



Declaración Jurada

Yo Federico Holgado Abarca, con DNI N° 23904134; declaro que el presente trabajo de investigación es producto de mi esfuerzo y trabajo, así como del conocimiento del tema desarrollado, no es copia de otros trabajos presentados a concursos o para la obtención de algún grado o diploma de la universidad u otro instituto de enseñanza superior, excepto donde se ha hecho reconocimiento debido de los textos consultados.

Federico Holgado Abarca

Junio de 2016.



NOMBRE DEL ESTUDIANTE: Federico Holgado Abarca

NÚMERO DE ESTUDIANTE: a9UB33892

**ROLE OF THE COMPTROLLER GENERAL (GENERAL
ACCOUNTING OFFICE) OF PERÚ**

**A Thesis proposal Presented to The Academic
Department of the School of Business and Economics In
Partial Fulfilment of the Requirements For the Degree of
Doctor in Accounting**

**ATLANTIC INTERNATIONAL UNIVERSITY
Honolulu, Hawai
Junio 2016**

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo, determinar si la Contraloría General de la República del Perú está cumpliendo con el rol que le ha encargado el Estado Peruano. Adicionalmente nos permitirá la revisión de las diferentes teorías y conceptos que se plantean sobre el Control Gubernamental.

La presente investigación es cualitativa y se llevó acabo en la ciudad del Cusco - Perú, el cuestionario de 12 preguntas se formuló a una muestra conformada por 30 personas que laboran en la administración pública, órganos de control interno, ministerio público, quienes se encuentran en constante relación con la Contraloría General.

En el desarrollo del marco teórico, se revisaron definiciones sobre el control del estado peruano, la contraloría general de la república, el control interno gubernamental y los órganos de control institucional.

En el capítulo de resultados, análisis e interpretación se resumió los comentarios alcanzados por los participantes, así como la respectiva interpretación. Se procedió a la discusión correspondiente, llegándose a la conclusión siguiente: Para los funcionarios públicos entrevistados que laboran en la ciudad del Cusco, la Contraloría General cumple solamente en parte con el rol encomendado por el estado peruano, debido a la aplicación parcial de su propia legislación, directivas y normas y en otros casos por el exceso en su aplicación.



Reconocimiento

A mi señora Elisabeth y mis hijos Luis e Indira

Agradecimiento

a Richard S. Durand Blanco

y Vilma Clavijo Guevara

Por su apoyo desinteresado.

INDICE

I. Introducción	6
1.1 Antecedentes	6
1.2 Planteamiento del problema	6
1.3 Justificación	7
II. Método	8
2.1 Contexto	8
2.2 Muestra	8
2.3 Diseño	8
2.4 Procedimiento	9
III. Marco Teórico	11
3.1 Del control del Estado peruano	11
3.2 De la Contraloría General de la República.	12
3.3 Del Control Interno Gubernamental	22
3.4 Del órgano de control institucional u oficina de auditoria interna	25
IV. Resultados, análisis e interpretaciones.	28
V. Discusión de resultados	37
Conclusiones	40
Recomendaciones	41
Bibliografía	42
Anexos	

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes.

Para el desarrollo de la presente investigación, se visitó las bibliotecas de las universidades ubicadas en la ciudad del Cusco, así como las bibliotecas virtuales de diversas universidades del Perú, no habiendo encontrado tesis alguna referida al “Rol de la Contraloría General de la República del Perú”.

En la búsqueda llevada a cabo se encontró un documento institucional publicado por la Contraloría General de la República del Perú el 19 de julio de 2001 en el diario oficial “El Peruano”, que denominó “Rol de la contraloría General en la lucha contra la corrupción: Fortalecimiento Institucional”. En este documento se efectúa una evaluación del desempeño de la contraloría durante el decenio 1990-2000 para luego plantear el fortalecimiento institucional, basándose en los puntos siguientes: a.- aprobación de una nueva ley orgánica de la contraloría General y del sistema nacional de control, b.- .nueva estructura de la Contraloría General, c.- capacidad operativa de la Contraloría General d.- Presupuesto de la contraloría, e.- Descentralización funcional de la Contraloría, f.- fortalecimiento de la Gerencia de atención de denuncias y participación ciudadana, g.- fortalecimiento del Sistema Nacional de Control. h.- Capacitación de los auditores gubernamentales. A la fecha todo lo planteado en este documento fue implementado.

1.2. Planteamiento del problema.

Las noticias que a diario difunden los noticiarios radiales, televisivos y escritos, sobre el mal manejo de los recursos del estado Peruano, conlleva a que los ciudadanos se pregunten ¿Qué hace la contraloría General?, ¿cumple con el rol que el estado le ha encomendado?

Actualmente la mayoría de países latinoamericanos, tienen problemas relacionados con el manejo adecuado de los recursos públicos, el Perú no es la excepción, a la década de 1990 a 2000 se le denominó “la década de la corrupción”¹ y en los años siguientes los diferentes gobiernos han sido acusados de mal manejo de los recursos públicos.

Pero estos malos manejos de recursos no sólo se ve a nivel de la autoridades sino también a nivel de los ciudadanos, cuando un docente universitario ofrece en venta a sus alumnos tesis de grado que él los ha desarrollado, o cuando a los postulantes a los institutos policiales se les indica que todos los desembolsos que efectúan son una inversión y que una vez que egresen podrán recuperar con creces, o cuando a un escolar su docente le solicita prebendas a fin de que sea aprobado en determinada asignatura. Los recursos valiosos del estado han sido corrompidos, por lo tanto que labores debe llevar a cabo la contraloría para evitar estos tipos de corrupción.

La presente investigación tiene como objetivo, determinar si la Contraloría General de la República del Perú está cumpliendo con el rol que le ha encargado el Estado Peruano. Adicionalmente nos permitirá la revisión de las diferentes teorías y conceptos que se plantean sobre el Control Gubernamental.

1.3. Justificación.

A través de la presente investigación cualitativa, se pretende determinar si la Contraloría General de la República del Perú, está cumpliendo con el rol que el estado Peruano le ha encomendado por intermedio de la Constitución Política, y la Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Esta investigación servirá a los estudiantes de contabilidad y ciudadanos en general para determinar si la Contraloría General de la República del Perú viene cumpliendo con las atribuciones que le ha otorgado el estado Peruano.

¹ Barraza S. Gerardo (2005) documento 1990 – 2000 La década de la corrupción en Diario El Peruano 30 de mayo 2005.

II. MÉTODO

2.1. Contexto

La presente investigación es cualitativa y se llevó a cabo en la ciudad del Cusco - Perú, el cuestionario de preguntas se formuló a las personas que laboran en la administración pública, órganos de control interno, ministerio público, quienes se encuentran en constante relación con la Contraloría General.

2.2. Muestra

Para llevar a cabo la presente investigación se tomó una muestra de 30 personas que laboran en la administración pública, órganos de control interno, ministerio público. No se pudo incluir al personal de la contraloría General de la Región Cusco, por existir restricciones de carácter laboral.

2.3. Diseño

Para llevar a cabo la presente investigación cualitativa, se formuló un cuestionario, cuyas preguntas han sido presentadas y desarrolladas en el capítulo IV Resultados, análisis e interpretación; este cuestionario se elaboró tomando como referencia el artículo 22º de la Ley 27785 “Ley Orgánica del sistema nacional de control y de la contraloría general de la república del Perú”, atribuciones de la contraloría General, las mismas que han sido referidas a:

- Acceso a registros, documentos e información de las entidades del estado.
- Atribuciones sobre los órganos del sistema nacional de control, para realizar acciones de control.

