

**UNIVERSIDAD PRIVADA SAN JUAN BAUTISTA
ESCUELA DE POSGRADO**



**EL CONTROL GUBERNAMENTAL COMO FORMA DE COMBATIR
LA CORRUPCIÓN EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL PERÚ-
2016**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN
PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN:
DERECHO ADMINISTRATIVO Y GESTIÓN PÚBLICA**

**PRESENTADO POR BACHILLER:
ROSSANA RIVERA REYES**

**LIMA-PERÚ
2018**

**EL CONTROL GUBERNAMENTAL COMO FORMA DE COMBATIR
LA CORRUPCIÓN EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL PERÚ-
2018**

ASESORES Y MIEMBROS DEL JURADO

ASESOR METODOLOGICO:

Dr. Elvis Alcalde Muñoz

ASESOR TEMATICO:

Dr. Elvis Alcalde Muñoz

MIEMBROS DEL JURADO

Dra. Nury Nanetti Sandoval

Dra. Elena Vásquez Ortega

Mg. Fredy Castro Verona

DEDICATORIA

Dedico esta investigación a mi familia, quienes siempre me apoyaron a concluir mis estudios y a mis queridos hijos, que son mis tesoros valiosos.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Privada San Juan Bautista y a sus autoridades y docentes, por los conocimientos impartidos.

ÍNDICE

Caratula	
Título	ii
Asesores y miembros del Jurado	iv
Dedicatoria	v
Agradecimiento	vi
Índice	vii
Resumen	xi
Abstract	xiii
Introducción	xiv

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1	Descripción de la realidad problemática	1
	1.1.1 Formulación del problema	2
	1.1.2 Problema general	2
	1.1.3 Problemas específicos	2
1.2	Objetivos de la Investigación	3
	1.2.1 Objetivo general	3
	1.2.2. Objetivos específicos	3
1.3	Justificación e importancia de la investigación	3
	1.3.1 Justificación	3
	1.3.2. Importancia	4
1.4.	Limitaciones del estudio	4
1.5.	Delimitación del estudio	4

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	5
2.1. Antecedentes de la investigación.	5
2.2. Bases Teóricas	7
2.2.1 Origen	9
2.2.2 El Sistema Nacional de Control	11
2.2.3 Facultades que la Constitución reconoce a la Contraloría.	13
2.2.4 Control Gubernamental	14
2.2.5 Objeto del Sistema Nacional de Control	15
2.2.6 Objetivos del Control Gubernamental	16
2.2.7 El Control Gubernamental a través de las Cartas Magnas	17
2.2.8 Formas de materialización del Control Gubernamental	21
2.2.9 El Control Interno y Externo	23
2.2.10 Gestión Administrativa y de Control	25
2.2.11 La Autonomía de los Órganos de Control Institucional	26
2.2.12 La Responsabilidad Administrativa Funcional versus La Responsabilidad Administrativa Disciplinaria.	28
2.2.13 La posibilidad de combatir la corrupción a través Del procedimiento administrativo sancionador de La Contraloría.	30
2.2.14 Casos emblemáticos de participación de la Contraloría	34
2.2.15 Resumen de Jurisprudencia de casos ligados a Temas de corrupción.	36
2.2.16 Las labores de control	47
2.2.17 Aspectos que surgen de las labores de control	49
2.2.18 Las desviaciones de cumplimiento	50
2.2.19 Elementos de la desviación de cumplimiento	52

2.2.20	Los diversos tipos de responsabilidades	53
2.2.21	La propuesta de reforma del Sistema Nacional De Control	57
2.2.22	Crítica a la propuesta formulada por la Comisión	60
2.2.23	Los servicios de control simultáneo	63
2.2.24	La Directiva de los Órganos de Control Institucional	65
2.2.25	¿Es viable una gestión pública sin control?	68
2.3	Marco Conceptual	70
2.4	Formulación de la hipótesis	73
2.4.1	Hipótesis general	73
2.4.2	Hipótesis específicas	74
2.5	Identificación de variables	74
2.6	Operacionalización de variables	74
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA		75
3.1.	Diseño metodológico	75
3.1.1	Tipo de Investigación	75
3.1.2	Nivel de investigación	76
3.1.3	Diseño de investigación	76
3.1.4	Método	76
3.2.	Población y muestra	76
3.3	Técnicas e instrumentos de recolección de datos	77
3.3.1	Técnicas	77
3.3.2	Instrumentos	77
3.4	Técnicas para el procesamiento de la información	77
3.5	Aspectos éticos	77
CAPÍTULO IV: RESULTADOS		63

4.1.	Resultados	63
------	------------	----

**CAPÍTULO V: DISCUSIÓN, CONCLUSIONES
Y RECOMENDACIONES**

5.1	Discusión	87
5.2	Conclusiones	90
5.3	Recomendaciones	92

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Referencias bibliográficas 93
- Referencias electrónicas 95

ANEXOS

ANEXO N° 1	Matriz de Consistencia	96
ANEXO N° 2	Entrevistas	97
ANEXO N° 3	Propuesta de Reforma Constitucional	102
ANEXO N° 4	Encuesta	104

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal destacar la importancia que representa el Control Gubernamental como una de las formas para combatir a la corrupción en el Perú, problema severo y que es percibido por la población peruana junto con la inseguridad, como uno de los principales problemas del país.

Se debe resaltar que el control gubernamental es ejercido de acuerdo a la atribución constitucional conferida en el artículo 82°, por la Contraloría General de la República y dentro de cada institución estatal, por los Órganos de Control Institucional, conocidos como OCI.

La Contraloría General de la República es un ente con reconocimiento constitucional encargado de minimizar la presencia e impacto de la corrupción en las múltiples entidades estatales.

La población para la presente investigación estará conformada por los ciudadanos y por los servidores y funcionarios públicos y por auditores conformantes del Sistema Nacional de Control así como por ciudadanos en general, con la intención de conocer el grado de percepción que existe sobre el Sistema Nacional de Control, siendo la muestra a presentar un total de 100 encuestas efectuadas selectivamente y en una muestra no probabilística.

Se ha efectuado un tipo de investigación aplicada, descriptiva, doctrinaria y documental.

Cuyo diseño de investigación es No Experimental porque no se manipularon las variables en estudio.

Palabras claves: Sistema Nacional de Control, Corrupción, Órgano de Control Institucional, Contraloría General de la República, autonomía de responsabilidades.

ABSTRACT

The main objective of this research work is to highlight the importance of Government Control as one of the ways to fight corruption in Peru, a severe problem that is perceived by the Peruvian population along with insecurity, as one of the main problems of the country.

It should be noted that government control is exercised according to the constitutional attribution conferred in article 82, by the General Comptroller of the Republic and within each state institution, by the Institutional Control Bodies, known as OCI.

The Office of the Comptroller General of the Republic is an entity with constitutional recognition in charge of minimizing the presence and impact of corruption in the multiple state entities.

The population for the present investigation will be made up of the citizens and by the servants and public officials and by auditors that make up the National Control System as well as by citizens in general, with the intention of knowing the degree of perception that exists on the National System of Control, the sample being to present a total of 100 surveys carried out selectively and in a non-probabilistic sample.

A type of applied, descriptive, doctrinal and documentary research has been carried out.

Whose research design is Non-Experimental because the variables under study were not manipulated.

Keywords: national Control System, Corruption, Institutional Control Body, Comptroller General of the Republic, autonomy of responsibilities.

INTRODUCCIÓN

La investigación formulada busca presentar un panorama de la importancia del control gubernamental como una de las formas de combatir el terrible mal de la corrupción en las entidades públicas nacionales.

En ese contexto, se ha desarrollado un estudio respecto a los principales ítems que nos llevan a formular el presente estudio, destacando por cierto la importancia del Sistema Nacional de Control.

Para el logro de este objetivo, la investigación se ha dividido en cuatro capítulos.

En el Capítulo I, se incluyeron los antecedentes de la investigación recurriendo para tal efecto a investigaciones nacionales extranjeras, de igual forma se insertaron los problemas de investigación, objetivos e hipótesis de la misma.

En el Capítulo II, se desarrolló el marco teórico de la investigación.

En el Capítulo III, se abordó la metodología empleada en la presente investigación.

En el Capítulo IV, se desarrollaron los resultados de la investigación.

La investigación culmina con las conclusiones y recomendaciones de la investigadora.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Descripción de la realidad problemática.

Una de las formas de defraudar al ciudadano es la corrupción y para tal efecto, el Estado busca proteger, regular y sancionar dichas conductas, sobre todo cuando son propiciadas o cometidas por los que ejercen función pública en su representación.

En ese escenario existen entidades que representan al Estado y que buscan combatir a través de sus actividades, a la corrupción.

Es así que surge la Contraloría y es el control gubernamental, la actividad a desplegar para combatir a la corrupción.

El Sistema Nacional de Control realiza el control gubernamental a través de la Contraloría General de la República y de los Órganos de Control Institucional, denominados o conocidos como los OCI o como las oficinas de auditoría interna de cada institución.

Una tercera vía de acción se da a través de las Sociedades de Auditoría, entidades privadas que son designadas por la Contraloría para que efectúen auditorías a los entes públicos.

El Sistema Nacional de Control tiene reconocimiento constitucional en el Perú a través del artículo 82° de la carta de 1993, que establece que la Contraloría General de la República es el ente encargado de supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del estado, dándole una connotación casi

financiera a su gestión, lo cual de por sí, no es correcto ni cierto, puesto que el sistema nacional de control abarca también la revisión de las actividades de gestión de cada entidad y no se limita al tema puramente financiero.

1.1.1 Formulación del problema.

Ante la innegable existencia de hechos de corrupción en la Administración Pública, el Sistema Nacional de Control se constituye en una fuente elemental de defensa del Estado frente a dicho flagelo, de tal forma que la investigación se plantea las siguientes inquietudes a modo de problema de la investigación.

1.1.2 Problema General

¿De qué manera el control gubernamental representa una forma de combatir la corrupción en las entidades públicas del Perú?

1.1.3 Problemas específicos

1. ¿En qué forma el control gubernamental influye significativamente como forma de combatir la corrupción de las entidades públicas del Perú?
2. ¿En qué medida existe una percepción positiva o negativa de los ciudadanos con relación a la labor que cumple el control gubernamental como forma de combatir la corrupción en las entidades públicas del Perú?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo General

Describir la manera en que el control gubernamental representa una forma de combatir la corrupción en las entidades públicas del Perú.

1.2.2 Objetivos específicos

1. Señalar la forma en que el control gubernamental influye significativamente como forma de combatir la corrupción de las entidades públicas del Perú.
2. Evaluar si existe una percepción positiva o negativa de los ciudadanos con relación a la labor que cumple el control gubernamental como forma de combatir la corrupción en las entidades públicas del Perú.

1.3 Justificación e importancia de la investigación.

1.3.1 Justificación.

La investigación planteada se justifica en la medida que el crecimiento económico en el Perú acontecido en las dos últimas décadas ha permitido que haya dentro de las entidades del estado, mayor capacidad presupuestal y como correlato de ello, también malos manejos económicos por parte de funcionarios y servidores públicos, esto es, una constante presencia de actos de corrupción que incluso han tomados ribetes mediáticos.

1.3.2. Importancia.

La importancia de la investigación radica en que se describirá la forma y modo en que el Sistema Nacional de Control a través del control gubernamental que ejerce busca contrarrestar los efectos de la corrupción en el Estado peruano.

1.4 Limitaciones del estudio.

La investigación planteada comprende el análisis de la normatividad legal vigente respecto al reconocimiento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República como eje importante dentro de la búsqueda de un estado eficiente y honesto.

La presente investigación ha contado con una limitada bibliografía especializada a nivel nacional y extranjera así como también es bueno recalcar que el tiempo siempre se constituye en un factor limitante que a veces frena las intenciones de investigación.

1.5 Delimitación del estudio.

La investigación se delimita temporalmente al período 2016.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 Antecedentes de la investigación.

Cartolin C. (2011), en la investigación titulada “El Informe de Auditoría en la identificación de responsabilidades administrativas, civiles y penales como instrumento de control en la gestión pública”, sustentada ante la Universidad Nacional Mayor de San Marcos para obtener el grado de Magister en Contabilidad, destacó la relevancia de los informes elaborados por los auditores en su lucha contra la corrupción, dejando constancia de la importancia que representan los informes de auditoría para lograr identificar los diversos tipos de responsabilidades como las de carácter administrativo, civil y penal, ello como un intento de minimizar acciones fraudulentas, minimizar actos de corrupción y el mal uso de los recursos del erario público.

En dicha tesis se reconoce que en la historia del Perú desde su nacimiento como república se han presentado situaciones proclives a la corrupción, en algunas oportunidades por la existencia de lagunas o ambigüedades de carácter legal, siendo preocupante que se haya identificado dentro de la Administración Pública a áreas como los poderes del Estado y a la Policía Nacional.

Barragán G. (2015), en la tesis “La Auditoría Gubernamental y su Incidencia en el Desarrollo de la Gestión de las Entidades Públicas en el Perú”, para

sustentar el grado académico de Doctor en Contabilidad y Finanzas por la Universidad de San Martín de Porres, concluye que la Auditoría Gubernamental genera una incidencia positiva en el desarrollo de las entidades estatales peruanas, siendo que sus informes reflejan aspectos positivos para el desarrollo de la gestión de dichas entidades, resultando de suma importancia para el aparato estatal, cumplir con la implementación que se deriven de los informes de auditoría emitidos por los órganos de control.

Arohuanca B. (2016), en la investigación "Auditoría Gubernamental y su Influencia en la detección y Documentación de actos de corrupción en la Gestión Administrativa de las Municipalidades de la Región Moquegua, 2014", para optar el grado académico de Maestro en Contabilidad y Auditoría en la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann de Tacna, concluye que la auditoría gubernamental influye de manera significativa para la detección de presuntos actos de corrupción en los municipios descritos en su investigación (Región Moquegua), siendo significativo también que en la medida que se identifiquen responsabilidades en los informes emitidos, ello repercutirá de manera significativa en la posible generación de responsabilidades con la determinación de la sanción que pudiese corresponderle.

Isaza C. (2012) en la tesis "Arreglos Institucionales de Rendición de Cuentas para el Control de la Corrupción en Colombia", presentada para optar el grado de Doctora en la Universidad Complutense de Madrid, establece que la corrupción implica un costo alto en aspectos económicos y financieros y

políticos, por lo que resulta gravitante el hecho de exigir que los funcionarios rindan cuentas de su gestión.

2.2 Bases teóricas

La Constitución Política vigente le reconoce al Contraloría General de la República a través de su artículo 82° la calidad de entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su Ley Orgánica.

De igual forma, le reconoce que encabeza el Sistema Nacional de Control y establece como función constitucional la de supervisión de la legalidad de la ejecución del presupuesto del estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos e instituciones sujetas a control.

Asimismo, el mismo artículo establece que la cabeza del sistema lo tiene el Contralor General de la República funcionario elegido por el Congreso de la República previa propuesta del Presidente de la República.

Su elección es por siete años y puede ser removido por el Congreso por la comisión de falta grave.

Ahora bien, no es que la Contraloría representa la única solución para combatir a la corrupción imperante en las entidades estatales, pero sí puede

de hecho, coadyuvar a minimizar el impacto de ésta, reduciendo su presencia e interviniendo de manera previa y concurrente para desincentivar al corrupto o a frenar a este, cuando advierta la presencia del sistema en cualquiera de las formas en que puede hacerse presente, tales como:

- A través de auditores de la propia Contraloría que destaca a las entidades estatales en comisiones auditoras especiales.
- A través de las comisiones que se formen dentro de la propia institución en lo que se llama, comisiones del OCI.
- A través de las comisiones auditoras que representen a las Sociedades de Auditoría Externas (SOAS).

2.2.1 Origen.

La obra: “La Contraloría cuenta su historia”, señala que el más lejano antecedente del control se remonta a la época del Tahuantinsuyo, (...) “para fiscalizar la recaudación de tributos y tener bajo control una extensa gama de actividades económicas en las que cabía un rol destacado al Estado Inca”

(En: www.contraloria.gob.pe/libros), siendo uno de los principales funcionarios inca, el llamado quipucamayoc.

Véase pues que el antecedente más remoto de función es el de control de los tributos para una mejor distribución dentro del extenso estado incaico.

En la época virreinal, apareció el Tribunal de Cuentas, que “ejercía labor de control sobre la actividad del virrey y la audiencia de Lima”, tendiendo básicamente la facultad de comunicación directa con el Rey de España y una facultad de independencia y de control sobre el virrey” (Frisancho,2016,p.21).

Obtenida la independencia nacional, surgió junto con la primera Constitución de 1823 la Contaduría General, resultando que el artículo 152° de dicha Constitución le señalaba a dicho ente funciones como la de examinarse, glosarse y fenecerse, las cuentas de todos los productos e inversiones de la Hacienda.

En 1840, el Presidente Agustín Gamarra mediante ley de 2 de enero de 1840 “decidió la reinstalación del Tribunal Mayor de Cuentas y le otorgó la función de verificar las cuentas y juzgar la conducta de los funcionarios estatales en el ejercicio de sus cargos...” (Frisancho, ob.cit, p.25).

