



Av. Presidente Riesco 5335, oficina 303, Las Condes, Santiago de Chile  
Teléfono: +56 22 605 7706 / [www.iccabogados.cl](http://www.iccabogados.cl)

## **ANEXO 1**

**Recopilación, revisión y análisis de la normativa aplicable en las EFS de América del Sur, que permitan evaluar fortalezas, debilidades y oportunidades en su rol fiscalizador.**

**Consultoría  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Presidencia Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países de  
América del Sur**

**Diagnóstico sobre las Capacidades, Mandatos y Rol de las  
Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países de América del  
Sur en los Sistemas Nacionales de Lucha y Mitigación contra la  
Deforestación y el Cambio Climático**

---

Ricardo Irrarrázabal Sánchez  
Abogado PUC, LLM Centre of Energy, Petroleum, Mineral Law & Policy University of  
Dundee  
Profesor Derecho Ambiental Pontificia Universidad Católica de Chile  
Profesor Magíster Pontificia Universidad Católica de Chile

Con la colaboración de:

Felipe Bastidas, Abogado Universidad de Tarapacá, LLM P. Universidad Católica de Chile  
Pierangela Cervellino Olivares, Abogada y LLM P. Universidad Católica de Chile

**Junio 2024**

## Índice

I.	Objeto.....	4
II.	Recopilación, Revisión y Análisis de la normativa aplicable en las EFS de América del Sur. ....	5
	1. Argentina.....	5
	2. Bolivia.....	10
	3. Brasil.....	12
	4. Colombia.....	16
	5. Chile.....	18
	6. Ecuador.....	20
	7. Paraguay.....	23
	9. Uruguay.....	30
	10. Venezuela.....	33
III.	Criterios y sistematización de la normativa aplicable en las EFS de América del Sur. ....	36
	a. Análisis de la entidad y su nivel de autonomía.....	37
	b. Análisis de su regulación y su objetivo principal. ....	40
	c. Análisis competencial.....	41
IV.	Acción Climática y Política Pública.....	43
	1. Evolución de la política pública internacional en materia de cambio climático.....	43
	1.1 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992).....	43
	1.2 El Protocolo de Kioto (1997).....	44
	1.3 Acuerdo de París (2015).....	44
	2. Políticas públicas nacionales en materia de cambio climático.....	46
	2.1 Argentina.....	47
	2.2 Bolivia.....	48
	2.3 Brasil.....	49
	2.4 Colombia.....	50
	2.5 Chile.....	51
	2.6 Ecuador.....	51
	2.7 Paraguay.....	52

2.8	Perú.....	53
2.9	Uruguay.....	53
2.10	Venezuela.....	54
3.	Criterios y sistematización de la normativa de cambio climático y los EFS. ....	54
a.	Análisis de la regulación y consagración.....	55
b.	Análisis de las disposiciones regulatorias. ....	56
V.	Fortalezas, debilidades y oportunidades del rol fiscalizador de las EFS en relación a la acción climática. ....	58
1.	Fortalezas.....	58
1.1	Control.....	58
1.2	Legislaciones vinculantes.....	59
1.3	Política de Estado.....	59
2.	Debilidades.....	60
2.1	Falta de especialidad.....	60
2.2	Transversalidad.....	60
2.3	Mayor burocracia.....	60
3.	Oportunidades.....	61
3.1	Cambio climático como política de Estado.....	61
3.2	Control del gasto o del buen uso de los recursos públicos (o internacionales).....	61

## I. Objeto.

En este Anexo 1, son analizadas las regulaciones y competencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los países de América del Sur, las que fueron sistematizadas en base a los siguientes criterios:

- (i) Análisis de la entidad y nivel de autonomía;
- (ii) Análisis de su regulación y su objetivo principal, y
- (iii) Análisis competencial.

Luego, es revisada la política pública en cambio climático y gases de efecto invernadero (GEI) a nivel internacional y luego cómo ella es llevada al ámbito nacional (sistemas nacionales de lucha y mitigación contra la deforestación y el cambio climático), con especial énfasis en las leyes marco de cambio climático de los distintos países de América del Sur, para así entender el rol que de acuerdo a sus competencias, podrían desarrollar las EFS.

Para todos los efectos, los países que son miembros de EFSUR (la cual agrupa a las entidades fiscalizadoras superiores de los países de América del Sur) y que serán objeto del análisis son:

- (i) Argentina: Auditoría General de la Nación Argentina;
- (ii) Bolivia: Contraloría General del Estado de Bolivia;
- (iii) Brasil: Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil;
- (iv) Colombia: Contraloría General de la República de Colombia;
- (v) Chile: Contraloría General de la República de Chile;
- (vi) Ecuador: Contraloría General del Estado de la República del Ecuador;
- (vii) Paraguay: Contraloría General de la República del Paraguay;
- (viii) Perú: Contraloría General de la República del Perú;
- (ix) Uruguay: Tribunal de Cuentas de la República Oriental de Uruguay, y
- (x) Venezuela: Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

## II. Recopilación, Revisión y Análisis de la normativa aplicable en las EFS de América del Sur.

### 1. Argentina

La República Argentina (Argentina) posee como ente contralor la **Auditoría General de la Nación** (AGN Argentina).

Este Servicio se encuentra regulada en virtud de: (i) la Constitución de la Nación Argentina, y (ii) la Ley N°24.156 sobre “*Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional*”.

La Constitución de la Nación Argentina reconoce la creación de este Servicio en su Capítulo VI, denominado “*De la Auditoría General de la Nación*”, específicamente en su artículo 85. Este capítulo señala lo siguiente:

*“El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos será una atribución propia del Poder Legislativo. **El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.** Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, **se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento,** que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo **el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue.***

*Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.*

Como se puede apreciar del texto citado, la función general que posee la AGN Argentina consiste en la **asistencia técnica al Congreso, a través de dictámenes, para así sustentar la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública, incluyendo el control de legalidad, gestión y auditoría.**

Por otro lado, la ley a la que se refiere el artículo 85 antes citado se materializó en la Ley N° 24.156. Este cuerpo normativo trata, en su Título VII denominado “*Del control externo*” a la AGN Argentina.

Su artículo 116 señala lo siguiente:

*“Créase la Auditoría General de la Nación, **ente de control externo del sector público** nacional, dependiente del Congreso Nacional.*

*El ente creado es una entidad con **personería jurídica propia**, e **independencia funcional**. A los fines de asegurar ésta, cuenta con **independencia financiera**...”.*

Por su lado, el artículo 117 de la referida ley señala, en su inciso primero, las competencias que este organismo posee, señalando que son de su competencia “*el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, **legal**, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.*

Posteriormente, el artículo 118 señala las funciones específicas que posee la AGL, siendo estas:

- a) Fiscalizar el cumplimiento de las **disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes**.
- b) Realizar **auditorías financieras, de legalidad, de gestión**, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones.
- c) Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos.
- d) Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio.
- e) Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la

situación de este endeudamiento. A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco Central de la República Argentina la información que estime necesaria en relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo.

- f) Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina independientemente de cualquier auditoría externa que pueda ser contratada por aquella.
- g) Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por si o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.
- h) Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros, así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado.
- i) Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría referidos en este artículo y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de éstos.
- j) Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro; secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las cuarenta y ocho horas de asumir su cargo o de la sanción de la presente ley una declaración jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones.
- k) Fiscalizar el efectivo cumplimiento de los cargos que se imponga al beneficiario de un bien inmueble de propiedad del Estado nacional transferido a título gratuito por ley dictada en virtud del artículo 75, inciso 5, de la Constitución Nacional.

Del análisis de las funciones comprendidas en este artículo, podemos considerar que en su mayoría responden a la necesidad **de control y fiscalización sobre los recursos y la utilización del patrimonio fiscal, y el análisis de legalidad está cubierto a través de la realización de auditorías. Además, se incluyen auditorías de gestión, que resultan relevantes para la materia de esta Consultoría.**

Las auditorías o informes, según la propia AGN Argentina<sup>1</sup>, son el principal producto del Servicio, teniendo como objetivo:

- Proporcionar información objetiva, independiente y confiable;
- Proporcionar conclusiones y opiniones basadas en evidencia suficiente y apropiada;
- Promover la mejora en la rendición de cuentas gubernamental brindando credibilidad y transparencia;
- Fortalecer la eficacia de los entes rectores y de los entes responsables de la administración de actividades financieras con fondos públicos, y
- Incentivar el cambio mediante análisis completos y recomendaciones de mejoras bien fundamentadas.

Para efectos de determinar la extensión propia de las **facultades de control de legalidad** de la AGN Argentina, es necesario conocer y tratar brevemente el procedimiento de auditoría. El procedimiento que concluye en un Informe de Auditoría se conforma de diversas etapas.

La auditoría tiene como fundamento la aprobación previa de un Programa de Acción Anual (PAA), que es el instrumento con el que el organismo informa a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas la totalidad de los trabajos de control previstos para cada año, en función de determinadas pautas rectoras fundamentales delineadas en el plan estratégico institucional vigente<sup>2</sup>. Una vez aprobado el PAA, se inician las operaciones de auditoría de la AGN Argentina.

En concreto, las etapas del informe de auditoría en la AGN Argentina corresponden a las siguientes:

- Asignación del proyecto a un equipo multidisciplinario;
- Se planifica la auditoría, evaluando riesgos, determinando objetivos y el alcance del control;
- Se desarrolla el plan de trabajo, determinando las horas de recursos humanos afectados y el cronograma a cumplir;
- Ejecución del trabajo de control;
- Elaboración del borrador del informe de auditoría;

---

<sup>1</sup> Al referirse a las auditorías en su propia página web. Véase: <https://www.agn.gob.ar/auditorias>

<sup>2</sup> Actualmente es el Plan Estratégico Institucional 2023-2027 (PEI 2023 – 2027). Disponible en: <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/Transparencia/PEI/PEI%202023-2027.pdf>



- Presentación del borrador ante el Colegio de Auditores para su aprobación, y
- Difusión a la sociedad civil el informe de auditoría aprobado, junto con el envío al Congreso de la Nación, donde un equipo multidisciplinario realiza un informe.

Posteriormente, el informe tendrá una tramitación dentro del Congreso, señalándose las siguientes etapas:

- Una Comisión compuesta por un equipo multidisciplinario elabora un predictamen, haciendo recomendaciones a la Cámaras del Congreso;
- El Congreso dictamina como “Proyecto de resolución” a la Mesa de Entradas de Leyes del Senado o de Diputados, y
- Se vota el informe, si se aprueba, para a la otra cámara para su tratamiento. Si en ambas cámaras es aprobado, se emite una resolución, la que es enviada al destino que esté propuesto.

Como puede apreciarse, el **control de legalidad que mantiene la AGN Argentina es un control posterior a las actividades realizadas por los diferentes servicios sometidos a control de este ente contralor**. Del análisis e interpretación de la ley no se vislumbra la existencia de un control de legalidad previo que tienda a tener un carácter preventivo, existiendo únicamente control de carácter correctivo.

## 2. Bolivia

El Estado Plurinacional de Bolivia (Bolivia) posee como ente contralor a la **Contraloría General del Estado** (CGE Bolivia). Este órgano tiene reconocimiento constitucional, en el capítulo primero del Título V de la Constitución Política del Estado (CPE), denominado “*Función de Control*”. Por otro lado, el ente contralor se encuentra regulado por la “*Ley de Administración y Control Gubernamental N° 1178*” de fecha 20 de julio de 1990 (Ley 1178) y el Decreto Supremo N°23.215 (DS 23.215)

La CPE define y describe a la CGE Bolivia en su artículo 213 como “*la institución técnica que ejerce la función de **control de la administración de las entidades públicas** y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa...*”.

Luego, el artículo 217 de la CPE se refiere a las responsabilidades de este órgano contralor, señalando que es “*responsable de la **supervisión y del control externo posterior** de las entidades públicas y de aquellas en las que tenga participación o interés económico el Estado. La supervisión y el control se realizará asimismo sobre la adquisición, manejo y disposición de bienes y servicios estratégicos para el interés colectivo.*”

Por su parte, la Ley 1178 tiene por finalidad regular los sistemas de Administración y de control de los recursos del Estado de Bolivia, y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública.