- Sobre el inicio de acciones legales.
- Sobre la emisión de normas y seguimiento de actividades de los órganos de auditoría interna.
- Sobre acciones de control para la conservación del medio ambiente, recursos naturales y patrimonio cultural.
- Denuncias y sugerencias de la ciudadanía, con relación al manejo de los recursos del estado.
- Participación directa en los procesos judiciales, administrativos y arbitrales, con la finalidad de lograr una adecuada defensa de los intereses del estado.
- Formulación de recomendaciones para mejorar los sistemas administrativos del estado.
- Sobre la repercusión de los informes de control en los procesos administrativos y legales.
- Sobre el seguimiento de implementación de las recomendaciones alcanzadas en los informes de control.
- Sobre el control simultáneo, que vienen utilizando las entidades integrantes del sistema de control.

De cuyas respuestas se podrá determinar si la contraloría general viene cumpliendo con el rol que le encomendó el estado peruano, por intermedio de su constitución política y la ley orgánica del sistema nacional de control.

No se incluyó entre las preguntas la procedencia, sexo y centro de labor, a fin de resguardar la confidencialidad de la identidad de las personas que nos alcanzaron sus comentarios.

2.4. Procedimiento

Debido a que no se pudo reunir en un local y fecha determinada, se procedió a la entrega de los cuestionarios en sus centros de trabajo de las personas consideradas en la muestra.

Para luego proceder al análisis y tabulación de las respuestas obtenidas, para finalmente efectuar las discusiones correspondientes.



Este hecho ha motivado que muchos de los participantes hagan mención a diversas leyes, resoluciones y directivas que rigen la actividad del sistema nacional de control; habiéndose respectado este hecho al momento de la tabulación de datos.

III. MARCO TEORICO

3.1 Del control del estado peruano.

De acuerdo a la Constitución, el estado peruano políticamente, está organizado en tres poderes: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial, adicionalmente cuenta con diversos organismos autónomos, que tienen las funciones de control siguientes:

El tribunal constitucional, es el órgano de control de la constitución.

El ministerio público, inicia acciones judiciales en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho, representa en los procesos judiciales a la sociedad, conduce las investigaciones de delitos y ejercita la acción penal de oficio o a petición de parte.

La defensoría del pueblo, defiende los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, supervisa el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

El Banco central de reserva, preserva la estabilidad monetaria, regula la emisión de moneda y el crédito del sistema financiero. Administra las reservas internacionales.

La Superintendencia de Banca, seguros y Administradoras Privadas de Fondos de pensiones, controla a las empresas bancarias, financieras y seguros que reciben depósitos del público, así como de las administradoras de fondos de pensiones.

La Contraloría General de la República, 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.



Con la finalidad de llevar a cabo la administración interna del estado peruano, se han creado sistemas administrativos que tiene por finalidad que las entidades del estado logren niveles adecuados de eficiencia y eficacia, estos sistemas son: Planificación, presupuesto, tesorería, contabilidad, abastecimientos, personal, inversión pública, endeudamiento, racionalización, informática y control.

En la actualidad se sigue manteniendo este esquema y en algunos casos lo que se hizo es cambiar de denominación con es el caso del Instituto de Planificación estratégica, el “servir” que son organismos que han asumido las funciones de planificación y personal del estado.

El ente encargado del sistema nacional de control, es la contraloría general de la república y cuenta en todos los organismos del estado, con los Órganos de Control Institucional – Oficinas de auditoria interna- , que dependen de él, funcional y en la práctica organizacionalmente, debido a que la contraloría general ha logrado mediante ley que el personal de las oficinas de Control institucional puedan ser transferidos a la contraloría, a pesar de figurar dentro de los organigramas de la instituciones públicas como ente dependiente; situación que influye en la percepción de la colectividad, al considerarlo una entidad que abarca todo el estado y que está en la obligación de liderar la lucha contra todo tipo de corrupción.

El sistema de control abarca el nivel nacional, regional y local observándose que solamente algunos municipios distritales no cuentan con los órganos de auditoria interna, debido a razones presupuestales que en su mayoría son escasos.

3.2 De la Contraloría General de la República.

De acuerdo a la Ley 27785 “Ley orgánica del sistema nacional de control y de la contraloría general de la República” la Contraloría General viene a ser el ente rector del sistema nacional de control, por lo tanto está a cargo del control gubernamental es decir “supervisa, vigila y verifica los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del estado, así como del cumplimiento de las norma legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas administrativos, gerencia y control, con fines de su

mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes”².

En la indicada norma se recoge todos los encargos establecidos en la constitución política del estado Peruano, así como los principios que rigen las actividades de control, las atribuciones de la contraloría general y se precisa que el Congreso de la República fiscaliza la gestión de la contraloría; adicionalmente se establece los requisitos y proceso para la nominación del contralor general.

Sobre la labor de fiscalización del congreso, debo indicar que esta es solamente de trámite, porque se limita únicamente a recibir un informe anual sobre la gestión realizada por la contraloría general; pero no llevan a cabo ninguna actividad de control, que llegue a determinar si esta institución viene cumpliendo a cabalidad con el rol encargado por el estado.

Se puede afirmar que en la elaboración de la norma se tuvo en cuenta la “Declaración de México sobre independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”³ aprobado por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras – INTOSAI-, en la que se reconocen ocho principios básicos, para el ejercicio independiente de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, en el caso de Perú la contraloría General de la República, las mismas que están referidas a:

- La existencia de un marco constitucional que establezca la independencia del órgano superior de fiscalización.
- Independencia y seguridad para los encargados de la actividad de fiscalización.
- facultades discrecionales para el cumplimiento de la función de fiscalización.
- Acceso a la información de manera irrestricta.
- Derecho a informar sobre la labor desarrollada.
- Libertad para determinar el contenido de los informes sobre las acciones de fiscalización desarrolladas.
- Divulgación de los informes.
- Desarrollo de mecanismos sobre la implementación de las recomendaciones efectuadas por el ente fiscalizador.

² Artículo 16º de la ley 27785 “Ley Orgánica del sistema nacional de control y de la Contraloría General de la República”. Diario Oficial el Peruano pág 228867 de 23 julio 2002.

³ www.contraloria.gob.pe/declaración_intosai_mexico.

- Autonomía administrativa y financiera del ente fiscalizador.

La indicada ley vigente desde 2002, ha tenido pequeñas modificaciones todas ellas a petición de la contraloría general.

Para cumplir con todas estas funciones el Contralor General del Perú⁴ indica que la institución ha tomado como gran misión combatir la corrupción, para ello se fortaleció diversos instrumentos de control, se innovó tecnología y se introdujo nuevos productos como las auditorías de desempeño y de cumplimiento; adicionalmente se logró la promulgación de diferentes leyes como la Ley 29555 que permite la transferencia de los auditores internos de diferentes instituciones públicas a la contraloría general. La ley 29622 que otorga a la contraloría la capacidad de sancionar administrativamente a los funcionarios públicos que hayan cometido irregularidades.

Uno de los nuevos productos que indica el contralor, es la auditoría de desempeño, que tiene por finalidad evaluar el cumplimiento de las funciones encargadas a las entidades públicas en beneficio de los ciudadanos y determinar si estas se han llevado a cabo con eficacia, eficiencia, economía y calidad de la producción y entrega de los bienes y servicios.

Y el otro producto es la auditoría de cumplimiento, que tiene por finalidad evaluar en qué medida se ha cumplido con observar la normativa aplicable en el ejercicio de la función o la prestación del servicio público, así como en el uso y gestión de los recursos del estado.

Ambos productos, son recogidos de las “Normas de Auditoria Gubernamental” emitidas por la General Accounting Office –GAO- de los Estados Unidos. Anteriormente en el caso del Perú, las auditorías de desempeño estaban contenidas en el Manual de Auditoria Gubernamental, como una auditoria operativa, mientras que la auditoria de cumplimiento estaba contenida en las Normas de Auditoria Gubernamental como exámenes especiales.

Con relación a la incorporación del personal de los órganos de control institucional a la contraloría general, esta contraviene normas aprobadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras –INTOSAI - y podría crear sobre costos en las actividades de control de estado; con mayor detalle se analiza este aspecto en el numeral 3.4 del presente capítulo.

