenzado a hablar de la existencia de espacios jurídicos globales o espacios administrativos globales regidos, aunque suene contradictorio, por un derecho administrativo sin Estado, en el que se pueden apreciar fenómenos de administración y procesos de cooperación y coordinación globales, así como estructuras e instituciones similares a las existentes en las administraciones públicas locales. Pero este espacio es diferente de aquel en el que tienen lugar las relaciones entre los Estados reguladas por el derecho internacional, pese a que en él también se desenvuelven sujetos del derecho internacional público, como las organizaciones internacionales; y este campo también es diverso al ámbito de dominio propio del derecho

público o administrativo local, pese a que abarca cuestiones de ambas dimensiones (Kingsbury y Stewart, 2016: 102).

En el espacio administrativo global encontramos un amplio catálogo de actores: las organizaciones internacionales formalmente constituidas, las redes transnacionales de autoridades nacionales técnicas, las redes de naturaleza híbrida y, por cierto, a los sujetos privados (Leñero Bohórquez, 2020:137-138). Respecto de las organizaciones internacionales cabe puntualizar que en el espacio jurídico global no actúan en ejercicio de las funciones inherentes a su calidad de sujeto del derecho internacional público, sino que lo hacen como sujeto del derecho administrativo global, es decir, intervienen en los procesos de administración de la gobernanza global y realizan funciones similares a las de las administraciones públicas locales, como la producción de normas jurídicas (salvo las normas propias del derecho internacional, como son los tratados) o la toma de decisiones que dirimen conflictos de relevancia global ubicados fuera del ámbito de controversias interestatales típicas al derecho internacional (Leñero Bohórquez, 2020:136-137).

La bibliografía existente sobre derecho administrativo global se aboca mayoritariamente al estudio de las organizaciones internacionales formalmente constituidas, a los sujetos y reguladores privados, a las redes mixtas y a los actores que se desenvuelven en sectores de la actividad económica financiera y en los sectores regulados, los que por lo general tienen mayor trascendencia en el ámbito de la Unión Europea, debido al mayor desarrollo y madurez de los espacios y organismos globales presentes en aquella región. Es por esto que consideramos pertinente enfocarnos en el estudio de una red transnacional presente en Latinoamérica y el Caribe, que se encuentra compuesta por autoridades locales netamente técnicas y que realizan funciones concernientes a una de las materias más importante del derecho administrativo clásico, el control público, materia que sin duda es de sumo interés en el marco del resguardo de los derechos humanos y el Estado de derecho. Nos referimos a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs).

En primer lugar, se realizará un breve análisis del control público externo y del panorama de los organismos de control de la región. Luego nos adentraremos al examen de la Olacefs, partiendo por su génesis y naturaleza institucional. Enseguida revisaremos su estructura administrativa interna, sus principios rectores, sus funciones y atribuciones. Posteriormente analizaremos los procesos de producción de normas que desarrolla esta institución, los mecanismos destinados a obtener el cumplimiento de dichas normas, y el impacto de la actividad normativa de la Olacefs en el control público externo de Chile, en materia de rendición de cuentas, por medio de la Contraloría General de la República. Luego veremos las problemáticas relacionadas a la legitimidad de esta organización en cuanto a actor del espacio administrativo global, y los mecanismos de los que dispone para afrontar estos cuestionamientos. Finalmente señalaremos nuestras conclusiones en torno a las temáticas analizadas.

El control público externo: Panorama de los organismos de control de Latinoamérica y el Caribe

La importancia del control público radica en que este constituye la cara visible del sistema de frenos y contrapesos al que nos lleva el principio de separación de poderes. Nos permite vigilar cómo se llevan a cabo los asuntos públicos, detectar malos funcionamientos y realizar acciones para su corrección, y en caso de abusos o errores de la autoridad, facilita su detención (Valdivia Olivares, 2018: 321). El control de la administración pública obedece a la necesidad de limitar el ejercicio de sus poderes exorbitantes, y de obtener la rendición de cuentas que aquella debe a la ciudadanía, cuestión que es básica en cualquier Estado democrático de derecho (Cordero Vega, 2015: 53). En términos más concretos, y como bien ha señalado el profesor Enrique Silva Cimma (1969: 150), el control «persigue el cumplimiento de las leyes en los actos de las Administraciones, vale decir, el respeto a la juridicidad, y el respeto también de todas aquellas normas y procedimientos que regulan la inversión de los fondos o caudales públicos». He allí la trascendencia del control que se ejerce respecto de las administraciones públicas.

La Administración se encuentra sujeta a variados tipos de control, que obedecen a diversos criterios (control político, control financiero o contable, control de gestión, control jurídico y control ciudadano), los que, a su vez, admiten diversos tipos de clasificaciones; ya sea atendiendo al momento en que se realiza el control (control preventivo o control represivo) o al organismo que lo realiza (control administrativo, ya sea interno o externo, control parlamentario y control jurisdiccional), entre otros (Valdivia Olivares, 2018: 323-332; Cordero Vega, 2015: 535-550; Bermúdez Soto, 2011: 380-385).¹

En esta ocasión nos interesan los controles de naturaleza jurídica y financiera-contable, que son realizados por entidades públicas distintas al organismo fiscalizado, especializadas en esta actividad y generalmente independientes o autónomos respecto del Poder Ejecutivo (Cordero Vega, 2015: 545). Es decir, nos importa el control que es ejercido por organismos de control administrativo o público externo.

El ejercicio de este tipo de control recae en entidades fiscalizadoras especializadas que, atendiendo a su organización, naturaleza y funcionamiento, obedecen a alguna de las siguientes figuras: oficinas de auditoría o contralorías, tribunales o cortes de cuentas, o al modelo de los consejos de auditoría (Unidad de Evaluación y Control, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2005: 23-25). La figura de las oficinas de auditoría o contralorías tiene sus raíces en el modelo anglosajón o parlamentario británico de control público externo (Mabel Ivanega, 2005: 77; Anaya Ríos y Anaya Ríos, 2016: 91-92), cuyos órganos de control se caracterizan por desempeñarse en la mayoría de los casos como organismos técnicos dependientes del Poder Legislativo, aspecto que en Latinoamérica y el Caribe no son dominantes, encontrándonos con una diversidad respecto de la naturaleza y posición de los órganos

1. Véase las publicaciones referenciadas para más detalles acerca de los diversos tipos de control y sus clasificaciones.

de control en las estructuras estatales. Las entidades basadas en este modelo también se destacan por estar dotadas de autonomía técnica y de gestión y por ser independientes de los órganos fiscalizados; rinden cuenta de su actuación al poder del Estado que los coordina y los resultados de sus actuaciones son públicos. La autoridad máxima de las auditorías o contralorías generalmente es denominado auditor o contralor general (Unidad de Evaluación y Control. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2005: 23). Estos organismos suelen contar con autonomía constitucional, lo que les otorga un grado de independencia respecto de los poderes del Estado a la hora de actuar, pese a que sus informes de actuación ocasionalmente se dirigen al Poder Legislativo (Unidad de Evaluación y Control. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2005: 24).

