

# PROCESO DE CONTRATACIÓN ECONÓMICA EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. UNA MIRADA DESDE EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Autor: M. Sc. Fernando Alpízar Caballero. Dirección Jurídica de la Contraloría General de la República de Cuba.

## **Introducción.**

El VI Congreso del PCC, marcó un hito en la historia de esa organización y del proceso revolucionario cubano. En dicho cónclave se reconoció la necesidad de realizar cambios en el modelo de gestión de la economía, que implicaban una mayor participación del sector privado, con el objetivo de fortalecer nuestro socialismo, haciéndolo próspero y sostenible. Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobados en esa cita, trazaron las pautas del proceso de transformaciones que debía llevarse a cabo en los sucesivos años, en un ambiente de orden, disciplina y control, con apego estricto a las normas jurídicas vigentes. Debía, por tanto, reforzarse la disciplina administrativa, económica y financiera entre los diferentes sujetos que intervienen en el escenario económico, siendo necesario en este contexto, entre otras medidas, lograr, por un lado, fomentar el uso del contrato como elemento regulador de las relaciones monetarias mercantiles que estos establecen, y por otro perfeccionar el control, tanto externo como interno, concibiendo este último «como un Sistema, que integrado por varios componentes y normas crean un todo armónico, que tributa al perfeccionamiento de la gestión eficiente y eficaz, de los sujetos que intervienen en el actual modelo económico».

En ese sentido se pronuncian los Lineamientos números:

*10. Las relaciones económicas entre las empresas, las unidades presupuestadas y las formas de gestión no estatal, se refrendarán mediante contratos económicos y se exigirá por la calidad del proceso de negociación, elaboración, firma, ejecución, reclamación y control del cumplimiento de los mismos como instrumento esencial para la gestión económica. Y*

*11. El control externo sobre la gestión de las entidades se basará principalmente en mecanismos económico-financieros, sin excluir los administrativos, reduciendo la carga actual de tales controles y haciendo más racionales los sistemas de información.*

El Sistema de Control Interno constituye una herramienta para la gestión eficiente y eficaz de los sujetos que intervienen hoy en el ámbito económico de nuestro país, mientras que por su parte el contrato económico, como elemento esencial del proceso de contratación económica, constituye un elemento regulador de las relaciones monetarias mercantiles en que estos intervienen. Creo salte a la vista la distinción que hacemos entre el contrato económico en sí, y el proceso de contratación económica, que se inicia antes de la suscripción del contrato y puede no agotarse en el término de vigencia fijado en este, cuando, entre otras causas, como resultado de detectarse algún vicio o defecto en la mercancía o servicio recibido, después de cumplido este, todavía sus obligaciones perduran. Hecha la anterior salvedad y sin querer adentrarnos en este tema, cabe sólo señalar que trataremos de buscar los puntos de contacto entre el proceso de contratación, su elemento esencial, el contrato y el Sistema de Control Interno, concebido este último «como el proceso integrado a las operaciones con un enfoque de mejoramiento continuo extendido a todas las actividades inherentes a la gestión, efectuado por la dirección y el resto del personal; se implementa mediante un sistema de normas y procedimientos, que contribuyen a prever y limitar los riesgos internos y externos, proporciona una seguridad razonable al logro de los objetivos institucionales y una adecuada rendición de cuentas». Para efectuar nuestro análisis, se tomarán de referencia las normas jurídicas vigentes en relación con ambas materias y como ejemplo de su aplicación, la experiencia acumulada en nuestro Órgano, sin que ello limite su aplicación o adecuación a la práctica que lleva a cabo cualquier Organismo de la Administración Central del Estado, Organización Superior de Dirección Económica, Empresa Estatal, Unidad Presupuestada o persona jurídica de que se trate, tal como lo postula la vigente Resolución No.60 «Normas del Sistema de Control Interno» al expresar: «que cada organización diseña, armoniza, implementa y auto controla de forma sistemática»... su Sistema de Control Interno. Iremos por tanto demostrando como los componentes del Sistema de Control Interno, aparecen en la adecuada implementación de un proceso de contratación, y justamente como su no aplicación origina riesgos, que pueden convertirse en resultados negativos y lesivos desde el punto de vista económico y financiero, para las entidades que omitan su aplicación.

### **Breves antecedentes. Contratación Económica.**

La contratación económica en nuestro país, su surgimiento y evolución es el resultado de las continuas modificaciones que ha venido experimentando

nuestro modelo de gestión económica socialista, a lo largo de los más de 50 años de Revolución.

