



**FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y RECURSOS HUMANOS  
SECCIÓN DE POSGRADO**

**AUDITORÍA INTEGRAL Y GOBERNABILIDAD : EL  
CONSTRUCTO DEL CONTROL HOLÍSTICO DENTRO DE LAS  
ORGANIZACIONES MODERNAS**

**PRESENTADO POR**

**JERI GLORIA RAMÓN RUFFNER**

**ASESOR:**

**VICTOR MANUEL LORET DE MOLA COBARRUBIAS**

**TESIS**

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRA EN  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON MENCIÓN EN ANTICORRUPCIÓN**

**LIMA – PERÚ**

**2017**



**Reconocimiento - No comercial – Sin obra derivada**  
**CC BY-NC-ND**

La autora sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



**FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y RECURSOS HUMANOS  
SECCIÓN DE POSGRADO**

**TESIS**

**“AUDITORÍA INTEGRAL Y GOBERNABILIDAD: EL CONSTRUCTO DEL  
CONTROL HOLÍSTICO DENTRO DE LAS ORGANIZACIONES MODERNAS”**

**PARA OPTAR  
EL GRADO ACADEMICO DE MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON  
MENCIÓN EN ANTICORRUPCIÓN**

**Presentado por:  
JERI GLORIA RAMÓN RUFFNER**

**Asesor:  
DR. VICTOR MANUEL LORET COBARRUBIAS**

**LIMA, PERÚ**

**2017**

## DEDICATORIA

A mis padres Daniel y Aparicia, que desde el cielo me iluminan cada día, a mis hijos Neil Marco, Nadia Katerin, Ray Nilton, a quienes les prive de mi presencia para poder avanzar en mis proyectos, a Marco mi esposo por su paciencia y entendimiento.

## AGRADECIMIENTO

A Dios, por guiarme cada instante de mi vida, al Doctor Fuenzalida y demás maestros, que con sus sabios conocimientos me fortalecieron para poder cumplir uno de los objetivos de esta maestría, aplicar la Teoría a la práctica en los casos de corrupción de la década del 90.

## INDICE

RESUMEN	6
ABSTRACT	7
ÍNDICE DE CUADROS	8
ÍNDICE DE GRÁFICOS	8
INTRODUCCIÓN	9
<b>CAPÍTULO I EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</b>	
1.1. Descripción de la Realidad Problemática	11
1.2. Delimitaciones en la Investigación	16
1.3. Definición del Problema de investigación	24
1.4. Objetivos de la Investigación	25
1.5. Justificación e Importancia de la investigación	26
1.6. Limitaciones d la investigación	27
<b>CAPÍTULO II BASES TEÓRICAS</b>	
2.1. Antecedentes	28
2.2. Marco Teórico	
2.2.1. Auditoría Gubernamental	29
2.2.2. Objetivos de la auditoria gubernamental	30
2.2.3. El Sistema Nacional de Control	
A. Reseña histórica de la normativa de la Contraloría General de la República	31
B. Marco regulatorio	36
C. Fortalezas y debilidades del Sistema	71
2.2.4. El control	
A. Concepto	77
B. Tipos de control	78
C. El Órgano de Control Institucional	88
2.2.5. Evaluación de riesgos en la Administración Pública	94
2.2.6. Control holístico	
A. Concepto de holística	97

B. Enfoque holístico de la auditoría	98
2.2.7. Gobernabilidad	
A. Concepto	102
B. Factores que afectan la gobernabilidad	106
2.2.8. Actos que contravienen los principios éticos de la función pública	109
2.2.9. El fenómeno de la corrupción	113
2.2.10. Los casos de corrupción investigados por la Contraloría General de la República	119
2.3. Hipótesis	176

### **CAPÍTULO III METODOLOGÍA**

3.1. Tipo y Nivel de investigación	178
3.2. Diseño de la investigación	178
3.3. Población y Muestra	178
3.4. Procedimientos	179
3.5. Identificación de variables	180
3.6. Definición de términos	181

### **CAPÍTULO IV PRESENTACIÓN DE RESULTADOS Y ANÁLISIS Y DISCUSIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

4.1. Presentación de resultados	183
4.2. Análisis y discusión	196
4.3. Conclusiones	201
4.4. Recomendaciones	205
FUENTES CONSULTADAS	207

## **RESUMEN**

El presente trabajo de investigación aborda una problemática que desde hace décadas está socavando la institucionalidad democrática y, consecuentemente, afectando la gobernabilidad, como es la corrupción pública y que pone en evidencia las debilidades del Sistema Nacional de Control.

Desde nuestra concepción, la auditoría gubernamental no solo debe abarcar todos los procesos llevados a cabo en la administración pública, sino que, además, debe asumir un enfoque que le permita percibir a la entidad como un todo, con visión sistémica y aplicando una metodología holística.

El problema que investigamos aborda la interrogante acerca de qué manera auditoría gubernamental favorece la gobernabilidad, siendo su objetivo determinar en qué medida ello es posible, considerando el concepto de Sistema Nacional de Control, el marco jurídico de este y si la relación entre Auditoría Gubernamental y gobernabilidad exigiría construir una noción de control holístico.



## **ABSTRACT**

This research deals with a problem that for decades has been undermining the democratic institutionality and, consequently, affecting governance, such as public corruption and which highlights the weaknesses of the National Control System.

From our conception, the governmental audit should not only cover all the processes carried out in the public administration, but, in addition, it must assume an approach that allows to perceive to the entity as a whole, with systemic vision and applying a holistic methodology.

The problem we investigate addresses the question of how government audit favors governance, and its objective is to determine to what extent this is possible, considering the concept of the National Control System, its legal framework and whether the relationship between Government Audit and Governance would require building a notion of holistic control.

## ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO N° 1 AÑO 2011	183
CUADRO N° 2 AÑO 2012	184
CUADRO N° 3 AÑO 2013	184
CUADRO N° 4 AÑO 2014	186
CUADRO N° 5 AÑO 2015	187

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO N° 1 AÑO 2011 TIPO DE RESPONSABILIDAD	189
GRÁFICO N° 2 AÑO 2011 TIPO DE ENTIDAD	189
GRÁFICO N° 3 AÑO 2011 MONTO DE PERJUICIO ECONÓMICO	190
GRÁFICO N° 4 AÑO 2012 TIPO DE RESPONSABILIDAD	190
GRÁFICO N° 5 AÑO 2012 TIPO DE ENTIDAD	191
GRÁFICO N° 6 AÑO 2013 TIPO DE RESPONSABILIDAD	191
GRÁFICO N° 7 AÑO 2013 TIPO DE ENTIDAD	192
GRÁFICO N° 8 AÑO 2013 MONTO DE PERJUICIO ECONÓMICO	192
GRÁFICO N° 9 AÑO 2014 TIPO DE RESPONSABILIDAD	193
GRÁFICO N° 10 AÑO 2014 TIPO DE ENTIDAD	193
GRÁFICO N° 11 AÑO 20154 TIPO DE RESPONSABILIDAD	194
GRÁFICO N° 12 AÑO 2015 MONTO DE PERJUICIO ECONÓMICO	194
GRÁFICO N° 13 AÑO 2015 TIPO DE ENTIDAD	195

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda en el Capítulo I todo lo relativo al problema de investigación, en el que exponemos una amplia descripción de la problemática estudiada, en la que incluimos los aspectos básicos de la relación entre el Sistema Nacional de Control, el fenómeno de la corrupción, el marco legal que sustenta el Sistema y la gobernabilidad.

Seguidamente, delimitamos el problema desde los aspectos espacial, temporal, social y conceptual, para, finalmente, plantear los problemas de investigación, establecer los objetivos, destacar la justificación e importancia de estudiar el problema e identificar las limitaciones de la investigación.

En el Capítulo II se exponen las bases teóricas, considerando, primero, los trabajos de investigación realizados por otros autores y que están vinculados al tema.

Asimismo, se aborda el marco teórico que responde al estudio de la Auditoría Gubernamental y sus objetivos; el Sistema Nacional de Control, su evolución histórica y su marco regulatorio; el control, su concepto y tipos; la Evaluación de riesgos en la Administración Pública; el control holístico; la Gobernabilidad; los actos que contravienen los principios éticos de la función pública; el fenómeno de la corrupción y los modelos desarrollados para su explicación; los casos de corrupción investigados por la Contraloría General de la República, durante el período 2011-2015.

En el Capítulo III, se plantea la metodología del estudio, con la formulación de las hipótesis e identificación de variables; la población y la muestra; la definición de términos; el tipo, nivel y diseño de investigación; y, las técnicas e instrumentos de investigación;

El Capítulo IV, corresponde a la presentación de resultados y análisis y discusión de los mismos; conclusiones y recomendaciones.

## CAPÍTULO I

### EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

#### 1.1 DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA

La existencia del Estado moderno es la coronación de un largo proceso histórico de la humanidad que en la actualidad se concibe como un Estado Democrático de Derecho, que supone la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de la sociedad haciendo uso correcto de los recursos públicos.

Este ideal de Estado se ve, sin embargo, perturbado por actos que contradicen los principios y valores en que debe sustentarse el accionar de funcionarios y servidores públicos y que afectan la gobernabilidad considerando que los escándalos públicos por hechos de corrupción deterioran la imagen de la Administración Pública ante la ciudadanía.

Desde que mediante Decreto Supremo N° 169-1132, del 26 de setiembre de 1929, refrendado por Ley N° 6784, del veintisiete de febrero de 1930, se crea la Contraloría General de la República, con la finalidad de fiscalizar el adecuado uso de los recursos públicos, se han dado diversos dispositivos legales orientados a sancionar los actos de corrupción, como también el Perú ha suscrito diversos instrumentos internacionales con el mismo fin, hasta llegar a dotar a la Contraloría General de la República de facultades sancionadoras.

No obstante, la falta de un enfoque holístico del Sistema Nacional de Control, hace posible que los actos deshonestos continúen presentándose. En efecto, cuando hablamos del Sistema Nacional de Control, estamos abarcando un concepto amplio, entendido como "...un 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."

Considerando que el control debe ejercerse en todos los actos de la vida pública, aquel se aplica tanto a la Administración Pública como a todos los Poderes del Estado. Así, el Poder Judicial, ejerce control jurisdiccional sobre la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo y, a su vez, tiene sus propios órganos de control que velan por la administración de justicia.

Quiere decir que el concepto de control está presente en toda actuación de los órganos del Estado para el mejor servicio a la sociedad.

En ese sentido, más allá de la definición del Sistema Nacional de Control, arriba señalado, el control, como tal, debe ser ejercido en todos los tramos de los actos de los funcionarios y servidores públicos, teniendo en cuenta que el Estado constituye un solo sistema.

No obstante, por razones prácticas de orden funcional, se dictan disposiciones legales que pretenden mejorar el control y que forman un conjunto normativo cuyo cumplimiento está a cargo de los órganos del Estado a los cuales están referidos.

Así, por ejemplo, en nuestro país están vigentes las siguientes normas contra la corrupción (Contraloría General de la República del Perú).

1. Ley N° 30304 promulgada el 28 de febrero de 2015: Ley que prohíbe la suspensión de la ejecución de la pena a los delitos cometidos por funcionarios y servidores públicos.
2. Ley N° 30294 promulgada el 28 de diciembre de 2014: Ley que modifica el artículo 1° de la Ley N° 26771, que establece la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público en caso de parentesco.
3. Ley N° 30214 promulgada el 29 de junio de 2014: Ley que incorpora el artículo 201-A al Código Procesal Penal, sobre la naturaleza de los Informes de Control (Pericia Institucional) de la Contraloría General de la República.

4. Ley N° 30161 promulgada el 28 de enero de 2014: Ley que regula la presentación de la Declaración Jurada de Ingresos, Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado.
5. Decreto Legislativo N° 1104 promulgado el 18 de abril de 2012: Decreto Legislativo que modifica la Legislación sobre pérdida de dominio, e incorpora como pasibles de pérdida a aquellos que incurran en los delitos de concusión, peculado y enriquecimiento ilícito cometidos por funcionarios públicos.
6. Ley N° 29743 promulgada el 08 de julio de 2011. Ley de reactivación de la implementación de la Ley de Control Interno en las entidades del Estado.
7. Ley N° 29622 promulgada el 06 de diciembre de 2010. Ley que otorga la facultad sancionadora a la Contraloría General por responsabilidad administrativa funcional.
8. Ley N° 29555 promulgada el 12 de julio de 2010. Ley de Incorporación de las plazas y presupuesto de los Jefes y personal de los OCI a la Contraloría General.
9. Ley N° 29542 promulgada el 21 de junio de 2010. Ley de Protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en lo penal.