⁴ Khoury Zarzar Fuad (2016) Contraloría impuso agenda, una nueva legislación para el cambio en Revista Jurídica Nº 586 pág. 2. de Diario Oficial “El peruano”-marzo 2016

Todo lo manifestado por el contralor, es ratificado por la Secretaria General de la Contraloría⁵ quien indica además que mediante ley 29743 se restableció la obligación de implantar el sistema de control interno, mediante Decreto legislativo 1104 se logró incorporar los delitos de concusión, peculado, cohecho y enriquecimiento ilícito cometidos por los funcionarios públicos como causales para la perdida de dominio; con la dación de la ley 30214 los informes de control emitidos por la contraloría tienen carácter de pericia institucional extraprocesal para su valoración en los procesos penales; con la ley 30161 se promulgo la nueva ley de declaraciones juradas de la funcionarios públicos, con la ley 30304 se prohíbe el beneficio de suspensión de la pena en caso de delitos de colusión y peculado doloso y finalmente con la ley 30356 se logra el acceso irrestricto a la información de los convenios con organismos internacionales. Adicionalmente informa sobre los diversos proyectos de ley enviados por la Contraloría, al congreso para su correspondiente debate y aprobación.

Todos estos esfuerzos están orientados a mejorar el sistema nacional de control y sobre todo a luchar contra la corrupción y mostrarse ante la ciudadanía peruana como una entidad confiable que viene controlando a los administradores de los recursos públicos.

Durante el 2015 la contraloría emitió la Directiva N° 006-2014-CG/APROD “Ejercicio del control simultaneo” con la finalidad de alertar oportunamente a los titulares de las entidades públicas sobre la existencia de hechos que pongan en riesgo el logro de objetivos y se tomen las acciones preventivas correspondiente, se aclara que este tipo de control no supone la conformidad ni la injerencia en los procesos de dirección y gerencia, ni limita el ejercicio de control posterior.

Este producto presentado por la contraloría general y aplicada con gran entusiasmo por los integrantes del Sistema de control nacional, está referido a llevar acciones de control concurrentes, es decir en el momento que se vienen realizando las operaciones, sin intervenir en las actividades ya ejecutadas.

Otra de las innovaciones llevadas a cabo es la aprobación de las Normas Generales de control gubernamental, mediante Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG; las mismas que están referidas a:

- Marco conceptual

⁵ Salazar Lui Lam Carla (2016) Leyes y proyectos para la lucha anticorrupción Innovación legal incesante en Revista Jurídica N° 586 pág. 4 y 5 de Diario Oficial “El peruano”= marzo 2016

Da una referencia sobre la relación de la presente norma con las normas internacionales de auditoria, recalcando la clasificación del control gubernamental en base a la función de quien lo ejerce en: Control interno y control externo; y en el momento de su ejercicio en: control previo, simultaneo y posterior que vienen a ser los servicios que actualmente viene prestando el sistema nacional de control.

- Normas de desempeño profesional.

Están referidas a las normas que deben observar los auditores durante el ejercicio de sus funciones, entre ellas tenemos la independencia, que se referida a la actitud mental del auditor que debe estar libre de influencias que puedan afectar su juicio profesional; el entrenamiento y competencia referida a la constante capacitación y actualización de sus conocimientos que le permitan estar aptos para llevar a cabo las actividades de control: la diligencia profesional, que en todo momento debe observar el auditor al ejecutar su trabajo y finalmente la confidencialidad que debe guardar sobre el trabajo que realiza.

- Normas de gestión de la calidad

Que están referidas a la calidad de los servicios de control que se ofrecen, tanto en su fase de planificación, ejecución y emisión de los informes respectivos, que muestren ante la colectividad que los trabajos que se realizan está en manos de profesionales que evalúan de manera adecuada y confiable las labores de los encargados del manejo de los recursos públicos.

- Normas comunes a los servicios de control

Estas normas están orientadas a determinar los procedimientos que se deben observar durante la prestación de los servicios de control, los mismos que están referidos a la planificación, gestión de la información, participación de expertos, supervisión , resultados de los servicios de control, seguimiento de la implementación de las recomendaciones.

Las normas de planificación indican que los servicios de control se programan en base al plan nacional de control elaborado por la contraloría, y durante su ejecución se puede modificar priorizando las necesidades.

Las normas de gestión de la información, están referidas al manejo que se debe dar a la información obtenida y que están conlleven a una adecuada gestión de la información.

La participación de expertos, se dan en los servicios de control en los que se requiera de personal altamente calificado en determina ciencia o técnica. Las normas de supervisión, reafirma el control permanente que debe haber entre los integrantes de una comisión de control, la labor de supervisión es de orientación, guía y enseñanza permanente por parte de los supervisores y jefes de comisión, con los demás integrantes del equipo de auditoria

Las normas de resultados de los servicios de control, están referidos a la emisión de los informes, estos deben ser por escrito y emitirse en forma oportuna con la finalidad que se tomen de manera adecuada las acciones correctivas.

Las normas de seguimiento de la implementación de recomendaciones, encargan a la contraloría general y a los órganos de control institucional verificar las acciones de implementación de recomendaciones alcanzadas en los informes de los servicios de control.

- Normas de servicios de control simultaneo

Están referidos a los servicios de aprobación que se prestan con relación al pago de presupuestos adicionales en la ejecución de obras, a los avales, garantías y préstamos que puede asumir el estado, así como a la adquisición de bienes y servicios que tienen el carácter de “secreto militar”.

- Normas de servicios de control posterior.

Están referidas a la evaluación de los actos y resultados efectuados por las entidades del estado; esta evaluación se puede realizar mediante auditorias financieras, auditorias de cumplimiento, auditorias de desempeño; así mismo establece los procedimientos de acreditación de las comisiones de auditoria, así como la evaluación de control interno implementado en las entidades del estado.

Como resultado de todas estas acciones llevadas a cabo por la contraloría, durante el periodo que viene dirigiendo el actual contralor (desde mayo de 2009) se pueden mostrar las estadísticas siguientes⁶

⁶ Véliz Sumoso Victor (2016) faltan medidas integrales contra la corrupción en Diario Oficial El peruano pág 10- 07 marzo 2016.

Casos de corrupción en el Perú
(hasta inicios de 2016)

Casos de corrupción en todo el país	28 395 casos
-------------------------------------	--------------

Fuente: Contraloría General de la República/Procuraduría anticorrupción.

Peculado: hurto o apropiación de caudales públicos
Cometidos por quien los administra o custodia
(hasta inicios de 2016)

Región	Casos
Lima	3 295
Junín	2 054
Ancash	1 722

Fuente: Contraloría General de la República/Procuraduría anticorrupción.

Casos de corrupción persistentes
(hasta inicios de 2016)

Delito	Porcentaje
Peculado	52.0 %
Colusión	14.6 %
Malversación de fondos	8.2 %

Fuente: Contraloría General de la República/Procuraduría anticorrupción.

Instituciones más agraviadas
(hasta inicios de 2016)

Instituciones	Porcentaje
Municipalidades distritales	33.1 %
Municipalidades provinciales	15.4 %
Gobiernos regionales (de 23 gobernadores regionales 11 fueron denunciados por la contraloría)	10.7 %

Fuente: Contraloría General de la República/Procuraduría anticorrupción.

Irregularidades cometidas por funcionarios
(hasta inicios de 2016)

Casos	Penales	Civiles
Nº de irregularidades	21 572	14 104
Nº de funcionarios involucrados	11 158	10 249

Fuente: Contraloría General de la República/Procuraduría anticorrupción.

Habiéndose determinado un perjuicio económico al estado peruano de s/. 2 983 millones.