El artículo 13 señala que “*el Control Gubernamental tendrá por objetivo mejorar la **eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado**; la **confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos**; los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión; y la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.*

*El Control Gubernamental se aplicará sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y estará integrado por:*

- a) *El Sistema de Control Interno que comprenderá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad, y la auditoría interna; y*
- b) *El Sistema de Control Externo Posterior que se aplicará por medio de la auditoría externa de las operaciones ya ejecutadas”.*

Por otro lado, el DS 23.215 agrupa y sistematiza las atribuciones conferidas a la CGE Bolivia<sup>3</sup>, estableciendo -entre otras- las siguientes atribuciones:

- a) *Elaborar y emitir la normatividad básica de Control Gubernamental Interno y Posterior Externo.*
- b) *Supervigilar la normatividad de los sistemas contables del Sector Público;*
- c) *Promover la implantación de los sistemas de contabilidad y control interno;*
- d) *Evaluar la **eficacia** del funcionamiento de los sistemas de administración, información y control interno;*
- e) *Ejercer el **control externo posterior**, así como reglamentar y supervisar su ejercicio;*
- f) *Anotar los contratos celebrados por las entidades públicas para efectos del control externo posterior.*
- g) *Tener acceso en cualquier momento y sin limitación ni restricción alguna a los registros, documentos y operaciones, para fines de control externo posterior;*
- b) *Requerir, cuando a su criterio fuere necesario, al máximo ejecutivo de las entidades públicas, la realización de análisis, auditoría y otra clase de exámenes posteriores.*
- i) *Reglamentar la contratación de servicios profesionales de auditoría externa o consultoría especializada en apoyo de la misma. (...)*
- n) *Realizar el Control Posterior Externo del cumplimiento de las recomendaciones aceptadas y de las acciones adoptadas por la entidad como consecuencia de los dictámenes de responsabilidad emitidos.*

Como se puede apreciar del análisis de la normativa, el órgano de fiscalización superior se encuentra consagrado y normado en virtud de la propia Carta Magna, leyes y decretos. Asimismo, se vislumbra que actúa como órgano de control externo posterior.

---

<sup>3</sup> Artículo 3, Decreto Supremo N°23.215.

### 3. Brasil

La República Federativa de Brasil (Brasil) posee como ente contralor al **Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil**<sup>4</sup> (TCU Brasil). Este organismo, según se encuentra descrito en la propia página del servicio, **es el organismo de control externo del gobierno federal que opera como auxiliar del Congreso Nacional**, con la misión de llevar adelante **el seguimiento de la ejecución presupuestaria y financiera del país**, y contribuir para con el perfeccionamiento de la administración pública en beneficio de la sociedad.

Este ente se encuentra regulado en la Constitución de la República Federativa de Brasil (CRFB) de 1988, específicamente en sus artículos 33 §2º, 71, 72 §1º, 73, 74 §2º, 159-A §5º<sup>5</sup> y 161 (párrafo único) como también en la “*Lei N°8.443, de 16 de Julho de 1992; que Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.*”<sup>6</sup> (Ley 8.443)

En su artículo 70, la CRFB señala la responsabilidad del Congreso Nacional en materias de control, señalando que “*la supervisión contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, con respecto a la legalidad, legitimidad, economía, aplicación de los subsidios y renuncia de ingresos, será ejercida por el Congreso Nacional mediante control externo y por el sistema de control interno de cada Poder*”<sup>7</sup>.

Luego, su artículo 71 expresa que el control externo recae en el TCU Brasil y señala sus facultades. Así, el artículo se refiere de la siguiente manera:

***“Control externo bajo la responsabilidad del Congreso Nacional será ejercido con la asistencia del Tribunal Contable de la Unión, el cual tendrá el poder de:***

---

<sup>4</sup> En su lenguaje original, el “*Tribunal de Contas da União*”.

<sup>5</sup> El artículo 159-A §5 de la CRFB, dispone que “*El Tribunal de Cuentas de la Unión será el órgano responsable por regular y calcular los coeficientes individuales de participación a los que se refiere el §4.*” A su turno, el §4 del mismo artículo hace referencia a los recursos que serán entregados a los Estados y al Distrito Federal de acuerdo con los coeficientes de participación calculados según los indicadores y pesos detallados en el mismo artículo.

<sup>6</sup> El artículo 73 de la CRFB, que regula la orgánica del TCU, señala que estará “*integrado por 9 Ministros, situados en el Distrito Federal, su cuadro propio de personal y jurisdicción en todo el territorio brasileño y, donde fuese apropiado, debe ejercer los poderes provistos en el artículo 96 (...)*”.

<sup>7</sup> Traducción de la CRFB obtenida en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/bra>

- I. *Examinar las cuentas rendidas anualmente por el Presidente de la República, mediante previa opinión, preparada en el plazo de sesenta días desde su recibimiento;*
- II. *Evaluar las cuentas de los administradores y demás responsables por fondos públicos, bienes y valores públicos de la administración directa e indirecta, incluidas las fundaciones y compañías organizadas y mantenidas por la Unión, así como las cuentas de aquellos que causaran pérdida, extravío u otra irregularidad de la cual resulte daño al tesoro público;*
- III. *Examinar, para fines de registro, la legalidad de los actos de contratación de personal para cualquier posición en la administración directa e indirecta, incluidas las fundaciones organizadas y mantenidas por el gobierno, excepto por nominaciones para el cargo de comisión, así como de garantía de jubilaciones, y pensiones, a excepción de mejoras posteriores que no alteren las bases legales del acto de concesión;*
- IV. *Realizar, por iniciativa propia, o de la Cámara de Diputados, Senado Federal, comité técnico o comisión de investigación, inspecciones y auditorías de naturaleza contable, financiera, presupuestaria operacional y patrimonial en unidades administrativas de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y otras entidades referidas en el inciso II;*
- V. *Supervisar las cuentas nacionales de empresas supranacionales en cuyo capital participe la Unión de forma directa o indirecta, de acuerdo a los términos del tratado constitutivo;*
- VI. *Supervisar la aplicación de cualquier tipo de recursos transferidos por la Unión, mediante convenio, acuerdo, arreglo u otros instrumentos similares al Estado, Distrito o Municipios;*
- VII. *Facilitar información solicitada por el Congreso Nacional, por cualquiera de sus Cámaras o por cualquiera de los respectivos comités concernientes a supervisión contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial, y sobre los resultados de las auditorías e inspecciones realizadas.*
- VIII. *En caso de gastos ilegales o de irregularidad de cuentas, las sanciones previstas por la ley, donde se establece, entre otras penalidades, multas proporcionales a los daños causados al tesoro público.*
- IX. *Si las ilegalidades son verificadas, se establece un periodo para que la agencia o entidad tome las medidas necesarias para el estricto cumplimiento de la ley.*
- X. *Suspender la ejecución de un acto impugnado, en caso de incumplimiento de la impugnación, comunicar dichas decisiones a la Cámara de Diputados y al Senado Federal;*
- XI. *Aconsejar al Poder adecuado de cualquier irregularidad determinada o abusos. §1°. En caso de contratos, el acto de suspensión será adoptado directamente por el Congreso Nacional, el cual solicitará, de inmediato, al Poder Ejecutivo, tomar las medidas apropiadas:  
§ 1° En el caso de contratos, el acto de suspensión será adoptado directamente por el Congreso Nacional, que solicitará, de inmediato, al Poder Ejecutivo las medidas pertinentes.  
§ 2° Si el Congreso Nacional o el Poder Ejecutivo, en un plazo de noventa días, no efectúa las medidas previstas en el párrafo anterior, el Tribunal decidirá al respecto.*

§ 3° *Las decisiones del Tribunal que resulten en imputación de débito o multa tendrán eficacia de título ejecutivo.*

§ 4° *El Tribunal remitirá al Congreso Nacional, trimestral y anualmente, un informe de sus actividades<sup>8</sup>.*

Dentro de las funciones que posee el TCU Brasil se encuentran, entre otras<sup>9</sup>, la denominada “**Función Fiscalizadora**”, que según el propio servicio “*implica actividades de investigación, auditoría, inspección, seguimiento y supervisión en conformidad con su atribución de control externo. Eso involucra una evaluación de la legalidad de los actos que conceden jubilaciones y pensiones, y la selección de personal para el Servicio Público Federal, así como la inspección de renuncia de ingresos y actos y contratos administrativos, en general*”<sup>10</sup>. Además, y de conformidad a lo señalado por el propio Servicio, esta función incluye la fiscalización de convenios con Estados, Municipios y Distritos Federales; de bienes y rentas de autoridades públicas, así como de subvenciones; de entrega de cuotas del *Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal (FPE)*, *Fondo de Participación de los Municipios (FPM)* y del *Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI)*; de los procesos de desestatización (privatización, concesión y autorización); la evaluación de programas de gobierno y políticas públicas, y la fiscalización de la implementación de las metas establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal (metas establecidas en la *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)*, endeudamiento y gasto total con personal).

Luego, dentro del catálogo de funciones que explicita el TCU Brasil se encuentra la “**Función Correctiva**”, siendo explicada por este Servicio señalando que “*al descubrir una ilegalidad o irregularidad en cualquier organización pública o acto administrativo de una entidad, el Tribunal establece un plazo para que cumpla con la ley. Si se cuestiona un acto administrativo y no hay cumplimiento, el Tribunal ordena el cese de dicho acto.*”<sup>11</sup> Adicionalmente, y de conformidad a lo señalado por el propio Servicio, la función correctiva incluye recomendaciones (auditorías operacionales) y determinaciones (auditorías de conformidad).

En resumen, de conformidad a lo dispuesto en la Sección IV de la Ley 8.443 y la CRFB, el TCU Brasil posee **facultades para revisar los actos y contratos, especialmente aquellos que**

---

<sup>8</sup> Ídem.

<sup>9</sup> Además, el TCU de Brasil desempeña otras funciones principales, entre las que se incluyen las siguientes: Consultiva, Informativa, Judicante, Sancionadora, Normativa, Oidora y Educativa.

<sup>10</sup> Véase en: <https://portal.tcu.gov.br/espanol/el-tcu/estructura-organizacional/#FFiscalizadora>

<sup>11</sup> Ídem.



Av. Presidente Riesco 5335, oficina 303, Las Condes, Santiago de Chile  
Teléfono: +56 22 605 7706 / [www.iccabogados.cl](http://www.iccabogados.cl)

**impliquen un carácter contable, presupuestario, operacional y/o patrimonial.** En este caso, y según se aprecia del artículo 41 de la Ley 8.443, este control **es ejercido de forma posterior** a la celebración de los determinados actos y contratos, careciendo de un examen de legalidad previo en la celebración de los mismos.

#### 4. Colombia

La República de Colombia (Colombia) posee como órgano de control fiscal a la **Contraloría General de la República** (CGR Colombia). Este órgano según su propia definición es el “*órgano de control del Estado de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal, encargado de ejercer, en representación de la comunidad, el **control fiscal** a la administración y a los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación.*”<sup>12</sup>”

El reconocimiento de la CGR Colombia se encuentra dado en razón de la Constitución Política de la República de Colombia, como también a través de la Ley N°106 de 1993, modificada parcialmente por el Decreto Ley N°267 del año 2000 y por el Decreto N°405 del año 2020, “*por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la auditoría externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el sistema de personal se desarrolla la carrera administrativa especial y se dictan otras disposiciones*”.

En lo que respecta al reconocimiento constitucional de este órgano, se encuentra regulado en el Título X de la Carta Fundamental, denominado “De los organismos de control”. Así, el artículo 267 señala que el control de este organismo “*el control fiscal se ejercerá **en forma posterior y selectiva**, y además **podrá ser preventivo y concomitante**, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público*”.

Como puede apreciarse, este órgano **no ejerce control de legalidad** sobre los actos que puedan emanar de la administración del Estado. Así, sus facultades y objetivos tienen estrecha relación con el control fiscal exclusivamente, debiendo remitir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o del Consejo de Estado dichas situaciones.

Al respecto, la doctrina señala respecto del control de legalidad que “*el respeto de la legalidad se fundamenta en una presunción, según la cual los actos administrativos son considerados como legalmente editados hasta que no se decida otra cosa por el juez competente. El acto administrativo es ilegal desde el momento en que lo declare una jurisdicción*”. Igualmente señala que “*el artículo 12 de la ley 153 de 1887 que dispone que los actos administrativos son aplicables inmediatamente, si no son contrarios a la Constitución y a las leyes. En*

---

<sup>12</sup> Fuente: <https://www.contraloria.gov.co/es/web/guest/atencion-al-ciudadano/preguntas-frecuentes>



*segundo lugar, el artículo 69 del Código Administrativo Colombiano dispone que la Administración puede revisar sus propios actos, retirarlos o subrogarlos...<sup>13</sup>”.*

**En ese entendido, cabe concluir que los controles de legalidad de los actos no son ejercidos por un ente contralor perteneciente a la administración del Estado, sino que el control de legalidad lo realiza la propia administración o la jurisdicción propiamente tal.**

Por último, destacar que el control inmediato de la legalidad de los actos se encuentra señalado en el artículo 136 de la Ley N° 1437 de 2011, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, que señala que “*Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales...*”.