En lo administrativo, producto de la Ley N° 29622, Ley que otorga la facultad sancionadora a la Contraloría General por responsabilidad administrativa funcional, se dio el Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, Reglamento de dicha Ley, que contempla cinco tipos de infracciones, cada uno de los cuales contiene a su vez una serie de conductas consideradas como faltas.

Como producto de la aplicación de dichas facultades, el Contralor General Fuad Khoury, anunció en conferencia de prensa que la Contraloría General de la República señaló responsabilidades penales, civiles y administrativas a 3783 funcionarios solo en el primer semestre del 2015.

Otros datos proporcionados por el Contralor, fueron:

- A. Se emitieron 4378 informes de control en los primeros seis meses del año, lo que da un promedio de 24 informes por día.
- B. Se emitieron 1322 recomendaciones para mejorar la gestión de los titulares de las entidades públicas.
- C. Se suspendió e inhabilitó hasta por cinco años a 136 funcionarios en el mismo periodo de tiempo y, actualmente, se viene procesando a 1811 funcionarios.
- D. Hay 97 funcionarios condenados por denuncias, de los cuales 85 tienen pena suspendida y 12 condena efectiva.
- E. Los delitos más frecuentes son peculado (50 %), colusión (26 %), negociación incompatible (19 %), y otros (5%).
- F. Por indicios de corrupción la Contraloría bloqueó las cuentas de seis entidades en el primer semestre: el gobierno regional de Tacna (Proyecto Especial Recursos Hídricos); la Municipalidad Provincial de Islay (Arequipa); la Municipalidad Distrital de Cocachacra (Islay- Arequipa); la Municipalidad Distrital de Dean Valdivia (Islay – Arequipa); la Municipalidad Distrital de Punta de Bombón (Islay – Arequipa) y la Municipalidad Provincial de Morropón - Chulucanas (Piura)
- G. Se emitieron 62 carpetas de control a nivel nacional en el primer semestre del 2015, con afectaciones y perjuicios económicos por 175 millones de nuevos soles.
- H. El monto del perjuicio económico en los casos emblemáticos de corrupción auditados en el primer semestre asciende a 368 millones de nuevos soles, entre ellos, el de los pañales del Ministerio de la Mujer, el “tren fantasma” del gobierno regional de Loreto, entre otros.

Asimismo, la Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, Normas de Control Interno, del 30 de octubre de 2006. Establece como objetivos de las Normas de Control Interno:



- *“Servir de marco de referencia en materia de control interno para la emisión de la respectiva normativa institucional, así como para la regulación de los procedimientos administrativos y operativos derivados de la misma.*
- *Orientar la formulación de normas específicas para el funcionamiento de los procesos de gestión e información gerencial en las entidades.*
- *Orientar y unificar la aplicación del control interno en las entidades.”*

Consideradas como *“...lineamientos, criterios, métodos y disposiciones para la aplicación y regulación del control interno en las principales áreas de la actividad administrativa u operativa de las entidades, incluidas las relativas a la gestión financiera, logística, de personal, de obras, de sistemas de información y de valores éticos, entre otras...”*, las Normas de Control Interno tienen como propósito promover una administración adecuada de los recursos públicos en las entidades del Estado.

El control interno es concebido como una actividad que involucra a los titulares, funcionarios y servidores de cada entidad, según su competencia, como *“...responsables de establecer, mantener, revisar y actualizar la estructura de control interno en función a la naturaleza de sus actividades y volumen de operaciones”*, pero también obliga *“...a los titulares, la emisión de las normas específicas aplicables a su entidad, de acuerdo con su naturaleza, estructura, funciones y procesos en armonía con lo establecido en el presente documento”*. (Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG)

Como podemos apreciar, existe un razonable ordenamiento jurídico para el ejercicio de la función contralora. No obstante, el Sistema Nacional de Control adolece de ciertas debilidades, entre las cuales podemos mencionar dos como las principales:

1. La forma de designación del Contralor General de la República a cargo del Congreso, pero a propuesta del Poder Ejecutivo.
2. El mantenimiento del Órganos de Control Institucional (OCI) al interior de las entidades públicas.

Consideramos que, además de lo ya señalado, existen factores externos al propio Sistema Nacional de Control que agravan dichas debilidades. Nos referimos concretamente a las disposiciones del Código Penal, Decreto Legislativo N° 635, cuyo Capítulo II, referido a los delitos cometidos por funcionarios públicos, establece penas benignas, a lo que se debe añadir que los procesos llevan varios años para su culminación, lo que afecta la eficacia del Sistema.

Por tales razones, estimamos que el Sistema Nacional de Control, tal como está concebido, no abarca todos los elementos que en la práctica involucra, porque si el daño que causan los actos de corrupción no es debidamente apreciado en la norma penal, se condena a la acción de la Contraloría al fracaso y hasta puede llegar a ser considerada como un órgano meramente decorativo.

Adecuar la norma penal a la gravedad y lesividad de las conductas que atentan contra el patrimonio del Estado, tornaría verdaderamente eficaz al Sistema Nacional de Control. Así, estamos convencidos que una concepción holística del control a nivel de todo el Estado, es necesaria a fin de garantizar que la Auditoría Gubernamental contribuya a la gobernabilidad.

## **1.2 DELIMITACIONES EN LA INVESTIGACIÓN**

### **1.2.1. Delimitación Espacial**

Abarcará a:

- A. El Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y Locales
- B. Las unidades administrativas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- C. Los Organismos Autónomos e instituciones y personas de derecho público.

- D. Los organismos reguladores de servicios públicos y entidades supervisoras de contratos de privatización.
- E. Las empresas del Estado – accionariado estatal.
- F. Las entidades (privadas, no gubernamentales o internacionales) por los recursos y bienes del Estado que perciban o administren.

### **1.2.2. Delimitación Temporal**

Abarcará las normas legales y administrativas sobre el Sistema Nacional de Control y la lucha contra la corrupción pública, durante el período comprendido entre los años 2011 al 2015.

### **1.2.3. Delimitación Social**

Está determinado por todas las instituciones públicas ante señaladas, por su capacidad de decisión política o por su contribución a la gobernabilidad.