Los datos expuestos muestran índices alarmantes de corrupción en las diferentes dependencias del estado, y como los servicios de control efectuados por la contraloría que llevaron a detectar todos estos actos ilícitos, que afectan a la ciudadanía peruana en general.

Sin embargo frente a estos datos expuestos, surgen las interrogantes siguientes ¿cuánto recuperara de los montos indicados el estado?, ¿todos los procesos judiciales serán ganados por el estado?, ¿se llegará a sancionar a todos los responsables?.

El recuento de tareas, funciones y normas, así como las declaraciones que efectuaron estos dos funcionarios de la Contraloría General, guardan relación con las tareas encomendadas por el estado peruano a través de los dispuesto en el artículo 82º de la constitución se indica “que supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del estado...” y sobre todo teniendo en cuenta los significados de los términos: Supervisar, que significa vigilar o inspeccionar algo; mientras que Vigilar, significa observar atentamente a alguien o algo para que no sufra o cause daño, para que se desarrolle correctamente; y el termino Inspeccionar, significa examinar atentamente algo o a alguien.⁷

Por lo tanto se le ha encomendado toda la función del control gubernamental a la Contraloría, es decir el control interno (previo, concurrente y posterior) y el control externo, tal como se indica en la “ley orgánica del sistema nacional de control y de la contraloría general de la republica” que establece que el control gubernamental es interno y externo; siendo competencia del control interno, el control previo y

⁷ El pequeño Larousse ilustrado 2013 Larousse editorial. Barcelona

concurrente el mismo que está a cargo de las autoridades, funcionarios y servidores del estado, Mientras que el control posterior es ejercido por los gerentes, directores o funcionarios superiores del servidor ejecutor. Mientras que el control externo es competencia de la contraloría general y de otros órganos del sistema y este podrá ser preventivo o simultáneo y posterior.

Consideramos que estas normas estarían excediendo los alcances de la “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”⁸ aprobado por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras – INTOSAI-, que en el artículo 2º Control previo y posterior numeral 4 establece “la situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determina si una Entidad Fiscalizadora superior ejerce un control previo. El control posterior es una función inalienable de cada entidad fiscalizadora superior, independientemente de un control previo ejercido”; es decir no les asigna la función del control concurrente, que es labor inherente a los funcionarios y servidores que efectúan labores de gestión en las entidades del Estado.

La intervención en las actividades de control concurrente o simultáneo, puede llevar a una parálisis o falta de iniciativa en las personas encargadas de la gestión de las entidades del estado.

El estado peruano, en el 2010 creó la Comisión de alto nivel Anticorrupción, con la finalidad de prevenir y combatir la corrupción y a partir del 2013 mediante Ley 29976 se fortalece esta comisión, la misma que está conformada por⁹ el Presidente del congreso de la república, el presidente del poder judicial, el presidente del consejo de ministros, el ministro de justicia y derechos humanos, el presidente del tribunal constitucional, el presidente del consejo nacional de la magistratura, el fiscal de la nación, el presidente de la asamblea nacional de Gobiernos regionales, el presidente de la asociación de municipalidades del Perú, el secretario ejecutivo del foro del Acuerdo Nacional y el Coordinador general de la Comisión de Alto nivel Anticorrupción y teniendo como participantes con voz pero sin voto a representantes de otras instituciones entre las que aparece la Contraloría General. Si bien es cierto que se han elaborado los planes respectivos en la práctica y de acuerdo a los manifestado por los funcionarios de la contraloría arriba citados, esta labor la estarían llevando solamente ellos, existiendo además descoordinaciones tal como lo indica el procurador público de la Contraloría

⁸ www.contraloria.gob.pe/declaración_intosai-lima

⁹ Artículo 2º de la ley 29976 “Ley que crea la Comisión de Alto nivel Anticorrupción. Diario Oficial el Peruano pág 485345 de 4 ene 2013.

General¹⁰ “Luego de una acción de control que requirió más de seis meses de trabajo de un equipo técnico, independiente y multidisciplinario, la contraloría general emitió un informe especial relacionado con un caso en el cual se presumía la comisión de un delito de colusión cometido por altos funcionarios del Gobierno regional de Tumbes de la gestión 2010-2012 y una empresa contratista privada, con motivo de un contrato millonario de obras de redes de agua potable para la población de varios distritos. La respectiva demanda fue presentada por el procurador público de la contraloría ante la fiscalía provincial de turno de Tumbes. Sin embargo, pasaron varias semanas y no se actuó diligencia alguna. Ni siquiera se iniciaron las investigaciones preliminares. Las explicaciones oficiales fueron varias: alta complejidad del caso, escasos recursos humanos y logísticos, gran volumen de documentación “.

Para los fiscales o integrantes del Ministerio Público, los informes que alcanzan los Órganos de Auditoría Interna y en algunos casos la Contraloría General, no están debidamente sustentados y por lo tanto en un proceso judicial no serán pruebas válidas ni contundentes, por lo que se ven obligados a iniciar nuevamente el proceso de investigación, con la finalidad de reunir las pruebas necesarias; por dichos hechos a partir del 2011 se iniciaron reuniones entre los titulares de la Contraloría General, Poder Judicial y Ministerio Público a fin de coordinar acciones de lucha contra la corrupción, lo cual también motivó a que la contraloría emitiera en un primer momento la Directiva N°008-2015-CG-GPROD “Servicio Forense” que está orientada a la aplicación de técnicas para la obtención de elementos probatorios que sustenten la presunta comisión de delitos.

Actualmente, tomando en cuenta la experiencia del Órgano Superior de control de la República de Chile, se viene implementando un sistema de Control Integral (software); el mismo que permitirá hacer un seguimiento en línea de los servicios de control que se vienen llevando a cabo, así como de las evidencias que sustenten los hallazgos a ser revelados en los informes respectivos.

La contraloría general, anualmente presenta ante el congreso un informe sobre la labor realizada, la misma que es sustentada por el contralor ante la comisión de Fiscalización y contraloría. De parte del congreso no se ha programado ni se ha solicitado una auditoría de las labores y funciones que lleva a cabo la Contraloría general, lo cual contribuiría a mejorar el desempeño de esta institución.

¹⁰ Ortiz Rivero Jaime (2016) en alianza con el poder judicial y el ministerio público Resultados de alto impacto en Revista Jurídica N° 586 pág. 3. de Diario Oficial “El peruano”-marzo 2016

3.3 Del control interno Gubernamental

El control interno comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior.¹¹

Las mismas que estarían referidas a las actividades de planificación estratégica, formulación de presupuesto, organización y emisión de normas relativas a las funciones y desempeño del personal, tipo de gerenciamiento y dirección así como las labores de control previo y simultaneo a cargo de los funcionarios de la entidad y el control posterior a cargo de la contraloría. Todo ello con la finalidad de lograr los objetivos establecidos por los funcionarios del estado.

Mediante Ley 28716 “Ley de control Interno de las Entidades del Estado” de 17 abril de 2006; se dispuso la implementación en todas las entidades del estado y sus empresas el sistema de Control interno, complementando este dispositivo legal la contraloría emitido la Resolución N° 320-2006-CG el 30 de octubre del 2006 con la finalidad de implementar las “Directrices para las normas de control interno” aprobada en 1992, por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras –INTOSAI - ; estas normas están basadas en el Informe Committee of sponsoring organization of the treadway commission -COSO- . y son las siguientes:

- Norma general para componente el ambiente de control
Estas normas están referidas a crear y afianzar la cultura organizacional dentro de las entidades del estado, al disponer el establecimiento de la filosofía de la dirección orientada al cumplimiento de las normas establecidas en la entidad, así como la observancia de los valores éticos, el establecimiento de una estructura organizacional, la adecuada dirección y gestión de los recursos humanos y el reconocimiento de la competencia profesional del personal de la entidad, que conlleven a una adecuada

¹¹ Art 7º Ley 27785 Ley organica del sistema nacional de control y de la contraloría general de la república. Diario Oficial el Peruano.pág 226885.

determinación de autoridad y responsabilidad, lo cual se lograra con una administración estratégica.