Por su parte, los órganos de control que obedecen al modelo francés de la *cour des comptes*,² es decir tribunales o cortes de cuentas,³ se caracterizan por conseguir atribuir directamente responsabilidades al contar con jurisdicción propia y actuar como tribunales. Se componen colegiadamente y por tanto sus decisiones y resoluciones son adoptadas de tal manera por magistrados que son electos por el órgano legislativo o Asamblea Nacional. En ocasiones los tribunales o cortes de cuenta se desempeñan con plena independencia respecto del resto de los poderes públicos. La labor de estas entidades es principalmente de carácter preventiva (Unidad de Evaluación y Control. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2005: 24).

Finalmente nos encontramos con los consejos de auditoría,⁴ órganos fiscalizadores que suelen estar subordinados a las preferencias y objetivos del Poder Ejecutivo. Al tratarse de consejos están compuestos y son dirigidos de manera colegiada, siendo sus determinaciones adoptadas de igual manera. Las prioridades de estos organismos principalmente tienen que ver con resarcir los recursos del erario, la supervisión preventiva y de desempeño (Unidad de Evaluación y Control. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2005: 25).

Gran parte de los organismos superiores de fiscalización de Latinoamérica y el Caribe han adoptado el modelo de oficinas de auditoría o contralorías y en menor medida la figura de los tribunales o cortes de cuentas, como es el caso de Uruguay y Brasil. Además, hay otros fenómenos que explicarían las similitudes entre las entidades contraloras de la región,⁵ debiendo resaltarse que varios de estos órganos de control, como el de Colombia, Chile, Ecuador y Bolivia, fueron creados en base a sugerencias de la Misión

2. Para más información respecto de este modelo de órgano de control público externo, véase Mabel Ivanega (2005: 77) y Anaya Ríos y Anaya Ríos (2016: 89-90).

3. El modelo francés de los tribunales o cortes de cuenta es más común en Europa continental, estando presente en Alemania, España, Francia y Países Bajos. En Latinoamérica y el Caribe este modelo se presenta solo en Uruguay y Brasil.

4. Las entidades fiscalizadoras que se basan en el modelo de los consejos de auditoría se encuentran principalmente en Asia, específicamente en China, Corea del Sur y Japón.

5. Uno de estos rasgos comunes es que en la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe los órganos contralores tienen rango constitucional.

Kemmerer.⁶ Los restantes países de la región, pese a no haber creado sus entidades de control externo por expresa recomendación de esta Misión, tuvieron como antecedente a la hora del establecimiento de sus propios organismos las experiencias previas de sus países vecinos, como fue el caso de Perú, Panamá, Venezuela, Guatemala, Costa Rica, República Dominicana y Nicaragua (Obando Camino y Allesch Peñailillo, 2015: 176).

Sin embargo, los organismos de control administrativo externo existentes en la región presentan algunas diferencias, dentro de las que cabe destacar el tipo y nivel de autonomía que detentan, su posicionamiento y naturaleza como organismo dentro de la estructura del Estado, la naturaleza o tipo de control que realizan y el momento en que este se ejerce. Lo anterior es especialmente relevante en relación a la función de producción de normas del organismo objeto del presente estudio —que se analizará con detención más adelante—, por cuanto, pese a estas diferencias, el establecimiento de pautas, principios, directrices o estándares, así como de objetivos y estrategias respecto del control público externo por parte de la Olacefs, aseguran o a lo menos tiende a establecer un parámetro de actuación mínimo y común al momento de que cada una de las entidades contraloras miembros actúen a nivel local. No obstante, las diferencias relativas a la autonomía o independencia de estos organismos se vuelven trascendentes, ya que debido a su carácter técnico y a la importancia de la actividad que realizan, el contar con autonomía administrativa o un alto nivel de ella es garantía de independencia y no intervención de los poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones, lo que facilita la consecución de los principios, directrices y metas de la Olacefs. Así ocurre con la Contraloría General de la República de Chile, dotada de un alto nivel de autonomía normativa, orgánica y funcional (Zúñiga Urbina, 2007: 226), reconocida a nivel constitucional.⁷

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

Génesis y naturaleza

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores constituye uno de los cuatro organismos regionales de la Organización Interna-

6. La Misión Kemmerer fue una comisión de especialistas encabezados por Edwin Walter Kemmerer, economista y profesor de la Universidad de Princeton, que asesoraron a una serie de gobiernos de Latinoamérica en materias monetarias y fiscales (Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia, Perú y México, entre otros) aproximadamente a partir del año 1920. Dentro de sus propuestas a dichos gobiernos plantearon la creación de Bancos Centrales autónomos, Superintendencias de Bancos y Contralorías Generales, instituciones que propenderían a la estabilidad monetaria en estos países. Esta misión llegó a Chile el año 1925, influyendo directamente en la creación en el año 1927 mediante el Decreto con Fuerza de Ley 400 BIS, del Ministerio de Hacienda, de la Contraloría General de la República de Chile. Al respecto véase a Paul W. Drake (1984) y para más información consúltese <https://bit.ly/3zxoyW6>.

7. Véase el artículo 98 de la Constitución Política de la República de Chile.

cional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).⁸ Dicha entidad fue creada el año 1953 bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas⁹ con la finalidad de compartir conocimientos y experiencias respecto de la fiscalización superior de los países y coordinar esfuerzos para la creación de estrategias sofisticadas respecto del control público superior (Unidad de Evaluación y Control. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2005: 19). La Olacefs es la entidad sucesora del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (Ilacif), cuyo nacimiento se remonta al año 1963 tras el Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras de Caracas, Venezuela. La creación del Ilacif obedeció a la necesidad de contar con un foro superior que permitiera a las entidades de control superior de la región intercambiar ideas y experiencias respecto a la fiscalización y el control público, y fomentar relaciones de cooperación y desarrollo. La aprobación final para la creación del Ilacif se da el 9 de abril del año 1965 en el Segundo Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras, celebrado en Santiago de Chile. El 11 de octubre de 1990, en sesión extraordinaria de la Asamblea Extraordinaria realizada en Buenos Aires, Argentina,¹⁰ el Ilacif acuerda su cambio de nombre al de Olacefs. Esto debido a que algunos de sus miembros creían que existía una inconsistencia con el término «instituto», que guardaba mayor relación con un centro de estudios y no con las funciones y labores realizadas por una organización como el Ilacif. Creyeron que sería más conveniente la denominación «organización», que también se adecuaba a la terminología que se había empleado mayoritariamente para denominar a otros organismos regionales de la Intosai.