Con esto, el Presidente Gamarra buscó poner fin al período de anarquía imperante hasta antes de su mandato, ambiente generado por los

gobernantes que lo antecedieron en el cargo, pues basta recordar la enorme crisis de gobierno que existió en el Perú en aquellas épocas en la que los Presidentes provenían de Ejército, período denominado como el militarismo.

En los años previos a la Guerra del Pacífico y ya en ejercicio del mando por parte del primer Presidente Civil nuestra historia don Manuel Pardo, se reformó el Tribunal de Cuentas “que tenía que ver con sus funciones judiciales y sancionadoras” (Frisancho, ob.cit, p.25).

Posteriormente, en el año 1908, su hijo, el también Presidente José Pardo, dictó una normativa que amplió las funciones del Tribunal de Cuentas con el objetivo de verificar la correcta recaudación de la hacienda pública.

Hasta aquí, se advierte que las funciones de control detalladas, se centraban sobre aspectos contables o de recaudación del control económico de la Hacienda Pública (ingresos fiscales) mas no propiamente sobre aspectos de control de la gestión como se conoce en tiempos actuales.

Ahora bien, no fue sino hasta 1929 en que al final del último período de gobierno de Augusto B. Leguía se creó la Contraloría General de la República.

Dicho reconocimiento legal se dio en 1930 a través de la dación de la Ley N° 6784.

Su reconocimiento e importancia fue plasmándose a partir del Decreto Ley 19039, esto es, con la primera Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, la cual fue posteriormente modificada por el Decreto Ley 26162 de 1992 hasta llegar a la última normativa dada con la Ley 27785-Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

2.2.2 El Sistema Nacional de Control.

El artículo 12° de la Ley del Sistema Nacional de Control-Ley 27785- lo conceptualiza como “el conjunto de órganos de control normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada.

El mismo artículo agrega que su actuación comprende todas las actividades no existiendo limitación para accionar en los campos administrativo, financiero, operativo y presupuestal y ejercer control sobre las acciones de los servidores independientemente del vínculo que tengan con una entidad estatal”.

Así, resulta pertinente establecer que las actividades que realiza la Contraloría deben denominarse control y no auditoría como se le conoce en líneas generales, dado que el primer término utilizado es mucho más amplio, pues puede cubrir o considerar abarcar cualquier actividad o labor de control

y supervisión de los entes públicos, no pudiendo interferir con los actos de administración y de gestión que les corresponde a los funcionarios de las entidades.

En ese orden de ideas y dado que sus propias normativa interna lo impide, el Sistema Nacional de Control no podrá inmiscuirse en actos de gestión tales como designaciones, aplicación de sanciones, ascensos en el trabajo así como tampoco podrá realizar actos de carácter positivo que les corresponda a la gestión, siendo que más bien sus alcances deben evidenciarse por medio de sugerencias o alertas de riesgo remitidos a quien lidere la entidad pública.

El Sistema Nacional de Control es encabezado a través del ente técnico rector que es la Contraloría General de la República y se efectiviza por medio de sus entidades conformantes o incluso por las Sociedades de Auditoría Externa (SOAS), entidades privadas vinculados por medio de contratos por parte de la Contraloría y dentro de cada entidad, las labores de control son efectuadas por los Órganos de Control Institucional (OCIS).

2.2.3 Facultades que la Constitución Política reconoce a la Contraloría.

Habiéndose establecido que el Sistema Nacional de Control lo encabeza la Contraloría General de la República, a continuación se señalaran las principales competencias que le franquea la carta magna vigente:

1. Presentar cada año el informe de auditoría practicada a la cuenta General de la República (artículo 81°).
2. Supervisar que se cumpla con las normas legales para la ejecución del Presupuesto del Estado (artículo 82°).
3. Efectuar el control a fin que los fondos que sirvan para satisfacer las solicitudes logísticas de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional del Perú se destinen para dicha finalidad. (artículo 170°)
4. La posibilidad de presentar proyectos de ley en aspectos vinculados al Sistema Nacional de Control (artículo 107°), siendo que en este último caso por ejemplo, la Contraloría logró a través de dicha iniciativa, que el congreso de la República le aprobará facultades de sanción en temas de responsabilidad administrativa funcional derivadas de los informes de auditoría emitidas por el Sistema Nacional de Control, aspecto que se reflejó en la dación de la Ley N° 29622.

2.2.4 Control Gubernamental.

El Control Gubernamental “consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia y transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado” (Claros y León, 2012, p.56).

De lo expresado fluye que el control gubernamental ejerce un papel primordial del control dentro de las instituciones del Estado y en ese sentido, debe entenderse extensivamente a toda la gestión pública, esto bajo el esquema de efectuar la supervisión efectiva de todos los actos de la gestión, a fin de evaluarla objetiva y selectivamente, pues resulta imposible revisar el 100% de la gestión pública, con el fin de constatar el buen uso a los recursos del estado, lo que en buena cuenta implica verificar si cada sol del erario público que le pertenece a cada ciudadano, haya sido utilizado correcta, eficiente y transparentemente.

La base legal de este enunciado aparece recogida en la Ley Orgánica del Sistema Nacional del Control y de la Contraloría General de la República – Ley 27785-, normativa que será frecuentemente enunciada en la presente investigación.

2.2.5 Objeto del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Con referencia al objeto central del Sistema Nacional de Control, lo representa el “apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente

utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado...” Leonarte (2014), p.15.

Lo esbozado se sustenta en que no representa faltar a la verdad señalar que uno de los grandes males que padece el país es la corrupción, siendo que dicho término representa en buena cuenta el aprovechamiento irregular e indebido por parte de funcionarios y servidores públicos del erario público, siendo irrelevante que se cometa por acción u omisión, dejándose establecido que este fenómeno dañino también se presenta en las esferas del sector privado cuando penetran en las instituciones públicas.

En nuestro país son varios los casos de corrupción sobre todo de los políticos que han sido de público conocimiento, teniendo como claros ejemplos de lo indicado, los que involucran a los ex líderes regionales o gobernadores regionales de Tumbes, Gerardo Viñas; de Ancash, César Álvarez; de Ayacucho, Wilfredo Ocorima; el caso del ex Alcalde de Chiclayo, la sentencia penal en primera instancia por colusión desleal al ex alcalde del Callao señor Alex Kouri , etc., casos que no hacen sino enardecer a la opinión pública y generar más desconfianza de la clase política y exigir penas severas para aquellos malos servidores del Estado, pues en buena cuenta, no es solo el Estado el sujeto pasivo de estos delitos cometidos contra la Administración Pública sino también la propia ciudadanía, pues ella subvenciona con el pago de sus tributos, el funcionamiento de todo el aparato estatal.

2.2.6. Objetivos del Control Gubernamental.

Los principales objetivos del control gubernamental ejecutado por el Sistema Nacional de Control son:

1. Verificar si se ha logrado cumplir con los objetivos, metas, productos y beneficios planificados en relación con los montos utilizados en forma eficiente, efectiva y económica.
2. Evaluar la recaudación a fin que corresponda con los niveles proyectados.
3. Si los entes públicos han cumplido con los procedimientos y la normatividad para la contratación pública de bienes y servicios.
4. Evaluar el ambiente y estructura del control interno en los entes del Estado, por ser tarea de la Administración.
5. Evaluar la presentación y elaboración de los estados financieros, verificando si ésta se hizo conforme a la normatividad internacional, a fin que las organizaciones obtengan resultados económico financieros veraces, objetivos y adecuados.
6. Constituye también un objetivo el que se contribuya con aspectos que conlleven a la modernización y mejoramiento continuo de la Gestión Pública.

2.2.7 El Control Gubernamental a través de las Cartas Magnas.

A continuación, se efectuará una comparación histórica respecto a cómo se manifestaba el reconocimiento constitucional al Sistema Nacional de Control, en los tres últimos textos constitucionales de nuestro país:

En la Constitución de 1933, se establecía:

Artículo 10°.-

Un Departamento especial, cuyo funcionamiento estará sujeto a ley, controlará la ejecución del presupuesto general de la República y la gestión de las entidades que recauden o administren rentas o bienes del estado. El Jefe de este Departamento será nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros. La ley señalará sus atribuciones.

En la década del 30 del siglo pasado, a la Contraloría aún no se le daba la importancia o relevancia necesaria, tal vez, porque su nacimiento se originó en el período del tan cuestionado oncenio de Leguía o quizás por cuanto el Estado peruano aún era de una dimensión pequeña acorde a dichos tiempos.

Para entonces, la Contraloría tenía solo un nivel de departamento y sin la necesaria autonomía e independencia requerida, distante por ejemplo con lo que señala Chirinos Soto haciendo una comparación con el Contralor de

Chile de quien decía que “es un funcionario poderosísimo”. (Chirinos Soto, 1986,147)

Por su parte la Constitución de 1979, señaló:

Artículo 147°.-

La Contraloría General, como organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control, supervigila la ejecución de los presupuestos del sector Público, de las operaciones de la deuda pública y de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos.

El Contralor General es designado por el Senado, a propuesta del Presidente de la República, por el término de siete años. El Senado puede removerlo por falta grave.

La ley establece la organización, atribuciones y responsabilidades del Sistema Nacional de Control.

En la Constitución de Haya de la Torre, es decir, la de 1979, la figura del Contralor de la República aparecía como un guardián o fiscal del gasto que se hacía en el Estado.

En términos generales este artículo fue posteriormente transcrito al artículo 82° de la Carta Política de 1993.

Constitución de 1993.-

Artículo 82° . -

La Contraloría General es una entidad descentralizada. 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.

El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el congreso por falta grave.

A diferencia de la Constitución anterior, en la vigente se determina que la propuesta para la designación del Contralor corresponde al Poder Ejecutivo y ya no solo del Presidente de la República, es decir, en teoría se requiere la participación del Poder Ejecutivo en su totalidad, sin embargo, pareciera que en la práctica, solo es el Presidente el que unilateralmente propone al candidato o candidatos a Contralor ante el Congreso, al menos, eso parece que ocurrió con el actual Contralor designado, Edgar Alarcón, cuya elección se realizó de manera precipitada y ad portas del cambio de gobierno, escuchándose rumores de que su designación obedeció a evitar que el nuevo congreso con amplia mayoría fujimorista, eligiera a tan alto cargo.

Ciertos autores destacan el carácter de unidad descentralizada de la Contraloría, esto es, “que no depende en sus decisiones de autoridad superior que le dé directivas. La descentralización tiene que ver con el

ejercicio del poder. El significado de la autonomía de la entidad implica que es independiente de otros órganos en los aspectos económicos y administrativos...” (Bernaes, 1999, pp.404-405)

Tal como se señaló en los párrafos precedentes, uno de los aspectos que puede ser cuestionado es la elección del Contralor, en la medida que se deriva de una propuesta del Poder Ejecutivo, que es precisamente uno de los tres poderes del Estado que necesariamente será objeto de control por parte de la institución, por lo que siempre existirá un posible cuestionamiento a la forma y modo en que se efectúe tal propuesta.

Bajo ese contexto, una alternativa a evaluar es la de elegir al Contralor equiparándola con las elecciones de otros altos funcionarios, como por ejemplo, los miembros del Tribunal Constitucional o con el Defensor del Pueblo, elección en la que se requiere la búsqueda de consensos en las fuerzas políticas y por cierto un número de votos que se constituya en mayoría calificada.

Un ejemplo de la situación descrita la encontramos con la elección en el año 2016 del Contralor Edgar Alarcón, cuya propuesta de elección se hizo entre gallos y medianoches por el ex Presidente Ollanta Humala Tasso, sin que haya existido una terna de candidatos, resultando que la elección la realizó la Comisión Permanente del Congreso, hecho que causó molestias de un sector de parlamentarios y creó un manto de razonable duda respecto de la elección.

2.2.8 Formas de materialización del Control Gubernamental en las entidades estatales.

El Sistema Nacional de Control, si bien no cuenta-lamentablemente por cuestiones presupuestales- con presencia en todas las entidades estatales, por cuestiones de presupuesto, en aquellas en las que sí tiene presencia, cuenta con personal a través de los órganos de Control Institucional, puede efectuar sus trabajos a través de mecanismos como.

1.- **Auditorías de cumplimiento**, llamadas anteriormente Acciones de Control o exámenes Especiales, las cuales concluyen con informes de auditoría en las cuales pueden reflejar dentro de sus recomendaciones, con determinación de presunción de responsabilidades de tipo administrativo, penal o civil, las cuales son independientes una de las otras.

En el caso que las responsabilidades administrativas funcionales sean de carácter leve, éstas serán evaluadas o meritadas por el propio titular de la entidad, pero sí son graves o muy graves, de conformidad con el Reglamento de la Ley 29622, éstas serán evaluadas por la contraloría General de la República, a través de dos órganos: la primera instancia constituida por el Órgano Instructor; y la segunda instancia conformada por el Tribunal superior de responsabilidad Administrativas de la Contraloría General de la República.

2.- **Servicios de Control Relacionados**, antes llamados Actividades de Control, en los cuales se pueden efectuar veedurías o temas de menor relevancia pero que de igual forma, sirven para coadyuvar al mejor desarrollo de la gestión y que de igual forma inciden en una mejora de la misma.

3.- **Atención de denuncias**, mecanismos mediante los cuales los ciudadanos alertan al Sistema Nacional de Control respecto a la existencia de aspectos que contravienen normas legales o presencia de hechos irregulares, los cuales deben ser evaluados.

Las citadas previamente, son las principales herramientas pero no las únicas con que cuenta el Sistema para efectuar su labor de control.

Asimismo, resulta pertinente señalar que cada año, los Órganos de Control Institucional, deben elaborar un Plan Anual de Control, que debe contener el número de Auditorías de cumplimiento y servicios de control que va a ejecutar en cada entidad, plan que debe ser aprobado necesariamente por la Contraloría General de la República para su puesta en marcha y que son monitoreadas permanentemente por los órganos de línea de la Contraloría, a fin que se cumplan con los plazos previstos y programación efectuada.

La labor de cada órgano de control Institucional de las entidades estatales está sujeto a un proceso o filtro de control de calidad por parte de la Contraloría de tal forma que los informes de auditoría que emiten, están

sujetos a una revisión selectiva, tanto en la forma como en fondo, pudiendo darse el caso que la Contraloría disponga la reformulación de algunos informes emitidos por los OCI.

2.2.9 El Control Interno y Externo.

Estos conceptos frecuentemente son tratados como similares por lo que resulta necesario establecer las diferencias entre uno y otro término.

El control interno se puede ejecutar a través del control previo, simultáneo y posterior, “es de competencia exclusiva de las autoridades, funcionarios y servidores públicos de los entes como una responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes y sobre las bases de las normas que rigen las actividades de la organización.” (Frisancho, op.cit, 59).

Así se cuenta por citar un ejemplo del control posterior a los actos propios de la fiscalización posterior contemplada en el Texto Único Ordenado de la Ley 27444-, actos que son comunes de verificar en los procedimientos de selección en los que frecuentemente se presentan denuncias respecto de hechos irregulares de los postores, siendo que corresponde a cada entidad, la necesidad de verificar de manera posterior, los actuados.

No obstante, lo expuesto, el control interno a veces fracasa en su intento o no cumple su labor efectiva por hechos que suceden dentro las organizaciones, como, por ejemplo:

- ✓ La ausencia de Manuales y Reglamentos de Organización.

- ✓ La inaplicación de sanciones oportunas como medida correctiva.
- ✓ La demora en el inicio de procesos administrativos.
- ✓ Influencia política o partidaria en las organizaciones estatales.
- ✓ Actos de corrupción.
- ✓ Ausencia de capacitación al personal y a los funcionarios en aspectos de la administración pública.

Asimismo, respecto al control externo, podemos afirmar que es el conjunto de políticas, métodos y procedimientos aplicados por la contraloría General de la República con el objetivo vigilar, verificar la gestión, captación y el uso de los recursos y bienes del Estado.

2.2.10 Gestión Administrativa y de Control.

Sobre este aspecto resulta pertinente precisar que el concepto de control también debe desagregarse o diferenciarse en control como actividad y control como función.

El control como actividad, es realizado por los directores o gerentes de las áreas administrativas de la entidad y se realiza de manera previa, concurrente y posterior, tal como se señaló líneas arriba.

Por otro lado, el control como función es llevado a cabo por un órgano independiente que evalúa el cumplimiento de cada área administrativa en relación con la responsabilidad institucional.

Esta labor es ejercida en buena cuenta por aquellos que conforman parte del Sistema Nacional de Control.

2.2.11 La autonomía de los Órganos de Control Institucional.

A través de la Ley 29555 aprobada por el Congreso de la República a iniciativa de la Contraloría General, se dispuso que las oficinas de control institucional de las entidades del Estado-OCI-, pasasen a depender de manera directa de la referida institución de control.

En buena cuenta, la ley mencionada pretendía otorgar plena autonomía no sólo funcional sino también económica, al personal de con la Contraloría General.

Conviene precisar que con anterioridad a la formulación de la propuesta referida, casi el 100% de los auditores de los OCI'S eran trabajadores o funcionarios de la propia entidad, lo cual facilitaba la imagen de que nada pasaría entre compañeros o amigos del entorno laboral, surgiendo rdtas

interrogante ¿un auditor pagado por su entidad podrá tener plena autonomía en sus labores de control?