---

<sup>13</sup> Molina, B. Carlos. “*El control de la legalidad de los actos administrativos en Colombia*”. Revista Opinión Jurídica. Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín. Vol. 1, N°2, 2002.

## 5. Chile

La República de Chile (Chile), posee como órgano de control la **Contraloría General de la República** (CGR Chile). Según lo señala el propio órgano, es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, que está contemplado en la Constitución Política y es autónomo del Poder Ejecutivo y de los demás órganos públicos. Controla la **legalidad de los actos administrativos y resguarda el correcto uso de los fondos públicos**<sup>14</sup>.

La CGR Chile está reconocida en el Capítulo X de la Constitución Política de Chile y en el Decreto Supremo N°2421 de 1964, que “*Fija el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República*” (DS 2421).

Respecto al reconocimiento otorgado por la Constitución, cabe destacar el artículo 98 y 99 del texto constitucional, que señalan lo siguiente:

*“Artículo 98.- Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá **el control de la legalidad de los actos de la Administración**, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.”*

*“Artículo 99.- **En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer**; pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros, caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados. En ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara.”*

De los dos artículos precedentes, podemos destacar que este órgano, además de ser un órgano exclusivamente dedicado al control fiscal y patrimonial de la Administración del Estado, es también un órgano superior de control de legalidad.

---

<sup>14</sup> Véase en: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/que-hacemos>

Para ejercer el **control de legalidad**, posee dentro de sus competencias la facultad de **toma de razón**, que según la doctrina consiste en “*el trámite de control de la juridicidad de la declaración orgánica unilateral de un ente dotado de potestades administrativas, declaración que formalizada en decretos o resoluciones según lo disponga la ley no es sino un “proyecto de acto administrativo”. Dicho trámite, a su vez, se concreta en un ejercicio de potestades jurídicas contraloras en virtud de las cuales CGR efectúa un examen de juridicidad de tal proyecto de acto administrativo, examen que es un juicio que recae sobre la constitucionalidad y legalidad del ejercicio de potestades administrativas por parte del ente autor de “dicho proyecto”<sup>15</sup>*”.

Este trámite anteriormente señalado tiene dos características esenciales, **que dotan a la CGR Chile de una facultad particular respecto a otros pares contralores analizados en la presente Consultoría**. En primer lugar, es su **naturaleza preventiva**, ya que, si no hay toma de razón el acto no nace a la vida del derecho, lo que significa que no existirá tal acto administrativo ni logrará producir efecto alguno. El segundo, es el ser un **poder-deber**, mediante el cual el Contralor no puede excusarse de la realización. Así, y según lo señala un exponente, “*la toma de razón se relaciona con el principio de juridicidad, ya que el acto administrativo no puede contravenir la Constitución y las leyes. Y la prevención a esta correspondencia se realiza a través de la toma de razón*<sup>16</sup>”.

En consecuencia, la CGR Chile es un órgano de control fiscal y de legalidad correspondientemente, dentro del cual posee como competencia y obligación el trámite de *toma de razón* de ciertos actos, lo que en definitiva se transforma en una forma de control previo de ciertos actos<sup>17</sup> de la Administración del Estado.

---

<sup>15</sup> Soto Kloss, E. (2010). *Derecho Administrativo. Temas fundamentales*. 2ª ed. Actualizada. Legal Publishing. Santiago. p. 315.

<sup>16</sup> Oñate, V. E. (2012). “*La importancia del control en la administración del Estado*”. Revista Actualidad Jurídica N°25, Enero 2012. Universidad del Desarrollo. p. 355.

<sup>17</sup> Debido a que no todos los actos deben ser objeto del trámite de *toma de razón*, de conformidad a lo dispuesto en la Resolución N°6 del 26 de marzo del 2019, de la Contraloría General de la República, que “*fija normas sobre exención del trámite de toma de razón, de las materias de personal que se indican*”.

## 6. Ecuador

La República de Ecuador (Ecuador) posee como órgano de control fiscal a la **Contraloría General del Estado** (CGE Ecuador). Este órgano, tiene como misión *“promover y controlar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos a través de la asesoría y auditoría gubernamental, contribuyendo al fortalecimiento de la administración pública, en beneficio de la sociedad”<sup>18</sup>*.

Normativamente, la CGE Ecuador se encuentra reconocida -al igual que los anteriores órganos tratados en este informe- en su Carta Fundamental y su propia ley orgánica que la regula.

La regulación de la CGE Ecuador en la Constitución del Ecuador se encuentra en la Sección tercera, denominada *“Contraloría General del Estado”*, que contiene únicamente dos artículos, que expresan lo siguiente:

*“Artículo 211.- La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del **control de la utilización de los recursos estatales**, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.*

*Artículo 212.- Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:*

- 1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de **auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.***
- 2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.*
- 3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite”.*

Por otro lado, la CGE Ecuador se encuentra regulada en la Ley 73 de fecha 12 de junio de 2002 *“Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”*, la que en su artículo 1° señala: *“la presente Ley tiene por objeto establecer y mantener, bajo la dirección de la Contraloría General del Estado, el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento con la finalidad de examinar, verificar*

---

<sup>18</sup> Véase en: <https://www.contraloria.gob.ec/LaInstitucion/MisionVision>

*y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos”.*

Como puede apreciarse, y al igual que en lo tratado respecto a Colombia, la función de la CGE se encuentra limitada a un órgano de control fiscal, **careciendo de potestades que la vinculen con el control de legalidad de los actos de la administración.**

En el caso de Ecuador, y conforme lo señala la doctrina, *“el control de legalidad recae en la jurisdicción contenciosa, es decir, ante las o los jueces que integran las Salas Especializadas de lo Contencioso Administrativo – Tributario, debido a lo previsto en los artículos 167 y 168 de la Constitución de la República”<sup>19</sup>.*

Es decir, en esencia, el control de legalidad es eminentemente jurisdiccional, y salvo excepciones el control de legalidad variará de su regla general.

Lo anteriormente expuesto no obsta a que el control de legalidad sea ejercido por la propia administración. Así lo señala la doctrina, señalando que *“el control de legalidad puede ser ejercido de oficio por parte de la administración pública, a través de la autotutela de legalidad y corrección de actos, previsto en el artículo 132 del Código Orgánico Administrativo...”<sup>20</sup>.*

Al respecto, es necesario señalar que el Procurador General del Estado, mediante Oficio N°15.197, de 20 de agosto de 2021, en relación con la aplicación del Código Orgánico Administrativo en los procedimientos derivados del control de los recursos públicos y determinación de responsabilidades, señaló que: *“el COA regula las bases comunes de los procedimientos administrativos; no obstante prevé, en forma expresa, que sus normas no se aplican a los procedimientos derivados del control de recursos públicos”.* Lo anterior, por mandato expreso de los artículos 134 y 261 inciso segundo del citado Código Orgánico.

Por último, es dable señalar que de conformidad al artículo 22 de la Ley 73, la CGE Ecuador tiene **competencias en materia ambiental.** Así, este artículo señala que la CGE Ecuador

---

<sup>19</sup> Molina Mora, F., Castro Núñez, W., & Torres Castillo, T. (2021) El control de legalidad en las acciones no contenciosas. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(S2), 449-259.

<sup>20</sup> Ídem.



Av. Presidente Riesco 5335, oficina 303, Las Condes, Santiago de Chile  
Teléfono: +56 22 605 7706 / [www.iccabogados.cl](http://www.iccabogados.cl)

*“podrá, en cualquier momento, auditar los procedimientos de realización y aprobación de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental en los términos establecidos en la Ley de Gestión Ambiental<sup>21</sup>”.*

---

<sup>21</sup> Cabe destacar que la Ley de Gestión Ambiental fue derogada por el Código Orgánico del Ambiente publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 983 de 12 de abril de 2017.

## 7. Paraguay

La República de Paraguay (Paraguay) posee como órgano de control fiscal a la **Contraloría General de la República del Paraguay** (CGR Paraguay). Este órgano, tiene como misión el *“control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los Departamentos y de las Municipalidades, en la forma determinada por la Constitución Nacional y por esta Ley. Goza de autonomía funcional y administrativa”<sup>22</sup>*.

El reconocimiento, organización y atribuciones de la CGR Paraguay se encuentran en la Constitución de la República de Paraguay del año 1992, en la Ley N°276/94 *“Orgánica y funcional de la Contraloría General de la República”* (Ley 276), y Ley N°1535 *“Administración Financiera del Estado”* (Ley 1535).

Respecto al reconocimiento constitucional, este se encuentra en la Sección II de la su Constitución, denominado *“De la Contraloría General de la República”*. En su artículo 281 se encuentra definida como *“el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, en la forma determinada por esta Constitución y por la ley, Goza de autonomía funcional y administrativa”*.

Luego, la Ley 1535 señala en su artículo noveno los deberes y atribuciones de la CGR Paraguay, siendo las más importantes para los efectos de este informe las siguientes:

*“a) El control, vigilancia y la fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado, los de las entidades regionales o departamentales, los de las Municipalidades, los del Banco Central y los de los demás Bancos del Estado o mixtos, los de las entidades autónomas, autárquicas o descentralizadas, así como los de las empresas del Estado o mixtas;*

*b) El control de la ejecución y la liquidación del Presupuesto General de la Nación;*

*c) El control de la ejecución y la liquidación de los presupuestos de todas las reparticiones mencionadas en el inc. a), como asimismo el examen de sus cuentas, fondos e inventarios. Al 30 de agosto de cada año, a más tardar, elevará un informe al Congreso sobre la ejecución y liquidación presupuestaria del año anterior, para que la consideren ambas Cámaras;*

---

<sup>22</sup> Art. 1 de la Ley N°276/94 *“Orgánica y funcional de la Contraloría General de la República”*.

- d) Fiscalizar las cuentas nacionales de las Empresas o Entidades Multinacionales de cuyo capital participe el Estado en forma directa o indirecta, en los términos de sus respectivos Tratados y/o Cartas Orgánicas;*
- e) El requerimiento de informes sobre la gestión fiscal y patrimonial a toda persona o entidad pública, mixta o privada que administre fondos, servicios públicos o bienes del Estado, a las Entidades Regionales o Departamentales y a los Municipios, todas las cuales deben poner a su disposición la documentación y los comprobantes requeridos para el mejor cumplimiento de sus funciones, dentro de un plazo de cinco a veinte días;*
- h) Realizar **auditorías financieras, administrativas, operativas o de gestión** de todas las reparticiones públicas mencionadas en el inciso a), y la emisión de dictámenes e informes sobre las mismas. Podrá además solicitar informes en el ámbito del Sector Privado relacionado con éstas, siendo la expedición de los mismos de carácter obligatorio, dentro de un plazo de treinta días;*
- k) Elevar informe y dictamen sobre el informe financiero anual en los términos del Artículo 282 de la Constitución Nacional;*
- l) Verificar los gastos e inversiones del Presupuesto de los Poderes Legislativo y Judicial;*
- m) Controlar la veracidad de los Informes Oficiales relacionados con las estadísticas financieras y económicas de la Nación;*
- n) Dar a conocer a ambas Cámaras del Congreso y al Poder Ejecutivo toda transgresión de disposiciones constitucionales y legales de que tenga conocimiento como resultado de su función de control y fiscalización de la ejecución del Presupuesto General de la Nación;*
- o) Vigilar y controlar los ingresos y egresos del Tesoro Nacional;*
- p) Fiscalizar las etapas de Privatización de las Empresas Públicas del Estado;*
- r) Controlar desde su inicio todo el proceso de licitación y concurso de precios de los organismos sometidos a su control;*
- t) Disponer las providencias que correspondan para el cumplimiento de los demás deberes y atribuciones conferidos por esta Ley”.*

Ahora bien, el artículo 9o de la Ley 276 señala los deberes y las atribuciones de la Contraloría General, dentro de los que destacamos -para efectos de este informe- los siguientes:

- a) El control, vigilancia y la fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado, los de las Entidades Regionales o Departamentales, los de las Municipalidades, los del Banco Central y los de los demás Bancos del Estado o mixtos, los de las entidades autónomas, autárquicas o descentralizadas, así como los de las empresas del Estado o mixtas.