En lo que respecta a la naturaleza de la Olacefs, de acuerdo con el artículo 1 de su Carta Constitutiva¹¹ es un organismo internacional, autónomo, independiente y apolítico, creado por voluntad de las entidades que la integran como una asociación de carácter permanente. El hecho de que sea una agrupación regional de la Intosai no afecta su autonomía e independencia, puesto que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de su Carta Constitutiva, su vínculo con la INTOSAI es solo de coordinación y no de dependencia o jerarquía.

Desde el punto de vista del derecho administrativo global, podemos calificar a la Olacefs como un sujeto del espacio administrativo global, en específico como una red transnacional de entidades fiscalizadoras superiores, en tanto ella concurren los elementos que han sido descritos como característicos de los actores de esta categoría. En primer término, entre sus integrantes no encontramos representantes de asuntos exte-

8. La Intosai cuenta con 185 países miembros, que se dividen por organismos regionales: Eurosai (Europa), Asosai (Asia), Arabosai (Medio Oriente) y Olacefs (Latinoamérica y el Caribe).

9. Véase más información acerca de la Intosai en su sitio web: <https://bit.ly/3nz7M6i>.

10. Véase Acta de la Asamblea Extraordinaria, realizada en Buenos Aires, Argentina, 11 de octubre del año 1990, disponible en <https://bit.ly/3Alwxqs>.

11. Aprobada en la XXII Asamblea General, Brasil 2012, con las modificaciones introducidas por la XXIV Asamblea, Perú, 2014, disponible en <https://bit.ly/3lwDEpP>.

rios de los Estados, categorizándose de acuerdo con lo descrito por Maurizia de Bellis (2020: 164) como una red compuesta por autoridades nacionales netamente técnicas, abocadas a la fiscalización superior y sin presencia entre sus miembros de autoridades políticas. Luego, estamos ante una entidad en la que se aprecia la existencia de una relación de cooperación horizontal entre autoridades nacionales técnicas homólogas (Leñero Bohórquez, 2020: 141). Finalmente, debe considerarse que en el surgimiento de esta entidad se advierte aquel grado de informalidad propio de este tipo de redes, en el sentido de que su creación no obedece a imposición expresa de algún tratado internacional constitutivo, si no que se funda en la iniciativa de las propias entidades fiscalizadoras que la componen (De Bellis, 2020: 166). En el presente caso, dicha iniciativa surge de las imposiciones derivadas de la pertenencia a una organización internacional (Leñero Bohórquez, 2020: 140) como la INTOSAI. No obstante, debe destacarse que la Olacefs posee un alto grado de formalidad en comparación a otros sujetos de igual naturaleza, contando desde sus inicios con una Carta Constitutiva, reglamentación, principios, estructura y funcionamiento. Además, como se verá, está dotada de una compleja estructura administrativa interna.

Estructura administrativa interna

Uno de los puntos que mejor refleja el alto nivel de formalidad de esta organización es la complejidad de su estructura administrativa interna, asimilable a las que encontramos en los organismos de las administraciones públicas locales. Dentro de la Olacefs existen diversos órganos con diferentes funciones; tal como se desprende del artículo 7 de su Carta Constitutiva y del artículo 9 del Reglamento, dicha institución se encuentra compuesta por una Asamblea General, un Consejo Directivo, una Presidencia, una Secretaría Ejecutiva, Comités y Comisiones y, además, pueden constituirse grupos de trabajo que no serían órganos en los términos señalados en su normativa. A continuación analizaremos brevemente cada uno de los organismos internos de la Olacefs.

Asamblea General

Se trata del ente más importante de la Olacefs, por cuanto conforme al artículo 9 de su Carta Constitutiva y al artículo 10 del Reglamento, la Asamblea General es el órgano supremo y se encuentra integrado por todos sus miembros, siendo sus reuniones convocadas y presididas por la Presidencia con colaboración de la Secretaría Ejecutiva. Además, la relevancia de la Asamblea General se puede apreciar en la función principal que se le encomienda en el artículo 10 de la Carta Constitutiva: la adopción de las decisiones relativas al rumbo estratégico y orientación de la red. Para ello cuenta con las atribuciones que le proporciona el artículo 11 de su Reglamento, muy especialmente las de establecer la política general de la institución y promover la consecución de los objetivos de la organización, ambas de gran relevancia para el ejercicio y cumplimiento de sus labores.

Consejo Directivo

Es un órgano colegiado directivo y consultivo, cuyas tareas se circunscriben a otorgar asesoramiento, seguimiento y velar por el cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea General y coadyuvar en su ejecución (artículo 18 del Reglamento).

Presidencia

La Presidencia de la Olacefs es ejercida por la autoridad titular de la entidad fiscalizadora superior que sea miembro pleno y que sea designada por la Asamblea General¹² por un período de tres años sin derecho a reelección inmediata.

Las funciones de la Presidencia se encuentran señaladas en el artículo 25 del Reglamento, siendo las de mayor importancia presidir la Asamblea General y el Consejo Directivo; la representación oficial de la Olacefs; la representación legal de la organización (en conjunto con la Secretaría Ejecutiva); y la concerniente a garantizar que las funciones de la organización se desarrollen normal y eficientemente.

Secretaría Ejecutiva

Como se puede apreciar de las funciones que le atribuye el artículo 28 del Reglamento de la Olacefs, la Secretaría Ejecutiva es un órgano cuya principal labor es entregar el soporte técnico-administrativo para la ejecución de las actividades y funciones de la Olacefs. Es dirigida por un miembro pleno electo por la Asamblea General, en cuyo titular recaerá el cargo de secretario ejecutivo por un período de seis años. Además, se compone de un director ejecutivo y un contador.

Comités y comisiones

La creación de ambos órganos atiende a la finalidad de propiciar eficiencia y eficacia al trabajo de la organización y de sus miembros (artículo 17 de la Carta Constitutiva). En el caso de los comités, se trata de organismos administrativos de carácter permanente que colaboran en la gestión de la organización (artículo 18 de la Carta Constitutiva y artículo 35 del Reglamento). Actualmente, encontramos en la Olacefs comités tales como, el de Creación de Capacidades y el Asesor Jurídico.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 19 de la Carta Constitutiva de la Olacefs y al artículo 35 de su Reglamento, las comisiones también son órganos permanentes, pero que poseen un carácter eminentemente técnico, por cuanto realizan labores de estudio y desarrollo de temas y asuntos específicos relacionados con los objetivos y actividades de la organización. Así es como en la actualidad encontramos a la Comisión Técnica de

12. Debe tenerse presente que, de acuerdo al artículo 24 del Reglamento de la Olacefs, cuando el titular sea un órgano colegiado, su presidente designará a quien ejercerá la presidencia de la Olacefs o él mismo la ejercerá.