### **1.2.4. Delimitación Conceptual**

El manejo del material teórico-conceptual, estará comprendido en los alcances de los siguientes conceptos:

- A. Actividades de control.- Políticas y procedimientos establecidos para disminuir los riesgos y lograr los objetivos de la entidad. (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI: Guía para las normas de control interno del sector público.
- B. Auditoría de gestión.- Es un examen objetivo, sistemático y profesional de evidencias, realizado con el fin de proporcionar una evaluación independiente sobre el desempeño (rendimiento) de una entidad, programa o actividad gubernamental, orientada a mejorar la efectividad, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos, para facilitar la toma de decisiones por quienes son responsables de adoptar acciones correctivas y, mejorar la

responsabilidad ante el público. (Contraloría General de la República)

- C. Auditoría gubernamental.- Es el examen profesional, objetivo, independiente, sistemático, constructivo y selectivo de evidencias, efectuado con posterioridad a la gestión de los recursos públicos, con el objeto de determinar la razonabilidad de la información financiera y presupuestal para el informe de auditoría de la Cuenta general de la República, el grado de cumplimiento de objetivos y metas, así como respecto de la adquisición, protección y empleo de los recursos y, si estos fueron administrados con racionalidad, eficiencia, economía y transparencia, en el cumplimiento de la normativa legal. (Contraloría General de la República)
- D. Auditoría gubernamental externa.- Cuando se efectúa directamente por la Contraloría General de la República y sus Oficina Regionales de Auditoría en las entidades del Sector Público y, por las Sociedades de Auditoría independiente debidamente designadas. (Contraloría General de la República)
- E. Auditoría gubernamental interna.- Cuando es efectuada por los Órganos de Auditoría Interna de las propias entidades públicas comprendidas en el ámbito de competencia del Sistema Nacional de Control. (Contraloría General de la República)
- F. Auditoría Integral.- *“...evaluación multidisciplinaria, independiente y con enfoque de sistemas, del grado y forma de cumplimiento de los objetivos de una organización, de la relación con su entorno, así como de sus operaciones, con el objeto de proponer alternativas para el logro más adecuado de sus fines y/o el mejor aprovechamiento de sus recursos.”* (Colegio de Contadores Públicos de México, 2006)
- G. Características de la evidencia de auditoría:
- Suficiencia.- Es la medida de la cantidad de evidencias obtenidas y se refiere al alcance de los procedimientos de auditoría desarrollados.

- Competencia.- Es la medida de la calidad de las evidencias obtenidas, su aplicabilidad respecto a una aseveración en particular y su confiabilidad.
  - Relevancia (pertinencia).- Se refiere a la relación que existe entre la evidencia y su uso. La información que se utilice para demostrar o refutar un hecho será relevante si guarda una relación lógica y patente con ese hecho. Si no lo hace, será irrelevante y, por consiguiente, no deberá incluirse como evidencia. (Contraloría General de la República)
- H. Certeza de auditoría.- El nivel de satisfacción que el auditor posee con respecto a la confiabilidad de una aseveración efectuada por una parte, para el uso de otras partes. La satisfacción del auditor se deriva de dos fuentes:
- La efectividad del control interno para prevenir o detectar errores e irregularidades significativas en las aseveraciones de los estados financieros.
  - La evidencia persuasiva de auditoría (obtenida de los procedimientos de auditoría) con respecto a si las aseveraciones de los estados financieros carecen de errores e irregularidades significativas) (Contraloría General de la República)
- I. Conciencia del control.- Se refiere a la importancia que la gerencia brinda al control interno y, por lo tanto, a la atmósfera dentro de la cual funcionan los controles internos específicos de la entidad. Dicha conciencia es, en gran parte, un elemento intangible; es una actitud de la gerencia que, cuando se comunica y busca cumplirse, sirve para reducir la probabilidad de que los controles contables específicos sean omitidos.
- Un indicador que puede dar origen a la falta de confiabilidad por parte del auditor en el ambiente de control, es el hecho que la gerencia, con el propósito de motivar al personal a lograr las metas previstas, crea una atmósfera que conduce a un comportamiento

indisciplinado o poco ético, o permita al personal de la entidad que logre las metas evitando los controles establecidos. Para que la conciencia de control sea realista, la gerencia debe haber impartido directivas claras para que los controles no deban ser pasados por alto. A fin de lograr el objetivo deseado la entidad debe establecer mecanismos generales de control para hacerlo eficaz. La adopción de medidas correctivas oportunas por la gerencia al conocer una debilidad existente en el control interno, demuestra su compromiso y refuerza la conciencia de control. (Contraloría General de la República)

- J. Contraloría General de la República.- *“Es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, que tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como, contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social. No puede ejercer atribuciones o funciones distintas a las establecidas en la Constitución Política, en esta Ley, las disposiciones reglamentarias y las normas técnicas especializadas que emita en uso de sus atribuciones.”* (Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República)
- K. Control Interno.- *“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. El control interno previo y simultáneo compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, sobre*

*la base de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, Reglamentos, manuales y disposiciones institucionales, los que contienen las políticas y métodos de autorización, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección. El control interno posterior es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, en función del cumplimiento de las disposiciones establecidas, así como por el órgano de control institucional según sus planes y programas anuales, evaluando y verificando los aspectos administrativos del uso de los recursos y bienes del Estado, así como la gestión y ejecución llevadas a cabo, en relación con las metas trazadas y resultados obtenidos. Es responsabilidad del Titular de la entidad fomentar y supervisar el funcionamiento y confiabilidad del control interno para la evaluación de la gestión y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas, propendiendo a que éste contribuya con el logro de la misión y objetivos de la entidad a su cargo. El Titular de la entidad está obligado a definir las políticas institucionales en los planes y/o programas anuales que se formulen, los que serán objeto de las verificaciones a que se refiere esta Ley.”* (Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República)

Para el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) *“Es una función independiente de control, establecida como un servicio dentro de una organización para examinar y evaluar sus actividades, así como para ayudar a las áreas que lo integran, al logro del cumplimiento de sus objetivos, en las que más que ser un ente fiscalizador, debe considerársele como un ente de ayuda y apoyo dentro de la entidad”*. (Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, 1997)

Por su parte, BARRETO, señala: *“La base del Control Interno es su organización, la cual debe contar con los cauces previamente*

*determinados para su expedito desenvolvimiento, evitando en todo lo posible obstáculos y tropiezos para lograr el éxito deseado”.*

