

SecexConsenso está lista para ayudar a solucionar las controversias de la administración pública federal

El TCU invirtió en capacitación de personal; los flujos de trabajo ya están definidos

La Secretaría de Control Externo de Solución Consensuada y Prevención de Conflictos (SecexConsenso) fue criada en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU), en diciembre de 2022, por el presidente del Tribunal, ministro Bruno Dantas, con la finalidad de contribuir para la efectividad de las políticas públicas y la seguridad jurídica de soluciones oportunas construidas de manera colaborativa y rápida con la sociedad y las entidades públicas.

En funcionamiento desde principios de 2023 en el Tribunal, la nueva secretaría tiene su creación y competencias definidas en la Instrucción Normativa (IN) 91/2022, modificada por la IN 92/2023.

El Tribunal ha estado ofreciendo oportunidades de formación junto con organizaciones nacionales e internacionales, garantizando una preparación adecuada del personal en métodos autocompositivos y dirección de las comisiones de soluciones consensuadas. También se han creado flujos de trabajo para las demandas sin precedentes que han empezado a llegar a la Secretaría.

La unidad está dividida en cuatro ejes principales que priorizan, de manera transversal, la construcción colaborativa de soluciones consensuadas en la administración pública, el diálogo con las instituciones en la prevención de los conflictos; el intercambio de información entre entidades públicas durante la fase de negociación de los acuerdos de lenidad, con la inclusión de los procesos del TCU en el ámbito de estos acuerdos; la elaboración e implementación de estrategias de participación ciudadana en el día a día del TCU, con el intercambio nacional e internacional de buenas prácticas; y la articulación de acciones de control externo con los Tribunales de Cuentas de Brasil, además del intercambio de buenas prácticas de políticas públicas descentralizadas.

El funcionamiento de la SecexConsenso no excluye la actuación del Tribunal en ningún otro procedimiento o instrumento de fiscalización e institucionaliza un proceso que ya se realizaba de manera informal, por correo electrónico o por medio de reuniones en el curso de las auditorías y seguimientos.

Puede leer, a continuación, la sección de Preguntas y Respuestas, y aclarar sus dudas sobre la nueva Secretaría del Tribunal:

Preguntas frecuentes

1. ¿Cómo funciona la toma de decisiones en las comisiones de solución consensuada?

La solución consensuada, como el propio nombre indica, requiere la unanimidad en la aprobación por las partes participantes. De esa manera, en el caso de que todos estén de acuerdo, la propuesta de solución sigue el procedimiento de análisis hasta su aprobación por el Pleno del TCU. Si alguna de las partes manifiesta su desacuerdo con relación a la propuesta, no habrá acuerdo y se enviará el proceso a la Presidencia con propuesta para su archivo.

En la evaluación por parte del ponente y por parte del Pleno, hay tres resultados posibles: la conformidad con la propuesta y subsiguiente aprobación por el Pleno; la disconformidad con la propuesta y subsiguiente archivo; la conformidad, con propuesta de modificaciones, que serán sometidas al análisis de los actores externos integrantes de la comisión, que deberán pronunciarse en el plazo de 15 días. En este último caso, si hay consenso, se produce la aprobación definitiva; en caso contrario, se archivará el proceso.

2. ¿Dónde está prevista esta forma de actuación del TCU? ¿Ella compete con las demás competencias de actuación del Tribunal?

La solución consensuada de conflictos es una de las prioridades del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU) en 2023, motivo por el cual fue creada la Secretaría de Control Externo para la Solución Consensuada y Prevención de Conflictos (SecexConsenso). La Instrucción Normativa 91/2022 establece los procedimientos de tramitación de las solicitudes de resolución consensuada.

Esta normativa tuvo su inspiración en el principio de la eficiencia, incluido en la Constitución Federal de Brasil solamente con la Enmienda Constitucional 19/1998. El referido principio atribuye a la "Administración Pública y a sus agentes la búsqueda del bien común, por medio del ejercicio de sus competencias de forma imparcial, neutral, transparente, participativa, eficaz, sin burocracia, y siempre en búsqueda de la calidad, enfatizando la adopción de los criterios legales y morales necesarios para la mejor utilización posible de los recursos públicos, de maneras a que se eviten los desperdicios y que se garantice una mayor rentabilidad social".^[1]

Se trata de un mecanismo para solucionar controversias relevantes y prevenir conflictos que afecten a órganos y entidades de la Administración Pública Federal Brasileña, referente igualmente a lo establecido en el artículo 26 de la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño, que prevé la celebración de un compromiso por parte de los poderes públicos.