Prácticas de Buena Gobernanza, a la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente, a la Comisión Técnica de Evaluación del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores e indicadores de Rendimiento, a la Comisión Técnica, a la Comisión de Tecnologías de Información y Comunicación, y a la Comisión de Participación Ciudadana, lo que viene a sostener y confirmar la índole técnica de dichos órganos.

Tanto los comités como las comisiones gozan de autonomía administrativa y funcional, y su creación, fusión o término debe ser dispuesto por la Asamblea General, a iniciativa del Consejo Directivo (artículo 20 de la Carta Constitutiva y 35 del Reglamento).

Grupos de trabajo

Los grupos de trabajo también son entidades de carácter netamente técnico a las que se les encarga el estudio o desarrollo de un tema puntual, pero a diferencia de las comisiones, no desempeñan sus funciones de manera permanente, sino que por un plazo determinado. Su creación, fusión o cese es dispuesto por el Consejo Directivo, a propuesta de la Presidencia (artículo 36 del Reglamento). De tal manera, en el presente encontramos constituidos grupos de trabajo sobre temas de alto nivel técnico, tales como obras públicas, fiscalización de gestión de desastres en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible, lucha contra la corrupción transnacional, e igualdad de género y no discriminación.

Las entidades pertenecientes a la Olacefs se clasifican en miembros plenos y miembros asociados. La primera categoría corresponde a las entidades fiscalizadoras superiores de países de Latinoamérica y del Caribe, como sucede con la Contraloría General de la República de Chile, la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, y el Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay. La calidad de miembros asociados la detentan las entidades fiscalizadoras de orden subnacional, estadual o local, entidades fiscalizadoras superiores de otras regiones y personas jurídicas de derecho internacional público que coadyuvan apoyando técnica o financieramente al desarrollo de la Olacefs, como ocurre con el Tribunal de Cuentas de España y el de Portugal, la Contraloría General de Bogotá, el Honorable Tribunal de Cuentas de Provincia de Buenos Aires, y el Instituto Rui Barbosa.¹³

Principios rectores, función y atribuciones

Las actuaciones, estructura y organización de la Olacefs están orientadas y delimitadas por el cumplimiento de los principios rectores de la organización. Estos principios se encuentran consagrados en el artículo 2 de su Carta Constitutiva y son los siguientes:

- Igualdad jurídica de las entidades que sean miembros de la organización, de acuerdo a su categorización.

13. El listado actualizado de miembros plenos y miembros asociados de la Olacefs está disponible en <https://www.Olacefs.com/listado-de-miembros/>.

- Respeto a los ordenamientos jurídicos de cada nación y a los postulados del derecho internacional, considerando la independencia y soberanía de los países para decidir respecto a su sistema de control y fiscalización del manejo de los recursos públicos;
- Libre ingreso y retiro de sus miembros.
- Acatamiento del sistema democrático de adopción de acuerdos por mayoría y respeto por el concepto de las minorías.
- Descentralización de sus actividades.
- Colaboración estrecha y permanente de la organización y de sus miembros;
- Espíritu de servicio público y proscripción de interferencias políticas de cualquier naturaleza.
- Transparencia.
- Rotación de todos los miembros plenos por los órganos de la Olacefs.

En lo concerniente al quehacer de la Olacefs, de acuerdo con el artículo 1 de su Carta Constitutiva, esta entidad tiene por objeto realizar funciones de investigación científica especializada y desarrollar tareas de estudio, capacitación y especialización, asesoría y asistencia técnica, formación y coordinación al servicio de sus miembros, así como promover las relaciones entre estos apuntando a fomentar su desarrollo y perfeccionamiento. De ese mandato se desprende la actividad más importante a desarrollar por la Olacefs: la producción de normas, estándares, principios o buenas prácticas respecto del control público externo para las entidades contraloras miembros. La actividad normativa de la organización es una expresión específica de su función de asesorar, asistir técnicamente y coordinar el actuar de las entidades que la componen y debido a su importancia se estudiará cabalmente en el siguiente apartado.

Para el cumplimiento de las labores que se le han encomendado, la Carta Constitutiva de la Olacefs dota a esta entidad con las atribuciones establecidas en su artículo 3. En relación a su función más importante —la producción de normas o estándares sobre fiscalización superior—, es determinante que se le haya otorgado la atribución de realizar y analizar trabajos sobre la organización y el control administrativo y financiero de los países que la componen, ya que, como se verá, esta facultad se expresa tanto en instrumentos normativos específicos de la Olacefs, como en los mecanismos dispuestos para verificar o incentivar el cumplimiento de estos instrumentos. También resulta trascendente que se le atribuya realizar estudios acerca de los intereses institucionales, por cuanto ello da lugar a una herramienta de medición e incentivo del cumplimiento de sus normas, las auditorías coordinadas; importante mecanismo de revisión entre pares que, además, afianza la rendición de cuentas por parte de la Olacefs, todo lo cual se analizará con mayor atención en las secciones correspondientes.

Producción de normas o estándares y su cumplimiento

Como describe Mercè Darnaculleta (2020: 245), la globalización ha traído consigo un cambio de paradigma respecto del sistema clásico de las fuentes del derecho. Actualmente los Estados no tienen el monopolio de la creación de las normas jurídicas y, en cambio, han adquirido un rol mucho más activo una multiplicidad de nuevos actores, como las entidades no estatales públicas o privadas. En este contexto los Estados han pasado a ejecutar un control restringido de la producción del derecho global (Auby, 2012: 112).

Los procesos de producción normativa en que participan estos nuevos actores no estatales traen como resultado la obtención de derecho blando o *soft law* que, en contraposición a las normas jurídicas vinculantes o *hard law*, no tendrían fuerza obligatoria o vinculante, sino que se trata de estándares, principios o buenas prácticas. En palabras de Cassese (2002: 21), las normas globales constituyen preceptos indicativos, más no imperativos.