- b) El control de la ejecución y la liquidación del Presupuesto General de la Nación.
- c) Realizar Auditorías financieras, administrativas, operativas o de gestión de todas las reparticiones públicas mencionadas en el literal a), y la emisión de dictámenes e informe sobre las mismas. Podrá además solicitar informes en el ámbito del Sector Privado relacionado con éstas, siendo la expedición de los mismos de carácter obligatorio, dentro de un plazo de treinta días.
- d) La denuncia a la Justicia ordinaria y al Poder Ejecutivo de todo delito del cual tenga conocimiento en razón de sus funciones específicas, siendo solidariamente responsable, por omisión o desviaciones, con los organismos sometidos a su control, cuando estos actuasen con deficiencia o negligencia.
- e) Dar a conocer a ambas Cámaras del Congreso y al Poder Ejecutivo toda transgresión de disposiciones constitucionales y legales de que tenga conocimiento como resultado de su función de control y fiscalización de la ejecución del Presupuesto General de la Nación.

Como puede apreciarse de la definición y de las facultades que se le han otorgado normativamente a este ente, la CGR Paraguay consiste en un **órgano de control fiscal, destacando ciertas potestades otorgadas que le permiten un control de legalidad ex post sobre actos administrativos**. Sin embargo, cabe destacar que el control de legalidad que se menciona es limitado, por cuanto no poseen competencia para ejercer alguna facultad sancionadora sobre dichos actos detectados en falta de legalidad, debiendo denunciar a la justicia ordinaria e informar al Poder Ejecutivo y Congreso -según sea el caso- cuando se detecten aquellas transgresiones.

En Paraguay, y al igual que lo visto en otros casos anteriores, el control de los actos administrativos se encuentra radicado en la actividad jurisdiccional y en la propia administración. Esto se desprende del análisis de la Ley N° 6715 de Procedimientos Administrativos (Ley 6715).

Así, la Ley 6715 señala en su capítulo IV, las sanciones de las irregularidades del acto administrativo, encontrándonos con dos figuras relevantes: la (i) nulidad y la (ii) revisión de oficio de los actos nulos.

Respecto a la nulidad, según lo dispone el artículo 23, esta debe ser declarada judicialmente, destacando que, si el acto viciado estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos

subjetivos a favor de particulares, sólo la Administración que dictó dicho acto podrá demandar la declaración judicial de nulidad, siendo competente el Tribunal de Cuentas de la República.

Respecto a las causales de nulidad, según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 6715, son las siguientes:

- a. *Sanción expresa de nulidad para el caso, estatuida en la Ley.*
- b. *Acto administrativo dictado contra expresa prohibición de la Ley.*
- c. *Inexistencia del presupuesto de hecho, falta de causa o falsa causa.*
- d. *Actos que vulneren materias reservadas a la Ley.*
- e. *Incompetencia manifiesta por razón de la materia o del territorio.*
- f. *Inobservancia total y absoluta del procedimiento exigido en la Ley, especialmente las relativas a la defensa del particular afectado.*
- g. *Inobservancia total y absoluta de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.*
- h. *Error manifiesto de hecho o de derecho, dolo o violencia, en cuanto hubiese determinado el pronunciamiento o desviado el acto de su correcta finalidad.*
- i. *Cuando el acto constituya un hecho punible o fuera consecuencia de éste*

Otro punto importante a destacar respecto a la declaración de nulidad es que, por regla general, esta tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo existir derechos adquiridos de buena fe por terceros, situación en que la declaración operará únicamente a futuro.

En segundo lugar encontramos la figura de la revisión de oficio de los actos nulos, en cuyo caso, si un acto se encuentra viciado en razón de las causales ya expuestas *ad supra*, y siempre que estos actos no generen derechos subjetivos o afecten intereses legítimos, podrán ser revocados y subsanados en cualquier momento en sede administrativa, por la misma autoridad que los dictó o por su superior jerárquico.

## 8. Perú

La República del Perú (Perú) posee como órgano de control a la **Contraloría General de la República del Perú** (CGR Perú). Este órgano, según lo señala la Constitución Política del Perú de 1993 es *“una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. **Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control**”<sup>23</sup>.*

El reconocimiento, organización y atribuciones de la CGR Perú, además de su Carta Fundamental, en la Ley N° 27.785 *“Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”* (Ley 27785), en la Ley N° 30.742 que *“Contiene normas y disposiciones requeridas para el fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, con la finalidad de modernizar, mejorar y asegurar el ejercicio oportuno, efectivo y eficiente del control gubernamental”* (Ley 30742).

Respecto a sus atribuciones, éstas se encuentran en el artículo 22 de la Ley 27785, de la cual destacamos las siguientes:

- “b) Ordenar que los órganos del Sistema realicen las acciones de control que a su juicio sean necesarios o ejercer en forma directa el control externo posterior sobre los actos de las entidades.*
- d) Disponer el inicio de las acciones legales pertinentes en forma inmediata, por el Procurador Público de la Contraloría General o el Procurador del Sector o el representante legal de la entidad examinada, en los casos en que en la ejecución directa de una acción de control se encuentre daño económico o presunción de ilícito penal.*
- b) Aprobar el Plan Nacional de Control y los planes anuales de control de las entidades.*
- i) Efectuar las **acciones de control ambiental y sobre los recursos naturales, así como sobre los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación**, informando semestralmente sobre el resultado de las mismas y sobre los procesos administrativos y judiciales, si los hubiere, a las comisiones competentes del Congreso de la República*
- j) Emitir opinión previa vinculante sobre adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios u obras, que conforme a ley tengan el carácter de secreto militar o de orden interno exonerados de Licitación Pública, Concurso Público o Adjudicación Directa.*

---

<sup>23</sup> Art. 82 de la Constitución Política del Perú de 1993.

*k) Otorgar autorización previa a la ejecución y al pago de los presupuestos adicionales de obra pública, y de las mayores prestaciones de supervisión en los casos distintos a los adicionales de obras, cuyos montos excedan a los previstos en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y su Reglamento respectivamente, cualquiera sea la fuente de financiamiento.*

*l) Informar previamente sobre las operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado, inclusive los proyectos de contrato, que en cualquier forma comprometa su crédito o capacidad financiera, sea que se trate de negociaciones en el país o en el exterior.*

*p) Recibir, registrar, examinar y fiscalizar las Declaraciones Juradas de Ingresos y de Bienes y Rentas que deben presentar los funcionarios y servidores públicos obligados de acuerdo a Ley.*

*u) Establecer los procedimientos para que los titulares de las entidades rindan cuenta oportuna ante el Órgano Rector, por los fondos o bienes del Estado a su cargo, así como de los resultados de su gestión*

*y) Regular el procedimiento, requisitos, plazos y excepciones para el ejercicio del control previo externo a que aluden los literales j), k) y l) del presente artículo, así como otros encargos que se confiera al organismo Contralor, emitiendo la normativa pertinente que contemple los principios que rigen el control gubernamental”.*

Cabe señalar que el mismo artículo 22 señala que del gran catálogo de atribuciones que posee este órgano de control, aquellas no son taxativas, de modo tal que quedan comprendidas las demás que señala esta ley y otras disposiciones legales.

Como puede apreciarse de algunas disposiciones, este órgano posee algunas atribuciones diversas que es necesario destacar. **Así, podemos señalar que en primacía ejerce un control fiscal sobre la administración, no obstante, posee algunas atribuciones que le permiten ejercer un control de legalidad previo, en los casos señalados en los literales j), k) y l) ya citados. Asimismo, tiene la facultad de ejercer las acciones de control ambiental y sobre los recursos naturales de Perú.**

Ahora bien, en principio -y según exponen algunos autores<sup>24</sup>- se puede señalar que el control de los actos de administración pública se realiza a través de dos vías:

- Por la vía administrativa, bajo lo dispuesto en la Ley N° 27.444 del Procedimiento Administrativo General (Ley 27.444), y

---

<sup>24</sup> Moreno, G. Lady (2007). “El control jurisdiccional de los actos de la administración pública: el contencioso administrativo”. [Tesis para optar al título de abogado, Universidad Nacional de Trujillo].

- Por la vía jurisdiccional, que da lugar al Derecho Procesal Administrativo y al Derecho Procesal Constitucional.

Según el Manual sobre el texto único ordenado de la Ley 27.444, la *“revisión del acto administrativo comprende el análisis y la revisión de aspectos formales y procedimentales que se ha seguido para su emisión, así como el contenido del acto para que no vulnere un derecho de los administrados y el interés público”*.

Lo anterior se debe observar junto a lo dispuesto al artículo 9 de la Ley 27.444, al señalar que respecto a la presunción de validez de los actos administrativos que todo acto *“se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda”*.

Respecto a la vía administrativa, la Ley 27.444 contempla diversos mecanismos para impugnar los actos administrativos que adolecen de vicios, siendo ellos la nulidad -de oficio o a petición de parte- y la revocación.

La nulidad deberá ser conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. En el caso de que no exista subordinación jerárquica, la nulidad deberá ser declarada por la misma autoridad que dictó el acto viciado.

Los efectos de la declaración de nulidad administrativa del acto serán -por regla general- declarativos y retroactivos a la fecha del acto. Excepcionalmente, en el caso de que el acto haya generado derechos adquiridos de buena fe a terceros, operará a futuro.

Como segunda vía de control de los actos de la administración se encuentra la vía jurisdiccional, reconocida en virtud de la Ley N° 27.584 y el Decreto Supremo N°011-2019-JUS que promulga el *“Texto único ordenado de la ley que regula el proceso contencioso administrativo”*, en las que en su artículo 5°, referente a las pretensiones que pueden exigir las partes, señala en su primer numeral *“La declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de los actos administrativos”*.

En consecuencia, la revisión de legalidad de los actos de la administración del estado en Perú se encuentra limitadas a estas situaciones de control posterior, siendo limitadas las oportunidades en que el órgano de control fiscal puede actuar *ex ante*.

## 9. Uruguay

La República Oriental del Uruguay (Uruguay) posee como órgano de control al **Tribunal de Cuentas** (TCR Uruguay). Este órgano, se autodescribe como “*la Entidad Superior que, con autonomía técnica, orgánica y funcional y en cumplimiento de la Constitución y las leyes de la República, ejerce el contralor de la Hacienda Pública en beneficio directo de la Sociedad*”<sup>25</sup>.

El órgano tiene su reconocimiento en la Constitución de la República de Uruguay (CRU) y sus competencias se encuentran establecidas tanto en su Carta Magna como en la Ley N°17.673 del 21 de julio de 2003 y la Ley de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF)

La CRU se refiere al TDC señalando que *la **vigilancia en la ejecución de los presupuestos** y la función de contralor de toda gestión relativa a la Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de Cuentas*<sup>26</sup>”.

Luego, es necesario hacer presente las competencias que otorga el artículo 211 de la CRU al TCR Uruguay. Así, a pesar de ser una entidad de control financiero, establece un modo de control preventivo:

“*Compete al Tribunal de Cuentas (...):*

*B. Intervenir **preventivamente en los gastos y los pagos**, conforme a las normas reguladoras que establecerá la ley y al solo efecto de certificar su legalidad, haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes. Si el ordenador respectivo insistiera, lo comunicará al Tribunal sin perjuicio de dar cumplimiento a lo dispuesto. Si el Tribunal de Cuentas, a su vez, mantuviera sus observaciones, dará noticia circunstanciada a la Asamblea General, o a quien haga sus veces, a sus efectos”*

Por su lado, la TOCAF señala diversas competencias de este órgano en toda la amplitud de este cuerpo normativo. No obstante, las competencias generales del órgano se encuentran detalladas en el artículo 111 de la TOCAF, que señala lo siguiente:

“*El sistema de control externo de los actos y la gestión económico-financiero estará encabezado por el Tribunal de Cuentas, al cual corresponderá:*

---

<sup>25</sup> Véase: <https://www.tcr.gub.uy/institucional.php>

<sup>26</sup> Artículo 228 de la Constitución de la República de Uruguay.