Desde el punto de vista jurídico, su primer antecedente se encuentra en el Decreto-Ley No.15 de 3 de julio de 1978, «Normas Básicas para los Contratos Económicos», concebido, según lo expresa el legislador en su exposición de motivos, para regular «las obligaciones dimanantes de las relaciones económicas, monetarias mercantiles, entre las personas jurídicas y naturales que participaban en la ejecución del Plan Único de Desarrollo Económico Social de la Nación, las que debían ser establecidas y expresadas jurídicamente, mediante contratos económicos que obligasen a las partes al cumplimiento de las mismas, y a responder de las responsabilidades materiales exigibles en los casos de incumplimientos totales o parciales de dichas obligaciones».

Más tarde y como consecuencia de la aparición de nuevos actores en el escenario económico del país, en el que irrumpen formas de inversión extranjera reconocidas en el Decreto-Ley No.50 «Sobre Asociación Económica entre entidades cubanas y extranjeras», de 15 de febrero de 1982, fue necesaria la promulgación del Decreto-Ley No.71 de 4 de julio de 1983, mediante el cual se dispuso la necesaria ampliación del ámbito de aplicación de las mencionadas «Normas Básicas para los Contratos Económicos» y de su legislación complementaria, haciendo extensiva ésta a las relaciones que contrajeran las empresas mixtas y demás formas de asociación económica internacional, que se constituyeran de conformidad con la legislación vigente. La Ley No.77 «Ley de la Inversión Extranjera», de 5 de septiembre de 1995, deroga el antes citado Decreto-Ley No.50, introduce modificaciones que atemperan el ordenamiento jurídico a los cambios que en esta materia demandaba el país, que se ven reflejados en lo relativo a la Contratación Económica, en el Acuerdo No. 5380 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, de 18 de febrero de 2005, que encargó al Ministro de Economía y Planificación, para que dictara las indicaciones que resultaran procedentes y necesarias para el mejor desenvolvimiento y eficacia de las relaciones económico-contractuales, que se desarrollaran en el territorio nacional, lo que derivó en la promulgación como norma transitoria de la Resolución No.2253 del 8 de junio de 2005. Estos antecedentes unidos a las modificaciones que se produjeron en el modelo de gestión de la economía cubana, hicieron evidente la necesidad de proceder a un reordenamiento del régimen jurídico de la contratación económica, dirigido, en lo fundamental, a establecer una normativa que reconociera y dotara de una mayor autonomía contractual a los sujetos de la contratación, y contribuyera **a elevar la responsabilidad de estos en el cumplimiento de sus obligaciones.**

En la exposición de motivos de la nueva norma, se expresa: «La existencia de reglas y principios en materia de contratos, que deben ser expresamente reconocidos de manera que pueda **ser exigida su observancia** desde el proceso mismo de concertación, **asegurando su mayor transparencia** y contribuyendo a promover y asegurar las relaciones de cooperación entre las partes»... dotando al sistema de contratación **de la necesaria flexibilidad**, de forma tal que alcance a comprender y tutelar, como plenamente eficaces...

Se promulgan así el Decreto-Ley No.304 «Sobre la contratación Económica» de 1 de noviembre de 2012 y el Decreto No.310 «De los Tipos de Contratos», que tiende a eliminar la actual dispersión legislativa que en materia contractual caracterizaba al ordenamiento jurídico cubano, y tiende a preservar como única fuente supletoria de estos contratos al Código Civil.

### **El Sistema de Control Interno.**

Su antecedente legislativo lo encontramos en la Resolución No.13 de 6 de febrero de 2003 de la Ministra de Finanzas y Precios, la Resolución No.297, de 23 de septiembre de 2003, de la Ministra de Finanzas y Precios y la Resolución No.13, de 18 de enero de 2006, de la Ministra de Auditoría y Control. En la segunda de ellas el legislador, en su exposición de motivos expresó: «en las nuevas condiciones en que opera la economía, con un mayor grado de descentralización y más vinculados a las exigencias de la economía internacional, el control oportuno y eficaz de la actividad económica, es esencial para la dirección a cualquier nivel», precisando que «condición indispensable en todo este proceso de transformaciones del sistema empresarial será la implantación de fuertes restricciones financieras, que hagan que el control del uso eficiente de los recursos sea interno al mecanismo de gestión, y no dependa únicamente de comprobaciones externas». Años más tarde, con la experiencia acumulada en la aplicación de esta norma y como consecuencia de la creación de la Contraloría General de la República, que entre sus funciones está la de «normar, supervisar y evaluar los sistemas de control interno, y formular las recomendaciones necesarias para su mejoramiento y perfeccionamiento continuo», se da paso a una nueva regulación sobre esta materia. A lo anterior contribuyó, indudablemente, la promulgación de la Ley No.107 «De la Contraloría General de la República», de 1 de agosto del 2009, que jerarquiza esta actividad al presentar en su título I, capítulo III «Del Sistema de Control Interno», los principios que conforman el mismo, que luego son tratados con mayor amplitud en el Reglamento de la Ley, creando el marco jurídico referencial necesario, que es complementado con la norma especial, dictada con posterioridad por la