- L. Cultura de control.- *“Conjunto de costumbres, conocimientos y actitudes con respecto del grado de desarrollo de los controles dirigidos a dar respuesta a los riesgos.”* (Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG)
- M. Gobernabilidad.- *“...un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz.”* (CAMOU, 2001))
- N. Recursos y bienes del Estado.- Recursos y bienes sobre los cuales el Estado ejerce directa o indirectamente cualquiera de los atributos de la propiedad, incluyendo los recursos fiscales y de endeudamiento público contraídos según las leyes de la República.
- O. Responsabilidad (traducción del inglés Accountability).- *“Es una obligación que asume una persona que maneja fondos o bienes públicos y cumple con responder a otros sobre la manera cómo ha llevado sus tareas. Aceptar la obligación de ser responsable, moralmente se convierte en la guía de nuestra conciencia que en gran medida refleja nuestras creencias y compromisos sociales, culturales, religiosos, fraternales, cívicos o ideológicos. Existen dos tipos de responsabilidad:  
Responsabilidad financiera  
Responsabilidad gerencial.”* (Contraloría General de la República)
- P. Sistema de control interno.- *“Conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal, organizados e instituidos en cada entidad del Estado, para la consecución de los objetivos institucionales que procura. Asimismo, la Ley refiere que sus componentes están constituidos por:*  
*(vii) El ambiente de control, entendido como el entorno organizacional favorable al ejercicio de prácticas, valores,*



*conductas y reglas apropiadas para el funcionamiento del control interno y una gestión escrupulosa*

- (ii) La evaluación de riesgos, que deben identificar, analizar y administrar los factores o eventos que puedan afectar adversamente el cumplimiento de los fines, metas, objetivos, actividades y operaciones institucionales*
- (iii) Las actividades de control gerencial, que son las políticas y procedimientos de control que imparte el titular o funcionario que se designe, gerencia y los niveles ejecutivos competentes, en relación con las funciones asignadas al personal, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la entidad*
- (iv) Las actividades de prevención y monitoreo, referidas a las acciones que deben ser adoptadas en el desempeño de las funciones asignadas, con el fin de cuidar y asegurar respectivamente, su idoneidad y calidad para la consecución de los objetivos del control interno*
- (v) Los sistemas de información y comunicación, a través de los cuales el registro, procesamiento, integración y divulgación de la información, con bases de datos y soluciones informáticas accesibles y modernas, sirva efectivamente para dotar de confiabilidad, transparencia y eficiencia a los procesos de gestión y control interno institucional*
- (vi) El seguimiento de resultados, consistente en la revisión y verificación actualizadas sobre la atención y logros de las medidas de control interno implantadas, incluyendo la implementación de las recomendaciones formuladas en sus informes por los órganos del SNC*
- (vii) Los compromisos de mejoramiento, por cuyo mérito los órganos y personal de la administración institucional efectúan autoevaluaciones para el mejor desarrollo del control interno e informan sobre cualquier desviación deficiencia susceptible de corrección, obligándose a dar cumplimiento a las*

*disposiciones o recomendaciones que se formulen para la mejora u optimización de sus labores.” (Ley Nº 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado)*

La Administración y el Órgano de Control Institucional forman parte del sistema de control interno de conformidad con sus respectivos ámbitos de competencia.

### **1.3 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

#### **1.3.1 PROBLEMA PRINCIPAL**

¿De qué manera auditoría gubernamental favorece la gobernabilidad?

#### **1.3.2 PROBLEMAS SECUNDARIOS**

- A. ¿El concepto de Sistema Nacional de Control integra los diversos elementos que componen los tramos de control a nivel de las entidades del Estado, de manera que se favorezca la gobernabilidad mediante la auditoría gubernamental?
- B. ¿Resulta suficiente el marco jurídico sobre el Sistema Nacional de Control y la lucha contra la corrupción, como mecanismo para viabilizar la gobernabilidad?
- C. La relación entre Auditoría Gubernamental y gobernabilidad ¿exige construir una noción de control holístico orientado a la gobernabilidad?

### **1.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1.4.1. OBJETIVO GENERAL**

Determinar si la Auditoría Gubernamental favorece la gobernabilidad.

#### 1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- A. Determinar si el concepto de Sistema Nacional de Control integra los diversos elementos que componen los tramos de control a nivel de las entidades del Estado, de manera que se favorezca la gobernabilidad mediante la auditoría gubernamental.
- B. Establecer si resulta suficiente el marco jurídico sobre el Sistema Nacional de Control y la lucha contra la corrupción, como mecanismo para viabilizar la gobernabilidad.
- C. Determinar si la relación entre Auditoría Gubernamental y gobernabilidad exige construir una noción de control holístico orientado a la gobernabilidad.

### 1.5 JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

Para el ciudadano común de nuestro país, resulta un asunto cotidiano el tomar conocimiento de hechos que socavan la imagen de funcionarios públicos, en los que están involucrados ex funcionarios de los más altos niveles del Estado.

La corrupción pública ha llegado a difundirse y a copar la estructura del Estado de tal manera que prácticamente no existe acto en que no se solicite una coima, sobre todo cuando se trata de grandes obras.

Vivimos en un escenario en el que las normas y órganos de control no tienen un efecto preventivo y, por otro lado, la aplicación del Derecho Penal carece asimismo de efectos disuasivos, lo que da a la opinión pública la certeza de la impunidad.

Esta peligrosa visión, ha conducido, también, a la pérdida subjetiva de legitimidad de las investiduras, llámense alcalde, presidente regional,

congresista, ministro o Presidente de la República, como también de las propias instituciones.

Resulta imposible, por tanto, dejar de suponer que la gobernabilidad no pueda estar afectada. Esta noción debe hacernos reflexionar acerca de la importancia del reforzamiento del Sistema Nacional de Control para otorgarle mayor eficacia a la Auditoría Gubernamental.

La importancia de la presente investigación radica en el desarrollo de una nueva visión de la auditoría gubernamental, asignándole al Sistema Nacional de Control y a sus órganos componentes de un rol más activo en la cautela los recursos públicos, teniendo en cuenta que no obstante existir un amplio marco jurídico de control, los actos ilícitos van en aumento, a tal punto que al interior de las entidades públicas se han desarrollado verdaderas organizaciones criminales, cuyos actos son descubiertos cuando ya han causado un grave perjuicio al Estado.

En ese sentido, consideramos que la auditoría gubernamental debe adoptar una metodología holística de manera que contribuya a la eficaz gestión pública garantizando la gobernabilidad.

## **1.6 LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN**

En cuanto a la posibilidad de la viabilidad de ejecución de la investigación, no existen limitaciones, ya que contamos con la base legal, teórica y práctica necesaria.

Respecto a la posibilidad de generalización de los resultados, estimamos que estos pueden aplicarse a todos los ámbitos de la auditoría gubernamental.