La norma propició debates y rechazo de parte de un sector de los auditores que consideraban que una norma lesiva pues vulneraba varios derechos laborales adquiridos en los organismos en las que laboran.

Así, se interpuso una acción de inconstitucionalidad que fue resuelta por el Tribunal Constitucional del Perú declarando infundada la demanda (por mayoría) con la sentencia 0006-2012-PI/TC de fecha 12 de enero de 2016.

Dicha disposición se está aplicando progresivamente, de tal forma, que aún no todos los OCI'S dependen en forma directa de la Contraloría, considerando que ésta no cuenta con el presupuesto aprobado por el Congreso de la República para tal fin.

En una primera fase se ha logrado que los jefes de los OCI'S tengan vinculación directa con la propia Contraloría General y no con las entidades.

Ahondando en el tema, consideramos que dicha medida se torna necesaria, dado que bajo el enfoque actual que los auditores sean pagados de la misma fuente de las empresas a las que auditan no garantiza la independencia de su actuación funcional, pues como bien señala el nuevo Contralor, Nelson Schack, resulta “inverosímil que un controlador haga bien su trabajo, si el

controlado lo designa, le paga y lo nombra”. Vidal, T (2017, 26 de julio) Nelson Schack: auditores de entidades públicas pasarán a la Contraloría. En www.andina.com.pe

2.2.12 La Responsabilidad Administrativa Funcional versus la Responsabilidad Administrativa Disciplinaria.

Resulta importante efectuar un deslinde o diferenciación respecto a la responsabilidad administrativa funcional y la responsabilidad administrativa disciplinaria o es que acaso ambos son conceptos similares?

Se comenzará afirmando que los dos no son conceptos iguales, sino que por el contrario existen diferencias entre uno y otro término.

Así, el ejercicio de la responsabilidad administrativa funcional estará a cargo de la Contraloría General mientras que por el contrario, la responsabilidad administrativa disciplinaria está a cargo del estado empleador.

En ese contexto se ha pronunciado el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la

República a través de su Acuerdo Plenario N° 01-2013-CG/TSRA, publicado en El Peruano el 1 de diciembre de 2013.

En dicho acuerdo se evidencian una serie de diferencias existentes entre el procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional y la responsabilidad administrativa disciplinaria, ya sea por temas como la autoridad competente, el sujeto del procedimiento, la tipificación, la finalidad de la sanción y finalidad de la potestad.

En el referido acuerdo plenario, se ha dejado perfectamente establecido que en aquellos supuestos en los que concurren tanto la responsabilidad administrativa disciplinaria y la responsabilidad administrativa funcional y exista identidad de los sujetos y en los hechos, no se presenta la figura o el principio non bis in ídem, considerando que no se presenta la identidad de fundamento.

Es en este orden de ideas que la existencia de un proceso administrativo disciplinario en trámite o sobre el cual ya se hubiese emitido una resolución de sanción o de archivamiento, no se encuentra encuadrada dentro del desarrollo del principio non bis in ídem.

La precitada decisión tal vez, tenga su sustento en el hecho de que en las entidades, las denominadas comisiones de procesos administrativos, en

muchos casos, aplican sanciones casi benignas con la consiguiente desazón.

2.2.13 La posibilidad de combatir a la corrupción a través del procedimiento administrativo sancionador de la Contraloría.

El procedimiento administrativo sancionador es el proceso mediante el cual la Contraloría General de la República y el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas ejercen la potestad sancionadora conferida por la Ley N° 29622, ley que modificó a la Ley 27785, ampliando las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.

Dicha ley se reglamentó por medio del Decreto Supremo N° 023-2011-PCM.

El espíritu de las leyes referidas buscan que un órgano independiente y autónomo, conformado por personal distinto al personal del ente auditado, evalúe de manera prolija y objetiva los casos que les deriven las entidades, y de ser el caso, determinen respecto de la existencia de responsabilidad administrativa en los servidores o funcionarios, ello sin perjuicio que se haya podido de establecer de manera previa, la responsabilidad civil y penal.

Con ello se propone desincentivar a los servidores para evitar la comisión de actos proclives a la corrupción, ello porque las sanciones que se aplican son de mayor severidad pudiendo llegar estas hasta la de suspensión o inhabilitación para el ejercicio de la función pública.

Así, vistas las cosas el referido procedimiento administrativo sancionador puede constituirse en una medida eficiente para la lucha contra la corrupción en el Estado peruano.

Sin embargo, existen las excepciones y es lo que no resulta coherente y lógico en la lucha aludida, dado que la ley hace excepciones y no resulta aplicable a todos los funcionarios como aquellas autoridades elegidas por votación popular, tampoco aplica para los titulares de los organismos con autonomía constitucional ni para aquellas que tienen la prerrogativa del antejuicio político, lo que a ciencia cierta representa cuestionable porque se considera que al ser el Estado uno solo e indivisible y estando a la seriedad del problema de la corrupción, no debe darse cabida a privilegios de este tipo en las entidades públicas.

La ley descrita previamente efectuó cambios relevantes a la Ley N° 27785, otorgando como se ha señalado, facultades sancionadoras a la Contraloría General de la República, lo que modificó, por lo tanto, sus competencias.

Entre los aspectos más importantes de dicha norma debe destacarse los siguientes puntos:

- a) Establece las conductas infractoras, definiendo a aquellas en materia de responsabilidad administrativa funcional a las incurridas por los servidores y funcionarios públicos que contravengan el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen.
- b) Determina que las conductas infractoras pueden por acción u omisión.
- c) Los tipos de sanciones establecidas son: inhabilitación de 1 a 5 años y suspensión temporal en el ejercicio de las funciones sin goce de haber, no menor de 30 días calendario ni mayor de 360 días calendario.

Ahora bien, para la aplicación de las sanciones existe una graduación de acuerdo a los criterios siguientes:

- i. La reincidencia o reiterancia en la comisión de las infracciones.
- ii. Las circunstancias en las que fue cometida la infracción.
- iii. Grado de participación en el hecho imputado.
- iv. Concurrencia de diversas infracciones.
- v. Efectos que produce la infracción.
- vi. Gravedad de la infracción cometida.

La norma incorpora un registro de sancionados que debe ser alimentado por la Contraloría General de la República, a fin de evitar que los sancionados puedan laborar para el Estado durante el tiempo de vigencia de su sanción.

La norma establece aspectos relativos a la independencia de responsabilidades, estableciendo claramente que la responsabilidad administrativa funcional es independiente de las responsabilidades civiles o

penales que pueden establecerse por los mismos hechos, en tanto los bienes jurídicos o intereses protegidos son diferentes.

Entonces, la posibilidad de responsabilizar penal o civilmente a un funcionario o servidor resulta independiente de la potestad para procesar administrativamente a los servidores.

Lo previsto en el párrafo precedente se encuentra regulado en el artículo 243° de la Ley del Procedimiento Administrativo General-Ley 27444- que hace referencia a la autonomía de responsabilidades.

Con relación a lo expresado en el párrafo anterior, se puede señalar que “el régimen jurídico en el cual cada una de estas que concurren sobre la conducta de los funcionarios y servidores públicos, mantienen recíproca autonomía técnica, de regulación, de valoración, de calificación y de resolución...”. (Morón, 2015,847).

El citado especialista hace referencia que la autonomía tiene varios ribetes o ítems, a fin que no exista margen de duda, dado que el procedimiento administrativo sancionador en muchos casos corresponde como una especialidad subordinada al Derecho Penal.

Esta determinación de autonomía se puede encontrar incluso en algunas disposiciones administrativas en las cuales se consignan frases como, “sin

perjuicio de las responsabilidades penales o civiles que se puedan generar”, como, por ejemplo, lo señala el artículo 25° del Decreto Legislativo N° 276-Ley de Bases de la Carrera Administrativa-.

2.2.14 Casos emblemáticos de participación de la Contraloría.

En el año 2016, y a raíz de la toma de cargo por parte del ex Contralor General, señor Edgar Alarcón se ha visto como la Contraloría puso sobre el tapete y ante la opinión pública, sonados casos de potenciales actos de corrupción, como por ejemplo, la adquisición de un importante lote de patrulleros por parte del Ministerio del Interior en la gestión del ex ministro José Luis Pérez Guadalupe; de igual forma,, en el tema de la adquisición del satélite a Francia por parte del gobierno peruano (compra efectuada de gobierno a gobierno); la revisión de las supuestas compra sobrevaloradas por el Ejército Peruano para las tropas del VRAEM; la verificación de la gestión de algunas autoridades regionales o la revisión de la gestión del Alcalde de Lima, señor Luis Castañeda Lossio.

De igual forma, se vio al ex Contralor opinando sobre los avances de la línea 2 del Metro de Lima o muy recientemente, sobre las compras efectuadas en el Ministerio de Educación como en el Congreso de la República.

Se ha notado entonces un rol más activo de parte de la cabeza del Sistema Nacional de Control, una aparente buena gestión de marketing para quedar bien ante los ojos del ciudadano de a pie.

No obstante, ello, la presencia de la Contraloría en estos temas de impacto social, resulta trascendente porque no hace sino cumplir con el encargo constitucional y legal que se le ha conferido y de esta forma coadyuva a minimizar temas de corrupción en la gestión pública o en el mejor de los casos, a proponer las sanciones administrativas, civiles y penales que pudieran corresponder a los funcionarios y/o servidores involucrados por actos en que se infrinjan las normas

El nivel de condenas por delitos de corrupción se ha incrementado en más de 49% entre los años 2010 al 2016, 81,227 condenas en el 2010 versus 1836 del 2015), según lo reporta las estadísticas del Registro Nacional de Condenas del Poder Judicial.

Las infracciones penales más frecuentes son el cohecho pasivo, peculado, colusión y aprovechamiento indebido del cargo.

Por otro lado las Cortes Superiores de Justicia con mayor incidencia de casos respecto a estos delitos son: Lima norte (267), Lima Centro (243), Junín (90), Ayacucho (74), etc. (www.larepublica.pe/politica/7816766/Condenas por

corrupción se incrementaron en 50% señala Poder Judicial.30.Oct.2016. En línea 30 de diciembre de 2017).

2.2.15 Resumen de jurisprudencia de casos ligados a temas de corrupción.

A continuación, se presenta un resumen de tres casos jurisprudenciales de casos ligados a delitos contra la Administración Pública, en los que el aspecto común lo constituye el tema de la corrupción.

Debe precisarse que, en estos 03 casos, se quiere sintetizar solo a modo de ejemplo, la responsabilidad penal que pueden asumir los servidores y/o funcionarios públicos por la comisión de acciones con connotaciones penales.

En los casos referidos, solo en uno de ellos, se ha advertido la participación previa del Sistema Nacional de Control, investigando la causa a nivel administrativo.

1.- Expediente N° 67-2006 - DELITO DE COLUSIÓN.

Procedencia: SALA PENAL DE LAMBAYEQUE

Imputación: El Ministerio Público señala que está acreditado que el acusado fue Alcalde de la Municipalidad de José Leonardo Ortiz en el periodo 1999-2001, teniendo por tanto la calidad de funcionario público con poder de decisión y facultades sobre los demás.

En tal condición, mediante Resolución de Alcaldía 600-2002 del 15 de mayo del 2002 se designó el Comité Permanente para la adjudicación de la obra “Pavimentación de los parques Micaela Bastidas y Francisco Cabrera”, estando el Comité integrado por los señores Lorenzo Juárez Camisan, César Ñañez López y José Silva Sánchez.

Por Resolución de Alcaldía del 19 de julio del 2002 se nombró el comité de adjudicación para la pavimentación de la avenida Kennedy conformado por Lorenzo Juárez Camisan, César Ñañez López y Boris Quispe Sánchez, advirtiéndose que entre ambas resoluciones hubo un intervalo de dos meses, siendo recurrente que el mismo presidente sea Juárez Camisan, ya sentenciado por delito de colusión; los señores Silva Sánchez y Boris Sánchez, miembros del comité tienen calidad de funcionarios públicos, interviniendo por razón de su cargo dichas comisiones, por tanto resultan agentes activos del delito materia de juzgamiento.

En la adjudicación directa 012-2002 de pavimentación flexible de los parques ganó la buena pro la Empresa Siglo XXI de Junior Osias Santa Cruz y en la adjudicación directa 016-2000, pavimentación de la avenida Kennedy, Cent Construcciones representada por Darío Acuña en calidad de terceros interesados que concertaron para defraudar a la Municipalidad de José Leonardo Ortiz.

Se acreditó que el comité permanente para el proceso 012-2002 remitió carta circular a uno de los tres postores IMPROCONSA, carta recibida el día 01, un día antes de fecha de su redacción fecha 02 y el otro postor Torres Alabrin respondió

que no recuerda haber participado como postor y mostrada la carta circular del 02 de julio del 2002 de invitación a participar en la adjudicación directa no reconoce como suyos el sello y la firma y desconoce los formatos contenidos en los sobres de adjudicación directa selectiva que le fue presentada.

Además, se consignó un DNI que no le pertenece, también se redactó carta circular mes y medio después de la carta 12-2002 a los mismos postores sintomáticamente, que cuenta con sello de recepción del mismo día de entregada la carta con celeridad inusual sin que ofrezca explicación válida.

La carta del postor Torres Alabrin que le fue presentada sostiene que la firma no le pertenece, ni el sello, en su declaración ante el auditor, sostiene que no son los que utiliza, tampoco reconoce los presupuestos ni el sobre y toda la documentación presentada, ni le corresponde el DNI consignado.

Se acreditó que la empresa IMPROCONSA de Loren Palomino, ha participado en ambas adjudicaciones, resultando sintomático que afirme que por estrategia presentó propuestas a un cien por ciento, donde es difícil que resulte ganador, de lo que se infiere es que su participación es solo para darle legalidad al proceso.

En el comité de adjudicación directa selectiva integrada por Boris Sánchez Quispe los documentos de propuesta económica no han incluido el consolidado de gastos como lo exige la norma, porque lo lógico era que el comité rechazara las propuestas declarándolo desierto como ordena la ley, apreciándose un manto de errores que llevaron a que los interesados Siglo XXI y Klein Construcciones se adjudiquen la buena pro.

Estos aspectos de desidia encuentran respuesta en lo declarado por Juárez Camisan, presidente de ambos comités de adjudicación en los que también participaron Silva Sánchez y Sánchez Quispe que a fojas 1385 a 1387 señala que respecto de los concursos de adjudicación 012 y 016 donde resultaron ganadores Acuña Peralta y Santa Cruz Acuña, fue un mecanismo para favorecer las citadas empresas, que Javier Castro como alcalde, era el que manejaba la obra, que simplemente como comité regularizaba lo que el alcalde ordenaba, que tomaba conocimiento cuando la obra se estaba ejecutando y al reclamar, le pidió el alcalde que regularice, lo que ha reiterado en la audiencia.

Asimismo, las bases del concurso eran realizadas por ingenieros que los ayudaban en el comité, la persona de Silva Sánchez, que incluso hubo un caso de un postor a quien se falsificó la firma que en la declaración ante la Contraloría persistió en su versión que en esta declaración confiesa lo sucedido y que lo han buscado para dar una versión uniforme, pero él ha optado por la verdad.

En la confrontación Juárez enrostra a Castro que dirigió todas las obras, que la obra de Kennedy se empezó a ejecutar sin presupuesto para la elaboración del expediente técnico todo por orden de Castro, en la confrontación le imputa que ha hecho lo que ha querido, reitera que no hubo expediente técnico y que era Castero quien manejaba las obras, no obstante que al ser confrontado ha reiterado que se reunieron en la vivienda del alcalde, se ha rectificado en su dicho que Castro no estuvo en la vivienda, retractación que obedece al agradecimiento del testigo que nuevamente fue contratado en la municipalidad en la segunda gestión de Castro Cruz.

Lo que ha dicho Juárez guarda referencia con lo sostenido por Guzmán Liñan, quien en su declaración dijo que trabajó como residente y supervisor de las obras, que ingresó en junio del 2000 para supervisar obras, que se ejecutaron sin licitación, sin el concurso que tomó conocimiento cuando le encargaron de supervisar las obras, que esto se ha presentado no en todas las obras si en varias de ellas, versión que ha mantenido en juicio, sosteniendo que informó a su jefe de estas irregularidades.

Lo que evidencia que no hubo celo en cuanto al dinero invertido por la Municipalidad en la ejecución de las obras realizadas por las empresas cuestionadas.

La Sala Penal **CONFIRMÓ** la sentencia que condenó a los acusados como partícipes necesarios del delito contra la Administración Pública en la figura de Concusión, modalidad Colusión e impusieron **CINCO AÑOS DE PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD EFECTIVA**, fijaron en **VEINTE MIL SOLES** el monto de la reparación civil que deberán abonar solidariamente los sentenciados a favor de la Municipalidad agraviada.

Comentario.-

En el caso precedente, se evidencia que una de las áreas más golpeadas por la corrupción es el área de obras o de Contrataciones con el Estado.

En el caso comentado, se aprecia el nivel de degradación moral, por cuanto se evidenció la participación del propio alcalde, quien lejos de dar sus mejores esfuerzos en pro de la comunidad, se coludió con funcionarios de menor nivel y privados para obtener beneficios ilícitos mediante la realización de diversas obras

destinadas a la comunidad, inobservando disposiciones como por ejemplo la necesidad de contar con presupuesto.