Contralora General de la República, en uso de las facultades que le fueron conferidas. La actual Resolución No.60, de 1 de marzo del 2011, dictada por la Contralora General de la República, como norma especial, completa el marco jurídico referencial sobre la materia, propiciando el ambiente de control en el cual se debe sustentar el trabajo de las administraciones en esta actividad, a la vez que asimila la experiencia acumulada de la aplicación de las normas antecesoras, antes citadas, definiendo el Control Interno como «el proceso integrado a las operaciones con enfoque de mejoramiento continuo, extendido a todas las actividades inherentes a la gestión, efectuado por la dirección y el resto del personal; se implementa mediante un sistema integrado de normas y procedimientos, que contribuyen a prever y limitar los riesgos internos y externos, proporciona una seguridad razonable al logro de los objetivos institucionales, y una adecuada rendición de cuentas. Lo conforman cinco componentes que se interrelacionan entre sí, en el marco de los principios básicos de: **legalidad, objetividad, probidad administrativa, división de funciones, fijación de responsabilidades, cargo y descargo y autocontrol.** Los componentes se estructuran en normas. Se trata entonces de demostrar la factibilidad de aplicar los componentes del Sistema de Control Interno para lograr un adecuado proceso de contratación económica, sin olvidar que la particularidad de la aplicación estará en función de las características, objetivo y estructura que posea la entidad que lo aplique.

### **El Control Interno en el Proceso de Contratación Económica**

Realizadas las precisiones expuestas y habiendo esbozado los elementos que distinguen al proceso de contratación económica y al Sistema de Control Interno, es hora de adentrarnos en el tema. El primero de los componentes que debemos analizar es «ambiente de control», visto como el conjunto de buenas prácticas y documentos referidos a la constitución de la organización, al marco legal de las operaciones aprobadas, a la creación de sus órganos de dirección y consultivos, a los procesos, sistemas, políticas, disposiciones legales y procedimientos; lo que tiene que ser del dominio de todos los implicados y estar a su alcance. Pero si como es el caso, estamos analizando uno de los procesos que debe ejecutar la empresa, entonces apliquemos lo conceptualizado a este en particular, y veamos en qué medida es posible su cumplimiento y la incidencia positiva que ello puede tener para la actividad. El proceso de contratación tiene su soporte más amplio en el Decreto-Ley No.304 y el Decreto No.310, pero en estas normas no se agota el marco legal o normativo de esta actividad. Comencemos recordando que la contratación económica tiene su fundamento en el plan de la economía y este en

nuestro país se aprueba por el máximo órgano legislativo, con carácter de Ley, ninguna entidad actúa en nuestro país, cuya economía es planificada, sin sujeción a un plan o un presupuesto, por lo que ambos han de ser tomados en cuenta a la hora de iniciar el proceso de contratación. Lo expuesto es también aplicable a los nuevos sujetos que, desde el sector privado, actúan en el escenario de la economía cubana, estableciendo sus relaciones con entidades estatales. Lo anterior supone, que todos los sujetos, desde el momento de la elaboración de la propuesta de plan y presupuesto del venidero año, fijan sus necesidades de bienes y servicios, concibiendo aquellos proveedores con quienes podrán establecer sus relaciones jurídico-comerciales soportadas en los contratos.

Otro elemento normativo que debe quedar fijado, como parte del Ambiente de Control, lo constituye la acreditación de la personalidad y capacidad jurídica de las partes que intervienen en el contrato, que se materializa mediante «la exhibición de los documentos» que demuestran estos extremos. El hecho de que el Decreto-Ley No.304, establezca que el representante de cada parte en un contrato deba acreditar tal condición mostrando **el documento justificativo de la representación**, de conformidad con lo dispuesto en las normas legales vigentes, hace que este constituya otro de los documentos que demuestra la existencia de un Ambiente de Control.

La identificación de las personas jurídicas o naturales en la forma que está comprendida en el propio Decreto-Ley antes aludido, **sólo es posible mediante la exhibición de los documentos que se señalan en la norma**, tributando así al componente que analizamos, y por ende debe quedar constancia en la entidad involucrada en el proceso de concertación.