Las soluciones consensuadas no excluyen la actuación del Tribunal en cualquier otro procedimiento o instrumento de fiscalización. El Tribunal está ofreciendo una posibilidad más para la tramitación de las demandas, con el objetivo de aportar beneficios de eficiencia y seguridad jurídica a los casos complejos.

Cada solicitud de solución consensuada tiene su admisibilidad evaluada, siguiendo criterios de materialidad, riesgo y relevancia, además de la comprobación si el objeto forma parte o no de la lista de competencias del TCU.

[\[1\]](#) Janaína Jacolina Morais, en “Principio de la Eficiencia en la Administración Pública”

3. Si el principio de la eficiencia ha inspirado la norma SecexConsenso, ¿qué ocurre con el cumplimiento del principio de legalidad?

El principio de eficiencia y la búsqueda de una solución consensuada no puede sobreponerse al principio de legalidad, porque si así lo hiciera podría poner en peligro el propio Estado de Derecho. Es importante observar que cualquier propuesta de solución consensuada buscará, dentro del principio de legalidad, la alternativa más eficiente para la sociedad. Y dentro de los mecanismos de pesos y contrapesos del propio TCU, el proyecto de solución consensuada pasará por el escrutinio tanto del Ministerio Público del TCU, como del propio Pleno.

4. ¿Cómo será la composición de la Comisión en la SecexConsenso?

La Comisión que trabajará en la construcción de una solución consensuada estará compuesta por representantes de la SecexConsenso, que la coordinan, de la unidad de auditoría especializada en la temática, representantes de los órganos y entidades públicas y eventual particular implicado en la controversia.

5. ¿Cómo los funcionarios de la SecexConsenso se han preparado para actuar en la búsqueda de soluciones consensuadas?

Hubo un acercamiento con órganos y entidades que utilizan métodos autocompositivos para la solución de controversias, como la Abogacía General de la Unión de Brasil (AGU), el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE), y el Tribunal de Cuentas del Estado de Mato Grosso. Estas agendas fueron de gran relevancia para apoyar el diseño del flujo de trabajo de la SecexConsenso, además de preparar al equipo para las situaciones que vendrían.

En términos de capacitación, han sido llevados a cabo cursos diversos sobre negociación, utilizando la metodología de Harvard, mediación y solución de conflictos, a partir de la contratación y participación de los funcionarios en cursos ofrecidos por instituciones nacionales e internacionales.

Es cierto, también, que el proceso de desarrollo del personal es constante y requiere un perfeccionamiento continuo, ya sea por medio de estudios dirigidos, supervisión, cursos formales o procesos de certificación.

6. ¿Cuáles son los plazos para la conclusión de los procesos de solución consensuada?

La rapidez con la que se resuelven las controversias, con seguridad jurídica, orienta la actuación de la Secretaría. Para ello, se han establecido plazos breves, que permitan la discusión de la materia y el diseño de soluciones, de manera colaborativa.

Una vez aceptada la solicitud y constituida la comisión de soluciones consensuadas, se dispone de 90 días, prorrogables por otros 30, para que sean concluidos los trabajos técnicos. En este plazo, la comisión puede llegar a una propuesta de solución, que será sometida a la Presidencia del TCU para la verificación del cumplimiento de los requisitos formales. A continuación, el proceso será sometido a la audiencia obligatoria del Ministerio Público junto al TCU, que dispone de 15 días para pronunciarse. Por último, se seleccionará a un ponente, que dispondrá de 30 días para el examen de la materia y sometimiento para su evaluación por el Pleno.

Si la comisión no llega a una propuesta viable de solución en el plazo previsto, el proceso será remitido a la Presidencia para deliberación, con propuesta de su archivo.

7. ¿Existe el riesgo de que una de las partes implicadas en la controversia utilice el recurso de la solución consensuada solamente para "ganar tiempo"?

La IN 91/2022 estipula un plazo de 90 días para alcanzar una solución consensuada, prorrogable por otros 30 días, a falta de lo cual se archivará el proceso. Por lo tanto, este riesgo se encuentra mitigado por la propia norma.

8. ¿Cómo los auditores de la SecexConsenso están protegidos de presiones exteriores, cuales sean políticas o técnicas?

La elección de los procesos que serán objeto de solución consensuada depende del requerimiento de los actores legitimados, según lo previsto en la IN 91/2022, y las solicitudes se someten a un examen de admisibilidad, basado en criterios objetivos.

Además, los procesos solamente tienen secuencia en la Casa, con la formación de una comisión, si todos estuvieren de acuerdo en participar, siguiendo el principio de la voluntariedad, que rige los procesos autocompositivos.

Los auditores de la SecexConsenso, al igual que los demás auditores de la Casa, tienen independencia funcional para dirigir las comisiones, siguen parámetros de juicio y escepticismo profesional en sus análisis, y también están sujetos al código ético de la institución.