1) *Dictaminar e informar en materia de presupuestos a solicitud expresa de la Asamblea General o de cualquiera de sus Cámaras, cuando se trate el Presupuesto Nacional y preceptivamente sobre los presupuestos de los entes industriales y comerciales del Estado y Gobiernos Departamentales (artículo 211, literal a), 221 y 225 de la Constitución de la República).*

2) ***Intervenir preventivamente en los gastos y en los pagos a realizar por Entidades Estatales al solo efecto de certificar su legalidad pudiendo cometer dicha intervención en la forma que determine mediante ordenanzas (literal B) del artículo 211 de la Constitución de la República).***

3) *Dictaminar e informar sobre los balances de ejecución presupuestal y rendiciones de cuentas que deben formular el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, así como los estados de situación, de resultados y de ejecución presupuestal, que formulen los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (artículo 211, literal C) de la Constitución de la República).*

4) *Dictaminar e informar sobre los estados y balances que formulen los Organismos, Servicios o Entidades no estatales que perciban fondos públicos o administren bienes del Estado, en las condiciones que establezcan las normas respectivas.*

5) *Visar previamente a su publicación los estados periódicos que por lo menos una vez al año deben formular y dar a conocer los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, de conformidad con el artículo 191 de la Constitución de la República.*

6) *Coordinar con la Auditoría Interna de la Nación y con las Unidades de Auditoría Interna de los Organismos comprendidos en los artículos 220 y 221 de la Constitución de la República y de los Gobiernos Departamentales, la planificación de las auditorías de dichos órganos de control.*

*Y, en general, controlar toda gestión relativa a la Hacienda Pública observando y denunciando ante quien corresponda, las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad informando en cuanto fuere pertinente, respecto a las acciones en casos de responsabilidad.”*

Como se puede apreciar, del catálogo de normativas presentes en este articulado, **no se vislumbra posibilidad de un control de legalidad general que pueda realizar el TCR Uruguay**. No obstante lo anterior, en materia de control presupuestario y de gasto público, sí posee posibilidad de ejercer un control de legalidad previo, tal como se señala en el segundo numeral del artículo recién citado.

El control de los actos de la administración del estado queda radicado, por regla general, al ámbito jurisdiccional. Así, la doctrina señala que *“Al poder Judicial corresponde de principio la función jurisdiccional y, por lo tanto, tiene a su cargo los contenciosos administrativos con excepción del anulatorio, que la Constitución asigna al Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>27</sup> (en adelante TCA)<sup>28</sup>”*.

---

<sup>27</sup> Regulado en el artículo 309 de la Constitución de Uruguay, que señala: *“El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo conocerá de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder.*

*La jurisdicción del Tribunal comprenderá también los actos administrativos definitivos emanados de los demás órganos del Estado, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados.*

*La acción de nulidad sólo podrá ejercitarse por el titular de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo, violado o lesionado por el acto administrativo”.*

<sup>28</sup> Rotondo, F. (2018). Actos de la Administración Uruguaya y su control jurisdiccional anulatorio.



## 10. Venezuela

Uno de los órganos de control de la República Bolivariana de Venezuela (Venezuela) es la **Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela** (CGR Venezuela), que es el órgano constitucionalmente autónomo, integrante del Poder Ciudadano y rector del Sistema Nacional de Control Fiscal, al servicio del Estado y del pueblo venezolano para velar por la buena gestión y el correcto uso del patrimonio público<sup>29</sup>.

La CGR Venezuela se encuentra definida y facultada en la Constitución de Venezuela y en diversos cuerpos normativos, que se han ido dictando a través de los años, siendo el más importante la “*Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal*”, del 23 de diciembre de 2010 (LOC Contraloría).

En lo que respecta al reconocimiento dado en la Carta Fundamental, esta se encuentra dada en la Sección cuarta, que en su artículo 287 señala:

*“La Contraloría General de la República es el órgano **de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.** Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, y orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetas a su control.”*

Luego, este mismo texto fundamental se refiere a sus facultades en el artículo 289:

*“Son atribuciones de la Contraloría General de la República:*

*1. Ejercer el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como las operaciones relativas a los mismos, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos, en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley.*

*2. Controlar la deuda pública, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley.*

---

<sup>29</sup> Definición extraída de: <https://www.cgr.gob.ve/contenido/045>

3. *Inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control; practicar fiscalizaciones, disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público, así como dictar las medidas, imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley.*
4. *Instar al Fiscal o a la Fiscal de la República a que ejerzan las acciones judiciales a que hubiere lugar con motivo de las infracciones y delitos cometidos contra el patrimonio público y de los cuales tenga conocimiento en el ejercicio de sus atribuciones.*
5. *Ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetos a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes.*
6. *Las demás que establezcan esta Constitución y la ley.”*

Cabe destacar que los actos de control fiscal interno de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana están bajo las competencias de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, la que debe actuar en coordinación con la CGR Venezuela y las diversas unidades de auditoría interna<sup>30</sup>.

La LOC Contraloría, por su lado, reitera la definición de este órgano otorgada por la Carta Fundamental en sus primeros artículos, señalando en el inciso 2º artículo 2:

*“La Contraloría, en el ejercicio de sus funciones, verificará la **legalidad**, exactitud y sinceridad, así como la eficacia, economía, eficiencia, calidad e impacto de las operaciones y de los resultados de la gestión de los organismos y entidades sujetos a su control<sup>31</sup>”.*

---

<sup>30</sup> Asimismo, cabe destacar que el control que ejerce este organismo es eventual. Un fallo del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela concluyó que “respecto al control interno de los entes descentralizados funcionalmente adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Defensa, compete a sus “respectivas Unidades de Auditoría Interna y en el supuesto de que tales entes no cuenten con dichas unidades de control, se aplicará lo previsto en el transcrito Parágrafo Único del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, es decir, corresponderá al órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal, previo examen del caso concreto, autorizar que las funciones de los mismos sean ejercidos por aquel que tiene atribuido el control interno del órgano de adscripción, esto es, por la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional”. Véase en:

<https://accesoalajusticia.org/control-fiscal-en-la-fuerza-armada-nacional-bolivariana/#:~:text=La%20Contralor%C3%ADa%20General%20de%20la%20Fuerza%20Armada%20Nacional%20Bolivariana%20es,un%20control%20fiscal%20interno%20especializado>.

<sup>31</sup> Destacando que el control de legalidad se encuentra regulado dentro del Título III de esta ley, referido al Sistema Nacional de Control Fiscal.

Cabe destacar que -según lo destaca la doctrina-, el ejercicio de la función de control está atribuida como función propia a los órganos que ejercen el Poder Ciudadano, en particular a la CGR Venezuela, pero esto no implica que sea una atribución exclusiva y excluyente de este órgano, sino que los otros órganos estatales pueden y deben ejercer la función de control<sup>32</sup>.

Por último, se debe destacar que en Venezuela, el mayor control de los actos administrativos lo ejercerá la jurisdicción contencioso administrativa, derivado del principio de especialidad que la doctrina define como “*el conjunto de órganos judiciales encargados de controlar la legalidad y la legitimidad de la actividad administrativa, en particular, de los actos administrativos, hechos y relaciones jurídico administrativas, los cuales están integrados dentro del Poder Judicial, apartándose el sistema venezolano del sistema francés*”<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Brever-Carías, A. (2017) “*El control de la actividad administrativa en el derecho venezolano*”.

<sup>33</sup> Ídem.

### **III. Criterios y sistematización de la normativa aplicable en las EFS de América del Sur.**

Para efectos de establecer comparaciones objetivas respecto al rol fiscalizador de las EFS y lograr determinar las fortalezas y debilidades de estas entidades, se ha propuesto en este trabajo establecer ciertos criterios para lograr una base de comparación entre los diversos órganos fiscalizadores, especialmente teniendo en consideración la diversidad normativa que presenta el presente informe.

Los criterios que han sido establecidos en el presente informe son los siguientes:

- a. Análisis de la entidad y su nivel de autonomía.
- b. Análisis de su regulación y su objetivo principal.
- c. Análisis competencial.

Todos estos criterios serán evaluados independientemente de los otros, y para efectos de dar un orden a la información recopilada se realizarán diversas tablas para lograr una mejor ilustración.

Debido a la extensión de los cuadros, las siguientes tablas serán dispuestas en la página siguiente y en un formato horizontal, para así otorgar mayor espacio para la descripción de los criterios indicados.

**a. Análisis de la entidad y su nivel de autonomía**

<b>País</b>	<b>Entidad fiscalizadora</b>	<b>Reconocimiento de su Autonomía</b>	<b>Rendición de cuenta</b>	<b>Tipo de autonomía</b>	<b>Elección de su máxima autoridad</b>	<b>Duración de la máxima autoridad en el cargo</b>	<b>Remoción de la máxima autoridad</b>	<b>¿Depende de otro órgano?</b>
Argentina	Auditoría General de la Nación	Constitucional	Sí, a la Cámara Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas	Funcional y financiera	Congreso Nacional	8 años, con posibilidad de reelección	Sí, por incumplimientos graves o manifiesto incumplimiento de deberes	Sí, del Congreso Nacional
Bolivia	Contraloría General del Estado de Bolivia	Constitucional	Sí, a la Asamblea Legislativa Plurinacional	Funcional, financiera, administrativa y organizativa	Asamblea Legislativa Plurinacional	6 años, sin posibilidad de reelección	No se contempla expresamente	No.
Brasil	Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil	Infra constitucional	Sí, al Congreso Nacional	Administrativa Financiera, y Organizacional <sup>34</sup>	Congreso Nacional (2/3) y el Presidente de la República (1/3)	Vitalicios.	Únicamente por sentencia judicial.	Sí, del Congreso Nacional.
Colombia	Contraloría General de la	Constitucional	Sí, Auditor General	Administrativa y financiera	Congreso en <i>pleno</i>	“Periodo igual al del	No se contempla expresamente	No.

<sup>34</sup> Las autonomías financieras y organizacional son a través de la indicativa de propuestas legislativas dirigidas al Congreso Nacional.

	República de Colombia					Presidente de la República”, sin posibilidad de reelección.		
Chile	Contraloría General de la República de Chile	Constitucional	Anualmente en Cuenta Pública al Presidente de la República y al Congreso Nacional.	Funcional y organizativa	Presidente de la República con acuerdo del Senado	8 años, sin posibilidad de reelección.	Presidente de la República, previo juicio de amovilidad.	No
Ecuador	Contraloría General de la República del Ecuador	Constitucional y Legal	Anualmente, a través del informe final y el informe anual al Presidente de la República y a la Asamblea Nacional.	Administrativa, presupuestaria <sup>35</sup> , financiera y organizativa.	Consejo de Participación Ciudadana y Control y posesionado por la Asamblea Nacional del Ecuador	5 años.	Sí, previo enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional	No <sup>36</sup> .
Paraguay	Contraloría General de la República de Paraguay	Constitucional	Anualmente al Ministerio de Hacienda, que pondrá a	Administrativa y funcional	Cámara de Diputados, candidatos propuestos	5 años, con posibilidad de reelección por una vez	Sí, previo juicio político.	No. Es un órgano <i>extrapoder</i> que no depende de ningún

<sup>35</sup> Aunque se destaca la autonomía presupuestaria, cabe destacar que el presupuesto que goza se encuentra financiado por: (i) La asignación que se le otorga a través del Presupuesto General del Estado, y (ii) Los recursos autogestionados.

<sup>36</sup> Con todo, el artículo 204 de la Constitución del Ecuador, en su inciso 3º, señala que la Contraloría General del Estado del Ecuador forma parte de la Función de Transparencia y Control Social, juntamente con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la Defensoría del Pueblo. De esta manera, se conforma una instancia de coordinación para el cumplimiento de las funciones señaladas en la Carta Fundamental.

			disposición al Poder Ejecutivo y Congreso Nacional.		por Cámara de Senadores.			organismo del Estado.
Perú	Contraloría General de la República del Perú	Constitucional	Está sometida a la fiscalización del Congreso, el que incluso aprueba su presupuesto.	Funcional, económica, administrativa y financiera.	Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo.	7 años, no hace mención expresa a reelección.	Sí, por el Congreso con motivo de <i>falta grave</i> .	No expresamente, pero indirectamente es dependiente del Congreso
Uruguay	Tribunal de Cuentas de Uruguay	Constitucional	No.	Funcional	Corresponde a la Asamblea General	Cesan cuando la Asamblea General elija los miembros para el nuevo periodo. Pueden ser reelectos	Sí, previa acusación de la Cámara de Representantes por violación a la CPR u otros delitos graves	Por regla general, no. Financieramente depende del Ejecutivo, que puede modificar el presupuesto al ente con aprobación del Poder Legislativo.
Venezuela	Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.	Constitucional	Anualmente a la Asamblea Nacional	Administrativa, organizativa, orgánica y funcional	Corresponde a la Asamblea Nacional.	7 años.	Sí, por parte del Legislativo, si incurre en ciertas causales.	Por regla general no.