En el caso referido, se ha evidenciado la participación del Sistema Nacional de Control, lo que devota que con su intervención se pudo llevar el caso hasta las esferas judiciales.

2.- CASO: 704-2014 - DELITO DE NEGOCIACIÓN INCOMPATIBLE O APROVECHAMIENTO INDEBIDO DEL CARGO

Procedencia: JUZGADO PENAL UNIPERSONAL DE ABANCAY

IMPUTACIÓN: Se tiene que los imputados desempeñaron funciones como servidores en la Municipalidad distrital de Talavera, y en ese contexto fueron designados miembros del Comité Especial Permanente a cargo de las Adjudicaciones Directas y Adjudicación de Menor Cuantía de las diferentes Unidades Orgánicas de la mencionada entidad edil, para el período fiscal 2009.

El referido Comité Especial en fecha 24 de setiembre del 2009, convoca a la Adjudicación Directa Selectiva ADS W 007 -2009-MDT para la contratación de servicios de residente de obra: "Mejoramiento y Ampliación del Canal de Riego Porcontoy Bellavista del Distrito de Talavera, Provincia de Andahuaylas Apurímac", habiéndose otorgado la buena pro mediante acta de fecha 19 de octubre del 2009 y quedando en segundo lugar, Leónidas Leguía Pacheco, si bien es cierto el proceso se declaró desierto.

Posteriormente, el 22 de octubre del 2009 se publicaron las bases administrativas de la Adjudicación de Menor Cuantía N.º 013-2009- MDT derivado del anterior proceso ADS N.º 007-2009-MDT, esta vez por un valor referencial de S/48,000.00, dentro de cuyas bases en el capítulo III de Requerimientos Mínimos, IX Perfil Profesional se mantiene el perfil profesional exigido, esto es, cinco años de experiencia profesional a partir de la colegiatura; pero, es el caso que el Comité Especial Permanente nuevamente no advirtió tal situación al igual que en el proceso ADS N.º 007-2009-MDT y otorgó nuevamente la buena pro en favor del ingeniero Lima Orosco, quien solo contaba con 8 meses de experiencia profesional desde su colegiatura en fecha 05 de febrero del 2009 hasta la fecha efectiva del otorgamiento de buena pro en fecha 30 de octubre del 2009, esto es, que correctamente le correspondía 5 puntos y no 15 puntos, como en efecto se le asignó: asimismo, su propuesta técnica de S/ 23 500.00 nuevos soles es solo equivalente al 0,5 del valor referencial (S/. 48 000.00), por el contrario el postor perdedor ingeniero civil Leónidas Leguía Pacheco contaba con 12 años y 7 meses desde su colegiatura, así como su propuesta técnica era más cercana al valor referencial indicado.

En la causa judicial se le imputó a los miembros del Comité Especial Permanente haber tomado interés y haber hecho posible que la buena pro sea otorgada en favor de uno de los postores, en este caso, a favor del ingeniero —, quien no cumplía con los requerimientos establecidos en la bases, como son los relacionados a la experiencia profesional de 5 años a partir de la colegiatura, pues el ganador apenas contaba con 8 meses, situación que dolosamente no ha sido advertida por el Comité Permanente.

En sus alegatos de cierre ha manifestado que para la residencia el servicio de residencias Porcontoy Bellavista en el distrito de Talavera, la cual se ha aprobado con diversos medios de prueba aprobado que se ha llevado otro proceso de selección 013-2009 para el servicio de residente del distrito de Talavera, está probado que las bases exigían como mínimo 05 años de ejercicio profesional desde la colegiatura, asimismo, las bases exigían que los montos facturados para el requisito de la especialidad debía ser superior de cinco años, se debió calificar con 05 puntos y no de 15 puntos como, en efecto se le otorgó.

El procesado reconoció que conocía los requisitos mínimos de cinco años, respecto a los montos facturados y que no debió otorgarse el puntaje que se le otorgó pero puso como excusa que se presentó para probar suerte, pero al otorgarse la buena pro no opuso alguna acción en contra del mismo y se presentó nuevamente con conocimiento de los cinco años de experiencia que pedía las bases, y obtuvo la buena pro y el procesado no dijo nada contra este otorgamiento indebido, pese a lo cual celebró el contrato para la ejecución de la obra en fecha 11 de noviembre del año 2009, no obstante conocer que no tenía los requisitos en su oportunidad suscribió el contrato sin los requisitos, beneficiando con la suma de 46, 000.00 Nuevo soles.

Los miembros del comité especial reconocieron los hechos de que se han favorecido y de igual forma reconocieron su culpa.

El acusado fue condenado en su calidad cómplice primario por delito contra la Administración Pública en su modalidad de corrupción de funcionarios en su sub

tipo de negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo a **CUATRO AÑOS DE PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD SUSPENDIDA EN SU EJECUCION** por el término de **TRES AÑOS**, Fija como reparación civil la suma de **DIEZ MIL NUEVOS SOLES** que deberá pagar a razón de **DOSCIENTOS OCHENTA SOLES** de manera mensual contados desde cuando la sentencia quede firme.

Comentario.-

En el segundo caso planteado se evidencia una vez más el grado de corrupción en el área de obras.

En este caso existió un interés indebido de parte de los miembros de los comités de las áreas de otorgamiento de buena pro en los procesos de selección para favorecer indebidamente a un postor pese a no cumplir con los requisitos o perfil exigidos en las bases.

Estos hechos evidencian que los actos de corrupción no son patrimonio de una sola entidad estatal y que con un mayor grado de participación del Sistema Nacional de Control, cuya participación en el caso relatado no se evidencia, tal vez se haya podido advertir oportunamente estos hechos.

3.- CASO: 814-2008 - DELITO PECULADO DE USO.

Procedencia: SALA PENAL DE HUANCVELICA

IMPUTACIÓN: El acusado en su condición de servidor público (abogado IV de la oficina de asesoría legal) ha utilizado papel membretado de la Universidad Nacional de Huancavelica, para redactar un escrito a favor de Jesús Vásquez Anampa, a

quien el imputado patrocina de manera particular y el escrito ha sido presentado al Segundo Juzgado Penal de la Corte Superior de Justicia de Huancavelica, desprendiéndose por lo tanto, que la elaboración del escrito se ha realizado en los equipos de cómputo e impresión de la Universidad Nacional de Huancavelica donde el acusado tiene acceso al papel membretado y a los equipos de cómputo, por lo que ha utilizado indebidamente los bienes y recursos de la institución y que el imputado trata de justificar alegando el derecho que tiene de ejercer la defensa legal en sus horas libres.

La Sala confirmó la sentencia de primera instancia que condenó al acusado como autor del delito contra la Administración pública, en la modalidad de **PECULADO DE USO**, previsto en el artículo 388, primer párrafo del Código Penal, en agravio de la Universidad Nacional de Huancavelica, e impusieron al sentenciado la **PENA DE UN AÑO DE PRIVATIVA DE LIBERTAD, SUSPENDIDA CONDICIONALMENTE**, bajo REGLAS DE CONDUCTA siguiente: a) Prohibición de frecuentar determinados lugares; b) Prohibición de ausentarse del lugar donde reside si autorización del Juez; c) Comparecer personal y obligatoriamente al Juzgado Penal, para informar y justificar sus actividades, cada treinta (30) días; d) Reparar los daños ocasionados por el delito, salvo cuando demuestre que esté en la imposibilidad de hacerlo; e) Respetar el Patrimonio del Sector Público y Privado, de acuerdo a las normas que regulan sobre la materia, incluido, respecto de las atribuciones y prohibiciones previstas; todo bajo apercibimiento, en caso de incumplimiento de cualquiera de las reglas establecidas, de aplicarse el artículo 59 del Código Penal; pena que vencerá, el veintisiete (27) de Junio de dos mil doce (2012). **IMPUSIERON** la pena de

inhabilitación de UN (01) AÑO que iniciará a partir del día de la fecha veintiocho (28) de junio del dos mil once (2011), vencerá el veintisiete (27) de Junio de dos mil doce (2012), de conformidad a lo previsto en los incisos 1) y 2) del Artículo 36 del Código Penal, privación para ejercer cargo público; e incapacidad para obtener mandato, cargo, o empleo o comisión de carácter público. **FIJARON:** Por concepto de **REPARACIÓN CIVIL** la suma de **TRESCIENTOS Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/.300.00)**, que deberá pagar el sentenciado, en favor de la **UNIVERSIDAD NACIONAL DE HUANCAMELICA**, en el modo y forma previsto en la Ley.

Comentario. -

El tercer caso pareciera anecdótico, pero es recurrente en la Administración Pública, por cuanto en el día a día se evidencia el mal uso de los recursos del Estado por parte de funcionarios y servidores públicos.

El mal uso se da en muchos casos por la utilización indebidas de los bienes del Estado: equipos de cómputo, autos, equipos diversos, etc.

Opinión del Tribunal Constitucional sobre la corrupción.

En la sentencia N° 0017-2011-PI-TC se dejó perfectamente establecido en el fundamento 16 de la misma, que una de las razones de la intervención del Derecho Penal es "...el propio combate contra toda forma de corrupción goza también de protección constitucional".

Comentario.-

En ese contexto, se advierte que tanto es el daño que genera la corrupción y la importancia que reviste la lucha contra este fenómeno, que el Tribunal constitucional ha considerado la necesidad de intervención del Derecho Penal dejando de lado lógicamente el concepto de última ratio.

2.2.16 Las labores de Control.

Cada Órgano de Control Institucional denominado OCI, debe efectuar al fin de cada año, una propuesta de auditorías de cumplimiento que piensa ejecutar en el año siguiente.

Dicha propuesta debe considerar áreas de riesgo y de mayor materialidad o significancia económica dentro de su entidad, como, por ejemplo, es preferible efectuar labores de control sobre áreas de Logística o de Obras que en la de Recursos Humanos.

Ahora bien, esta propuesta está sujeta a la necesaria y previa aprobación de la Contraloría General de la República, que lo hará mediante Resolución de Contraloría General de la República, que por lo general se publica en el primer mes del año en el Diario Oficial El Peruano.

Otro aspecto a considerarse dentro de la propuesta a plantearse es que cada OCI debe ser pragmático y evaluar el número de auditores que tiene, de tal

forma, que el número de auditorías de cumplimiento a realizar resulte acorde o proporcional con el número de trabajadores auditores que tiene.

Una vez aprobado el número de labores de control, éstas formarán parte del Plan Anual de Control (PAC) a ejecutar en cada entidad.

Para el desarrollo y ejecución de cada labor de control, siendo la más importante de ellas, las auditorías de cumplimiento, se designará al interior de cada órgano de control institucional, una comisión de auditoría, la cual es un grupo poli funcional de profesionales (contadores, abogados, ingenieros, economistas), encabezada por un supervisor, un jefe de comisión y los auditores integrantes.

Dicha comisión deberá elaborar un plan y programa a ejecutar por la auditoría de cumplimiento, documento en el que debe trazarse los objetivos de dicha auditoría, así como el plazo en la que se ejecutará, dependiendo de la naturaleza y complejidad de lo que se auditará.

Una vez aprobado el plan por parte del jefe del OCI, comenzará la etapa de acreditación ante el titular de la entidad a auditar y empezará la labor de control, efectuándose los primeros requerimientos de información.

2.2.17 Aspectos que surgen de las labores de control.

Dentro del desarrollo de cada labor de control o denominada Auditoría de Cumplimiento pueden revelarse diversos aspectos o hechos y dependiendo de la importancia o trascendencia o efecto del mismo, es que se le dará la naturaleza que corresponda.

Así, por ejemplo, si los hechos son de magnitud de incumplimiento de normas y que adicionalmente generan perjuicio económico o presunción de comisión de algún delito, se revelará una desviación de cumplimiento, que antes era denominado hallazgo de auditoría.

Si, por el contrario, los hechos no son trascendentes, pero implica alguna debilidad al interior de la organización, esto se denominará aspectos de control interno que se plasmará en un memorando de control interno que se remitirá al titular de la entidad, con el objetivo que supere dichas debilidades, aspecto de lo que debe dar cuenta al OCI.

Todos los hechos producto de la realización de la auditoría de cumplimiento deben compendiarse en un informe de auditoría de cumplimiento que necesariamente deberá remitirse tanto a la Contraloría General de la República como al titular de la entidad auditada.

Dicho informe puede ser objeto de revisión por parte de la dependencia de la Contraloría General de la República que tenga a su cargo a la entidad que

haya emitido el informe, oficina que tiene competencias para determinar la reformulación del informe, ya sea por aspectos de forma o de fondo.

2.2.18 Las Desviaciones de Cumplimiento.

En los párrafos precedentes, se ha comentado este concepto que anteriormente era conocido o denominado como los hallazgos de auditoría.

Las desviaciones de cumplimiento no vienen a ser sino una presunción de responsabilidad que se le comunica al auditado, sea éste funcionario o ex funcionario, servidor o un ex servidor de la entidad respecto a un hecho revelado producto del informe.

Estas desviaciones de cumplimiento constituyen la oportunidad ideal para que el funcionario o servidor (o ex en ambos casos) tenga la posibilidad en primer lugar de ejercitar su derecho de defensa y de desvirtuar las potenciales incriminaciones que le formule la Comisión de Auditoría del representante del Sistema Nacional de Control.

La comunicación de una desviación de cumplimiento a los funcionarios o servidores debería tomarse como parte propia de la gestión pública que ejerce cada trabajador y debería ser tomado en el mejor de los contextos y no como una especie de carga montón del auditor.

La desviación de cumplimiento se le comunica al auditado, a fin que dentro del cumplimiento del debido procedimiento y derecho de defensa reconocidos en la carta magna vigente y en normas internacionales, ejerza la posibilidad de defensa a través de sus comentarios y/o aclaraciones que estime pertinentes efectuar, con el objetivo de superar la comunicación efectuada.

Ahora bien, la Comisión Auditora tiene la obligación de evaluar de manera concienzuda y objetiva, los comentarios que hace llegar el auditado y luego de lo cual, determinar si los hechos comunicados subsisten o son levantados por el auditado.

Si no logra levantarse la desviación, esta se consolidará como una observación a revelar en el informe final por parte de la comisión auditora.

Asimismo, en el informe final a emitir deberá consignarse el tipo de responsabilidad que, a juicio de la comisión auditora, se ha encontrado en el auditado: responsabilidad administrativa, civil o penal.

Si existiera una presunta responsabilidad de naturaleza penal, esto ameritará que el abogado de la comisión, formule un informe denominado fundamentación jurídica, que contenga una estructura que debe delinear el supuesto ilícito penal que habría sido cometido por el o los auditados y que

también es posible de ser revisado o modificado por la Contraloría General de la República.

2.2.19 Elementos de la Desviación de Cumplimiento.

La desviación de cumplimiento para que se constituya como tal, debe contener cuatro (4) elementos, que son: la condición, el criterio, la causa y el efecto.

El criterio es el hecho detectado por la Comisión Auditora, aquella situación no acorde a lo esperado en la gestión pública, como, por ejemplo, el hecho de que no se le haya aplicado penalidades a una empresa contratista.

Por su parte, el criterio, es aquella norma transgredida por el auditado, que por lo general debe constituirse en alguna norma con rango de ley preferentemente.

La causa es la indicación de aquella situación que pudo haber generado el hecho que se revela en la desviación.

Y, el efecto es aquella consecuencia que surge o fluye de la desviación, como, por ejemplo: el no descuento de penalidades generó un perjuicio económico a la entidad.

2.2.20. Los diversos tipos de responsabilidades.

Los productos finales de los auditores se denominan informes de control y en ellos, se pueden establecer grados diferentes de responsabilidad en los funcionarios o servidores públicos, ello dependiendo de la naturaleza del hecho cometido, la gravedad o consecuencia del mismo, etc.

De los referidos productos surgen en la práctica tres tipos de responsabilidades: la administrativa, la civil y la penal, pudiendo darse el caso que a un auditado se le aplique los 03 tipos de responsabilidades, acorde a la autonomía de responsabilidades contemplada en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

La responsabilidad administrativa nace del incumplimiento por parte del servidor público de alguna norma, representa una contravención, un incumplimiento.

Si la falta es de naturaleza leve no se encuentra enmarcada o prevista dentro de los preceptos de la Ley 29622, siendo que, por lo tanto, la responsabilidad será aplicada por el titular del ente, según corresponda.

Ahora bien, si la falta o infracción es grave o muy grave, corresponderá a la Contraloría General de la República, determinar la responsabilidad, que inclusive puede llegar hasta la inhabilitación.

Resulta necesario que en la responsabilidad de carácter civil se determine la existencia previa de un daño o perjuicio económico en contra del Estado, lo que obligará que el auditado deberá resarcir (devolver) económicamente a la entidad.

En cuanto a la denominada responsabilidad penal, esta se plasmará con la emisión del informe de fundamentación jurídica a cargo de un abogado auditor y alude la existencia de presuntos hechos con comisión de ilícitos penales previstos en el Código Penal vigente, siendo que tales hechos deberán ser investigados por el Ministerio Público, a cargo de la investigación y que eventualmente puede suponer, la pena privativa de libertad para el infractor.