Finalmente dispone la implementación de los órganos de control institucional, para una adecuada supervisión y evaluación de los controles implementados, que permitan una mejora constante.

- Norma general para el componente evaluación de riesgos
Frente a los cambios constantes que se presentan todos las entidades del estado están en la obligación de identificar los riesgos que puedan afectar el cumplimiento de sus metas propuestas, una vez identificadas deberá proceder a la valoración respectiva, desde la perspectiva de la probabilidad y el impacto, es decir que pueda suceder o que haya sucedido, en ambos casos permitirá conocer los recursos que se necesitan para poder tener una respuesta frente a los riesgos que se hayan identificado.
- Normas básicas para las actividades de control gerencial
Están referidas a los procesos de ejecución de las operaciones, así como la gestión de riesgos, para ello se debe determinar los documentos que sustentaran las operaciones llevadas a cabo, las personas que deben intervenir y autorizar, una evaluación constante del costo- beneficio en la ejecución de las operaciones, así como llevar a cabo la verificación y conciliación de los resultados obtenidos; en todas estas actividades se debe evaluar el desempeño de las personas, así como el acceso restringido a ciertos tipos de bienes e información, recalca la obligación que tienen los funcionarios públicos de rendir cuentas de sus actos.
Finalmente, se enuncian controles a implementar en la administración de las tecnologías de información y comunicación, tanto para las áreas de desarrollo como para el de soporte técnico o área de producción.
- Norma general para el componente de información y comunicación
La norma está referida a la comunicación interna y externa, así como a los canales de comunicación que deben mantener las instituciones públicas, se recomienda que en la generación de informes se debe tener el cuidado y responsabilidad respectiva, debiendo ser estos informes fidedignos ya que servirán de base para la toma de decisión por parte de los gerentes y funcionarios que dirigen la entidad, a su vez estos gerentes y funcionarios deben de comunicar a los demás trabajadores sobre la visión, misión y objetivos que la entidad está obligada a lograr. Toda información y comunicación que se genera debe contar con un adecuado sistema de

archivo, que permitirá su revisión y evaluación de las acciones llevadas a cabo, para lograr una mejora continua.

- Normas básicas para la supervisión.

El control interno implementado en las instituciones deben objeto de una constante supervisión, con la finalidad de lograr una mejora constante; está supervisión generalmente se efectúa en forma descendente es decir empieza por los altos funcionarios que revisan las tareas llevadas a cabo por los demás trabajadores. Los órganos de control institucional y la contraloría general, son los entes llamados a lleva esta actividad de cuyos resultados comunica a los directivos para la mejora constante del control interno de la entidad.

La implementación de las normas de control interno tiene como objetivo propiciar el fortalecimiento de los sistemas de control interno y mejorar la gestión pública, en relación a la protección del patrimonio público y al logro de los objetivos y metas institucionales. Encargándose a los órganos del sistema nacional de control la labor de supervisión, aportando su opinión sobre la razonabilidad del control interno emitiendo observaciones, comentarios y recomendaciones como resultados de la evaluación del control interno. Para los funcionarios encargados de la Gerencia de las instituciones públicas se determinó una serie de sanciones que iba desde la amonestación hasta las condenas penales y civiles.

Pese al tiempo transcurrido desde la dación de la ley de control interno de las entidades del estado, a la fecha son muy pocas las instituciones públicas que han logrado implementar esta norma; entre las razones que explican este atraso está la dación de diversas normas que dispusieron la implementación paulatina de las normas de control interno, mientras se implementaba el Sistema integrado de Administración financiera. Sin embargo estas acciones han llevado a un creciente debilitamiento del control interno en las entidades del estado.

En el 2016, la contraloría nuevamente ha emitido una directiva sobre la implementación del sistema de control interno en las entidades del estado, con la finalidad de fortalecer el control, señalando los procesos que se deben observan durante la implementación.

La implementación del control interno en las entidades públicas, es muy importante porque permite llevar a cabo las labores de planificación estratégica, el adecuado control en la ejecución de las diferentes operación, la adecuada organización y evaluación del desempeño del personal, así como la información

de los resultados alcanzado, los mismos que serán materia de evaluación para determinar si estos se llevaron a cabo de manera adecuada.

3.4 Del órgano de control Institucional u oficina de auditoria interna.

El auditor interno lleva a cabo sus labores como parte del mecanismo de operación y control de la administración. La revisión efectuada por los Órganos superiores de control es parte de la evaluación independiente, realizada de acuerdo a las facultades legales de la forma en que las entidades públicas descargan sus responsabilidades y de la eficacia de sus sistemas de control interno, inclusive la auditoria interna.

La auditoría interna consiste en una función independiente y sistemática de evaluación continua y posterior, establecida dentro de una institución en calidad de servicio a todos los integrantes de la entidad. El objetivo de la auditoria interna es cooperar con la dirección, mandos gerenciales intermedios y personal en general, en el logro de los objetivos y resultados previstos; a través de los análisis, evaluaciones, recomendaciones, consejo y asesoría e información respecto a las operaciones, programas, proyectos, actividades y funciones revisadas y evaluadas por dicha oficina.

Criterios que están contenidos en la “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”¹² en el artículo 3º Control interno y externo, numeral 2 que establece “los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente” y en el numeral 3 establece “incumbe a la entidad fiscalizadora superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de funciones oportunas y a la cooperación entre la entidad fiscalizadora superior y el órgano de control interno. Independientemente del derecho de la entidad fiscalizadora superior a un control total”.

¹² www.contraloria.gob.pe/declaracion_intosai_lima

La contraloría General del Perú, mediante Ley 18557 “Ley que regula la designación de los jefes de los órganos de auditoría interna del sistema nacional de control”, obtuvo la capacidad de nombrar al 25% de los jefes de los órganos de auditoría interna de las entidades del estado; posteriormente mediante Ley N° 29555 “Ley que implementa la incorporación progresiva de las plazas y presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General de la República” logra la incorporación a la contraloría del jefe y personal de los órganos de control institucional – Auditoría interna- de las diferentes entidades y empresas del sector público, teniendo como meta lograr el 100 %, de acuerdo a lo manifestado por los funcionarios de la contraloría, líneas arriba. Es decir que la contraloría general aspira a un control total de los órganos de auditoría interna.

La contraloría general cuenta con oficinas regionales a lo largo de todo el país, de cuyas labores que realizan se desconoce, debido a que la difusión de las actividades está centralizada en Lima.

Al incorporar al personal de los órganos de control institucional, lo viene presentando ante la colectividad peruana como un ente muy burocratizado y nada operativo en el cumplimiento de sus funciones, debido a que los actos de corrupción son detectados por los periodistas y no por el personal de la contraloría general y de los órganos de Control institucional.

Para el Institute of internal auditors¹³, la “Auditoría interna es una actividad independiente de aseguramiento y consultoría objetivas diseñadas para agregar valor y mejorar las operaciones en una organización. Ayuda a la organización a cumplir con sus objetivos ya que proporciona un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de administración de riesgos, control y dirección”. Es decir que es un asesor de la alta gerencia en materia de control interno.

Sin embargo la contraloría general mediante Resolución N° 163-2015-CG que aprueba la directiva N° 007-2015-CG/PROCAL “Directiva de los órganos de control institucional” en el que dispone que los titulares de las entidades públicas deben incorporar dentro de la estructura orgánica de la entidad, en el mayor nivel jerárquico a la oficina u órgano de control institucional, aclarando que el jefe y personal del Órgano de Control Institucional, no están sujetos a mandato del titular respecto al cumplimiento de funciones o actividades vinculadas al ejercicio del control gubernamental y cualquier solicitud del titular para la realización de

¹³ ARENS Alvin, ELDER Randal, BEASLEY Mark. (2007) Auditoría un enfoque integral. Pág 770. México: Pearson Prentice Hall.

algún servicio de control debe ser comunicada a la Contraloría general, para su evaluación y programación de ser el caso. Es decir que los directivos de las entidades del estado cuentan con un asesor de alta gerencia en materia de control interno, sobre el que no pueden ejercer autoridad ni disponer que ejecuten las tareas urgentes, para evaluar y mejorar el control interno de su institución.