**b. Análisis de su regulación y su objetivo principal.**

País	Entidad fiscalizadora	Regulación	Objetivo principal
Argentina	Auditoría General de la Nación	Constitucional y legal	Asistencia técnica al control fiscal y control de legalidad
Bolivia	Contraloría General del Estado de Bolivia	Constitucional, legal y reglamentario.	Control externo general, asimismo control fiscal
Brasil	Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil	Constitucional y legal	Fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de los órganos y entidades públicas del país en cuanto a la legalidad, legitimidad y economía.
Colombia	Contraloría General de la República de Colombia	Constitucional y legal	Control fiscal y el control de resultado de la administración
Chile	Contraloría General de la República de Chile	Constitucional y legal	Control fiscal y de legalidad.
Ecuador	Contraloría General de la República del Ecuador	Constitucional y legal	Control fiscal
Paraguay	Contraloría General de la República de Paraguay	Constitucional y legal	Control fiscal
Perú	Contraloría General de la República del Perú	Constitucional y legal	Control fiscal y de legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado.
Uruguay	Tribunal de Cuentas de Uruguay	Constitucional y legal	Control fiscal
Venezuela	Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.	Constitucional y legal	Control fiscal



### c. Análisis competencial.

País	Entidad fiscalizadora	¿Realiza Auditoría? Tipo	Control anterior o posterior
Argentina	Auditoría General de la Nación	Financieras, de legalidad y de gestión.	Control posterior.
Bolivia	Contraloría General del Estado de Bolivia	Financiero y de gestión	Control posterior.
Brasil	Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil	Financiera, control de legalidad en casos precisos.	Control posterior y preventivo.
Colombia	Contraloría General de la República de Colombia	Financiera y de resultado (este último comprende las de desempeño y de cumplimiento).	Control posterior y preventivo.
Chile	Contraloría General de la República de Chile	Legalidad y Financiera	Control anterior o preventivo en materia de legalidad. Control posterior en materia fiscal.
Ecuador	Contraloría General de la República del Ecuador	Financiera, Gubernamental, Gestión, Ambiental, Obras Públicas.	Control posterior.
Paraguay	Contraloría General de la República de Paraguay	Financiera, administrativa, operativas y de gestión.	Control posterior.
Perú	Contraloría General de la República del Perú	Financiera, presupuestario y ambiental	Por regla general, control posterior <sup>37</sup> .

<sup>37</sup> Esto, en razón de que existe el artículo 22 letra k) de la Ley N°27.785, le otorga la atribución de emitir una opinión previa vinculante sobre ciertos tipos adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios u obras.



Av. Presidente Riesco 5335, oficina 303, Las Condes, Santiago de Chile  
Teléfono: +56 22 605 7706 / [www.iccabogados.cl](http://www.iccabogados.cl)

Uruguay	Tribunal de Cuentas de Uruguay	Financiero y presupuestario	Control posterior y previo
Venezuela	Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.	Financiero y de gestión.	Control posterior.

#### IV. Acción Climática y Política Pública

##### 1. Evolución de la política pública internacional en materia de cambio climático.

Aunque no es el objeto de la presente consultoría analizar el Derecho Ambiental internacional en materia de cambio climático, para entender las políticas nacionales en cambio climático y su fiscalización, resulta esencial revisar los principales hitos y tratados internacionales en esta materia.

##### 1.1 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992)

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC), del año 1992 y que entró en vigor el 21 de marzo de 1994<sup>38</sup>, corresponde al hito esencial de la acción climática a nivel internacional, ya que reconociendo los efectos del cambio climático y su naturaleza global que requiere de la “*cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas, sus capacidades respectivas y sus condiciones sociales y económicas*”<sup>39</sup>, establece como objetivo en su artículo 2° “*la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático*”. Para ello, y sin perjuicio de los instrumentos jurídicos que adopte a Conferencia de las Partes, el artículo 4° estableció una serie de compromisos para los países firmantes, los cuales apuntan básicamente a inventariar las respectivas emisiones de GEI y a formular y promover medidas conducentes a la reducción de los GEI bajo las lógicas del “*soft law*”, esto es, compromisos no vinculantes o programáticos, diferenciando a los países desarrollados de los “en desarrollo”.

Un mecanismo fundamental establecido por la CMCC, correspondió a la “*Conferencia de las Partes*”<sup>40</sup>, la cual “*en su calidad de Órgano supremo de la presente Convención, examinará regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes y, conforme a su mandato, tomara las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención*”.

---

<sup>38</sup> Véase: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>

<sup>39</sup> Preámbulo CMCC

<sup>40</sup> Artículo 7° CMCC

De esta forma, y aun tratándose de un instrumento que podríamos denominar “*soft law*”, estableció un mecanismo, a través de la conferencia de las partes, que permite establecer a futuro otros instrumentos de carácter más vinculantes.

## 1.2 El Protocolo de Kioto (1997)

El Protocolo de Kioto, corresponde también a un tratado internacional, adoptado por la Conferencia de las Partes del CMCC en 1997, y que entró en vigor el 16 de febrero de 2005. A diferencia de la CMCC, este protocolo sí estableció compromisos cuantificados de limitación o reducción de las emisiones como un porcentaje del nivel del año o período base, pero solo respecto a los países del denominado Anexo B, esto es, países desarrollados, no existiendo compromisos de reducción de emisiones para los países “*en desarrollo*”. Ello, basado justamente en el principio de “*responsabilidades comunes pero diferenciadas*”, pero que generó un problema en relación a la forma cómo hacer vinculantes las obligaciones de reducción de GEI para los países en desarrollo, cuestión que debió ser negociada en el Acuerdo de París el año 2015.

## 1.3 Acuerdo de París (2015)

El Acuerdo de París, adoptado también por la Conferencia de las Partes de la CMCC, el 12 de diciembre de 2015 y que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016<sup>41</sup>, sin perder la aplicación del principio de las “*responsabilidades comunes pero diferenciadas*”<sup>42</sup>, adoptó una estrategia distinta a la del Protocolo de Kioto, que había establecido obligaciones vinculantes para los países desarrollados en el texto del mismo tratado. En efecto, y con el objeto mencionado en el artículo 2° de “*mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales*”, las partes del Acuerdo en el artículo 4° “*se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible ... para alcanzar un equilibrio entre las **emisiones** antropógenos por las fuentes y la **absorción** antropógeno por los sumideros en la segunda mitad del siglo...*”.

---

<sup>41</sup> <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris>

<sup>42</sup> Art 2° numeral 2 del Acuerdo de París: “El presente acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”

Este equilibrio apunta a la llamada “*carbono neutralidad*”, la cual incluye tanto la reducción de las emisiones de GEI como la absorción de los GEI, o sea la compensación que la absorción pueda realizar en las emisiones, con miras a la señalada “*carbono neutralidad*”, lo cual debería verificarse al 2050.

Con esta finalidad, y de acuerdo a lo señalado en el segundo numeral del mencionado artículo 4º, “*cada parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas **contribuciones determinadas a nivel nacional** que tenga previsto efectuar. Las partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones*”<sup>43</sup>.

De esta forma, la obligación vinculante del protocolo de Kioto en cuanto a reducir las emisiones de GEI por parte solo de los países desarrollados, se transforma a través del Acuerdo de París, **en la obligación de todos los países, desarrollados y en desarrollo, que hayan ratificado el señalado acuerdo, de establecer cada cinco años su “Contribución Nacional Determinada” (NDC)**. De esta forma, se desplaza la obligación de reducción que había quedado en el texto del Protocolo de Kioto a la discusión interna de cada país, de acuerdo a ciertos estándares mencionados en el mismo tratado.

Para los efectos de esta Consultoría, resultan de especial importancia los numerales, 3, 8, 13 y 14 del señalado artículo 4º:

3. “*La contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte **representará una progresión** con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales*”.

“8. *Al comunicar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, todas las Partes **deberán proporcionar la información necesaria a los fines de la claridad, la transparencia y la comprensión**, con arreglo a lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en 4 toda decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo*”.

---

<sup>43</sup> De acuerdo al numeral 9 del artículo 4º del AP, “*cada parte deberá comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años ...*”.

*“13: Las Partes deberán rendir cuentas de sus contribuciones determinadas a nivel nacional. Al rendir cuentas de las emisiones y la absorción antropógenas correspondientes a sus contribuciones determinadas a nivel nacional, las Partes **deberán promover la integridad ambiental, la transparencia, la exactitud, la exhaustividad, la comparabilidad y la coherencia** y velar por que se evite el **doble cómputo**, de conformidad con las orientaciones que apruebe la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo”.*

*“14: En el contexto de sus contribuciones determinadas a nivel nacional, al consignar y aplicar medidas de mitigación respecto de las emisiones y absorciones antropógenas, las Partes deberían tener en cuenta, cuando sea el caso, **los métodos y orientaciones que existan en el marco de la Convención**, a la luz de lo dispuesto en el párrafo 13 del presente artículo”.*

Finalmente, cabe también resaltar el artículo 5º, el cual resulta fundamental para la finalidad de la “*carbono neutralidad*” en relación a la absorción:

*1. “Las Partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero a que se hace referencia en el artículo 4, párrafo 1 d), de la Convención, incluidos los bosques.*

*2. Se alienta a las Partes a que adopten medidas para aplicar y apoyar, también mediante los pagos basados en los resultados, el marco establecido en las orientaciones y decisiones pertinentes ya adoptadas en el ámbito de la Convención respecto de los enfoques de política y los incentivos positivos para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques, y de la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques, y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo, así como de los enfoques de política alternativos, como los que combinan la mitigación y la adaptación para la gestión integral y sostenible de los bosques, reafirmando al mismo tiempo la importancia de incentivar, cuando proceda, los beneficios no relacionados con el carbono que se derivan de esos enfoques”.*

## **2. Políticas públicas nacionales en materia de cambio climático**

De acuerdo al análisis efectuado de la política pública internacional para la acción climática, es justamente el Acuerdo de París el tratado que conecta la dimensión internacional con la nacional, generando mecanismos vinculantes desde los países a través de las NDC y que además han de cumplir con determinados estándares del Acuerdo de París.

De esta forma, los países, ya sea desarrollados o en desarrollo, que haya ratificado el Acuerdo de París, han de generar su NDC y actualizarla, para lo cual han de establecer sus respectivas políticas públicas que apunten a la forma como se genere la señalada NDC. Evidentemente, y en forma soberana, cada país ha de generar distintas regulaciones, ya sea constitucionales, legales o reglamentarias, que permitan cumplir con este compromiso internacional. La forma cómo cada país cumple este compromiso, y los resguardos técnicos y jurídicos que permiten que el mencionado compromiso cumpla además con los estándares de la NDC ya mencionados, resultan de fundamental importancia, en términos de que es justamente respecto a este marco legal, y con el respaldo del Acuerdo de París, que las EFS pueden y deben desarrollar su rol fiscalizar.

Es por ello que resulta fundamental el análisis de la política nacional de acción climática de cada uno de los países miembros de EFSUR, cobrando especial relevancia los países que contemplan leyes de cambio climático y cómo estas establecen los mecanismos conducentes a la NDC y carbono neutralidad al 2050, como por ejemplo leyes marco de cambio climático y estrategias de largo plazo (LTS).

## 2.1 Argentina

Con fecha 20 de diciembre de 2019, Argentina publicó la Ley N° 27.520 de “Presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global” como una ley marco que “*permite garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación al cambio climático*”<sup>44</sup> y que incluye definiciones y principios y una gobernanza transversal para la acción climática.

El instrumento que se utiliza es el “*Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático*”<sup>45</sup>, el cual contempla como mecanismo primordial el “Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático” como “*instrumento para el diagnóstico y desarrollo de planes de respuesta al cambio climático en las diferentes jurisdicciones y para garantizar la robustez y transparencia del inventario nacional de gases de efecto invernadero y monitoreo de medidas de mitigación*”<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Artículo 1° Ley 27.520 República Argentina.

<sup>45</sup> Artículo 16 Ley 27.520 República Argentina.

<sup>46</sup> Artículo 17 Ley 27.520 República Argentina.

Como mecanismo financiero fundamental, se establece en el artículo 29 que “*el presupuesto de la Administración Pública Nacional de cada año incorporará el crédito presupuestario necesario para el cumplimiento de la presente ley*”.

**Esta ley no menciona ni la NDC ni la meta de carbono neutralidad. Sin embargo, se establece en su artículo 6° que la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable corresponde a la autoridad de aplicación nacional de la CMCC, del Protocolo de Kioto y del Acuerdo de París.** Con todo, el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático de 2022, menciona la NDC de Argentina<sup>47</sup>.