La comisión de presuntos actos de connotación penal implica como posibilidad que las conductas penales que se pueden determinar a través de estos informes no tengan límite, aunque en la práctica el mayor número de casos o conductas penales reveladas por los informes de los OCI o de la propia Contraloría, se relacionan con conductas previstas en el capítulo de Delitos contra la Administración Pública, en lo que se incluyen figuras como peculado, colusión, negociación incompatible, omisión de deberes funcionales.

En el cuadro siguiente que obra en la página web de la Contraloría General de la República, se puede evidenciar el número total de procesos judiciales incoados en el segundo semestre del año 2015 comparándolo con los importes materia de los procesos respectivos.

Cuadro N° 1: Procesos Judiciales Iniciados-2°Semestre 2015

Procesos	N° de Procesos	Importe S/.
Penales	137	136 512 926,89
Civiles	143	72 724 464,84

Fuente: Página web de la Contraloría General de la República

De igual forma, en los distintos niveles de gobierno se han producido casos que a juicio de la Contraloría General de la República implicaron la necesidad de un proceso judicial, así de la misma fuente de información se pudo extraer lo siguiente:

Cuadro N° 2: Procesos Judiciales Iniciados por Niveles de Gobierno

Tipo de Gobierno	Procesos Civiles Iniciados	Procesos Penales Iniciados
Gobierno Nacional	23	21
Gobierno Regional	32	29
Gobierno Local	88	87

Fuente: Fuente: Página web de la Contraloría General de la República

Y, finalmente, tal como se señaló en los párrafos precedentes, un grupo importante de procesos penales impulsados se encuentran representados por aquellos delitos configurados contra la Administración Pública, donde el sujeto pasivo siempre será el Estado peruano.

Asimismo, se evidencia que el proceso civil de indemnización tiene un número importante de demandas, esto en la medida que se ha identificado probable perjuicio civil en contra de las entidades, que debe ser resarcido.

Cuadro N° 3: Categorías y Tipos de Procesos Iniciados.

Materia	Número de Procesos
Indemnización Civil	961
Colusión	260
Negociación Incompatible	389
Peculado	50
Otros	27

Fuente: Fuente: Página web de la Contraloría

En los cuadros precedentes se puede advertir el papel importante que cumple el Sistema Nacional de control a través de cualquiera de sus entes que lo representan al formular las iniciativas para los procesos penales y civiles contra aquellos servidores o funcionarios investigados.

Sin embargo, la Contraloría es consciente de que esta labor de nada sirve sino cuenta con el apoyo fundamental del Poder Judicial y el Ministerio Público, en la lucha contra estos casos, pues el esfuerzo del sistema a veces se puede topar con los plazos de prescripción.

Para que se vea la magnitud de lo expuesto, “en el período 2007-2016, el organismo de control presentó 2,358 casos civiles y penales contra funcionarios estatales, de los cuales la judicatura ha resuelto solo 824”.

Combate a la corrupción. (6 de diciembre de 2016). El Peruano. P.13

Entonces, debe comprenderse que esta es una lucha conjunta y la Contraloría no podrá cumplir eficientemente su papel de resguardar el buen uso de los recursos estatales en la medida que no encuentre eco en el Poder Judicial y en el Ministerio Público también.

Claro, que este tema seguramente se justifica en el número de causas que el Poder Judicial tiene acumuladas a nivel nacional, pero en todo caso, se considera necesario efectuar un mejor y mayor grado de articulación entre ambas entidades para mejorar los porcentajes de causas resueltas por este tipo de delitos o procesos que son impulsados por el órgano rector del Sistema Nacional de Control.

2.2.21 La Propuesta de reforma del Sistema Nacional de Control.

En el punto IX del Informe de la Comisión Presidencial de Integridad de fecha 4 de diciembre de 2016, dicha Comisión liderada por Eduardo Vega, ex Defensor del Pueblo, luego de reconocer a dicho sistema como un elemento fundamental en la lucha contra la corrupción, establece la necesidad de “desarrollar un plan para modernizarlo y fortalecerlo, para cuyo efecto se considera dotarlo de los recursos humanos, técnicos y tecnológicos adecuados para su efectivo funcionamiento en todo el territorio nacional...”.(Informe para la Integridad:2016:14).

Las propuestas formuladas entre otras fueron:

- 1) Transparentar los informes de auditoría y control a través de la página web de la Contraloría General de la República (CGR), dentro del plazo de 24 horas después de haber sido generados, así como los demás documentos relevantes que se deriven del expediente. Se establece la responsabilidad del funcionario encargado en caso de incumplimiento. Asegurar, al mismo tiempo, el fácil acceso por parte de cualquier ciudadano a la integridad de estos documentos; se debe señalar una sumilla de cada uno de ellos en el buscador, de manera que estos resulten más fáciles de identificar.
- 2) Requerir que los funcionarios de la CGR cuenten con experiencias o conocimiento comprobado en temas de gestión pública. Asimismo, se propone un sistema permanente de capacitación en estas materias.
- 3) Garantizar los recursos para que los funcionarios de las oficinas de control institucional dependan funcional y presupuestalmente de la CGR, a fin de asegurar su autonomía e independencia en su función de control externo.
- 4) Precisar que los órganos del Sistema Nacional de Control deberán respetar la validez de las decisiones que los funcionarios públicos adopten en cumplimiento estricto de la discrecionalidad que les otorgue la ley.

- 5) Garantizar el debido proceso en todos los procedimientos de control permitiendo en cualquier momento el acceso de las personas involucradas a la revisión de sus expedientes.
- 6) Recomendar que la CGR establezca como infracción administrativa la emisión de informes manifiestamente infundados elaborados por funcionarios del Sistema Nacional de control y asegurar un mecanismo de sanción imparcial y transparente, que cuente con las garantías del debido proceso.
- 7) Establecer la obligación de que las normas que emita la CGR cuenten con un análisis de impacto regulatorio debidamente fundamentado y público.
- 8) Encargar a la Secretaría de Gestión Pública que en el plazo máximo de un (1) año, desarrolle la metodología, los lineamientos normativos y de gestión para mejorar el Sistema de Control Interno en todas las entidades públicas.

2.2.22 Crítica a la Propuesta formulada por la Comisión

No se descubre la pólvora cuando se manifiesta que el Sistema Nacional de Control tiene debilidades que deben ser superadas o en su defecto fortalecerlas, para hacerlo más eficiente y efectivo.

Sin embargo, se advierte de las propuestas formuladas no son del todo acertadas, por lo que a continuación se enuncian algunas críticas constructivas a las mismas:

La primera propuesta que busca que los informes se publiquen o cuelguen en la página web dentro de las 24 horas posteriores a ser emitidos, resulta un aspecto casi inviable, por cuanto, los informes emitidos por los órganos de control institucional están sujetos a una revisión o filtro previo del Sistema Nacional de Control, razón por la cual, este plazo resulta insuficiente para su cumplimiento.

Por otro lado, la redacción adolece de un error en la técnica por cuanto se sugiere un plazo de 24 horas, y si el informe se emite un viernes, deberá subirse (el informe) el día sábado, el cual es un día inhábil para las labores habituales.

En ese sentido, se sugiere establecer un plazo más realista y en días hábiles, por cuanto, si bien, la transparencia es necesaria, esta debe ir acompañada de plazos razonables para la atención de la propuesta.

La segunda propuesta referida a la necesaria experiencia que deben tener en gestión pública los funcionarios de la CGR, parece acertada e imperiosa, pues no puede concebirse que el control sea ejercido por quienes desconocen aspectos mínimos o esenciales de la gestión pública.

Y, como corolario surge la interrogante, se puede controlar eficientemente lo que no se conoce?

Se sobreentiende que la respuesta es obvia.

En lo que concierne a la propuesta de asignar recursos para que los funcionarios del SNC dependan funcional y presupuestalmente de la CGR, con el objetivo de asegurar la autonomía e independencia, constituye una verdad a medias, por cuanto, cabe indicar que los jefes de cada OCI pertenecen a la CGR y los informes emitidos por cada OCI, están sujetos al control o revisión de parte del SNC, por lo que en la hipótesis de haberse vulnerado la independencia o autonomía, existe aún la posibilidad de rectificación del contenido de los informes.

Respecto a las decisiones discrecionales que adopten los funcionarios, cabe señalar que resulta peligroso el tema de la discrecionalidad, en tanto sea una herramienta mal empleada por los funcionarios, sugiriéndose incorporar la obligatoriedad de sustentar cualquier decisión en la que se aplique la misma.

Respetar la garantía del debido proceso parece una propuesta redundante e innecesaria, por cuanto, el artículo 139° de la Constitución Política, la garantiza, máxime cuando existen sendos pronunciamientos del Tribunal Constitucional peruano.

El anexo de definiciones de la Ley 27785-Ley del Sistema Nacional de Control-consigna que el debido proceso es una garantía que tiene cualquier entidad o persona, durante el proceso integral de control, debiendo respetarse y observarse los procedimientos respectivos.

Se considera positivo y necesario que se establezca como una infracción administrativa la emisión de informes manifiestamente infundados que sean elaborados por el SNC, dado que, de esta manera, se elimina cualquier posibilidad o atisbo de emisión de un informe subjetivo, carente de pruebas y sobre todo sin la objetividad indispensable, evitando cualquier perjuicio al auditado o algún abuso de autoridad.

Cabe indicar que el artículo 10° de la Ley 27785-Ley del Sistema Nacional de Control, establece claramente que en las acciones de control se efectúa una verificación y evaluación objetiva y sistemática de los actos y resultados producidos por la entidad en la gestión y ejecución de los recursos, bienes y operaciones institucionales.

Finalmente, el análisis del impacto regulatorio de las normas que emita la CGR, parece ser una disposición acertada en la medida que la CGR no es una isla y su normatividad debe contar con análisis costo beneficio y sobre todo, eliminando cualquier posibilidad de vulnerar otros dispositivos.

2.2.23 Los servicios de control simultáneo.

Las labores de control no están exclusivamente diseñadas para la emisión de informes de acciones de cumplimiento, sino que también se cuenta con otro tipo de herramientas de control.

Así, las Normas Generales de Control Gubernamental establecen que los servicios de control se clasifican en función al momento de su ejercicio:

- I. Servicio de control previo, efectuado exclusivamente por la Contraloría con anterioridad a la ejecución de un acto u operación de una entidad.
- II. Servicio de Control Posterior, se realiza con el objeto de efectuar la evaluación de los actos y resultados ejecutados por las entidades en la gestión de los bienes, recursos y operaciones institucionales.
- III. Servicio de control simultáneo, se realiza a las actividades de un proceso en curso de la gestión de la entidad.

Las modalidades del control simultáneo son:

- la acción simultánea, es una modalidad del servicio de control simultáneo que sirve para evaluar una o más actividades de un proceso en curso, durante la gestión de la entidad, en cualquier momento en el que se desarrolla, y que puede corresponder a un sistema administrativo o a un sistema funcional.

Como ejemplo se puede citar, la transferencia de gestión, los procesos de selección, ejecución contractual de bienes y servicios, etc.

- La orientación de oficio, la ejercen las unidades orgánicas de la Contraloría o el OCI cuando toma conocimiento de la presencia de situaciones que pueden conllevar a la gestión a incurrir en errores, omisiones o incumplimientos en el desarrollo de una o más actividades de un proceso en curso.

Esta se ejerce mediante comunicación escrita, sea oficio u otro documento y, es dirigido al titular de la entidad o a quien haga sus veces en la entidad, debiendo hacer de su conocimiento de manera clara y concisa las situaciones identificadas y sus posibles riesgos.

- La visita de control, está orientada a presenciar y constatar los actos o hechos en curso relacionados a la entrega de bienes y servicios a los ciudadanos a cargo de las entidades, en el ejercicio de sus competencias funcionales, así como constatar el estado y el mantenimiento de la infraestructura pública.

2.2.24 La Directiva de los Órganos de Control Institucional.

La Contraloría General de la República aprobó con su Resolución N° 353-2015-CG, la Directiva de los Órganos de Control Institucional.

Las principales disposiciones que prevé esta directiva son las que a continuación se señalan:

- a) Obligatoriedad de implementación del órgano de control institucional, siendo que existe la obligatoriedad del titular de la entidad; asimismo, se señala que cualquier medida dispuesta por la entidad para la reducción del presupuesto, personal, infraestructura o logística para el OCI, debe contar con la opinión previa del DOCI de la Contraloría.

De esta forma, se evita que haya cualquier acto de intromisión o arbitrariedad con el objetivo de reducir la capacidad logística y de recursos humanos del OCI, lo que en buena cuenta significaría reducir su capacidad de efectuar mayores y mejores labores de control, en detrimento de las labores del sistema nacional de control y con un objetivo de favorecer a quienes no actúan con arreglo a ley en las entidades públicas.

- b) El Órgano de Control institucional siempre estará colocado en el más alto nivel jerárquico de la entidad, esto es, en el primer nivel de la estructura organizacional de la entidad, a fin de otorgarle un desempeño independiente del control gubernamental y a efectos de obtener un mejor grado de coordinación con el titular de la entidad.

- c) Se establece un grado de dependencia funcional entre cada OCI con la Contraloría General de la República.

- d) Como correlato de lo expuesto en el punto precedente, se deja constancia de la independencia funcional de cada órgano de control institucional con respecto a la administración de la entidad, ratificándose en ese sentido, la autonomía funcional del OCI.

- e) Se establece un plazo de rotación de los jefes de cada OCI por un período de 3 años pudiendo prorrogarse por un período máximo de cinco (5) años.

- f) El jefe del OCI y el personal del OCI tienen prohibiciones, tales como. Realizar o intervenir en funciones y actividades inherentes al ámbito de competencia y responsabilidad de la administración y gestión de la entidad; verificar denuncias, quejas, reclamos u otros aspectos referidos a la relación laboral de los funcionarios y servidores de la entidades; sustituir a los servidores y funcionarios de la entidad en el cumplimiento de sus funciones; visar, refrendar o emitir documentos para la aprobación de actos u operaciones propios de la administración, con excepción de los actos propios del OCI, autenticar documentos de la entidad, participar como miembros de los comités especiales de contrataciones y adquisiciones, cometer u ordenar un acto arbitrario; conformar la junta directiva del Sindicato de Trabajadores de la entidad.

Respecto a este último aspecto, se considera que éste es un exceso administrativo de parte de la Contraloría General de la República que resultaría manifiestamente inconstitucional, en la medida que la carta magna de 1993 reconoce en el artículo 28° de la misma: “El Estado reconoce los derechos de sindicación (...)”.

En virtud a este aspecto constitucional, el cual además queda ampliado con el análisis del artículo 51° de la misma Constitución, que establece la jerarquía normativa de la constitución sobre las leyes y de éstas sobre las normas de menor jerarquía, surge la pregunta: ¿cómo una norma administrativa de la contraloría osa imponerse o vulnerar un dispositivo constitucional, normas que incluso se encuentran también contempladas en textos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.?

Sobre la sindicación se puede señalar que “es la facultad reconocida a los trabajadores para organizarse en una entidad que los represente y que defienda sus intereses laborales (...) lo que quiere decir que el trabajador es libre de afiliarse o no al sindicato que le corresponde...” (Bernal, 2012, p.269).

Sobre este tema, se puede agregar que el artículo 2 del Convenio 87 de la OIT “consagra el derecho a los trabajadores sin ninguna distinción”,(Villavicencio, 2012,269) razón por la cual no se llega a comprender cómo es que este artículo no ha sido cuestionado legalmente y lo que es peor cómo es que se aprobó, vulnerando todos los dispositivos previamente enunciados.

2.2.25 ¿Es viable una gestión pública sin control?

Constantemente el ciudadano de a pie, puede constatar cómo la prensa o los propios políticos destapan actos de corrupción al interior de la gestión pública.

¿Si dicha situación ocurre con la existencia de instituciones de control como la Contraloría, se puede concebir una gestión pública sin control?

Eso sería impensable, sería el caos y la delicia de los corruptos, de aquellos que ausentes de valores solo les interesa sacar provecho o enriquecerse usando la caja del estado peruano, pero afectando a los que más necesita de la presencia dinámica y agresiva del estado en cualquier parte del país.

Pero el control que se requiere es uno efectivo y eficaz y por cierto, plenamente autónomo, no tanto por no depender funcionamiento de la entidad sino autónomo en toda la extensión de la palabra, donde no exista

compadrazgo y el clásico borrón y cuenta nueva, donde el pez gordo como el pez chico sean iguales frente a los ojos de quien los controla.

Un control a medias, carente de objetividad no sirve de nada, es un remedo de control propio de una dictadura, pero no de un gobierno democrático, que procure una lucha verdadera contra la corrupción.

De tal forma, que ante los hechos expuestos la respuesta que se esboza ante la pregunta formulada sería que no es viable la ausencia de un control dentro de la gestión pública en un gobierno que se precie de democrático sino que por el contrario, un control minimizado, sin liderazgo, sin cuadros y sin apoyo de parte de las autoridades estatales implicaría la invitación a un gran banquete para los corruptos.

En tal sentido, corresponde que cada entidad a través de su titular, brinde el máximo apoyo posible tanto en recursos humanos, presupuestales, logísticos al OCI y ese sería un claro mensaje de no querer casarse con la corrupción.