En materia de fiscalización superior las normas o pautas de mayor transcendencia a nivel global son las normas internacionales de entidades fiscalizadoras superiores, conocidas como ISSAI (por sus siglas en inglés). Las ISSAI son elaboradas por el comité de normas profesionales de la INTOSAI y son las reglas profesionales para la auditoría del sector público,¹⁴ que comprenden las condiciones básicas para el idóneo funcionamiento de las entidades fiscalizadoras superiores y los principios esenciales de auditoría de los organismos públicos. Del mismo modo, contienen sugerencias respecto de las condiciones previas legales, de organización y de índole profesional, además de tratar las conductas de los auditores y la descripción de las buenas prácticas de auditoría superior. Las ISSAI son, por cierto, *soft law*, y se elaboran de acuerdo al debido proceso del foro para pronunciamientos profesionales de la INTOSAI, siendo puestas a disposición del público en una página web¹⁵ especialmente dispuesta para tal efecto.¹⁶

En la Olacefs también podemos identificar procesos de producción de normas o estándares relativos a la fiscalización superior y auditoría pública similares a los que desarrolla con las ISSAI la Intosai. La actividad normativa de esta red transnacional se manifiesta principalmente a través de sus planes estratégicos,¹⁷ en los que se definen las metas o estándares a alcanzar internamente por parte de la Olacefs y externamente por parte de las entidades fiscalizadoras que la componen. Las metas externas tienen por

14. Más información respecto de los órganos de la Intosai, sus miembros y funciones, en <https://bit.ly/3Eo8yJg>.

15. Las ISSAI se encuentran disponibles en <https://bit.ly/3CeLLhd>.

16. Véase más información respecto de las ISSAI en <https://bit.ly/3z9eySp>.

17. El más reciente Plan Estratégico es el del período 2017-2022, que fue aprobado mediante resolución 10/2016 por la Asamblea General Ordinaria de Punta Cana. En él se ha definido como metas internas: i) desarrollar una estrategia de financiamiento sostenible; ii) orientar la estructura del modelo de gestión y los servicios hacia resultados e impacto; y iii) adoptar una adecuada política de comunicación interna y externa. Los Planes Estratégicos están disponibles en <https://bit.ly/2XngUAY>.

finalidad mejorar el desempeño de las entidades fiscalizadoras superiores, y entre ellas encontramos:

- Promover la aplicación de estándares y buenas prácticas internacionales en la fiscalización superior;
- Fortalecer y armonizar el servicio de creación de capacidades, y;
- Desarrollar la gestión del conocimiento.

Las declaraciones emitidas por la Asamblea General también son una manifestación de la función normativa de la Olacefs y están vinculadas a la consecución de los objetivos de su plan estratégico y con los principios de la institución.¹⁸ En las declaraciones se adoptan acciones y medidas dirigidas a responder a las inquietudes o problemáticas que les dieron lugar.

Otra manifestación de sus procesos de producción de normas es la matriz de planificación y los planes tácticos,¹⁹ que son considerados parte integrante de los planes estratégicos. La matriz de planificación incluye la misión, visión, metas y estrategias de la Olacefs. En cambio, los planes tácticos incluyen los proyectos a ejecutar y los indicadores de gestión. Por último, creemos que los planes operativos anuales elaborados por la Secretaría Ejecutiva también gozan de la categoría de normas o estándares. Podemos definir a los planes operativos como normas complementarias a los planes estratégicos, destinadas a poner en ejecución los objetivos y las directrices impartidas por la organización.

En base a lo expuesto, podemos identificar como principal órgano productor de normas o estándares dentro de Olacefs a su Asamblea General, y en un rol secundario a la Secretaría Ejecutiva.

Al igual que la INTOSAI, la Olacefs se ha posicionado como un importante productor de normas o estándares en materia de fiscalización superior y auditoría pública en el espacio administrativo global. Pero como se adelantó, debe tenerse en cuenta que las normas adoptadas por sujetos globales como las redes transnacionales, son mayoritariamente calificadas como derecho blando o *soft law*, es decir, como estándares o directrices, normas no vinculantes o no exigibles jurídicamente (Darnaculleta i Gardella, 2020: 245-272). Este es el caso de las normas producidas por la OLACEFS, que más bien podríamos definir como pautas, principios, directrices o estándares de fiscalización superior externa y auditoría pública impartidos a las entidades fiscalizadoras superiores que la componen.

Pese a lo anterior, estos estándares tienen un alto nivel de cumplimiento por parte de sus miembros. Ante todo, las entidades fiscalizadoras que componen OLACEFS cumplen espontánea y voluntariamente sus pautas, directrices o estándares debido al

18. Las declaraciones de la Olacefs están disponibles en <https://bit.ly/3OkUqVh>.

19. La matriz de planificación y los planes tácticos que forman parte del Plan Estratégico 2017-2022 fue fruto de la actividad un Grupo de Trabajo constituido para tales efectos, el de Planificación Estratégica, con la cooperación técnica de la Intosai.

compromiso que han asumido al adherirse libremente a esta organización. Luego, encontramos diversos mecanismos destinados a incentivar, obtener o verificar el cumplimiento de estos estándares. Es así que tanto su Carta Constitutiva como el Reglamento facultan a órganos de la Olacefs para llevar a cabo actuaciones en pos del cumplimiento de los planes estratégicos, como es el caso de los comités, comisiones y grupos de trabajo. También se le permite llevar a cabo acciones de esa índole a la Presidencia y a la Secretaría Ejecutiva, cuyas actuaciones se expresan en los planes operativos elaborados por la última en conformidad a lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento. A ello se suma que, en conformidad a las atribuciones que les confieren los artículos 25 y 28 del Reglamento, la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva pueden desarrollar acciones distintas y aisladas que estén orientadas al cumplimiento de las normas y acuerdos de la organización.

No podemos obviar a los mecanismos de revisión entre pares como una herramienta destinada a obtener el cumplimiento del *soft law* (Darnaculleta i Gardella, 2020: 251), que en el caso de la Olacefs se desarrollan por medio de las auditorías coordinadas en las que participan diferentes entidades fiscalizadoras superiores (ya sea pertenecientes a la Olacefs o de otras regiones), y que tienen por objeto verificar el nivel de cumplimiento por parte de sus miembros de las directrices y objetivos que se han fijado.²⁰

Además de los medios indirectos de cumplimiento antes señalados, por cierto que la forma de acatamiento más óptima de las directrices o estándares de la Olacefs se presenta cuando estos son aplicados directamente por parte de las entidades fiscalizadoras que componen la organización. Finalmente, las pautas técnicas de fiscalización y control obtienen un alto nivel de cumplimiento al momento de ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos internos por parte de los países miembros de la red transnacional (Darnaculleta i Gardella, 2020: 261).

Impacto de la OLACEFS en el control público externo de Chile, a propósito de la rendición de cuentas

Al igual que en el resto de los países de la región, en Chile el *soft law* relativo al control público externo producido por la Olacefs ha tenido un importante impacto y recepción, siendo la aplicación de dichas normas por parte de la Contraloría General de la República el medio fundamental para su cumplimiento.

La rendición de cuentas se erige como un mecanismo de control y de facilitación de la fiscalización superior, siendo uno de los aspectos en que la actividad normativa de la Olacefs ha tenido mayor incidencia respecto del control público externo en Chile.