Por último, debe existir en el caso de las personas jurídicas una norma que defina **cómo y a quién** le corresponde, dentro del proceso de concertación de los contratos, ejecutar cada una de las tareas, teniendo en cuenta que en este intervienen varios elementos, lo que dependerá de la estructura de la entidad de que se trate, sus objetivos y funciones, quedando materializados los principios de **división de funciones y asignación de responsabilidades**.

Para cumplir lo prometido, exponemos que en la Contraloría General, existe un procedimiento de trabajo que regula lo relativo al proceso previo a la concertación, ejecución y control de los contratos económicos, definiendo entre otros aspectos los siguientes:

- La participación de todas las unidades organizativas en el proceso de conformación del plan y el presupuesto, en particular aquellas que poseen responsabilidades con la adquisición de bienes u obtención de servicios,

presentan las necesidades que poseen para el venidero año, con el propósito de contratarlas de aprobarse.

- Responsabilidad de las especialidades rectoras en el proceso de elaboración y ejecución del presupuesto.
- las personas designadas (mediante resolución) para suscribir los contratos económicos.
- Las unidades organizativas (direcciones: jurídica, de economía y contabilidad, entre otras), especialidades rectoras, órganos colegiados (Comité Financiero y de Contratación) y trabajadores, que intervienen en cada etapa de este proceso, sus funciones y responsabilidades.
- La forma en que se evidencia la revisión de la documentación que acredita la personalidad y capacidad jurídica de la contraparte.

Todo ello en armonía con lo establecido en la legislación vigente al efecto, y tomando en consideración las normas en las cuales se estructura este componente, pues **la integridad y valores éticos del personal** involucrado en esta tarea, así como **su idoneidad**, son elementos claves para que la misma pueda ser cumplida a cabalidad, lo que igualmente queda reflejado en el procedimiento aludido, al señalar dentro de su estructura, que «se cuenta con el personal necesario para acometer las actividades en él concebidas». Asimismo, quedan «asignadas las responsabilidades», y el momento en que se debe materializar cada una de las etapas, soportado en los planes de trabajo mensuales de todos aquellos que están involucrados y responsabilizados con su ejecución. Uno de los objetivos de un procedimiento de trabajo es señalar, de manera detallada y armónica, cada uno de los diferentes aspectos que deben ser cumplidos para lograr el fin deseado. Para ello, indiscutiblemente, hay que contemplar los riesgos que existen y erradicar o minimizar su posible ocurrencia, en otras palabras **identificar y prevenir los riesgos**, lo que sólo es posible elaborando al respecto un plan. Es necesario aclarar que no se trata de elaborar un plan de prevención para la contratación económica en sí, más bien hablamos de contemplar, dentro del plan de prevención de la entidad, aquellos aspectos del proceso de contratación que por su incidencia e importancia deben ser objeto de ese tratamiento.

Sin perjuicio de lo expuesto, y para el caso particular de aquellos funcionarios que se encuentran responsabilizados con tareas propias de la actividad de concertación, ejecución y control de la contratación, identificar los riesgos de cada etapa, tomando en consideración los objetivos que deben ser objeto de control a su nivel es de vital importancia. Por ello, poseer un plan que le permita dar respuesta a estos es un elemento que de manera directa incidirá en el correcto desempeño de sus funciones, y en el logro satisfactorio de sus

responsabilidades, de ahí que se deba trabajar con una adecuada visión en este sentido. El tercer componente referido a las **actividades de control** dentro del proceso de contratación en la Contraloría General, puede ser el que menos dudas nos ofrezca, además de la actividad de autocontrol que desempeña cada una de las áreas por sí misma, se suman las que realizan las especialidades rectoras, la Dirección Jurídica y el Departamento de Auditoría Interna, así como los órganos colegiados, Comité Financiero y de Contratación y el Consejo de Dirección. En aras de que exista una mejor comprensión del tema, argumentemos, respecto a la función que cumplen las instancias señaladas, con el propósito de lograr el adecuado control de la actividad objeto de nuestro análisis. El procedimiento vigente fija dentro del proceso de concertación, ejecución y control de los contratos económicos, los momentos en que intervienen cada una de las unidades organizativas, **coordinación entre áreas, separación de tareas, responsabilidad y niveles de autorización**. En consecuencia, la Unidad Organizativa que gestiona ante los proveedores de bienes y servicios, la oferta del contrato que se pretende suscribir, una vez se encuentre conforme con los términos y condiciones plasmados en la propuesta, lo traslada a la dirección jurídica o especialista jurídico, según el caso de que se trate, para que este emita su dictamen desde el punto de vista jurídico, documento que constituye una condición, sin la cual no puede ser presentado ante el Comité Financiero para su aprobación. Cumplido ese trámite, y por conducto de la especialidad rectora de que se trate, conforme a la naturaleza de los bienes o servicios que se pretenden contratar, se somete entonces la propuesta de contrato, con el criterio de la especialidad rectora que se pronuncia, no sólo sobre la disponibilidad de presupuesto, sino además, sobre la idoneidad de la relación comercial que se pretende ejecutar, a la aprobación del Comité Financiero y de Contratación. Este órgano colegiado, además de corroborar la disponibilidad de recursos financieros para respaldar la operación que se propone, verificará que los plazos que se establezcan para ejecutar las obligaciones de pago se adecuen a la disponibilidad de recursos financieros, así como, que en caso de concebir pagos anticipados, estos se encuentren debidamente autorizados. Aspectos estos que unidos a otros, que estarán condicionados al tipo de contrato de que se trate, deberán quedar esclarecidos en la sesión del Comité, como requisitos para obtener de este órgano su aprobación, sin la cual no se podrá firmar el contrato por la autoridad facultada para ello. En correspondencia con lo anterior, la dirección jurídica en el trabajo de supervisión y control que realiza, verificará que todos los contratos suscritos hayan sido objeto de dictámenes, y cuenten con la aprobación del Comité Financiero, particulares estos que unido a otros son igualmente revisados por el