La composición de la comisión, con la participación de la unidad especializada de auditoría y de las partes afectadas por la controversia, la propia dinámica de tener que llegarse a un consenso en la toma de decisiones, además de los departamentos de supervisión y revisión en la SecexConsenso, son elementos relevantes que contribuyen para la fluidez de todo el proceso.

De esa manera, más de un auditor del TCU participa en la comisión, dividiendo las responsabilidades, y el mismo rito procesal de los demás procesos está presente, habiendo la manifestación del director y del secretario y, también, el parecer del Ministerio Público del TCU (MPTCU), tras lo cual se realiza el sorteo de un ponente y la deliberación en el pleno.

9. ¿Se aplica una decisión advenida de solución consensuada a otros casos, como la jurisprudencia establecida?

Aunque exista una solución consensuada en un determinado caso, todavía no hay indicios de que esta podrá ser automáticamente aplicada a otros casos, ya que hay especificidades que tendrán que ser analizadas separadamente.

Sin embargo, la robustez de las discusiones en las comisiones indica que los agentes públicos tendrán más herramientas para la toma de decisiones, con una maduración que puede servir para acompañar los procesos que eventualmente no tengan una solución en la secretaría y así reducir la judicialización.

Por lo tanto, no habrá generalización o posibilidad de que casos semejantes sean automáticamente decididos de la misma manera que las sentencias anteriores.

10. ¿Puede ocurrir pérdida del efecto pedagógico de la actuación de control?

La manera de actuar del TCU en fiscalizar, identificar desvíos y aplicar sanciones continuará coexistiendo con esa nueva manera de actuación, que tiene por objetivo la búsqueda de la disponibilidad de bienes y servicios públicos en su plenitud para el ciudadano. Antes de la creación de esa nueva unidad, había la percepción de que las decisiones importantes eran evitadas o aplazadas por recelo del agente público de como el Tribunal evaluaría posteriormente la decisión tomada por el gestor.

11. ¿Existe riesgo de cogestión?

Em relación al recelo de vislumbrarse el TCU como cogestor de determinado acto administrativo, la solución consensuada, después de aprobada, será implementada por los órganos y entidades públicas competentes, que, al final, serán los responsables por el perfeccionamiento del acto jurídico. De esa manera, la mera participación del TCU en la construcción de la solución consensuada no lo convierte en cogestor, ya que no será él que va a imponer una forma de actuar, tampoco ejecutar actos administrativos por su iniciativa.

12. ¿Puede haber cuestionamiento sobre una decisión del TCU o solicitud de sospecha del Tribunal en el ámbito del Poder Judicial, incluso por iniciativa del Ministerio Público?

Cualquier decisión dictada por el TCU puede ser cuestionada en el Poder Judicial. Por el principio de independencia de las instancias, el Tribunal puede actuar en los asuntos que están abarcados por su competencia institucional, sin detrimento de cualquier parte que se sienta perjudicada, recurrir al poder judicial. Se entiende que para las decisiones tomadas de manera consensuada, ese riesgo está propenso a ser reducido, en función de que las partes tienen la prerrogativa, dentro de las comisiones, de no adherirse a la propuesta de acuerdo, caso en que ese proceso sería archivado. En relación al Ministerio Público Federal, el TCU busca, en los casos en que existen acciones de ese órgano sobre el objeto el cual se busca la solución consensuada, oírlo e intentar siempre dentro de lo posible dirigir sus preocupaciones en el ámbito de la solución consensuada.

**13. ¿Es posible que haya la ampliación del conflicto sin un análisis más abarcador?
Cómo se haría en el ámbito de una fiscalización?**

Desde el proceso de admisión de la solicitud de solución consensual, los auditores de la SecexConsenso realizan todo el levantamiento del historial del problema, analizando incluso a las auditorías anteriores sobre el tema. Uno de los requisitos para la admisibilidad es de que el objeto sea descrito en función de la materialidad, del riesgo y de la relevancia de la situación presentada. Además, se solicitan informes de situación técnicos y jurídicos sobre la controversia, lo que exige un análisis preexistente sobre la temática. Durante la vigencia de la Comisión de Solución Consensuada, los auditores continúan analizando el problema conjuntamente con la unidad de auditoría especializada en el tema.

14. ¿Existe el riesgo de que la SecexConsenso señale una solución que vaya a beneficiar las partes, en detrimento del interés público?

El enfoque del Tribunal, tanto de la unidad de auditoría especializada como de la SecexConsenso, será siempre el de maximizar el interés público. Es este que va a determinar la actuación de los auditores del Tribunal.

Tiene otra duda que le gustaría fuera respondida aquí? Envíenos un correo electrónico para secexconsenso@tcu.gov.br