Habida consideración de la trascendencia de la rendición de cuentas, la Olacefs emitió la Declaración de Asunción dedicada a definir los principios de este mecanismo en su XIX Asamblea General del año 2009, señalando en su considerando primero que es fundamental para la gobernabilidad de los países y que se constituye por métodos de control tanto políticos y sociales como jurídicos. Sobre al rol de las entidades fis-

20. Véase más acerca de las auditorías coordinadas en <https://bit.ly/3zb3cxj>.

calizadoras en los procesos de rendición de cuentas, afirma que dicho papel es clave e inexcusable (considerando cuarto) y, en definitiva, adopta los siguientes principios como guía de promoción hacia sus miembros en lo tocante al correcto ejercicio de la rendición de cuentas:

- La rendición de cuentas es la base para un buen gobierno.
- Obligación de informar y justificar.
- Integralidad del sistema de rendición de cuentas.
- Transparencia de la información.
- Sanción del incumplimiento.
- Participación ciudadana activa.
- Marco legal completo para la rendición de cuentas.
- Liderazgo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.²¹

El impacto que han tenido estos principios en los servicios públicos de Chile, y en la actividad de la Contraloría General de la República, se evidencia en la Guía de Herramientas para la aplicación de los principios de rendición de cuentas de la Declaración de Asunción de la Olacefs del año 2015,²² instrumento donde se evalúa la aplicación de buenas prácticas y de los citados principios sobre rendición de cuentas y se establecen los desafíos relacionados a aquello.

A propósito de los sistemas informáticos, debe advertirse que el hecho de que Chile no cuente con un sistema nacional que reúna la información en una sola plataforma tecnológica dificulta su cruce y, por ende, hace más tediosa la rendición de cuentas, lo que se suma a un bajo cumplimiento del nivel de transparencia por parte de ciertas municipalidades. Sin embargo, hay que destacar que la implementación de los sistemas informáticos en la Contraloría tuvo como efectos la consolidación del control externo y de las investigaciones especiales, que actualmente son elementos internos que facilitan la rendición de cuentas (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2015: 24-25).

En lo que respecta a las buenas prácticas que facilitan el ejercicio de la rendición de cuentas, debe mencionarse el surgimiento en los organismos administrativos de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, así como de políticas relativas a la transparencia y acceso a la información pública y el desarrollo de plataformas tecnológicas. Acerca de la Contraloría General de la República, es elogiable la creación del

21. La Declaración de Asunción relativa a los Principios Sobre Rendición de Cuentas de la Olacefs está disponible en <https://bit.ly/3aNkc6E>.

22. «Las entidades fiscalizadoras superiores y la rendición de cuentas. Un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina. Herramientas para la aplicación de los principios de rendición de cuentas de la Declaración de Asunción», disponible en <https://bit.ly/3B2xc35>.

portal contraloría y del portal ciudadano, y también la coordinación interinstitucional con Unidades de Control de Ministerios y otros servicios públicos (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2015: 30).

Finalmente, en cuanto a los desafíos para una mejor rendición de cuentas en Chile, Olacefs plantea la modificación del artículo 21 B de la Ley 10.336 de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, eliminando la restricción que recae sobre el ente contralor de revisar los aspectos de mérito o de conveniencia de decisiones políticas o administrativas con el objeto de que pueda realizar auditorías de gestión (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2015: 38).

Legitimidad institucional y herramientas de compensación

Según Jean-Bernard Auby (2012: 177), una de las problemáticas que se presentan en el proceso de globalización jurídica es determinar el rol que juegan en el espacio global los valores esenciales a todo Estado de derecho. El derecho administrativo global se ha enfrentado constantemente a esta problemática, que en el caso de las redes transnacionales se centra en los supuestos déficits de legitimidad democrática que tendrían estos sujetos para actuar en el espacio administrativo global, debido, entre otras razones, a los cuestionamientos respecto de la falta de transparencia, representatividad e inclusión en sus procesos de adopción de decisiones (Leñero Bohórquez, 2020: 143-146; De Bellis, 2020: 172-175).

Los actores del espacio administrativo global han implementado una serie de mecanismos de control, herramientas, procesos e instituciones orientadas a superar dichos cuestionamientos, presiones e intentos de aumentar el control de sus actividades (Kingsbury y Stewart, 2016: 113). Este método consiste en utilizar instrumentos o principios básicos del derecho administrativo clásico que operan a nivel local para controlar y legitimar el ejercicio de los poderes públicos globales. La búsqueda de tales remedios normativos, organizativos y procedimentales que hagan aplicable en el espacio administrativo global los principios y valores característicos del Estado de derecho, ha sido un objetivo y preocupación constante de los autores del derecho administrativo global (Darnaculleta i Gardella, 2016: 46).

Esta controversia, por cierto, también recae en las normas o estándares elaborados por los sujetos administrativos globales, puesto que, además de los cuestionamientos señalados, surgen críticas que señalan la ilegitimidad (o inconstitucionalidad), de forma o de fondo, de que estas normas se vuelvan obligatorias en los Estados sin haberse sometido previamente a trámites legislativos internos, y por la ausencia de controles previos y posteriores de su juridicidad (Costa Cevallos, 2020: 115 y 135).

Existen diversos argumentos que responden a los cuestionamientos que se han planteado, pero creemos hay uno que se hace cargo de lo medular. De acuerdo con Sabino Cassese (2002: 19), a diferencia de lo que ocurre a nivel local con los Estados, la legitimación del ordenamiento jurídico global no está asegurada por los consensos, sino que por medio del derecho. En palabras del autor:

Los Estados nacionales nacen y se imponen por la fuerza, para desarrollarse después gracias al derecho, cuya función es limitarla. En los ordenamientos jurídicos globales, sin embargo, el derecho desempeña desde el principio una labor reguladora, precisamente debido a la ausencia de un poder superior y por el hecho (tan criticado y criticable) de que a todos los Estados se les aplique el principio de igualdad. Los poderes públicos internacionales, supra y ultraestatales, ejercitan una autoridad legítima no tanto porque los Estados les hayan acordado un consenso, sino porque actúan siguiendo el derecho, respetando el *due process of law* (Cassese, 2002: 20).