## CAPÍTULO II

### BASES TEÓRICAS

#### 2.1. ANTECEDENTES

Custode, Christian – JIMÉNEZ, Ricardo – LASTRA, Keyla: (2002) El proceso de auditoría basado en los nuevos enfoques para el mejoramiento del control de las operaciones y manejo del riesgo.

Zanabria Huisa, Elmer Nieves: (2003) “Enfoque integral de auditoría de gestión presupuestaria al sector público: Región Puno”.

GONZÁLEZ TALLÓN, José Miguel: El papel de la gestión de riesgos en la auditoría pública: ¿el cuchillo de palo en la casa del herrero? Auditoría y gestión de los fondos públicos.

Araujo, Evelyn – Herrera, Luis – CUBERO, Marbellys: (2003) La auditoría integral, como una nueva tendencia mundial, su aplicación en Venezuela e impacto en la Labor del contador público venezolano.

Polar Falcón, Ernesto: Un nuevo enfoque de la auditoría integral para su aplicación en el Perú.

SebastianI Miranda, Giovanni Tomás: (2013) La auditoría de gestión y su incidencia en la optimización de los recursos del estado en los procesos de adquisición del Sector Interior.

Liñán Salinas, Elcida Herlinda (2002) Las acciones de control para el desarrollo de una auditoría integral en una Universidad Pública”.

Villarroel YABAR, Victor Johao: (2013) Proceso de auditoría de la información y comunicación dentro del control interno según el marco COSO II – ERM.

Peña WONG, María Felicita (2005) Gestión Corporativa con Benchmarking, para la competitividad de la Banca Estatal.

Guardia Huamaní, Jaime (2003) El Nuevo Marco de la Auditoría Interna y su influencia en la optimización del Gobierno Corporativo de las Universidades Públicas.

León Flores, Gilberto – ZEVALLOS CARDICH, José María (2003) El Proceso administrativo de control interno en la gestión municipal.

## 2.2. MARCO TEÓRICO

### 2.2.1. Auditoría Gubernamental

La auditoría gubernamental se define como “...*el examen profesional, objetivo, independiente, sistemático, constructivo y selectivo de evidencias, efectuado con posterioridad a la gestión de los recursos públicos, con el objeto de determinar la razonabilidad de la información financiera y presupuestal para el informe de auditoría de la Cuenta General de la República, el grado de cumplimiento de objetivos y metas, así como respecto de la adquisición, protección y empleo de los recursos y, si éstos, fueron administrados con racionalidad, eficiencia economía y transparencia, en el cumplimiento de la normativa legal.*” (Contraloría General de la República)

Aunque inicialmente la auditoría se ocupaba exclusivamente de los estados financieros, después incorporó los aspectos de la gestión para

determinar la efectividad, eficiencia y economía en las actividades y operaciones.

Son características de la auditoría gubernamental:

- Es objetiva, en cuanto el auditor debe mantener una actitud mental independiente, respecto de las actividades a examinar en la entidad;
- Es sistemática y profesional, porque responde a un proceso planeado y es desarrollada por Contadores Públicos y otros profesionales idóneos y expertos, sujetos a normas profesionales y al código de ética profesional;
- Concluye con la emisión de un informe escrito, en cuyo contenido se presentan los resultados del examen realizado, incluyendo observaciones, conclusiones y recomendaciones.

### **2.2.2. Objetivos de la auditoría gubernamental**

La auditoría gubernamental tiene como objetivos: (Contraloría General de la República)

- Opinar sobre si los estados financieros de las entidades públicas presentan razonablemente la situación financiera y los resultados de sus operaciones y flujos de efectivo, de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados;
- Determinar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias referidas a la gestión y uso de los recursos públicos;
- Establecer si los objetivos y metas o beneficios previstos se están logrando;
- Precisar si el sector público adquiere y protege sus recursos en forma económica y eficiente;



- Establecer si la información financiera y gerencial elaborada por la entidad es correcta y confiable y oportuna;
- Identificar las causas de ineficiencias en la gestión o prácticas anti-económicas;
- Determinar si los controles gerenciales utilizados son efectivos y eficientes;
- Establecer si la entidad ha establecido un sistema adecuado de evaluación para medir el rendimiento, elaborar informes y monitorear su ejecución.

### **2.2.3. El Sistema Nacional de Control**

#### **A. Reseña histórica de la normativa de la Contraloría General de la República**

La Contraloría General de la República fue creada por Decreto Supremo del 26 de septiembre de 1929, como una repartición del Ministerio de Hacienda. El entonces Presidente de la República, Augusto B. Leguía, en su discurso del 23 de octubre de 1929, expresó que *“El crecimiento del sistema financiero de la República en volumen y variedad, demanda la creación de una oficina especial de supervigilancia. Esta se halla organizada bajo el nombre de la Contraloría General de la República. Se le ha fijado entre sus cardinales atribuciones no sólo la de centralizar el movimiento de las direcciones del tesoro, contabilidad y crédito, que la integran, sino la de vigilar que no se contraigan por los distintos departamentos de la administración obligaciones que superponen a los recursos legalmente disponibles, y que de esta manera se conserve el equilibrio presupuestal.”* (Contraloría General de la República).

El 28 de febrero del año 1930, el Congreso de la República promulgó la Ley N° 6784, elevó a la jerarquía de Ley de creación de la Contraloría General de la República, recogiendo el texto del Decreto Supremo de fecha 26.SET.29.

La Constitución Política del Perú del año 1993, en su Artículo dispone el control de la ejecución presupuestal y la gestión de las entidades que recauden o administren rentas y bienes del Estado, a través de un departamento especial.

El Decreto Supremo—29 de marzo del 37, determinó las atribuciones y obligaciones de los auditores e interventores.

Respecto a las acciones de control, el año de 1941, mediante Decreto Supremo N° 007, del 25 de agosto de 1961, se ampliaron las funciones de inspección y auditoría especializada en reparticiones, incluyéndose a :

- Universidades
- Municipalidades
- Beneficencias
- Recaudadoras
- Autónomas y Semiautónomas
- Ministerios

Tomando como base la Ley N° 6784 y el artículo 10 de la Constitución de 1933, el 16 de enero de 1964, se dio la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República, mediante la cual se otorgó a la Contraloría General de la República autonomía e independencia administrativa y funcional.

En la misma fecha, un importante avance significó la integración del Tribunal Mayor de Cuenta (T.M.C.) a la Contraloría General de

la República como un programa más de su presupuesto mediante la Ley N° 14816, del 16 de enero de 1964.