A todo esto debemos añadir que la planificación de las actividades de control que efectúan los órganos de control institucional, lo realizan en base a las necesidades y directivas emanadas de la contraloría y no a las necesidades de control de la institución pública.

Si bien es cierto que la norma tiene como fin resguardar la independencia del personal del órgano de control institucional, evitando todo tipo de presión que se pueda presentar, sin embargo limita la labor del auditor interno y al personal que labora en el órgano de control institucional, los presentan como personas ajenas a la institución ante los demás servidores. Resguardar la labor del auditor interno y su personal es algo plausible y se debe insistir pero no se les debe hacer sentir como personas ajenas a la entidad donde prestan sus servicios y la contraloría cuenta con los mecanismos necesarios para controlar la eficacia de los órganos de control institucional.

El copamiento de los órganos de control institucional por parte de la Contraloría General, puede llevar a que algunos directivos y funcionarios del estado, planteen la implementación de otras oficinas de control que les ayuden en las actividades de operación y control de la administración; es decir que necesitan un asesor en materia de control interno, como ya lo manifestó el candidato a la presidencia Sr. Alan García Pérez, durante el debate promovido por la Contraloría General sobre los planes de gobierno con relación a la corrupción; lo cual llevará a un sobredimensionamiento de la función de control y su consiguiente desprestigio.

IV. RESULTADOS, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

En el desarrollo de la presente investigación se analizaron las entrevistas a profundidad llevadas a cabo, cuyos resultados son presentados siguiendo el esquema siguiente: primero se recopila la pregunta formulada, luego se presenta las respuestas obtenidas de los participantes y finalmente se incluye un comentario el que está concordado con el marco teórico desarrollado.

Habiendo obtenido los resultados siguientes:

a.- ¿Cómo cumple la Contraloría, con la atribución de tener acceso en cualquier momento y sin limitación a los registros, documentos e información de las entidades, aun cuando sean secretos?

Interviene de acuerdo a ley (30 personas). Adicionalmente 10 personas recuerdan las declaraciones de los miembros de comisión de inteligencia del congreso, en la que informaban que la PCM no le dio información a la Contraloría General, sobre la adquisición de los equipos de intervención telefónica adquiridas para la Dirección de inteligencia Nacional-DINI.

Todos los entrevistados concuerdan que la contraloría tiene acceso a los registros documentos e información de las entidades, excepto 10 personas que hacen mención a las declaraciones de los integrantes de la Comisión de Inteligencia del Congreso, en lo referido a las compras para la Dirección de Inteligencia. No se ha encontrado directiva o norma emitida por la contraloría, relacionada a la auditoria en las compras calificadas como secreto de estado, sobre todo teniendo en cuenta que en la década de 1990 – 2000 “la década de la corrupción” la mayoría de los

fondos sustraídos fueron con estas compras denominadas como “secreto de estado”.

Esta situación se conoció a través de denuncias periodísticas sobre acciones de seguimiento que venía realizando la dirección de inteligencia a determinados políticos y periodistas, lo que llevó finalmente a averiguar cómo se llevó a cabo la adquisición de los equipos de interceptación telefónica y a enterarnos que aun con todo el amparo legal con que cuenta la contraloría, no pudo tener acceso a los documentos que sustentaban dicha compra. Esta situación muestra la inoperancia de la contraloría frente a determinadas instituciones, creando desconfianza en la colectividad a pesar de los esfuerzos que viene realizando esta institución en su lucha contra la corrupción.

b.- ¿Cómo cumple la Contraloría, con la atribución de ordenar a los órganos del sistema a que realicen acciones de control que a su juicio sean necesarios o ejercer en forma directa el control externo?

Emite anualmente directivas para elaborar los planes anuales de control.

Cuando hay pedidos del congreso, en algunas oportunidades la contraloría encarga las acciones de control a los órganos del sistema.

Adicionalmente ha emitido directiva sobre los órganos de control institucional (30 personas).

Efectivamente la contraloría emite anualmente directivas sobre lineamientos de política para el planeamiento gubernamental, pero estas son elaboradas solamente por funcionarios de la contraloría sin tener en cuenta los requerimientos de los ministros, directivos y funcionarios encargados de la gestión de las entidades del estado, para mejorar el sistema de control interno.

Las tareas de auditoría financiera generalmente las encarga a sociedades de auditoria que están inscritas en el registro que lleva la contraloría, para lo cual convoca a concurso público de méritos para auditar a las diferentes entidades que están en la obligación de solicitar anualmente la auditoria de sus estados financieros y presupuestales.

c.- ¿Cómo cumple la Contraloría, con la atribución dispone el inicio de las acciones legales pertinentes en forma inmediata, por el procurador público de la

contraloría o el procurador del sector público o representante legal de la entidad examinada?

Las acciones penales y civiles, son iniciadas por los procuradores públicos, en base a los informes de auditoría recibidos, quienes presentan las denuncias ante el ministerio público.

Los fiscales son los encargados de iniciar las denuncias ante el poder judicial.

En las acciones administrativas, si son leves lo implementan los comités de disciplina de cada entidad, y si son graves la contraloría se encarga del proceso administrativo a través del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. (30 personas)

Adicionalmente 10 entrevistados indicaron que: Las pruebas que son presentadas por la contraloría, en un proceso judicial no se constituirían en prueba plena, por lo que los fiscales tienen que hacer una nueva labor de investigación para obtener las pruebas necesarias y proceder a la denuncia respectiva ante el poder judicial.

La contraloría cumple con esta función, pero el ministerio público no actúa de inmediato, situación que fue constatada por el propio Procurador de la Contraloría General; para superar este impase el contralor ha llevado a cabo reuniones con los representantes del ministerio público y en determinadas oportunidades han efectuado labores de control en forma conjunta. Para llevar a cabo estas labores conjuntas la contraloría general emitió la directiva sobre “servicio forense”.

Adicionalmente, tomando en cuenta la experiencia del Órgano Superior de control de la República de Chile, se viene implementando un sistema de Control Integral (soft ware) que permite hacer un seguimiento en línea de los servicios de control que se vienen llevando a cabo, así como el análisis de las evidencias obtenidas.

d.- ¿Cómo cumple la contraloría con Normar y velar por la adecuada implantación de los órganos de auditoría interna?

Sí, mediante la emisión de la Directiva N° 007-2015-CG/PROCAL “Directiva de los órganos de control institucional”.

Adicionalmente mediante ley 25999 ha logrado la incorporación de algunos jefes y personal de los órganos de control institucional, a la contraloría general.

Efectivamente, la contraloría mediante la directiva antes mencionada dispone que los titulares de las entidades públicas deben incorporar dentro de la estructura orgánica de la entidad, en el mayor nivel jerárquico a la oficina u órgano de control institucional, aclarando que el jefe y personal del Órgano de Control Institucional, no están sujetos a mandato del titular respecto al cumplimiento de funciones o actividades vinculadas al ejercicio del control gubernamental y cualquier solicitud del titular para la realización de algún servicio de control debe ser comunicada a la Contraloría general, para su evaluación y programación de ser el caso. Es decir que los directivos de las entidades del estado cuentan con un asesor de alta gerencia en materia de control interno, sobre el que no pueden ejercer autoridad ni disponer que ejecuten las tareas urgentes, para evaluar y mejorar el control interno de su institución; lo cual constituye un exceso y puede llevar a que algunos directivos y funcionarios del estado, planteen la implementación de otras oficinas de control que les ayuden en las actividades de operación y control de la administración; es decir un nuevo asesor en materia de control interno. Lo cual llevaría a un sobredimensionamiento de la función de control. Además de contravenir las normas contenidas en la Declaración de Lima sobre las líneas básicas de fiscalización aprobado por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras –INTOSAI -.

e.- ¿Conoces de alguna de las acciones de control ambiental y sobre los recursos naturales, así como de los bienes que constituyen el patrimonio cultural de la Nación, que haya llevado a cabo la contraloría?