Olacefs ha adoptado varios mecanismos tendientes a controlar su actividad que le han permitido posicionarse como un válido y legítimo actor del espacio administrativo global, mitigando o derechamente descartando los cuestionamientos que se le puedan formular respecto de una posible falta de legitimidad institucional. En esta institución se encuentran mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana, además de un régimen de publicidad y transparencia; herramientas cuya relevancia a la hora de controlar y legitimar las actuaciones y procesos de gobernanza global ha sido reconocida por diversos autores (Kingsbury, Krisch y Stewart, 2010: 21-27; Kingsbury y Stewart, 2016: 110 y ss.; De Bellis, 2020: 178-183; Darnaculleta i Gardella, 2016: 46) y que, de acuerdo a la distinción realizada por Jerry Mashaw (2006: 120), son calificadas como mecanismos administrativos o jurídicos.²³

Procedimientos de rendición de cuentas

Ante la imposibilidad de que todos los interesados tengan poder decisorio en los espacios y procesos jurídicos globales, la rendición de cuentas o *accountability* pasa a ser un elemento clave para una correcta gobernanza global (Kingsbury y Stewart, 2016: 327). La Olacefs cuenta con claros procedimientos destinados a responder de sus actuaciones ante los interesados o afectados, tanto respecto del cumplimiento de sus objetivos estratégicos e instrucciones, como de los recursos de los que dispone. Para verificar el cumplimiento de los objetivos y directrices de la organización se dispone de medios tales como sus planes operativos, auditorías coordinadas e informes anuales de sus actividades. La gestión financiera está a cargo de la Secretaría Ejecutiva y del contador de este órgano, y la organización elabora presupuestos e informes financieros para verificar sus cuentas. El presupuesto financiero de la Olacefs se publica en la web a inicio de año y luego a fines del mismo periodo con la información relativa a su nivel de cumplimiento. Finalmente, de acuerdo con el artículo 55 del Reglamento, anualmente deben emitirse estados financieros de la organización que requieren la aprobación de la Asamblea General y que son preparados conforme a un complejo proceso siguiendo la normativa internacional de contabilidad. Es decir, por parte de esta red transnacional existe una alta aplicación del concepto de *accou-*

23. En contraposición a los mecanismos políticos, que según Mashaw operarían principalmente respecto de las redes transnacionales no independientes.

ntability o rendición de cuentas, lo que se ve claramente favorecido por su gran nivel de transparencia.

Participación ciudadana

Uno de los mecanismos que inciden directamente en la legitimidad de las redes transnacionales es cuán abiertas son estas organizaciones hacia la comunidad global y hacia las comunidades locales de los entes que la componen, es decir su nivel de participación ciudadana (Kingsbury, Krisch y Stewart, 2010: 25). La participación en los procesos de control fiscal por parte de los ciudadanos de los países de las entidades miembros de la Olacefs ha sido uno de sus objetivos y pautas, es así como el año 2009 en su XIX Asamblea General Ordinaria se aprueba la creación de la Comisión Especial de Participación Ciudadana, cuyo objetivo principal es la promoción de la participación ciudadana, del control social y del capital social desde el ejercicio del control fiscal.²⁴ Algunas de las acciones que Olacefs y sus organismos miembros realizan en pos de dicho objetivo son, por ejemplo, sus cursos de capacitación ciudadana y los boletines informativos, charlas y seminarios para la difusión de sus labores y la creación de consejos consultivos compuestos por la sociedad civil.²⁵

Régimen de publicidad y transparencia

El artículo 2 de la Carta Constitutiva de la Olacefs establece que uno de sus principios rectores es la transparencia, lo que ha influido en la adopción de una serie de imposiciones, tareas y atribuciones, tanto para sus órganos como para sus miembros. Dentro de las tareas de la Secretaría Ejecutiva se encuentran la publicación de los planes operativos y de toda información que sea de interés para sus miembros y para la comunidad en el sitio web institucional (artículo 28 del Reglamento): sus planes estratégicos, actas de sus asambleas, su Carta Constitutiva y Reglamento, las auditorías coordinadas realizadas, los manuales de actuación, las declaraciones, su composición, organización e información respecto de sus miembros y, en general, gran parte de sus actividades de connotación pública.

Por ello creemos que uno de los aspectos más relevantes en el proceso de legitimación de esta organización es que cuenta con altos niveles de publicidad y transparencia, siendo públicos sus actos, actuaciones, procedimientos, documentos y decisiones o resoluciones, junto con sus fundamentos. Lo que, conforme a lo planteado por algunos autores, constituye una base importante al momento de ejercer eficazmente el derecho de participación y fomentar el control y la rendición de cuentas, ya que expone al es-

24. Más información respecto de la Comisión Especial de Participación Ciudadana en <https://bit.ly/3kdfS2D>.

25. Por ejemplo, en el caso de Chile la Contraloría General de la República frecuentemente realiza procesos de participación ciudadana relacionados a sus labores de fiscalización. Véase más al respecto en <https://bit.ly/3tIvHBm>.

crutinio público las decisiones y documentos de la organización (Kingsbury, Krisch y Stewart, 2010: 26; Kingsbury y Stewart, 2016: 119).

Formalidad y solidez institucional

Para concluir, creemos que el alto nivel de formalidad y solidez institucional que posee la Olacefs también es un aspecto que legitima su rol institucional. Esta característica se refleja en que cuenta desde sus inicios con una Carta Constitutiva y con un Reglamento y en que está dotada de una clara y compleja estructura administrativa interna, donde existen diversos órganos, cada uno con funciones y atribuciones.

Conclusiones

El proceso de globalización jurídica y el surgimiento del derecho administrativo global han significado un cambio de paradigma respecto de la posición monopolística y preponderante de los Estados en el actuar exterior y en la producción de normas jurídicas. En este nuevo panorama podemos identificar el surgimiento de espacios administrativos globales y de procesos de gobernanza global en los que un conjunto de nuevos actores ha pasado a tener un rol protagónico, los denominados sujetos del derecho administrativo global. Debido a sus características y componentes, pero sobre todo por la actividad que realiza, podemos decir que uno de ellos es la Olacefs.

Esta red transnacional está compuesta por las entidades fiscalizadoras superiores de los países de Latinoamérica y del Caribe, todas ellas organismos nacionales de carácter eminentemente técnico que realizan labores de control público, uno de los elementos más trascendentes dentro de todo Estado de derecho. Se diferencia de otros sujetos administrativos globales de igual naturaleza por poseer un destacable nivel de formalidad, expresado desde sus inicios en la normativa interna que la regula y en su compleja estructura administrativa. Sin duda, una de sus actividades más relevantes es la producción de normas, estándares o buenas prácticas respecto del control público externo de la región, consolidándose como un importante actor del espacio administrativo global en la materia. Si bien estos estándares solo tienen el rango de derecho blando o *soft law*, la Olacefs cuentan con herramientas para incentivar, obtener y verificar su cumplimiento, lo que, por cierto, ha permitido que estas normas vayan adquiriendo en la práctica fuerza vinculante. En lo que respecta a Chile, estas normas han tenido un importante impacto en materia de control público externo, en cuestiones tales como la rendición de cuentas, principalmente, por medio de la Contraloría General de la República.