## 2.2 Bolivia

Aunque Bolivia no tiene una ley específica para la acción climática, su Ley N° 300 del 2012 “*Ley marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien*” establece como principio la “*justicia climática*”<sup>48</sup> y una regulación en su artículo 32 para el “*desarrollo integral en cambio climático*” para “*establecer políticas, estrategias, planes, mecanismos organizativos, institucionales, técnicos y legales para la mitigación y adaptación al cambio climático y desarrollo de medidas de respuesta efectivas a sus impactos en armonía y equilibrio con la Madre Tierra*”. En relación a los mecanismos financieros, se señala que “*Todos los planes y programas de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero, estarán enfocados en la no mercantilización de las funciones ambientales de los componentes de la Madre Tierra, por lo que no incluirán mecanismos de financiamiento asociados a los mercados de carbono*” y que “*El Estado impulsará que los recursos financieros de los fondos orientados al cambio climático, estén destinados al manejo integral y sustentable de todos los componentes de la Madre Tierra, promoviendo la capacidad de sostenimiento y adaptación de los sistemas de vida*”.

La autoridad plurinacional de la madre tierra, de conformidad al artículo 53, ha de “*Formular e implementar la política y el Plan Plurinacional de Cambio Climático para Vivir Bien en coordinación y articulación con los ministerios y otras entidades del Órgano Ejecutivo ...*”. En la señalada ley, se establece

---

<sup>47</sup> Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático, Argentina 2022, p. 29. En [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnaymcc\\_2022\\_-\\_vf\\_resol.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnaymcc_2022_-_vf_resol.pdf) “Asimismo, resulta el documento clave mediante el cual el país detalla los medios y acciones a llevar a cabo para alcanzar las metas de adaptación y mitigación detalladas en la Segunda Contribución Nacional Determinada y su actualización, presentadas por la República Argentina ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 2020 y 2021, respectivamente”

<sup>48</sup> Artículo 4 Ley N° 300, 2012, Estado Plurinacional de Bolivia.



un mecanismo para la mitigación y otro para la adaptación, en los artículos 55 y 56 respectivamente.

**Esta ley, previa al Acuerdo de París, como es obvio, no menciona ni la NDC ni metas de carbono neutralidad.**

### 2.3 Brasil

En el caso de Brasil, este país, aunque tiene una ley específica, la N° 12.187 que “*establece la política nacional de cambio climático y establece otras medidas*”, ella es del año 2009, por lo tanto, es previa al Acuerdo de París. Con todo, su artículo 5° establece como “lineamientos de la Política Nacional de Cambio Climático”, los “*compromisos asumidos por Brasil en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y otros documentos sobre cambio climático de los que se convierta en signatario*”.

Esta ley establece como su principal mecanismo la señalada política, estableciendo sus principios, objetivos, lineamientos e instrumentos, tanto en mitigación como adaptación, y una variedad importante de mecanismos financieros, incluyendo líneas de crédito de instituciones financieras oficiales (artículo 8°), el mercado brasileño de reducción de emisiones (artículo 9°), medidas fiscales y tributarias, entre otras. La ley 12.114 de 2009 estableció el Fondo Nacional sobre Cambio Climático<sup>49</sup>.

Cabe señalar que, con fecha 5 de junio de 2023, mediante el Decreto N°11.550, se restableció el Comité Interministerial sobre el Cambio Climático (CIM). Su objetivo es supervisar la implementación de las acciones y políticas públicas en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal relacionadas con la Política Nacional sobre Cambio Climático. Entre sus funciones, se encuentra articular y definir líneas de acción, a nivel federal, relacionadas con los objetivos, directrices e instrumentos establecidos en la Ley N°12.187<sup>50</sup>, así como “*Coordinar la elaboración, implementación*

---

<sup>49</sup> Además, el 10 de mayo de 2016, la Ordenanza Ministerial N°150/2016 del Ministerio del Medio Ambiente, instaló el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNA) del Gobierno Federal de Brasil. Este Plan fue elaborado en el ámbito del Grupo Ejecutivo del Comité Interministerial del Cambio Climático, entre 2013 y 2016. El PNA está alineado con el Plan Nacional de Cambio Climático, con los planes sectoriales de mitigación y adaptación y con las decisiones de adaptación asumidas por Brasil en el ámbito de la CMCC. Adicionalmente, Brasil cuenta con un Sistema de Registro Nacional de Emisiones (SIRENE), el cual fue instituido mediante Decreto N°9.172 del 2017.

<sup>50</sup> Artículo 2° N° I del Decreto N°11.550, 2023.

y seguimiento de los planes sectoriales de mitigación y adaptación en el marco de la PNMC, de las contribuciones nacionalmente determinadas, incluidas sus respectivas metas, medios de implementación e instrumentos de monitoreo, presentación de informes y verificación<sup>51</sup>”, entre otros.

## 2.4 Colombia

Al igual que Chile, Colombia contempla una de las leyes más completas y actualizadas en cambio climático, la ley N° 2.169 del año 2021, la cual tiene por objeto “establecer metas y medidas mínimas para alcanzar la carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono en el país en el corto, mediano y largo plazo, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por la República de Colombia en la materia”<sup>52</sup>.

Tal como lo indica el objeto de esta ley, **la misma incluye en forma explícita y vinculante el compromiso de carbono neutralidad al 2050, así como sus compromisos actuales y futuros de sus NDC en su artículo 5<sup>o</sup>**<sup>53</sup>, además de metas en materia de adaptación en su artículo 6°. Todo ello acompañado de medidas transversales y sectoriales, así como medidas para la promoción y desarrollo de los mercados de carbono en términos de reporte y registro nacional de reducción de las emisiones y remoción de gases de efecto invernadero (artículos 16 y 17), en el marco de la Política Nacional de Cambio Climático.

Con respecto a los avances de política relacionados con la adaptación y mitigación al cambio climático y la disminución de las emisiones de GEI, es importante mencionar el Documento CONPES 3700 aprobado el 2011, que estableció la estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en el país, y en el que se plantearon una

---

<sup>51</sup> Artículo 2° N° IV del Decreto N°11.550, 2023.

<sup>52</sup> Artículo 1° Ley 2.169 2021 República de Colombia.

<sup>53</sup> ARTÍCULO 5. “Metas en materia de mitigación. Las metas nacionales de mitigación de GEI a 2030, así como las acciones mínimas para lograrlo, comprenden las establecidas aquí y en las “Actualizaciones de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC)” sometidas ante la CMNUCC, o cualquiera que lo actualice o sustituya.

1. Reducir en un cincuenta y uno por ciento (51 %) las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) con respecto al escenario de referencia a 2030 de la NDC, lo que representa un máximo de emisiones país de 169.44 millones de tCO<sub>2</sub>e en 2030.
2. Alcanzar la carbono neutralidad a 2050.
3. Establecer presupuestos de carbono para el período 2020 - 2030 a más tardar en 2023.
4. Reducir las emisiones de carbono negro en un cuarenta por ciento (40%) respecto al 2014, lo que representa una emisión máxima de carbono negro de 9.195 toneladas en 2030, excluyendo incendios forestales.
5. Reducir la deforestación neta de bosque natural a 0 hectáreas/año a 2030, a partir de la implementación tanto de herramientas de política, como de medidas cooperativas y de mercado”.

serie de estrategias que se encuentran en implementación. También es importante hacer énfasis en la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones debido a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (ENREDD+), que describe 5 acciones para reducir las emisiones de GEI: (i) la disminución de la deforestación; (ii) la disminución de la degradación de los bosques naturales; (iii) la conservación de reservas forestales de carbono; (iv) el aumento de las reservas forestales de carbono; y (v) manejo sostenible de los bosques, todo esto bajo el soporte financiero de países industrializados<sup>54</sup>.

## 2.5 Chile

Tal como en el caso de Colombia, la ley N° 21.455 del 2022 responde a la lógica de las leyes específicas de cambio climático post Acuerdo de París, esto es, que **incluyen en forma explícita tanto la meta de carbono neutralidad como la NDC**. Así, el artículo 1° de esta ley, que establece su objeto, es explícito en establecer que su finalidad es *“alcanzar y mantener la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero al año 2050, adaptarse al cambio climático ... y dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile en la materia”*.

Se establece una meta específica de mitigación en el artículo 4° bajo el mecanismo de los presupuestos sectoriales de carbono con una serie de instrumentos que debieran permitir el logro de la meta, especialmente la estrategia climática de largo plazo (artículo 5°) y la NDC, la cual en el artículo 7° se define como el *“instrumento que contiene los compromisos de Chile ante la comunidad internacional para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero e implementar medidas de adaptación, de conformidad con lo dispuesto por el Acuerdo de París y la Convención”*.

Para la consecución de las metas, se establecen una diversidad de instrumentos, entidades e institucionalidad, a distintos niveles, destacando el sistema de permisos de emisión transables, establecido en los artículos 14 y 15 y denominado *“certificados de reducción y absorción de emisiones de gases de efecto invernadero” y otros instrumentos económicos*<sup>55</sup>.

## 2.6 Ecuador

---

<sup>54</sup> Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques (2020).

<sup>55</sup> Arts. 37 y ss ley N° 21,455 2022 Chile.

La Constitución ecuatoriana del año 2008, en su artículo 414, establece que *“el Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo”*.

Aunque no existe una ley específica sobre el cambio climático, existe un decreto ejecutivo, el 1815 (2009), que establece que la adaptación y mitigación al cambio climático es una política de Estado y el acuerdo ministerial 095 al respecto del año 2013, en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir y la Política Nacional Ambiental de dicho país.

Asimismo, el Código Orgánico del Ambiente, publicado en el Suplemento N°983 del Registro Oficial, de 12 de abril de 2007, contiene disposiciones específicas en materia de cambio climático. En particular, el Capítulo I del Título I del Libro Cuarto, indica que su objetivo es *“establecer el marco legal e institucional para la planificación, articulación, coordinación y monitoreo de las políticas públicas orientadas a diseñar, gestionar y ejecutar a nivel local, regional y nacional, acciones de adaptación y mitigación del cambio climático de manera transversal, oportuna y eficaz, participativa, coordinada y articulada con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y al principio de la responsabilidad común pero diferenciada. Las políticas nacionales en esta materia serán diseñadas para prevenir y responder a los efectos producidos por el cambio climático y contribuirán a los esfuerzos globales frente a este fenómeno antropogénico”* (artículo 247).

Adicionalmente, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Gobierno de Ecuador (MAATE)<sup>56</sup>, en febrero del 2023, publicó el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Ecuador (2023-2027). El objetivo general de este Plan es *“Contribuir a la integración de la adaptación al cambio climático en la planificación del desarrollo nacional, local y sectorial; así como su identificación y reducción del riesgo climático actual y futuro y de los sistemas sociales, económicos y ambientales vulnerables ante los efectos del cambio climático”*<sup>57</sup>.

## 2.7 Paraguay

---

<sup>56</sup> Con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Ecuador (PNUD) y el financiamiento del Fondo Verde para el Clima (FVC).

<sup>57</sup> Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Ecuador (2023-2027), Ecuador 2023, p. 75. En: <https://www.undp.org/es/ecuador/publicaciones/plan-de-adaptacion-al-cambio-climatico-del-ecuador-2023-2027>

La ley N° 5875 del año 2017, estableció la Ley Nacional de Cambio Climático, cuyo objeto en el artículo 1°, es el de “establecer el marco general normativo que permita planificar y responder, de manera urgente, adecuada, coordinada y sostenida, a los impactos del cambio climático” y su finalidad, en el artículo 2°, es la de *“contribuir a implementar acciones que reduzcan la vulnerabilidad, mejoren las capacidades de adaptación y permitan desarrollar propuestas de mitigación de los efectos del cambio climático producido por las emisiones de gases de efecto invernadero”*.

Como principal instrumento, establece en el artículo 6° el Plan Nacional de Cambio Climático, además de toda una institucionalidad en la materia y un Fondo para el cambio climático en su artículo 14.

## 2.8 Perú

En el caso de Perú, este país cuenta con una Ley Marco sobre Cambio climático, la ley N° 30.754 del año 2018. Su objeto, de acuerdo al artículo 1°, es de establecer los *“principios, enfoques y disposiciones ... para las políticas públicas para la gestión ... de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático ... a fin de... cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático”*. Incluye en su artículo 15 medidas de adaptación y en su artículo 16 medidas de mitigación, así como disposiciones relacionadas con el financiamiento de la acción climática.

Resulta relevante las **expresas menciones a las NDC**, la cual se menciona como instrumento en el artículo 12, así como responsabilidad de la autoridad nacional y autoridades sectoriales *“en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”*.<sup>58</sup>

## 2.9 Uruguay

Aunque Uruguay no tiene una ley marco específica sobre cambio climático, dicho país estableció un Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático, el año 2010, esto es, en forma previa al Acuerdo de París, por tanto no contempla la terminología y metas de este tratado. Luego, el año 2017, se estableció una Política Nacional de Cambio Climático, la cual fue aprobada con la primera NDC, que de acuerdo a su preámbulo *“consolida un instrumento estratégico y programático con*

---

<sup>58</sup> Artículo 6.1 Ley N° 30.754, 2018, Perú.