Ahora bien, una búsqueda de una labor efectiva del Sistema Nacional de Control implicaría también que se dé integralmente en cada una de las entidades estatales del país y no solo en el "8% de las cerca de 3400 entidades públicas", conforme acota Alberto Vega, experto en control y fiscalización. Todos los entes del Estado deben tener jefes de OCI que

dependan de la Contraloría. www.andina.com.pe (5 de octubre de 2013)

2.3 Marco Conceptual.

La relación de términos que se definen a continuación fueron tomados de textos como la Constitución Política, la Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República –Ley 27785-.

Corrupción, es toda forma de aprovechamiento de los recursos públicos por parte de los funcionarios o servidores públicos.

Contraloría General de la República, es la entidad rectora del Sistema Nacional de Control, que cuenta con reconocimiento constitucional como ente autónomo y se encuentra liderada por el Contralor General de la República.

Contralor General de la República, funcionario público que debe contar con idoneidad y solvencia moral para el cargo, que es elegido por la Comisión Permanente del congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo y por un período de 7 años. Solo puede ser removido por el propio congreso por falta grave.

Gestión Pública, es el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo.

Órgano de Control Institucional, oficina que al interior de cada entidad estatal representa al Sistema Nacional de control y que se encarga de efectuar el control dentro de ellas, dando cuenta de sus resultados a la Contraloría General de la República y al titular de la entidad.

Recursos y bienes del estado, son los recursos y bienes sobre los cuales el Estado ejerce directa o indirectamente cualquiera de los atributos de la propiedad.

Responsabilidad Administrativa Funcional, es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, se encuentre vigente o extinguido el vínculo laboral o contractual al momento de su identificación durante el desarrollo de la acción de control (auditoría de cumplimiento).

Responsabilidad Civil, es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios públicos, que, por su acción u omisión, en el ejercicio de sus funciones, hayan ocasionado un daño económico a su entidad o al estado.

Responsabilidad penal, es aquella en la que incurren los servidores o funcionarios públicos que en el ejercicio de sus funciones han efectuado un acto u omisión tipificado como delito.

Servidor o Funcionario Público, es todo aquel que independientemente del régimen laboral en que se encuentra, mantiene vínculo laboral, contractual o relación de cualquier naturaleza con alguna de las entidades, y que en virtud de ello ejerce funciones en tales entidades.

Sistema Nacional de Control, es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada.

Transparencia, es el deber de los funcionarios y servidores públicos de permitir que sus actos de gestión puedan ser informados y evidenciados con claridad a las autoridades del gobierno y a la ciudadanía en general, a fin que estas puedan conocer y evaluar cómo se desarrolla la gestión con relación a los objetivos y metas institucionales y como se invierten y destinan los recursos públicos.

Titular de la entidad, es el máximo representante de la gestión dentro de cada entidad estatal y hacia quien se dirigen los informes y resultados de las labores de control que realice la Contraloría General, los OCI o las sociedades de auditoría externa, y en ese sentido, es el obligado de dar cumplimiento a las recomendaciones que se incluyan en los informes de auditoría.

2.4. Formulación de la hipótesis

2.4.1. Hipótesis General

El control gubernamental representa una forma para combatir la corrupción en las entidades públicas del Perú.

2.4.2. Hipótesis Específicas

1. El Control Gubernamental influye significativamente como forma para combatir la corrupción de las entidades públicas del Perú.
2. Existe una percepción positiva los ciudadanos con relación a la labor que cumple el control gubernamental como forma de combatir la corrupción en las entidades públicas del Perú.

2.5. Identificación de Variables

Variable Independiente

El control gubernamental.

Variable Dependiente

Combatir a la corrupción en las entidades públicas del Perú.

2.6 Operacionalización de variables

Variables	Indicadores
control gubernamental (x)	-Labores de control -Determinación de responsabilidades
Combatir a la corrupción en las entidades públicas del Perú (y)	-Niveles de corrupción -Eficiencia en la gestión

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3.1. Diseño metodológico.

El diseño de la presente investigación correspondió a una de carácter no experimental, al no manipularse las variables y transversal, al efectuarse en un solo momento.

3.1.1 Tipo de investigación

El tipo de investigación fue aplicada, descriptiva, doctrinaria y documental.

La investigación fue aplicada porque se realizará una investigación en base a una realidad existente y se planteará una alternativa de solución.

La investigación fue doctrinaria porque se recurrirá a conseguir y revisar información de profesionales especializados en el tema planteado.

La investigación fue documental porque se revisarán los diversos escritos o documentos existentes sobre el tema planteado de investigación.

3.1.2 Nivel de investigación

La investigación fue descriptiva porque éstas son las que “... describen cómo es y cómo se manifiesta determinado fenómeno. Buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades...”.(Riega Viru,2010,90)

3.1.3 Diseño.

Se desarrolló una investigación no experimental y transversal.

3.1.4 Método.

La investigación se desarrolló bajo el enfoque cuantitativo.

3.2 Población y muestra de la investigación

Población

En la investigación, la población estuvo comprendida por auditores y servidores de diversas entidades públicas y ciudadanos en general de Lima.

Muestra

Para el cálculo de la muestra se estimó efectuar la encuesta en cien (100) personas (entre ciudadanos y auditores de entidades públicas), utilizándose

una muestra por conveniencia y de conformidad con la indicación del asesor del curso.

3.3 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

3.3.1 Técnicas

Se usará como técnica a la encuesta.

3.3.2 Instrumentos

Se procederá a elaborar un cuestionario, en base a los objetivos de la investigación y se aplicará a la muestra seleccionada.

3.4 Técnicas para el procesamiento de la información.

Considerando que la muestra utilizada es relativamente pequeña, se utilizó el aplicativo excel para establecer los porcentajes de los resultados.

3.5. Aspectos éticos.

La investigación se desarrolló respetando las disposiciones vigentes establecidas por la Escuela de Posgrado de la Universidad Privada San Juan Bautista.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

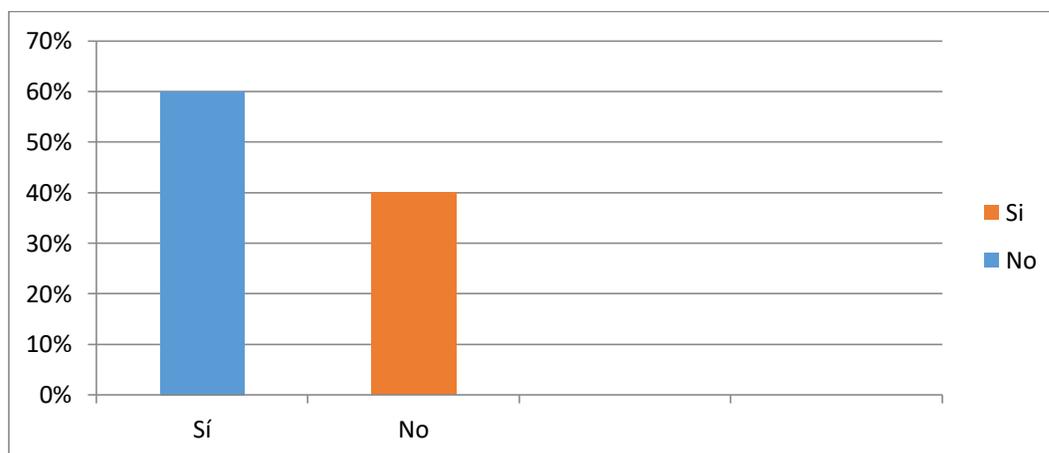
4.1. Análisis de datos recolectados.

A continuación, se recogen los resultados de las preguntas formuladas en las encuestas preparadas por la investigadora.

PREGUNTA 2

Conoce el concepto de control gubernamental: Sí () No ()

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia de la autora.

Interpretación:

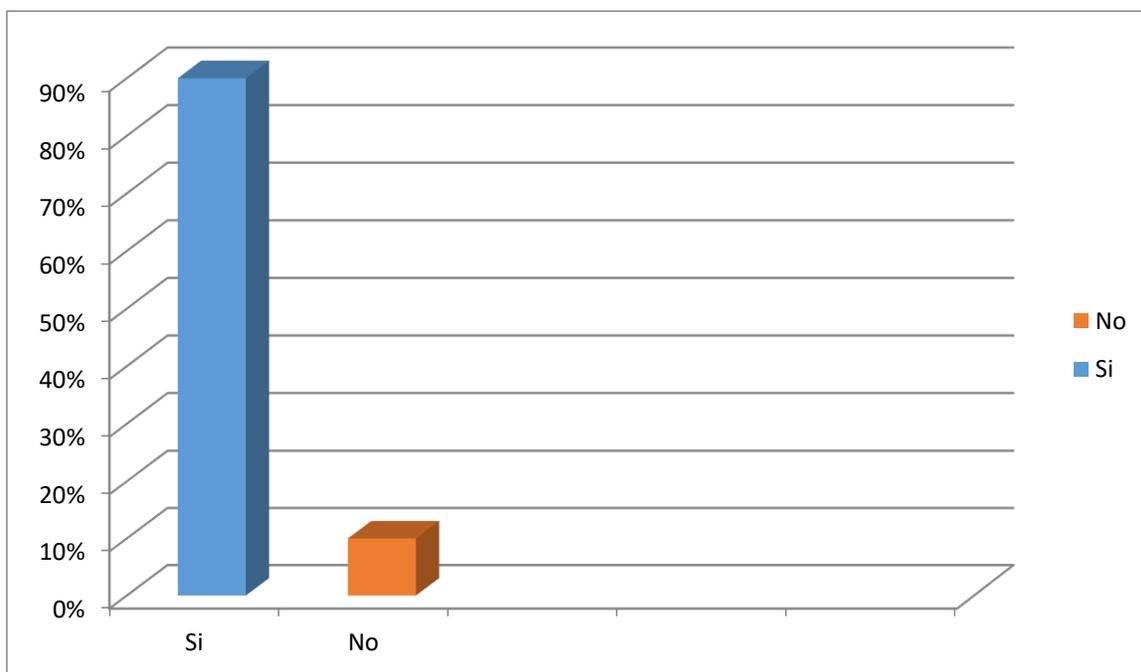
Como es de verse en el gráfico 1, el 60% de la población encuestada, conoce el concepto de control gubernamental, lo cual implica, que el sistema como tal, está vendiendo su imagen positiva, de valor a la comunidad, lo que pudo ser reflejo de la prolífica actividad del ex Contralor, señor Edgar Alarcón Tejada, quien, durante su período de ejercicio, tuvo una actuación que supo capitalizar ante la prensa, el Poder Ejecutivo, el Congreso y la opinión pública nacional.

PREGUNTA 3

3.- Si la respuesta anterior fue afirmativa: ¿cree usted que el control gubernamental es importante para la gestión pública en nuestro país?

Sí () No ()

Gráfico 2



Interpretación:

En el gráfico 2, se aprecia que el 90% de los encuestados, tuvo una percepción favorable respecto a la importancia que reviste el Sistema Nacional de Control para la gestión pública en el Perú, lo que en buena cuenta implica la necesaria presencia de dicho ente en las entidades públicas.

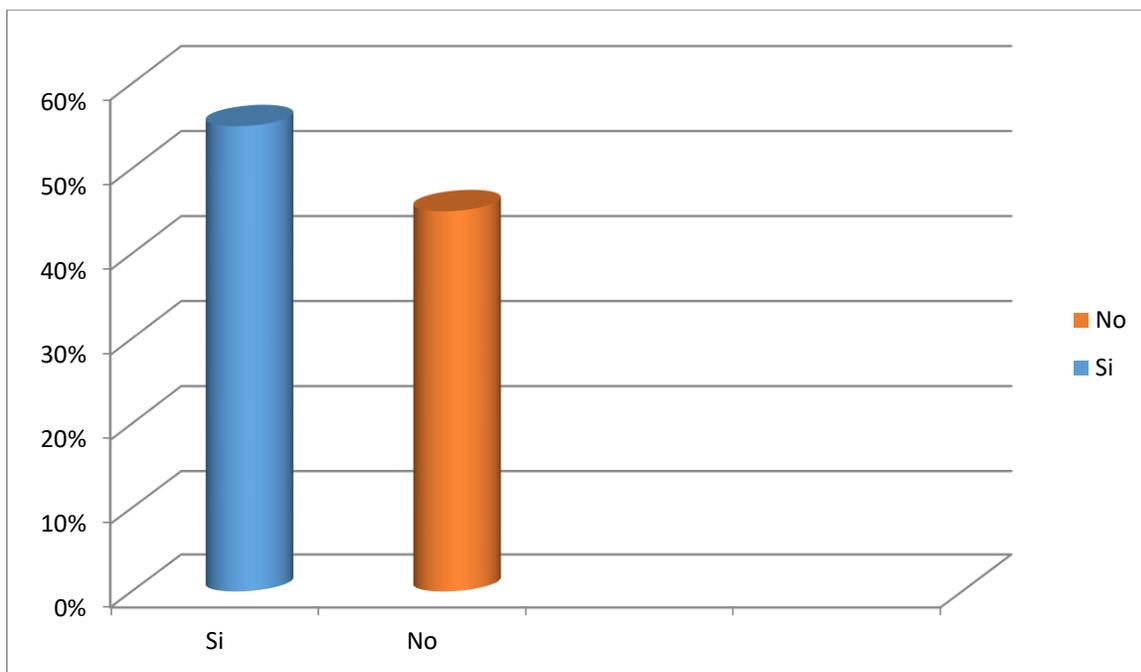
PREGUNTA 4

4.- Considera usted que el Sistema Nacional de Control liderado por la Contraloría General de la República cumple una labor eficiente dentro de la gestión pública en nuestro país?

Sí ()

No ()

Gráfico 3



Interpretación:

En el gráfico 3, se aprecia que, aunque cuando el Sistema Nacional de Control sea un sistema perfectible, el 60% de la población encuestada considera que dicho sistema, cumple una labor eficiente, es decir, logra sus objetivos.

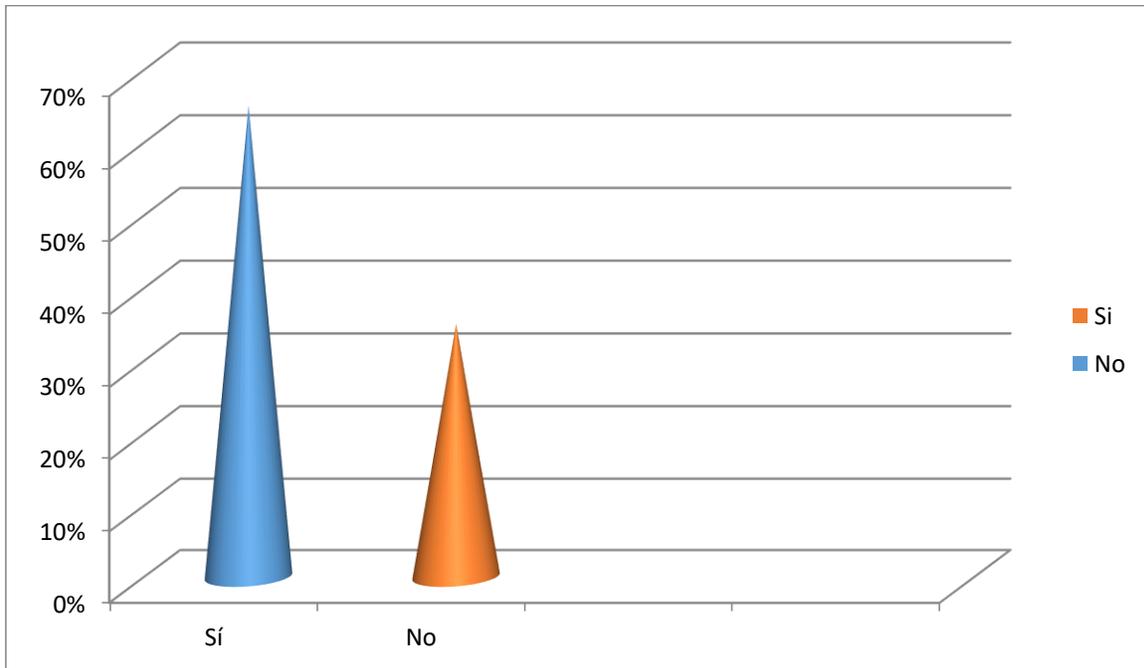
PREGUNTA 5

5.- Conoce usted que es un Órgano de Control Institucional?

Sí ()

No ()

Gráfico 4



Interpretación:

En el gráfico 4, se observa que, pese a tener una denominación técnica y que no es común, el 65% de los encuestados manifestó conocer la denominación de lo que en buena cuenta es una oficina dependiente o conformante del Sistema Nacional de Control, el OCI.

PREGUNTA 6

6.- Como ciudadano, cuál cree usted que es el principal problema que existe en la gestión pública en nuestro país)?