Todos no conocen ni recuerdan, pese a tener problemas ambientales la región de Cusco, como la minería ilegal en la zona de Kosñipata, en donde se depredan bosques y echan el mercurio a los ríos que pasan por la reserva ecológica del Manu (20 personas).

Sin embargo algunos de los entrevistados han tenido noticias que la contraloría está iniciando una acción de control ambiental a la municipalidad provincial del Cusco (10 personas).

En opinión de los entrevistados, esta sería una de las funciones más descuidadas por la contraloría, sin embargo en la página electrónica de la contraloría se observa que esta institución ha llevado a cabo algunas acciones de control; pero resultan insuficientes frente a los diversos problemas de control ambiental sobre los recursos naturales, que se han presentado en el Perú en los últimos años,

como es la depredación de bosques ubicados en las regiones del Cusco y de Madre de Dios, así como la proliferación de la tala y minería ilegal.

La región Cusco, es una de las localidades que cuenta con la mayor cantidad de recursos arqueológicos de la época pre inca, inca y colonial que forman parte del patrimonio cultural, sin embargo se desconocen sobre las labores de control llevadas a cabo por la contraloría. Basta con mencionar que hasta la fecha no se ha definido la propiedad sobre el centro arqueológico de machupicchu y sacasyhuaman.

f.- ¿Cómo cumple la Contraloría, con la atribución de recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública?

Todos manifestaron que sí recibe denuncias, pero tarda mucho en atenderlas; sobre las sugerencias creen que no las reciben.

Diez (10) personas indicaron que la contraloría ha normado esta actividad mediante la Directiva N° 011-2015-CG/GSND “Sistema Nacional de atención de denuncias”.

La contraloría considera que cumple a plenitud con esta función con la recepción de las denuncias que efectúan los ciudadanos. Generalmente las sugerencias están orientadas a mejorar los controles dentro de las instituciones y no existe norma o procedimiento establecido por la contraloría, como pueden ser reuniones con los directivos y funcionarios de las entidades públicas, audiencias con los ciudadanos de determinadas localidades; lo que sí hace el periodismo y por eso continuamente denuncia probables malos manejos de los recursos del estado.

El sistema de atención de denuncias, está diseñada para recibir denuncias directas y anónimas; se procede a consignar los datos e información con que se cuenta al momento de efectuar la denuncias, ofreciéndosele además al denunciante la posibilidad de acogerse a la protección y demás beneficios que otorga la legislación vigente.

g.- ¿Cómo, promueve la participación ciudadana, mediante audiencias públicas y/o sistemas de vigilancia en las entidades del estado, la Contraloría?

Todos desconocen y no recuerdan de alguna audiencia, sin embargo indican que durante el proceso electoral el 2015 promovió un debate entre los candidatos a la presidencia de república a que expongan sus planes de gobierno con relación a la corrupción.

La implementación del “Sistema Nacional de atención de denuncias” es una forma de promover la participación ciudadana, así como los fórums y debates que se organizan; sin embargo la contraloría cuenta con oficinas descentralizadas en muchas regiones del Perú, de cuya labor no se tiene noticias, quienes podrían llevar a cabo el cumplimiento a plenitud de esta función.

En algunas localidades de la Región del Cusco, los alcaldes distritales organizan asambleas de rendición de cuentas, en la que participan las autoridades y la población en general, de cuyos resultados en muchos de los casos se han iniciado procesos judiciales por el inadecuado manejo de los fondos públicos. Se ha podido observar que en estas actividades no participa el personal de la contraloría.

h.- ¿Cómo cumple la contraloría, con la atribución de participar directamente y/o en coordinación con las entidades en los procesos judiciales, administrativos, arbitrales u otros, para la adecuada defensa de los intereses del estado?

Los participantes indicaron que generalmente participa al inicio de los procesos judiciales, luego no se les ve, todo lo dejan en manos de los procuradores públicos del estado.

Adicionalmente cinco (5) participantes indicaron que la contraloría hace un seguimiento de los procesos judiciales a través de los informes que envían los diferentes órganos de control institucional de acuerdo a la Directiva N° 016-2016-CG/PROD “Implementación y seguimiento a las recomendaciones de los informes de auditoría y su publicación en el portal de transparencia estándar de la entidad”.

Efectivamente quienes se encargan de los procesos judiciales son los procuradores del estado, y de acuerdo a lo normado en la directiva sobre implementación y seguimiento a las recomendaciones de los informes de auditoría y su publicación en el portal de transparencia estándar de la entidad, todos los integrantes del sistema nacional de control semestralmente informan a la contraloría general sobre el estado en que se encuentran los procesos judiciales. Pero esta labor queda ahí y en muchos de los casos es el estado el que pierde estos procesos judiciales; considero que la contraloría debe tomar acciones a fin de reforzar la defensa del estado.

i.- ¿Cómo cumple la Contraloría, con la atribución de formular recomendaciones que promueva reformas sobre los sistemas administrativos de las entidades sujetas al sistema de control?

Todos los participantes indicaron, a través de la emisión de sus respectivos informes de auditoría.

Adicionaron al comentario anterior diez (10) personas, lo siguiente: muchas de las recomendaciones no se entienden, porque las personas que hacen las auditorías no conocen mucho sobre gestión pública. En los casos del inicio de acciones legales, solamente se limitan a indicar que se inicie la acción judicial.

Si bien es cierto que la contraloría, a través de sus informes de auditoría alcanza las recomendaciones correspondientes a las entidades del estado donde ha efectuado su labor de control; sin embargo sobre la promoción de reformas a los sistemas administrativos de planificación, presupuesto, tesorería, contabilidad, abastecimientos, personal, inversión pública, endeudamiento, racionalización e informática; no se tienen noticias de la labor efectuada por la contraloría.

j.- ¿Los informes generados de una acción de control, constituyen pruebas pre constituidas para el inicio de acciones administrativas y legales? Sí... No.....¿Por qué?

Si, en las recomendaciones se dispone para que el titular de los organismos públicos dispongan a los procuradores del estado el inicio de las acciones legales, los procuradores denuncian teniendo como base los informes de auditoría ante la fiscalía, es allí donde se demora para luego denunciar ante el poder judicial; indicaron todos los participantes.

Cinco (5) participantes indicaron : Si bien es cierto que se reciben las denuncias por parte de los procuradores, al momento de sustentar las denuncias, no se cuentan con las pruebas necesarias o las investigaciones son incompletas, lo cual en algunos casos obliga al fiscal a iniciar nuevamente la investigación.

Los comentarios alcanzado por los participantes continúa ocurriendo todavía, pero a fin de superar este impase el contralor ha llevado a cabo reuniones con los representantes del ministerio público y en determinadas oportunidades han efectuado labores de control en forma conjunta en algunas regiones del país. Adicionalmente para llevar a cabo estas labores conjuntas la contraloría general emitió la directiva sobre “servicio forense”.

La contraloría general, tomando en cuenta la experiencia del Órgano Superior de control de la República de Chile, viene implementando un sistema de Control Integral, que permitirá hacer un seguimiento en línea de todos los servicios de control que se están llevando a cabo, así como de la evaluación de las evidencias obtenidas.

k.- ¿Verifica la implementación del control interno en las entidades del estado?
Si..... No.....¿Cómo?