Dos años más tarde, el año 1966, la Ley N° 15850, Ley Anual del Presupuesto General de la República, en su artículo 169 dispuso que las plazas de auditores del poder ejecutivo pasarán al presupuesto de la Contraloría General de la República, mediante transferencias de partidas por decreto supremo.

También en 1966, la Ley N° 16360, del 31 de diciembre de 1966, en forma complementaria de la Ley N° 14816, asignó nuevas y mayores responsabilidades a la Contraloría General de la República, estableciéndose entre otros aspectos (artículo 17) que: *"La Contraloría General de la República aplicará multas equivalentes a un día del haber básico por cada día de atraso a los funcionarios que no cumplan con enviar la información a que están obligados"*.

Por Decreto Ley N° 18750, del 26 de enero de 1971, se declaró en reorganización la Contraloría General de la República asignándose al Contralor la categoría de Ministro de Estado.

El Decreto Ley N° 19039, Ley Orgánica Sistema Nacional de Control, del 16 de noviembre de 1971, establece el Sistema Nacional de Control, precisando que la Contraloría General de la República es la Entidad Superior de Control del Sector Público Nacional y reitera el rango de Ministro de Estado del Contralor General de la República.

Por Decreto Supremo N° 001-72-CG, del 07 de marzo de 1972, se aprueba el Reglamento del Decreto Ley N° 19039, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control.

La Resolución Suprema N° 077-75-PM-ONAL, dispuso que las entidades del Sector Público, bajo responsabilidad, pongan a disposición de la Contraloría General el personal profesional y técnico que ésta solicite.

El Decreto Ley N° 21486, del 11 de mayo 1976, modificó el artículo 14 del Decreto Ley N° 19039, en el sentido que la categoría de Ministro de Estado del Contralor General se restringía a sólo ejercer el derecho de voz en el Consejo de Ministros.

La Constitución Política del Perú de 1979, en su artículo 146, dispuso que *“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”*.

La Resolución de Contralor N° 147-83-CG-04, de agosto de 1983, dispuso que el personal de Contraloría, incluyendo su titular, está prohibido de aceptar condecoraciones y cualquier tipo de distinciones que provenga de entidades o autoridades sujetas al Sistema Nacional de Control.

Por Resolución Suprema N° 328-83-JUS-1983 se nombró al Procurador Público para que atienda exclusivamente los asuntos judiciales de la Contraloría General de la República.

El Decreto Ley N° 26162, del 24 de diciembre de 1992 reguló el Sistema Nacional de Control, señalando expresamente las atribuciones, principios y criterios aplicables en el ejercicio del control gubernamental. Asimismo, derogó el Decreto Ley N° 19039 y demás normas que se le opongan.

La Constitución Política del Perú de 1993, en su artículo 82 define a la Contraloría General de la República como “...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 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”.

La Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, del 23 de julio de 2002, establece las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República como ente rector de dicho sistema y tiene como objeto propender al 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, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos; así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el

mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación.

Dicha Ley Orgánica, deroga el Decreto Ley N° 26162, la Ley N° 27066, el Decreto Legislativo N° 850 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 137-96-EF y los artículos 22 y 23 de la Ley N° 27312.

## B. Marco regulatorio

Actualmente, el Sistema Nacional de Control cuenta con un amplio repertorio normativo, que comprende los ámbitos constitucional, administrativo, civil y penal.

Así, tenemos:

### b1) Constitución Política de 1993:

- *“Artículo 40°. La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.  
No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.  
Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos*

*funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.”*

Según MORÓN (2005) “...el artículo... afirma cuatro aspectos de relevancia constitucional, que deben constituir el punto de base para el desarrollo normativo ulterior: i) La reserva de ley en materia de regulación de la carrera administrativa, y de derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos; ii) la distinción constitucionalmente relevante entre el régimen jurídico aplicable a los funcionarios y servidores públicos, y el régimen jurídico aplicable a la relación laboral propia de la actividad privada; iii) la necesaria unidad de la carrera administrativa para los servidores del Estado; y, iv) la configuración constitucional de la carrera administrativa como una institución jurídica indispensable para el funcionamiento de la Administración Pública.”

Desde la Constitución, la transparencia de los ingresos de los altos funcionarios públicos se convierte en un alto valor, obligando a los funcionarios y servidores públicos a dar a conocer a la opinión pública todos los ingresos que perciben, de modo que pueda detectarse cualquier eventual desbalance patrimonial.

Sin embargo, muchos funcionarios utilizan testaferros para ocultar el incremento de su patrimonio.

MORÓN (2005), señala con relación a ello que “...esta publicación, no es la misma que la declaración de bienes y rentas de funcionarios y servidores que

*conceptualmente es más amplia, pues se refiere a todos los ingresos, rentas y patrimonios de los funcionarios. Por el contrario, esta figura se diferencia de la mencionada declaración en su alcance (solo comprende a los altos funcionarios y a determinados servidores señalados por la ley), y objeto (solo se publicitan los ingresos percibidos en función de sus cargos).*

*Si bien tiene un efecto pedagógico importante, al denotar la voluntad constituyente por la publicidad de los ingresos de los funcionarios y servidores públicos, su implementación será de dudosa eficacia, debiendo optarse por el fortalecimiento de la declaración jurada de bienes y rentas.”*

- *“Artículo 41°. Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley. Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial. La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública. El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.”*

GUZMÁN (1993), señala que *“En el ámbito administrativo, y en especial en el contexto del control*



*administrativo y el comportamiento de los funcionarios públicos, existen dos conceptos de particular importancia. Uno de ellos es el de la responsabilidad, por la cual los funcionarios y servidores públicos deben asumir las consecuencias de sus actos al interior del Estado. Asimismo, la doctrina y las normas legales hacen referencia a un concepto adicional que es el de la llamada "responsabilidad" (traducción del inglés accountability) y que hace referencia a la obligación del funcionario o servidor de dar cuenta de sus actos. El Titular, los funcionarios y servidores deben rendir cuenta ante las autoridades competentes y ante el público por los fondos o bienes del Estado a su cargo y/o por una misión u objetivo encomendado."*

La responsabilidad de funcionarios y servidores no solo se refiere a la obligación de manejar los fondos públicos con transparencia sino, también, a dar cuenta del cumplimiento de los objetivos previstos y, si estos, fueron cumplidos con eficiencia y economía.