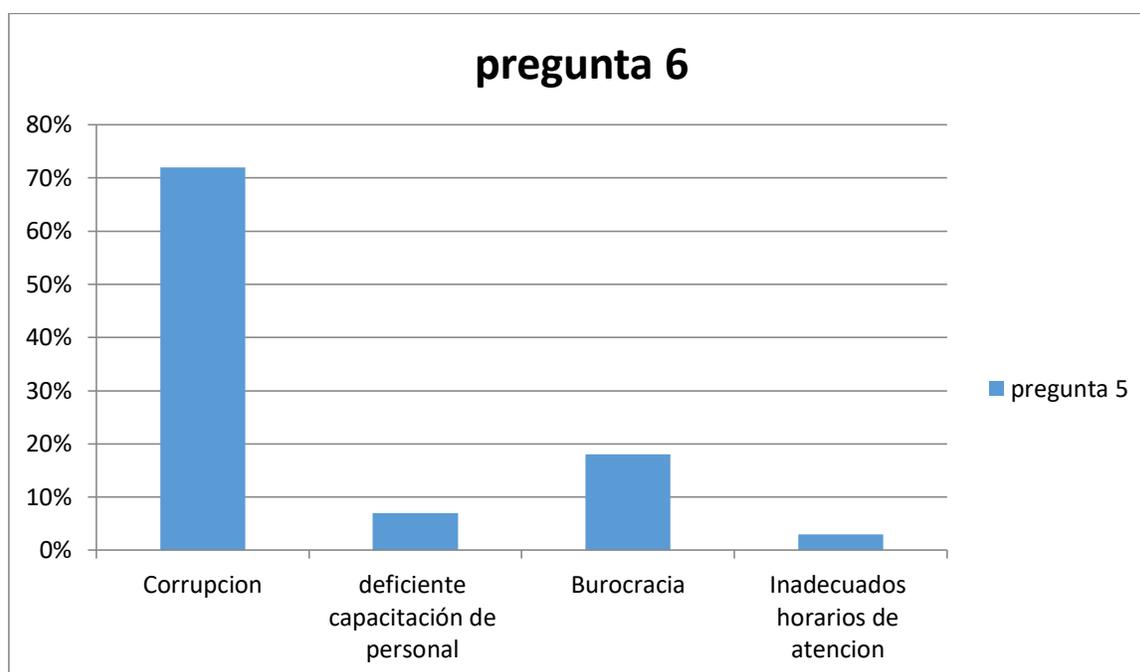
Corrupción ()

Deficiente capacitación del personal ()

Burocracia ()

Inadecuados horarios de atención ()

Gráfico 5



Interpretación:

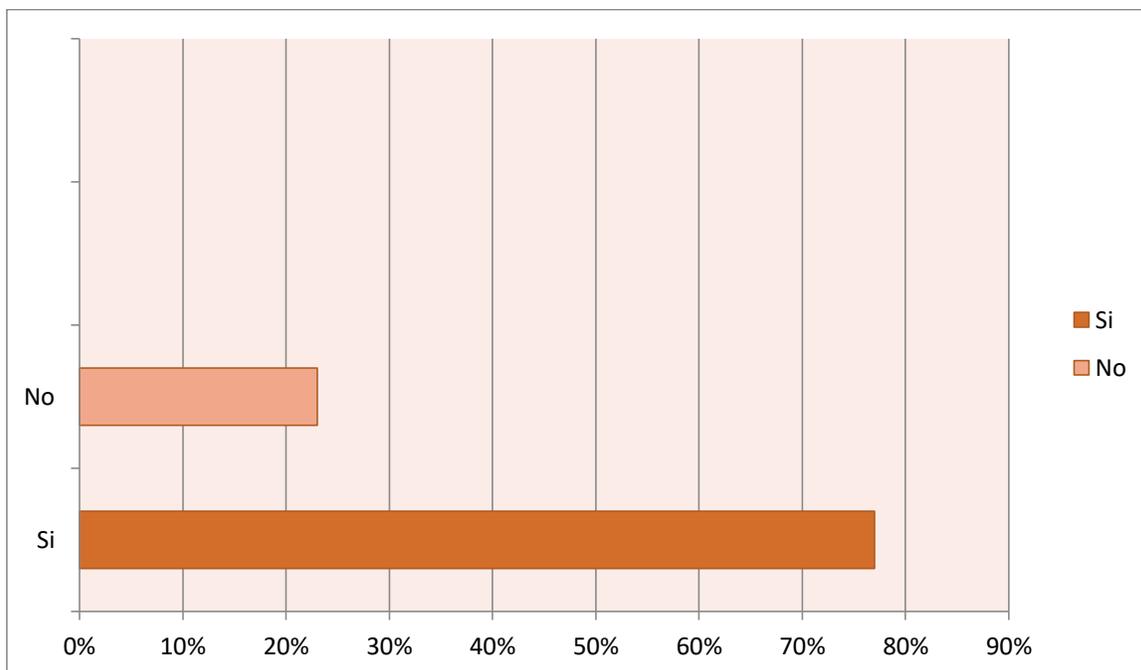
En el gráfico 6, se observa que la gestión pública tiene una serie de problemas, pero sin duda, para el común denominador de la población encuestada, con un 60%, la corrupción encabeza o lidera, a dicha serie y ello obedece, a que, siendo un tema sensible, se presenta con frecuencia a estos casos ante la colectividad.

PREGUNTA 7

7.- Conoce usted el nombre del actual Contralor General de la República?

Sí () No ()

Gráfico 6



Interpretación:

En el gráfico 6, se observa que el resultado de la exposición mediática que tuvo el ex Contralor, Edgar Alarcón, desde su nombramiento, fue de 75° %, por lo tanto, un cierto sector de los encuestados desconocía su situación.

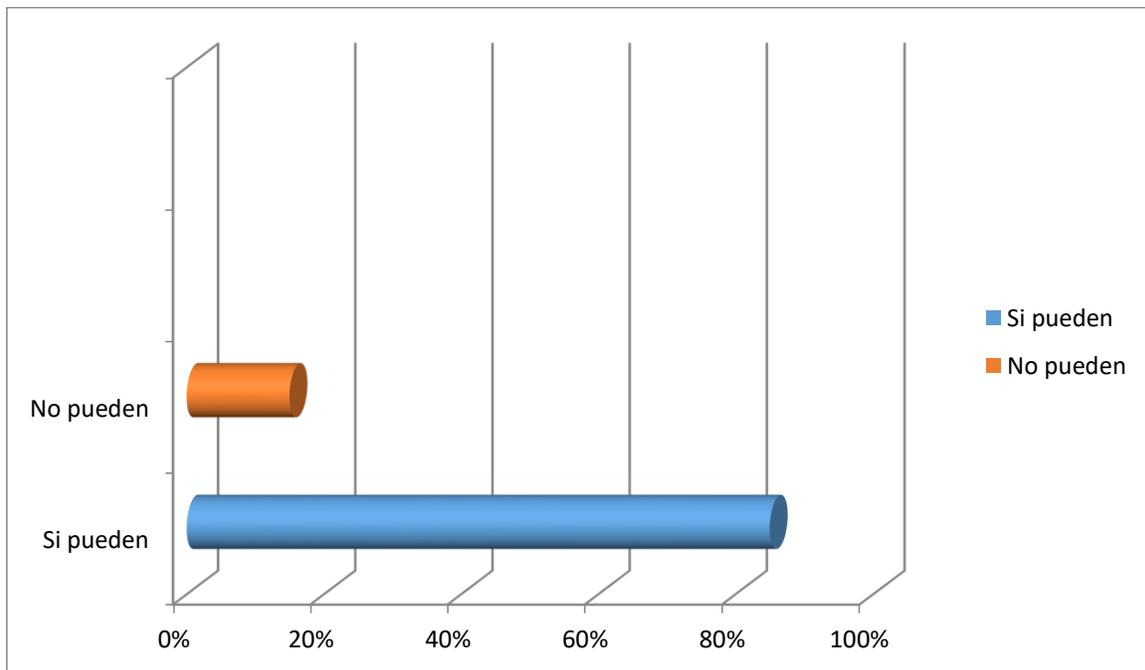
Algunos consideran que a fin de preservar su puesto, el Contralor ha tenido que salir constantemente a declarar ante los medios de prensa, razón por la cual, la población le reconoce en mayor medida.

PREGUNTA 8

8.- Cree usted que los problemas de la gestión pública en general sí o no pueden ser detectados oportunamente por el Sistema Nacional de Control?

Sí puede () No puede ()

Gráfico 7



Interpretación:

En el gráfico 7, se observa que la población considera que el olfato del auditor hace posible que se detecten oportunamente los problemas en la gestión pública y en ese sentido, la percepción de un 80% de los encuestados es correcta, claro, en la medida que se ejecuten labores de control preventivas y concurrentes antes que auditorías post, donde solo se evidencian consecuencias.

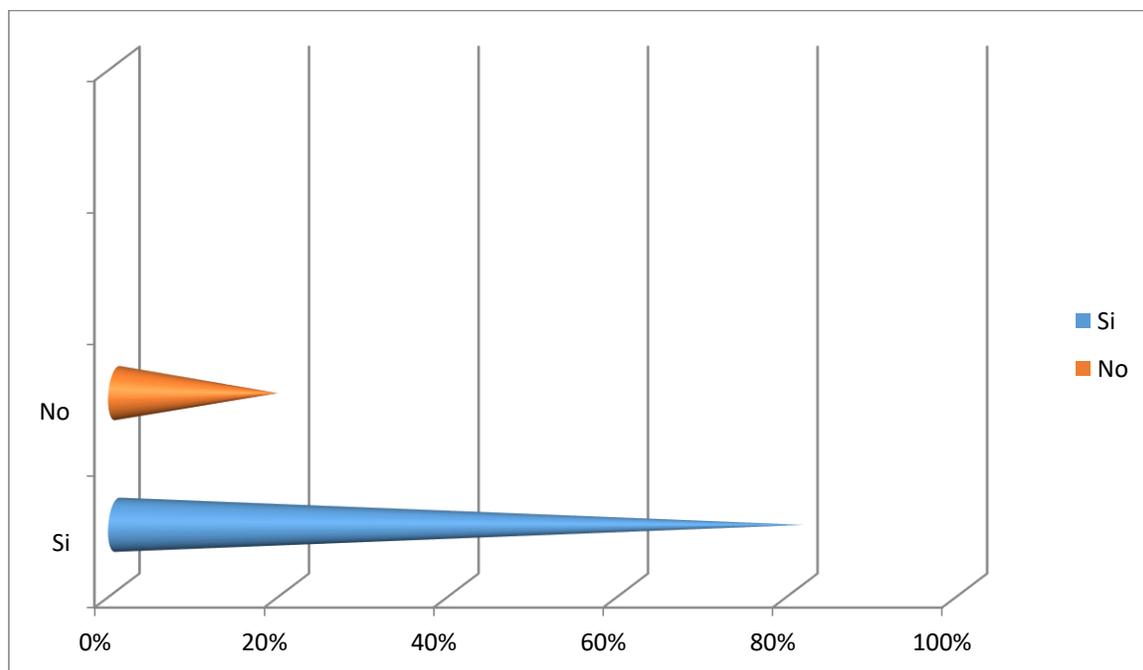
PREGUNTA 9

9.- Conoce usted algún caso emblemático de mala gestión de una entidad pública?

Sí ()

No ()

Gráfico 8



Interpretación:

En el gráfico 8, se observa que es notorio que los casos emblemáticos de malas gestiones estatales son de conocimiento público de la ciudadanía debido al impacto que le da la prensa y eso refleja con la respuesta afirmativa del 80% de los encuestados.

Así, por ejemplo, recientemente el actual gobierno tuvo su primer incidente ligado con la corrupción, la del Dr. Carlos Moreno, ex asesor presidencial, quien aparentemente quería efectuar negociados con el tema del SIS, y luego de renunciar anunció haber chuponeado al interior de Palacio de Gobierno.

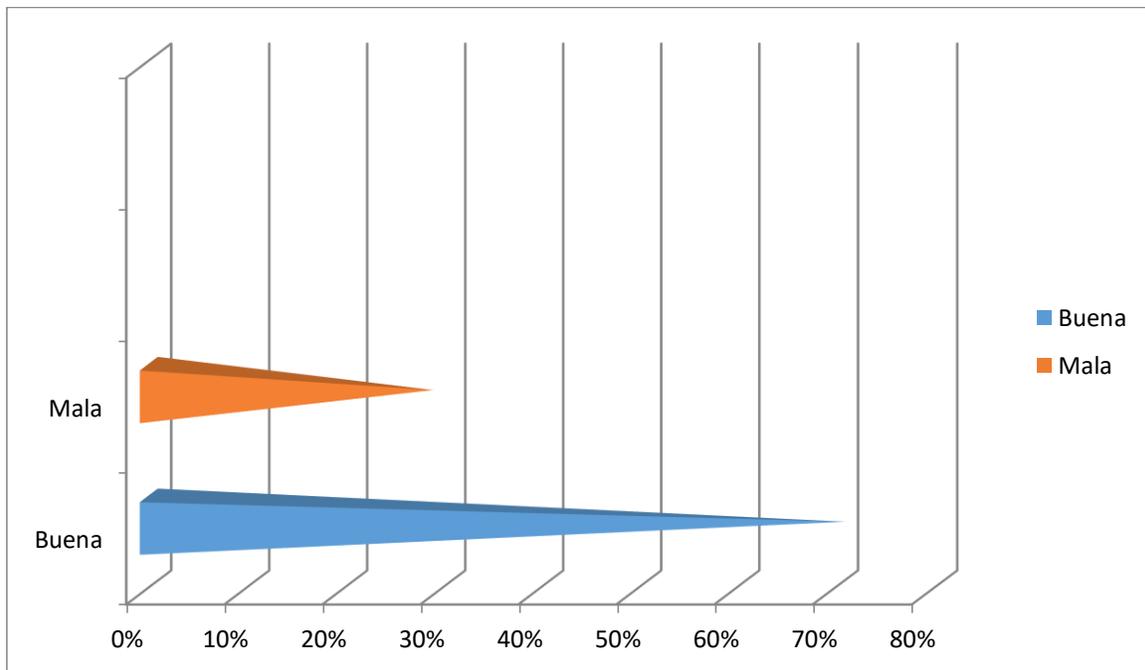
PREGUNTA 10

10.-En general, cómo calificaría la actuación del Sistema Nacional de Control y de los Órganos de control Institucional dentro de las entidades públicas del Perú?

Buena ()

Mala ()

Gráfico 9



Interpretación:

En el gráfico 9, se observa que resulta importante conocer que el 70% de los encuestados considera como positiva la labor y actuación general que tiene o desempeñan las oficinas conformantes del Sistema Nacional de Control.

CAPÍTULO V

DISCUSIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Discusión.

De la teoría desarrollada y los datos recogidos, se comprueba que el Sistema Nacional de Control tiene una importancia o relevancia en nuestra realidad de la gestión pública.

Los casos de corrupción son como el pan de cada día en el Perú, razón por la cual para hacerle frente no solo es el Poder judicial y el Ministerio público los llamados a combatirlo y minimizar sus efectos, sino que también es labor de aquel organismo designado por la propia Constitución Política del Estado en su artículo 82º: la Contraloría General de la República, que lidera el Sistema Nacional de Control.

Con todas las imperfecciones que pueda tener dicho ente se hace indispensable que el Estado le asigne la correspondiente y suficiente partida presupuestal que le garantice la plena independencia y autonomía en sus funciones, de tal modo, que no haya intocables o peces gordos fuera de su alcance de control.

En esta investigación se ha evidenciado que el Sistema Nacional de Control cuenta con un alto porcentaje de percepción de parte de la ciudadanía, en otras palabras, la voz del pueblo es la voz de Dios, por lo que el Estado no pueden hacer oídos

sordos respecto a la necesidad de autonomía que requieren los auditores del Estado peruano.

Dentro de este enfoque, la asignación presupuestal necesaria permitiría implementar la autonomía plena del Sistema Nacional de control en la medida que impediría que existan auditores pagados por sus propias entidades cuando correspondería que sea efectuado a través de la propia Contraloría General de la República.

Ahora bien, como se ha dicho en las líneas precedentes existen imperfecciones dentro del Sistema Nacional de Control que a juicio de la presente investigación amerita algún tipo de revisión, como lo es por ejemplo, la propia elección del Contralor.

Se ha señalado la necesidad de que los auditores del estado no tengan dependencia con sus entidades, pero que hay de la cabeza del Sistema Nacional de Control, cuya elección a veces se puede tornar turbia o entre gallos y medianoche, como el caso de la elección del actual contralor.

Por eso se sostiene la necesidad de una propuesta de reforma constitucional que permita que la elección de dicho funcionario sea hecha por el propio pueblo sobre una lista de candidatos y no por un sistema dual actual: propuesta del Ejecutivo y elección del Legislativo.

De lo expuesto en los cuadros y gráficos de la presente investigación y de las entrevistas efectuadas, se puede establecer lo siguiente:

1.- El Sistema Nacional de Control cumple-dentro de su marco normativo y presupuestal-una importante labor dentro de la gestión pública, procurando detectar, revelar y sancionar de ser el caso, actos irregulares como de corrupción que se den dentro de ésta.

2.- Se ha evidenciado que las labores que realiza el Sistema Nacional de Control cuenta con un alto porcentaje de imagen positiva frente a la ciudadanía.

3.- El Sistema Nacional de Control se encuentra fortalecido por el reconocimiento constitucional estipulado en el artículo 82° de la Carta Magna.