Sí, porque se dio una ley sobre la implementación del control interno y se debe de cumplir (10 personas).

No, muchas entidades del estado no han cumplido con implementar la ley de control interno. (15 personas).

Es necesario que se implemente el control interno en las entidades públicas, para un adecuado manejo de los recursos públicos, así como para poder llevar a cabo las acciones de control. Si bien es cierto que se dio una ley, está fue aplazada también mediante otra ley, lo cual no ha permitido que todas las entidades hayan cumplido con la implementación del control interno; pero siempre se ha continuado informando a la contraloría sobre las labores que se hacían para implementar el control interno. (5 personas).

La contraloría general, continuamente ha estado insistiendo sobre la implementación de la ley de control Interno de las Entidades del Estado, promulgada el 17 abril de 2006, así como de las directrices para las normas de control interno y recientemente el 14 de mayo de 2016 ha publicado la directiva N° 013-2016-CG/GPROD “implementación del sistema de control interno en las entidades del estado”. Esta labor tiene un retraso muy prolongado por se fue difiriendo su aplicación mediante la promulgación de diferentes dispositivos legales por parte del poder ejecutivo, mientras se procedía a la implementación del sistema integrado de administración financiera.

Estos hechos han llevado a un debilitamiento del control en las instituciones públicas, por lo que se exigir la inmediata implementación del sistema de control interno en las entidades del estado.

I.- ¿Qué opinión tienes, sobre el control simultaneo que lleva a cabo la Contraloría y los Órganos de Control Interno?

Es bueno, porque sirve para alertar oportunamente al titular de la entidad, sobre los hechos que ponen en riesgo el resultado y logro de objetivos; a fin de adoptar las medidas correctivas del caso. (20 personas).

Es bueno, pero sin embargo es muy débil y pobre, porque no llegan a resolver todos los inconvenientes. (5 personas).

Este “control simultaneo” en la práctica, no se erige como un verdadero control, ni siquiera los veedores de la contraloría pueden dar legalidad a los actos; de acuerdo al artículo 7 y 8 de la Ley 27785, corresponde a los funcionarios y/o servidores de la entidad pública ser responsables de esta etapa.

Sin embargo la directiva sobre el “control simultaneo” indica que la intervención de los integrantes del sistema de control no es concluyente ni excluyente para llevar a cabo el control posterior. Debido a que los funcionarios públicos lo pueden tomar como una intervención en la gestión. (5 personas).

Este es un nuevo servicio de control concurrente implementado por la contraloría y que está siendo aplicado con gran entusiasmo por los integrantes del sistema nacional de control, al estar orientado sólo a verificar las labores que se vienen llevando a cabo durante la visita que efectúa la contraloría y los órganos de control interno; pese al poco tiempo de vigencia no ha logrado un gran impacto entre las personas que intervinieron en la presente investigación.

V. DISCUSIÓN

- **Sobre el cumplimiento de las funciones encomendadas a la Contraloría General, por el estado peruano.**

Se ha determinado que en opinión de los funcionarios públicos entrevistados, que laboran en la región del Cusco, la Contraloría cumple sus funciones de manera parcial, pese a contar con la debida independencia, tal como lo señala la “Declaración de México sobre independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”¹⁴ aprobado por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras – INTOSAI-, en la que se reconocen ocho principios básicos, para el ejercicio independiente de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, que están referidos a:

- La existencia de un marco constitucional que establezca la independencia del órgano superior de fiscalización.
- Independencia y seguridad para los encargados de la actividad de fiscalización.
- Facultades discrecionales para el cumplimiento de la función de fiscalización.
- Acceso a la información de manera irrestricta.
- Derecho a informar sobre la labor desarrollada.
- Libertad para determinar el contenido de los informes sobre las acciones de fiscalización desarrolladas.
- Divulgación de los informes.

¹⁴ www.contraloria.gob.pe/declaración_intosai_mexico.

- Desarrollo de mecanismos sobre la implementación de las recomendaciones efectuadas por el ente fiscalizador.

- Autonomía administrativa y financiera del ente fiscalizador.

Los mismos que han sido recogidos en la Constitución política del Perú y la Ley orgánica del Sistema nacional de control y de la Contraloría General de la República.

- **Sobre el incumplimiento de las funciones encomendadas a la Contraloría General, por el estado peruano.**

En opinión de las personas entrevistadas la contraloría General también incumple en parte con las funciones encomendadas por el estado peruano, es así que al indicar que no se ha recibido información sobre las compras para la Dirección Nacional de Inteligencia, ni haber normado sobre la auditoría a las compras secretas, nos indica que los hechos acaecidos durante la década de 1990 – 2000 “la década de la corrupción” no han sido superados.

Esta percepción de incumplimiento generalmente se origina por la aplicación parcial de la legislación, directivas y normas emitidas por la propia contraloría, las mismas que están referidas a la participación de la ciudadanía, la recepción de sugerencias y la difusión de las acciones de control llevadas a cabo sobre todo los referidos al medio ambiente y recursos naturales; así como al exceso de centralización de sus labores en la ciudad de Lima, dejando de lado las oficinas de las distintas regiones. En otros casos por el exceso en su aplicación sobre todo en lo referido a la implantación de los órganos de auditoría interna, en el que se aprecia un crecimiento e incremento de personal, que lo viene presentando ante la colectividad peruana como un ente muy burocratizado y nada operativo, debido a que los actos de corrupción son detectados por los periodistas y no por el personal de la contraloría general y de los órganos de Control institucional.

Situación que contraviene la “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”¹⁵, artículo 3º Control interno y externo, numeral 2 que establece “los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente” y en el numeral 3 establece “incumbe a

¹⁵ www.contraloria.gob.pe/declaracion_intosai_lima

la entidad fiscalizadora superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de funciones oportunas y a la cooperación entre la entidad fiscalizadora superior y el órgano de control interno. Independientemente del derecho de la entidad fiscalizadora superior a un control total”.

Lo que puede llevar a que algunos directivos y funcionarios del estado, planteen la implementación de otras oficinas de control que les ayuden en las actividades de operación y control de la administración; manifestando que necesitan un asesor en materia de control interno, llevando a un sobredimensionamiento de la función de control.

El congreso debe solicitar una auditoria de las labores y funciones que lleva a cabo la Contraloría general, por lo menos cada dos años lo cual contribuiría a mejorar el desempeño de esta institución.

CONCLUSIONES

Para los funcionarios públicos entrevistados que laboran en la ciudad del Cusco, la Contraloría General cumple solamente en parte con el rol encomendado por el estado peruano, debido a la aplicación parcial de su propia legislación, directivas y normas y en otros casos por el exceso en su aplicación.

RECOMENDACIONES

Al Congreso de la República, como parte de sus funciones de fiscalización de la contraloría general, debe solicitar que se lleva a cabo una auditoria que permita evaluar sus labores y funciones, lo que contribuiría a mejorar el desempeño de esta institución.

Al Contralor General, disponer a su personal la estricta aplicación de su legislación, normas y directivas; asimismo activar las funciones de sus oficinas regionales.

BIBLIOGRAFIA

1. ARENS Alvin, ELDER Randal, BEASLEY Mark. (2007) Auditoría un enfoque integral. México: Pearson Prentice Hall.
2. ALVAREZ Juan Francisco. (2014) Manual de Normas Generales de Control Gubernamental. Perú: Instituto Pacifico.
3. Santillana J. Ramón. (2013) Auditoría Interna 3ª edición. México DF. Pearson.
4. Constitución política del Perú. (1993) Diario oficial “el peruano”.
5. Ley N° 27785 Ley orgánica del Sistema Nacional de control y de la contraloría general de la república. (2002) Diario oficial “el peruano”
6. Contraloría General de la República del Perú. www.contraloria.gob.pe
7. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadora Superiores. www.intosai.org
8. Contraloría General de la República de Chile. www.contraloria.cl

ANEXO