La falta de legitimidad democrática es uno de los reproches que constantemente se ha formulado a la existencia de espacios administrativos globales y de sujetos del derecho administrativo global. Sin embargo, la Olacefs está dotada de variados mecanismos jurídicos que sustentan su legítima posición de actor del espacio jurídico global, máxime en tanto esta organización ha hecho suyo el concepto de *accountability*, contando con procedimientos destinados a rendir cuentas de su gestión y de los recur-

sos empleados, tanto a sus miembros como a la sociedad en general. También puede destacarse la adopción de medidas en pos de la participación ciudadana a partir del trabajo de una comisión especialmente dedicada a ello. Pero sin duda el aspecto más destacable es el régimen de publicidad y transparencia con que cuenta la Olacefs, ya que hace posible la efectividad de los mecanismos antes mencionados. Conforme a dicho régimen son públicos, entre otras cuestiones, sus actos, procedimientos, decisiones y documentos más relevantes. Finalmente, creemos que la formalidad y solidez institucional de la Olacefs también es un aspecto que refleja el legítimo rol que ocupa en el espacio administrativo global, atributo que se puede valorar en cuestiones como la presencia desde sus inicios de una normativa interna institucional y en la compleja estructura administrativa de la que se ha dotado.

Referencias

- ANAYA RÍOS, José Luis y Miguel Ángel Anaya Ríos (2016). «Los modelos de control externo de la fiscalización. Inglaterra y Francia como referentes en México». *El Cotidiano*, 198: 88-94. Disponible en <https://bit.ly/3keNtt6>.
- ARROYO, Luis, Isaac Martín y Pablo Meix (2020). *Derecho público global. Fundamentos, actores y procesos*. Madrid: Iustel.
- AUBY, Jean-Bernard (2012). *La globalización, el derecho y el Estado*. Sevilla: Global Law Press.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2011). *Derecho administrativo general*: 2.^a ed. Santiago: Legal Publishing.
- CASSESE, Sabino (2002). «El espacio jurídico global». *Revista de Administración Pública*, 157: 11-26. Disponible en <https://bit.ly/3Enfzu8>.
- CORDERO VEGA, Luis (2015). *Lecciones de derecho administrativo*: 1.^a ed. Santiago: Legal Publishing.
- COSTA CEVALLOS, Marcelo (2020). «Los espacios administrativos globales, legitimidad y eficacia de sus regulaciones». *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, 5 (15): 113-141. Disponible en <https://bit.ly/399AOkH>.
- DARNACULLETA I GARDELLA, Mercè (2016). «El derecho administrativo global. ¿Un nuevo concepto clave del derecho administrativo?». *Revista de Administración Pública*, 199: 11-50. Disponible en <https://bit.ly/3tLbE5b>.
- . (2020). «La producción de normas en un mundo global». En Arroyo, Luis, Isaac Martín y Pablo Meix (coordinadores), *Derecho público global. Fundamentos, actores y procesos*. Madrid: Iustel.
- DE BELLIS, Maurizia (2020). «Las redes reguladoras transnacionales diez años después de la crisis: caracteres y problemas». En Arroyo, Luis, Isaac Martín y Pablo Meix (coordinadores), *Derecho público global. Fundamentos, actores y procesos*. Madrid: Iustel.
- DRAKE, Paul W. (1984). «La Misión Kemmerer a Chile: Consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento, 1925-1932». *Cuadernos de Historia* (Universidad de Chile), 4: 31-59. Disponible en <https://bit.ly/3PBo4XJ>.

- KINGSBURY, Benedict, Nico Krisch y Richard B. Stewart (2010). «El surgimiento del derecho administrativo global». *Revista de Derecho Público* (Universidad de Los Andes, Colombia), 24: 2-46. Disponible en <https://bit.ly/39a9AKU>.
- KINGSBURY, Benedict y Richard B. Stewart (2016). *Hacia el derecho administrativo global: Fundamentos, principios y ámbito de aplicación*. Sevilla: Global Law Press.
- MABEL IVANEGA, Miriam (2005). «Breves reflexiones en torno al control externo administrativo y sus consecuencias en la República Argentina». *Estudios Socio-Jurídicos*, 7 (1): 75-89. Disponible en <https://bit.ly/3tJ2OoB>.
- MASHAW, Jerry Louis (2006). «Accountability and institutional design: Some thoughts on the grammar of governance». En Michael Dowdle (editor), *Public accountability: Designs, dilemmas and experiences* (pp. 115-156). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=924879>.
- LEÑERO BOHÓRQUEZ, Rosario (2020). «Los sujetos del derecho público global». En Arroyo, Luis, Isaac Martín y Pablo Meix (coordinadores), *Derecho público global. Fundamentos, actores y procesos*. Madrid: Iustel.
- OBANDO CAMINO, Iván y Johann Allesch Peñailillo (2015). «Una perspectiva histórica y comparada sobre la Contraloría General de la República de Chile». *Direito, Estado e Sociedade*, 46: 156-191. Disponible en <https://bit.ly/3CbSPvd>.
- SILVA CIMMA, Enrique (1969). *Derecho administrativo chileno y comparado. Teoría general de los servicios públicos*, Tomo II: 2.ª ed. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005). *Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*. Ciudad de México: Biblioteca de Fiscalización Superior.
- VALDIVIA OLIVARES, José Miguel (2018). *Manual de derecho administrativo*: 1.ª ed. Santiago: Tirant Lo Blanch.
- ZÚÑIGA URBINA, Francisco (2007). «Autonomías constitucionales e instituciones contramayoritarias (a propósito de las aporías de la “democracia constitucional”)». *Ius et Praxis*, 13 (2): 223-244. Disponible en <https://bit.ly/3PiNYPz>.

Reconocimientos

Este artículo es fruto de la ponencia titulada «Red transnacional de entidades superiores de fiscalización y control público en Latinoamérica y el Caribe», presentada por el autor en las III Jornadas Iberoamericanas de Derecho Público Global celebradas el 22 de enero del año 2021 en la Universidad de Castilla-La Mancha, España, y del trabajo de investigación realizado por el autor en el marco del postgrado de Especialización en Derecho Público Global de la misma universidad.

Sobre el autor

MATÍAS ALFREDO VILLARROEL FLORES es abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Central de Chile. Alumno del Magíster en Derecho Administrativo con mención en Litigación Pública, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, y postgraduado con el título de Especialista en Derecho Público Global, Universidad de Castilla-La Mancha, España. Actualmente es tutor académico del área de Derecho Público y ayudante de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho y Humanidades, Universidad Central de Chile. Su correo electrónico es matias.villarroel.f@mail.pucv.cl.  <https://orcid.org/0000-0001-9486-9089>.

REVISTA DE DERECHO PÚBLICO

La *Revista de Derecho Público* es publicada desde 1963 por el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Aparece dos veces al año. Su propósito es la difusión de los avances del derecho público nacional e internacional y la socialización de artículos de investigación inéditos de la comunidad académica nacional e internacional.

DIRECTORA

Ana María García Barzelatto

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Felipe Peroti Díaz

fperoti@derecho.uchile.cl

SITIO WEB

revistaderechopublico.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

publico@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía

www.tipografica.io