*horizonte a 2050 que busca incorporar el enfoque de cambio climático en todos los ámbitos y sectores de la economía y sociedad, promoviendo un desarrollo sostenible para el país, más resiliente y bajo en carbono, que toma en cuenta la equidad intra e intergeneracional”.*

## 2.10 Venezuela

Sin perjuicio de algunos arreglos institucionales, este país no contempla una ley o política propiamente tal, aunque en el documento en que la República Bolivariana de Venezuela actualiza su NDC, de noviembre de 2021<sup>59</sup>, menciona compromisos políticos y de gestión para la acción climática en mitigación y adaptación.

## 3. Criterios y sistematización de la normativa de cambio climático y los EFS.

Al igual que lo tratado en el Capítulo 1 *ad supra*, y para efectos de establecer comparaciones objetivas respecto a la normativa vigente de cada país y el rol de los EFS, se ha determinado establecer ciertos criterios para lograr una base de comparación entre países, su normativa y lo que ella establece. Así, se han establecido diversos criterios que serán tratados para sistematizar lo ya resuelto en el presente capítulo.

Los criterios que han sido establecidos en el presente capítulo son los siguientes:

- a. Análisis de la regulación y su consagración.
- b. Análisis de las disposiciones regulatorias.

Todos estos criterios serán evaluados independientemente de los otros, y para efectos de dar un orden a la información recopilada se realizarán diversas tablas para lograr una mejor ilustración.

Debido a la extensión de los cuadros, las siguientes tablas serán dispuestas en la página siguiente y en un formato horizontal, para así otorgar mayor espacio para la descripción de los criterios indicados.

---

<sup>59</sup> <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Actualizacion%20NDC%20Venezuela.pdf>

**a. Análisis de la regulación y consagración.**

País	Regulación	Relación respecto al Acuerdo de París (2015)	Política o Normativa
Argentina	- Ley N°27.520 de “Presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global” - Plan Nacional de Cambio Climático de 2022	Posterior al acuerdo	Normativa y Política
Bolivia	Ley N°300 del 2012, “Ley marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien”	Previo al acuerdo	Normativa
Brasil	Ley N°12.187, que “Establece la política nacional de cambio climático y establece otras medidas”.	Previo al acuerdo	Normativa
Colombia	- Ley N°2.169 del 2021, que tiene por objeto “Establecer metas y medidas mínimas para alcanzar la carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono en el país en el corto, mediano y largo plazo, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por la República de Colombia en la materia” - Política Nacional del Cambio Climático (2017).	Posterior al acuerdo	Normativa
Chile	Ley N°21.455 del 2022, “Ley marco de cambio climático”	Posterior al acuerdo	Normativa
Ecuador	- Plan Nacional del Buen Vivir - Política Nacional Ambiental - Código Orgánico del Ambiente - Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Ecuador (2023-2027).	No aplica	Política
Paraguay	- Ley N°5.875 del 2017, “Ley Nacional de Cambio Climático”. - Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2022-2030). - Plan Nacional de Mitigación ante el Cambio Climático y los programas de acción (2017).	Posterior al acuerdo	Política

	- Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático (Fase II). - Estrategia Nacional de Mitigación al Cambio Climático (Fase I).		
Perú	Ley N°30.754 del 2018, “Ley Marco sobre Cambio climático”	Posterior al acuerdo	Normativa
Uruguay	Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático, 2010.	Previo al acuerdo	Política
Venezuela	No posee.	No aplica	No aplica

**b. Análisis de las disposiciones regulatorias.**

País	Regulación	Tratamiento de la NDC	Metas de carbono neutralidad
Argentina	- Ley N°27.520 de “Presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global” - Plan Nacional de Cambio Climático de 2022	No es mencionado ni tratado en la ley, sí es mencionado en el Plan.	No se establecen metas
Bolivia	Ley N°300 del 2012, “Ley marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien”	No menciona	No se establecen metas
Brasil	Ley N°12.187 del 2009, que “Establece la política nacional de cambio climático y establece otras medidas”.	No menciona	No se establecen metas
Colombia	- Ley N°2.169 del 2021, que tiene por objeto “Establecer metas y medidas mínimas para alcanzar la carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono en el país en el corto, mediano y largo plazo, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por la República de Colombia en la materia” - Política Nacional de Cambio Climático de 2017.	Sí menciona	Sí establece metas
Chile	Ley N°21.455 del 2022, “Ley marco de cambio climático”	Sí menciona	Sí establece metas
Ecuador	- Plan Nacional del Buen Vivir - Política Nacional Ambiental - Código Orgánico del Ambiente	Sí, se menciona en el Decreto Ejecutivo N°840.	No se establecen metas



	- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Ecuador (2023-2027). - Decreto Ejecutivo N°840 (2019).		
Paraguay	- Ley N°5.875 del 2017, “Ley Nacional de Cambio Climático”. - Plan Nacional de Mitigación ante el Cambio Climático y los programas de acción (2017). - Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2022).	No es mencionado en la ley, sí es mencionado en los Planes de Adaptación y Mitigación	No se establecen metas
Perú	Ley N°30.754 del 2018, “Ley Marco sobre Cambio climático”	Sí menciona	No se establecen metas
Uruguay	- Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático, 2010. - Política Nacional de Cambio Climático	No es mencionado en la ley, sí es mencionado en el Plan	No se establecen metas
Venezuela	No posee.	Actualiza su NDC de forma independiente a una regulación nacional	No menciona

## V. Fortalezas, debilidades y oportunidades del rol fiscalizador de las EFS en relación a la acción climática.

En este Anexo 1 y desde un punto de vista metodológico, se han analizado tanto las competencias y características de las EFS de los distintos países de América del Sur, como la forma en que cada uno de esos países ha implementado las obligaciones en relación a la temática de cambio climático, esto es llevando las obligaciones propias del “*soft law*” programático ambiental internacional, a obligaciones más vinculantes contenidas en legislaciones nacionales.

En este sentido, a mayores competencias de las EFS y especialidad de las mismas, además de mayor autonomía, mejor será la aproximación fiscalizadora a las temáticas de cambio climático de cada país. Por otra parte, dicha labor fiscalizadora será más efectiva en cada país, en la medida que existan leyes de cambio climático específicas con obligaciones claras, especialmente en términos del cumplimiento de la NDC y de la obligación de carbono neutralidad para el 2050, tal como lo exige el Acuerdo de París.

### 1. Fortalezas

#### 1.1 Control

De acuerdo al análisis competencial, todas las EFS contemplan atribuciones relacionadas con el control fiscal o de gasto, en relación al buen uso de los recursos públicos. Dicho control es más efectivo en la medida que existan leyes y atribuciones específicas y no genéricas en temas de cambio climático respecto a cada país. Evidentemente, si las EFS contemplan atribuciones específicas en materia ambiental, tal como existen en el caso de Ecuador y Perú, ello podría resultar mucho más efectivo.

Por otra parte, existen determinadas jurisdicciones en que las EFS puedan llevar a cabo un control de legalidad en relación al gasto y de legalidad general, que, en algunos casos como Chile, es un control *ex ante*, lo cual evidentemente podría ayudar mucho en una mejor y más efectiva fiscalización.

Finalmente, cabe señalar que a mayor autonomía de las EFS del gobierno ejecutivo, la fiscalización será no solamente más efectiva, sino que disminuirán las posibilidades de corrupción.

## **1.2 Legislaciones vinculantes**

La tendencia legislativa en las distintas jurisdicciones muestra que los países han ido avanzando en dos sentidos:

- (i) Desde planes y políticas en materia de cambio climático, a leyes específicas;
- (ii) Por otra parte, las leyes marco de cambio climático, son cada vez más vinculantes, especialmente en relación a las NDC y en menor grado, a la obligación de carbono neutralidad para el 2050, de conformidad al Acuerdo de París.

Esta tendencia resulta sumamente positiva para efectos de una mejor y más efectiva fiscalización, en relación no solo a lo que significa un incumplimiento legal, en términos de responsabilidad administrativa (y que luego puede derivar en responsabilidad política), sino que las mismas leyes sean más precisas en relación a sus obligaciones, especialmente las NDC y carbono neutralidad.

Por otra parte, los mecanismos e institucionalidad que las distintas leyes de cambio climático establecen, supone un rol estatal relevante, como por ejemplo la administración de los presupuestos sectoriales por parte de distintos ministerios, como en el caso de Chile. De esta forma, siempre existirá un rol fiscalizador de los entes públicos, e indirectamente de los privados a través del sector público.

## **1.3 Política de Estado**

La tendencia observada en cuanto a legislar en materia de cambio climático resulta esencial, por cuanto la acción climática gubernamental deja de ser una cuestión meramente programática y que dependa del gobierno de turno, sino que al establecerse en forma legal, se transforma en una política de Estado, lo cual les permite a las EFS una continuidad de la labor fiscalizadora en el tiempo, aunque existan cambios de gobierno, y además, permite una mayor legitimación en el actuar fiscalizador de las EFS por parte de la ciudadanía.

## **2. Debilidades**

### **2.1 Falta de especialidad**

Uno de los problemas relacionados con las temáticas de cambio climático, radica en su especialidad y tecnicismo, lo cual no es fácil de asumir por parte de las EFS, las cuales tradicionalmente se han enfocado solamente en la legalidad del gasto y en formalidades, más que en cuestiones específicamente ambientales. En este sentido, resulta primordial un buen entendimiento de la materia a través de unidades especializadas. Sin embargo, ello puede resultar en un riesgo si es que dichas unidades son “capturadas” y adquieren un determinado sesgo, abandonando el análisis técnico.

Además, la amplia utilización de mecanismos financieros e instrumentos económicos, le otorgan una mayor complejidad a las actividades de fiscalización, dado el amplio margen de discrecionalidad de la Administración, lo cual puede llevar a situaciones de corrupción.

### **2.2 Transversalidad**

Una de las problemáticas relacionada con el cambio climático a nivel institucional, corresponde a su transversalidad, ya que es una materia que es asumida por distintos ministerios y organismos. Así, además de Medio Ambiente, tienen un rol relevante los ministerios de Energía y de Economía, entre otros.

Esta transversalidad, que claramente es la forma como ha de enfrentarse el tema de cambio climático en el nivel nacional, significa también una debilidad, ya que el control fiscalizador también requerirá ser transversal, y no únicamente ministerio a ministerio, como tradicionalmente lo es por parte de las EFS. Además, el buen uso de los recursos públicos supone que no existan los mismos gastos en distintos organismos, lo cual podría dar pie a situaciones de corrupción.

### **2.3 Mayor burocracia**

Tanto las políticas y planes como las leyes de cambio climático han generado en los distintos países una multiplicidad de organismos y comités, aumentando la burocracia de organismos y de permisos en forma evidente. Por ejemplo, pensemos en lo que significa un sistema de permisos

de emisiones transables de certificados de reducción de carbono, en términos de registro, monitoreo, fiscalización, permisos, etc.

Ello, redonda también en que las posibilidades de corrupción son mayores, dada la interacción público-privada.

### **3. Oportunidades**

#### **3.1 Cambio climático como política de Estado**

Tal como se ha señalado, el trasladar las obligaciones en cambio climático desde políticas a legislación, supone que dicha política se transforma en una obligación de Estado, más allá de los cambios de gobierno, lo cual es una gran fortaleza. Pero al mismo tiempo, ello también representa una gran oportunidad, no solo desde un punto de vista de legitimación social, sino que también para unificar fuerzas entre las distintas EFS para llevar a cabo una profundización de la labor fiscalizadora en materia de cambio climático.

#### **3.2 Control del gasto o del buen uso de los recursos públicos (o internacionales).**

Por otra parte, las EFS están llamadas a jugar un rol esencial en la legitimación de las políticas de cambio climático en cuanto al buen uso de los recursos públicos. Efectivamente, dada la estructura e institucionalidad de las legislaciones de cambio climático, el rol gubernamental resulta muy relevante, lo cual puede generar situaciones de corrupción que hagan perder la señalada legitimación social en relación al buen uso de recursos públicos en materia de cambio climático<sup>60</sup>, especialmente si dichos recursos tienen un origen internacional.

---

<sup>60</sup> Cabe hacer presente que, la identificación y tratamiento más profundo de la situaciones de corrupción serán analizados en el Entregable N°2.



Av. Presidente Riesco 5335, oficina 303, Las Condes, Santiago de Chile  
Teléfono: +56 22 605 7706 / [www.iccabogados.cl](http://www.iccabogados.cl)