4.- El control gubernamental cuenta con un marco legal acorde a sus actividades reflejadas en la Ley del Sistema Nacional de Control N° 27785.

5.- Existe la necesidad de por lo menos evaluar el sistema de elección actual que se da para el contralor General de la República, para lo cual se hace necesario una propuesta de reforma constitucional.

6.- Resulta imperioso que el Sistema Nacional de Control tenga presencia efectiva y real en todo ámbito de la gestión pública, de tal manera, que no haya ni una sola entidad pública que se encuentre ajena o exonerada del Sistema Nacional de Control.

5.2. Conclusiones.

- 1.-Para la mayor parte de la población encuestada, el control gubernamental resulta importante como mecanismo para combatir a la corrupción en las entidades estatales, de tal forma que existe una percepción positiva o favorable respecto a la labor que realizan por mandato constitucional, no obstante lo cual, se considera que aún resulta insuficiente el alcance del control gubernamental - a tenor de los numerosos casos- de mal uso de los recursos públicos y bienes estatales en la gestión pública.

- 2.-El Sistema Nacional de Control al carecer de un número suficiente de auditores, en muchos casos se aboca a efectuar labores ex post o correctivas en la gestión pública, lo que implica que, en muchos de los casos, su labor resulte extemporánea.

- 3- El sistema o modalidad actual de elección del Contralor General de la República se encuentra politizada, dado que en ella se conjugan intereses de dos poderes del Estado: el Ejecutivo que lo propone y el Legislativo que finalmente lo elige.

4. El Sistema Nacional de Control debe ser ejercitado en el cien por ciento de las entidades estatales, no debiendo existir excepciones de ninguna índole ni menos impedimento presupuestal.

5. En aras de una mayor transparencia, todos los órganos de control institucional deben contar con personal designado y/o contratado, que mantenga independencia y desvinculación de las entidades auditadas.

5.3 Recomendaciones

1.- El Estado a través del Congreso de la República, debe asignar en la Ley del Presupuesto, la partida presupuestal necesaria, a fin que la Contraloría General de la República, ejerza el control gubernamental en la totalidad de entidades estatales y con el número adecuado de auditores que pertenezcan a la Contraloría General de la República y no a las entidades auditadas, con el objeto de transparentar y otorgar plena autonomía a las diversas actividades de control. (Conclusiones N° 1, 4 y 5)

2.- Las acciones de control a desarrollar por parte de la Contraloría General de la República deberían incidir en aspectos de control preventivo y concurrente antes que los correctivos (ex post), a fin que los actos de corrupción puedan minimizarse. (Conclusión N° 2)

4.- Modificar los alcances constitucionales referidos a la designación del Contralor General de la República, a fin que su elección pase del sistema actual politizado a una elección democrática y popular, donde el soberano pueblo en el que reside el poder, sea el que elija a tan importante funcionario público. (Conclusión N° 3)

Referencias Bibliográficas

1. BERNALES BALLESTEROS, Enrique. (1999). La Constitución de 1993. Análisis Comparado. Editora RAO. SRL, quinta edición, Lima.
2. BERNALES BALLESTEROS, Enrique. (2012). La Constitución de 1993. Veinte años Después. Lima, IDEMSA, sexta edición.
3. CARTOLIN PASTOR, Celia. (2011). El Informe de Auditoría en la Identificación de Responsabilidades Administrativas, Civiles y Penales como Instrumento de Control en la Gestión Pública. Tesis para optar el Grado de Magister en Contabilidad, UNMSM.
4. CHIRINOS SOTO, Enrique. (1986). La Nueva constitución al Alcance de Todos. Lima, Editores Importadores S.A, cuarta edición.
5. CLAROS COHAILA, Roberto y LEON, Oscar. (2012). El Control interno como Herramienta y Evaluación. Instituto Pacífico. Lima.
6. DANOS ORDOÑEZ, Jorge. Diccionario de Gestión Pública. (2009). Lima, Editorial Grijley.
7. FRISANCHO APARICIO, Manuel. (2016). La Contraloría General de la República y su Participación en el Hallazgo e Investigación en los Delitos de Corrupción de Funcionarios. Instituto Pacífico, Lima.

8. Informe de la Comisión Presidencial de Integridad (2016). Lima.
9. Ley 27785-Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
10. Ley 28716-Ley del Control Interno de las Entidades del Estado.
11. Ley N° 29555, que otorga autonomía funcional al personal de los Órganos de Control institucional.
12. Ley 29622, Ley que modifica la Ley 27785 y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.
13. LEONARTE VARGAS, Juan Carlos. (2014). Control Gubernamental. Gaceta Jurídica, Lima.
14. MORÓN URBINA, Juan Carlos. (2015) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Editorial Gaceta Jurídica, undécima edición, Lima.
15. Resolución N° 473-2014-CG, que aprobó el Manual de Auditoría de Cumplimiento.

16. Resolución N° 163-2015-CG que aprobó la Directiva de los Órganos de Control Institucional.
17. Resolución N° 268-2015-CG, que aprobó la Directiva de Atención de Denuncias.
18. RIEGA VIRU, Yasmina. (2010). Investigación y Desarrollo de Tesis en Derecho. primera edición, Lima.
19. SOTOMAYOR CASAS, Juan. (2009). El Control Gubernamental y el Sistema de Control Interno en el Perú: Análisis Crítico. Tesis para optar el grado de Doctor en Contabilidad USMP.
20. VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo (2013) En La Constitución Comentada. Lima, Gaceta Jurídica, segunda edición.

Referencias Electrónicas.

1. www.contraloria.gob.pe/libros.
2. www.andina.com.pe

ANEXOS

ANEXO N° 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA

“ El Control Gubernamental como forma de combatir la corrupción en las entidades públicas del Perú“.

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES E INDICADORES	METODOLOGÍA
<p style="text-align: center;"><u>Problema General</u></p> <p>¿De qué manera el control gubernamental representa una forma de combatir la corrupción en las entidades públicas del Perú?</p> <p style="text-align: center;"><u>Problemas Específicos</u></p> <p>¿En qué forma el control gubernamental influye significativamente como forma de combatir la corrupción de las entidades públicas del Perú?</p> <p>¿En qué medida existe una percepción positiva o negativa de los ciudadanos con relación a la labor que cumple el control gubernamental como forma de combatir la corrupción en las entidades públicas del Perú?</p>	<p style="text-align: center;"><u>Objetivo General</u></p> <p>Describir la manera en que el control gubernamental representa una forma de combatir la corrupción en las entidades públicas del Perú.</p> <p style="text-align: center;"><u>Objetivos Específicos</u></p> <p>1. Señalar las acciones a través de las cuales el control gubernamental influye significativamente como forma de combatir la corrupción de las entidades públicas del Perú.</p> <p>2. Evaluar si existe una percepción positiva o negativa de los ciudadanos con relación a la labor que cumple el control gubernamental como forma de combatir la corrupción en las entidades públicas del Perú.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Hipótesis General</u></p> <p>El Control Gubernamental representa una forma para combatir la corrupción en las entidades públicas del Perú.</p> <p style="text-align: center;"><u>Hipótesis Específicas</u></p> <p>1. El Control Gubernamental influye significativamente como forma para combatir la corrupción de las entidades públicas del Perú.</p> <p>2. Existe una percepción positiva los ciudadanos con relación a la labor que cumple el control gubernamental como forma de combatir la corrupción en las entidades públicas del Perú.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Variable Independiente</u></p> <p>X : El control gubernamental</p> <p style="text-align: center;">Indicadores:</p> <p>X₁ : labores de control X₂ Determinación de responsabilidades</p> <p style="text-align: center;"><u>Variable Dependiente</u></p> <p>Y : Combatir a la corrupción en las entidades públicas del Perú.</p> <p style="text-align: center;">Indicadores:</p> <p>Y₁ : Niveles de corrupción Y₂ : Eficiencia en la gestión.</p>	<p>1. Tipo de Investigación</p> <p>Aplicada</p> <p>2. Nivel de investigación</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Descriptivo ○ Doctrinaria ○ Documental <p>3. Diseño</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ No experimental <p>4. Población</p> <p>n= Indeterminada</p> <p>5. Muestra</p> <p>100 ciudadanos y auditores</p> <p>6. Técnicas de Recolección de Datos</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Encuestas ○ Análisis documental. ○ Revisión Documental <p>7. Instrumentos de Recolección de Datos</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Ficha Bibliográfica. ○ Ficha de Encuesta.

ANEXO N° 2

Entrevistas

Miguelina Alama Escobar, abogada y auditora independiente del Sistema Nacional de Control, con 03 años de experiencia en el sistema y con estudios de Post Grado en Gestión Pública.

Ha sido auditora en los Municipios de Chaclacayo, Barranco, Magdalena del Mar y SENCICO.

Qué opinión tiene usted del Sistema Nacional de Control?

El Sistema Nacional de Control está conformado por métodos y procedimientos que se han dispuesto a fin de conducir el control gubernamental en las diferentes instituciones su actuación se ve reflejada en diferentes campos tanto administrativos, presupuestales, etc.

Considera usted que el SNC es importante para combatir a la corrupción. Sí fuera así, ¿cómo o cuál es su contribución?

Considero que, si es importante el sistema nacional de control, pero siempre y cuando se haga a conciencia, logrando los objetivos plateados y trabajando disciplinadamente.

Considera usted que el Sistema Nacional de Control tiene un reconocimiento idóneo, ideal a través del artículo 82°?

Si bien el artículo 82° de la Constitución Política del Perú reconoce a la Controlaría Nacional y al Sistema Nacional de Control es muy sucinto lo allí establecido y poco conocido.

Cuál cree usted es la opinión o percepción de la ciudadanía respecto del ejercicio del control gubernamental en las entidades estatales del Perú?

La opinión de las personas en referencia al control gubernamental es de mucho desconocimiento respecto a temas específicos o de procedimiento, pero sí conocen los temas sonados o que salen por los medios de comunicación.

Considera usted que el SNC es importante para combatir a la corrupción. Sí fuera así, cómo o cuál es su contribución?

El Sistema Nacional de Control en el Perú es importante ya que gracias a ello se puede prevenir y verificar el correcto y transparente uso y gestión de los recursos y bienes del Estado; así como verificar que la actuación sea honesta y eficiente por parte de los funcionarios y servidores públicos;

Considera que el marco normativo del SNC es el apropiado?

El marco normativo es apropiado, pero se ve mejor reflejado en cuanto a las acciones simultáneas que son de gran ayuda ya que son realizadas en el momento y su resultado es evidente permitiendo hacer recomendaciones logrando mejores resultados.

Entrevista

Teodoro Mario Caycho Osorio, abogado auditor independiente del Sistema Nacional de Control, con 10 años de experiencia en el Sistema, con estudios de Post Grado en Maestría de Gestión Pública y Control Gubernamental.

Ha sido auditor en entidades como INPE, Municipalidad de Magdalena, MINJUS, Hospital Cayetano Heredia, Hospital y Municipio de San Juan de Lurigancho, Dirección de Salud IV Lima Este, Municipio San Luis y Contraloría General de la República, etc.

Qué opinión tiene usted del Sistema Nacional de Control?

El Sistema Nacional de Control se encuentra regulado en la Ley 27785 publicada el 22 de julio de 2002 en la cual se encuentra la auditoría interna conformado por personal de la contraloría y los OCI en cada entidad del estado sujeta a control, la auditoría externa por la sociedad de auditoría que se encuentran inscritos en la Contraloría.

Este sistema es una herramienta esencial de normas y procedimientos para verificar y evaluar los resultados de la gestión de la entidad se realiza mediante el plan anual de control que el OCI, Auditoría externa y la Contraloría se presenta ante el órgano rector de control, así como una auditoría no programada como es por medio de una denuncia o a solicitud del titular de la entidad u otras personas debidamente sustentadas sobre uso o mal manejo de los recursos del estado.

Considera usted que el SNC es importante para combatir a la corrupción. Si fuera así, cómo o cuál es su contribución?

Si es importante, para la lucha contra la corrupción, es estar en coordinación de información y participación con el Ministerio Público, la SUNAT ADUANAS, RENIEC, ello permitirá evidenciar e identificar sobre el buen uso y manejo de los recursos, así como quienes son los responsables de la toma de decisión en gestión de la entidad.

Considera usted que el Sistema Nacional de Control tiene un reconocimiento idóneo, ideal a través del artículo 82°?

Sí tiene autonomía en la cual todos lo que conforman el Sistema de Control no se encuentra subordinado sobre las acciones de control que realiza a cada entidad, sólo rendirá cuenta al Congreso sobre las acciones que realizó.

Cuál cree usted es la opinión o percepción de la ciudadanía respecto del ejercicio del control gubernamental en las entidades estatales del Perú?

La ciudadanía no tiene mucho conocimiento sobre el ejercicio de control por falta de información televisiva, radial y propaganda hacia ellos mismos, los folletos se entregan en cada OCI cuando debería ser más directo al público.

En algunos casos presentan denuncias que son seguimientos de sus solicitudes personales por los motivos expuesto líneas arriba.

Para usted, cual es la importancia que tiene el SNC en el Perú?

La importancia es que permite conocer el uso y manejo de los recursos del estado con eficacia e eficiencia.

Considera que el marco normativo del SNC es el apropiado?

Las normas del sistema cuentan con 15 años y toda norma requiere ciertos cambios.

Así como la corrupción se va modernizando su sistema, el SNC también requiere de tales cambios.

ANEXO N° 3

Propuesta de Reforma Constitucional

Exposición de Motivos:

El Perú es un país donde la corrupción campea y el Estado lamentablemente no puede poner freno.

La Contraloría General de la República es una de las instituciones llamadas a liderar y combatir dicho flagelo, para lo cual, requiere que desde su cabeza y liderazgo, exista una verdadera neutralidad.

El actual sistema dual de elección constitucional del contralor implica que hay mucho margen de dudas respecto a la neutralidad e imparcialidad de dicho funcionario, en la medida que es propuesto por el Poder Ejecutivo representado por el Presidente y elegido por el congreso.

Es así, que bajo una fórmula de modificación constitucional se propone que el Contralor General de la República sea elegido por el propio pueblo conjuntamente con las elecciones generales y por un período de 10 años, es decir, para que tenga la posibilidad de controlar dos ejercicios presidenciales, siendo que luego de 10 años, en una nueva elección general se elegirá al sucesor en dicho cargo, y este período de 10 años se considera suficiente para que pueda efectuar una gestión positiva de acuerdo a su rol constitucional.

Análisis Costo-Beneficio:

La reforma planteada no implicará gasto alguno al Estado en la medida que la elección del Contralor se dará en el propio acto de las elecciones generales, debiendo solo añadirse dicho aspecto en la respectiva cédula de sufragio.

Fórmula Legal:

El Congreso de la República ha dado la ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL ART. 82° DE LA CONSTITUCIÓN QUE ESTABLECE LA FORMA DE ELECCIÓN DEL CONTRALOR GENERAL.

Artículo Único. - Modifíquese el artículo 82° de la Constitución, el cual queda redactado de la siguiente forma:

La Contraloría General de la República 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.

El Contralor General de la República es elegido en votación popular conjuntamente con el Presidente de la República y Congresistas por un período de 10 años. Puede ser removido por el Congreso solo por falta grave.

ANEXO N° 4

Encuesta

INSTRUCCIONES

La presente técnica de encuesta tiene como objetivo recabar información para una investigación académica titulada: "El control gubernamental como forma de combatir la corrupción en las entidades públicas del Perú", siendo el objetivo general evaluar el grado de conocimiento y percepción que tiene la ciudadanía y la opinión que puedan también tener del sistema, los operadores (auditores del Estado).

En ese sentido, se solicita vuestra colaboración, marcando con una "x", en una de las opciones o alternativas que considere apropiadas.

La encuesta es totalmente anónima.

1.- Referencias del encuestado (a):

Sexo: Fem () Masc () Edad: Grado de instrucción:-----

Estudia () Trabaja () Ambas cosas () Profesión u ocupación:-----Fecha de la encuesta: / / 2016

2.- Conoce usted el concepto de control gubernamental: Sí () Pasa a la pregunta 3
No ()

3.- Si la respuesta anterior fue afirmativa: ¿cree usted que el control gubernamental es importante para la gestión pública en nuestro país?

Sí () No ()

¿Por qué? -----

-----.

4.- Considera usted que el Sistema Nacional de Control liderado por la Contraloría General de la República cumple una labor eficiente dentro de la gestión pública en nuestro país?

Sí () No ()

5.- Conoce usted que es un Órgano de Control Institucional?

Sí ()

No ()

6.- Como ciudadano, cuál cree usted que es el principal problema que existe en la gestión pública en nuestro país)?

corrupción ()

deficiente capacitación del personal ()

burocracia

inadecuados horarios de atención

7.- Conoce usted el nombre del actual Contralor General de la República?

Sí ()

No ()

8.- Cree usted que los problemas de la gestión pública en general sí o no pueden ser detectados por el Sistema Nacional de Control?

Sí puede ()

No puede ()

9.- Conoce usted algún caso emblemático de mala gestión de una entidad pública?

Sí () No ()

10.- En general, cómo calificaría la actuación del Sistema Nacional de control y de los Órganos de control Institucional dentro de las entidades públicas del Perú?

Bueno ()

Mala ()