Departamento de Auditoría Interna del Órgano. Es importante señalar que otras áreas como economía y contabilidad cumplen importantes tareas en funciones que se derivan de la ejecución de los contratos económicos, como aquellas relacionadas con el correcto y oportuno uso de los medios de pago, **documentación y registro oportuno y adecuado de las transacciones y hechos**, evitando se produzcan distorsiones que den lugar a deterioros contables, como consecuencia de pagos anticipados o incumplimientos de estos.

En función de lo anterior, el procedimiento establece, con carácter obligatorio, que las áreas responsables de la suscripción, ejecución y control de los contratos económicos, lleven un registro automatizado de cada uno de ellos y, en particular, de aquellos aspectos que resultan de mayor trascendencia, sin que ello signifique el incumplimiento de las normas de seguridad establecidas al respecto que contemplan, entre otros aspectos, los niveles de acceso a esta información, **control de las tecnologías de la información y las comunicaciones**.

Creando oportuno examinar el componente **Supervisión y Monitoreo** y ante la duda de aquellos que puedan pensar que el tema quedó agotado, al desarrollar el anterior componente, es oportuno explicar que dentro del órgano este se materializa a través del Consejo de Dirección y el **Comité de Prevención y Control**, correspondiéndole a este último solicitar la información que considere suficiente, relevante y competente sobre el tema objeto de análisis, tanto de las unidades organizativas responsabilizadas con su ejecución, como de aquellas que llevan a cabo actividades de control. Asimismo, puede el Comité de Prevención y Control disponer la práctica de cualquier otra acción que considere oportuna y en sesión ordinaria o extraordinaria, de estimarlo necesario, adoptar las medidas oportunas.

Concluida la **evaluación y determinada la eficacia del Sistema de Control Interno** en la actividad que examinamos, se da cuenta de ello al Consejo de Dirección, órgano consultivo y de asesoramiento, que preside la Contralora General de la República, donde dos veces al año se valoran los resultados obtenidos, las medidas adoptadas y de ser necesario se llegan a acuerdos que encomiendan a las áreas especializadas o aquellas con funciones rectoras, la realización de tareas, cuya ejecución es verificada por el Comité de Prevención y Control, mediante los mecanismos existentes.

### **Conclusiones.**

- El Sistema de Control Interno es una herramienta de trabajo para las administraciones en su actividad cotidiana, el mismo es aplicable tanto a nivel

macro como a procesos puntuales que dentro de la misma se desarrollan, incluso a aquellos cuyo propósito es contribuir al adecuado control de una de las actividades que ella desempeña.

- La correcta aplicación del Sistema de Control Interno a las diferentes etapas del proceso de concertación, ejecución y control de los contratos económicos, redundan en una eficiencia y eficacia de este proceso, que se traduce en una garantía de adecuado desempeño de esta actividad en cualquier forma de organización de la actividad empresarial, aun cuando se trate de aquella que desarrollan las personas naturales.

- La experiencia obtenida en la aplicación del Sistema de Control Interno, dentro de la Contraloría General de la República, es extensible a cualquier otra forma de organización económica que desarrolle esta actividad, siempre que realice las adecuaciones pertinentes a sus propias características, lo que es posible si tomamos en consideración que esta es una de las premisas del Sistema de Control Interno, que dista de ser un mecanismo burocrático y rígido, de lo cual lo tildan en ocasiones.