*"Artículo 82°. 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 es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave."*

OCHOA (2005), dice al respecto: *“En la Constitución peruana de 1993 el concepto clave en materia de competencias de la Contraloría General es el de supervisión. La Norma Suprema, en el acotado artículo 82, le encomiende la supervisión de 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. La supervisión se distingue de la dirección por la titularidad del objeto, que está referida a asuntos ajenos, mientras que la dirección se refiere a cosas propias.*

*Consideramos que la vigilancia del Ejecutivo en la gestión del gasto obliga a que la Contraloría General en una reforma constitucional se constituya en un órgano de asistencia técnica del Congreso en materia de fiscalización y auditoría. La legislación de desarrollo constitucional debe orientar las funciones de la Contraloría a conseguir de la Administración Pública: responsabilidad, correspondencia a expectativas, información y rendición de cuentas (lo que en inglés está englobado en el concepto de accountability)”*

Tomando la idea hilvanada por OCHOA respecto a que la Contraloría se constituya en un órgano de asistencia técnica del Congreso en materia de fiscalización y auditoría, mediante una reforma constitucional, tal reforma debe establecer que el Contralor General de la República no sea propuesto por el Poder Ejecutivo, ya que ello resulta contraproducente y afecta la independencia de dicho funcionario.

b2) Ley N° 27785. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

Establece las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República como ente técnico rector de dicho Sistema.

A pesar que la norma establece como su objeto *“propender al 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, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación”*, los controles se llevan a cabo después de un excesivo tiempo, por lo que el resultado es, siempre, la confirmación de hechos ilícitos consumados.

En cuanto al ámbito de control de la Ley, así como de aquellas que emita la Contraloría General, comprende a las siguientes entidades:

- a) El Gobierno Central, sus entidades y órganos que, bajo cualquier denominación, formen parte del Poder Ejecutivo, incluyendo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y sus respectivas instituciones.

- b) Los Gobiernos Regionales y Locales e instituciones y empresas pertenecientes a los mismos, por los recursos y bienes materia de su participación accionaria.
- c) Las unidades administrativas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- d) Los Organismos Autónomos creados por la Constitución Política del Estado y por ley, e instituciones y personas de derecho público.
- e) Los organismos reguladores de los servicios públicos y las entidades a cargo de supervisar el cumplimiento de los compromisos de inversión provenientes de contratos de privatización.
- f) Las empresas del Estado, así como aquellas empresas en las que éste participe en el accionariado, cualquiera sea la forma societaria que adopten, por los recursos y bienes materia de dicha participación.
- g) Las entidades privadas, las entidades no gubernamentales y las entidades internacionales, exclusivamente por los recursos y bienes del Estado que perciban o administren. En estos casos, la entidad sujeta a control, deberá prever los mecanismos necesarios que permitan el control detallado por parte del Sistema.

La norma define el control gubernamental como “...*la supervisión, vigilancia y verificación de 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 normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas*”

*pertinentes”, añadiendo que “El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente.”*

El Control Interno, en cambio, de acuerdo a la norma en comentario, “...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.”

La norma distingue, asimismo, entre control interno previo y simultáneo y control interno posterior. El primero, dice la norma, “...compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y disposiciones institucionales, los que contienen las políticas y métodos de autorización, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección” y, el segundo “...es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, en función del cumplimiento de las disposiciones establecidas, así como por el órgano de control institucional según sus planes y programas anuales, evaluando y verificando los aspectos administrativos del uso de los recursos y bienes del Estado, así como la gestión y ejecución llevadas a cabo, en relación con las metas trazadas y resultados obtenidos.”

Se asigna al Titular de la entidad la responsabilidad de fomentar y supervisar el funcionamiento y confiabilidad del control interno para la evaluación de la gestión y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas, a fin de contribuir al logro de la misión y objetivos de la entidad, para lo cual debe definir las políticas institucionales en los planes y/o programas anuales que se formulen, los que serán objeto de verificación conforme lo establece la Ley.

Se establece, también, el control externo al que se define como “...*el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema por encargo o designación de ésta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado*” y se realiza fundamentalmente mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior.

Este tipo de control, puede ser “...*preventivo o simultáneo, cuando se determine taxativamente por la presente Ley o por normativa expresa, sin que en ningún caso conlleve injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la entidad, o interferencia en el control posterior que corresponda.*”

La acción de control está considerada en la Ley como “...*la herramienta esencial del Sistema, por la cual el personal técnico de sus órganos conformantes, mediante la aplicación de las normas, procedimientos y principios que regulan el control gubernamental, efectúa la 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.*”

En cuanto a la determinación de responsabilidades derivadas de la acción de control, en observancia del debido proceso, la presunción de inocencia y el derecho a la defensa, se deberá brindar a las personas comprendidas en el procedimiento, la oportunidad de conocer y hacer sus comentarios o aclaraciones sobre los fundamentos correspondientes que se hayan considerado, salvo en los casos justificados señalados en las normas reglamentarias.

Identificada la responsabilidad administrativa funcional, la Contraloría General determina la responsabilidad y la imposición de la respectiva sanción, de acuerdo a sus atribuciones.

Según la norma, de identificarse responsabilidades de tipo civil o penal, corresponde a las autoridades de la entidad iniciar ante el fuero respectivo las acciones de orden legal que correspondan.

La norma contempla también acciones contra el titular de la entidad, cuando este no haya cumplido con actuar inmediatamente de tomado conocimiento de dichas irregularidades.

Asimismo, el titular de la entidad está obligado a la ejecución de las sanciones por responsabilidad administrativa funcional impuestas por la Contraloría General o el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario, bajo responsabilidad

El Sistema Nacional de Control es definido por la norma 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.

*Su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule.”*

Para efectos de la presente investigación, conviene señalar las atribuciones que, de acuerdo con la ley en comentario, está investido el Sistema Nacional de Control:

- a) *“Supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado, incluyendo la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a control.*
- b) *Formular oportunamente recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de sus decisiones y en el manejo de sus recursos, así como los procedimientos y operaciones que emplean en su accionar, a fin de optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno.*
- c) *Impulsar la modernización y el mejoramiento de la gestión pública, a través de la optimización de los sistemas de gestión y ejerciendo el control gubernamental con especial énfasis en las áreas críticas sensibles a actos de corrupción administrativa.*



- d) *Propugnar la capacitación permanente de los funcionarios y servidores públicos en materias de administración y control gubernamental.*
- e) *Exigir a los funcionarios y servidores públicos la plena responsabilidad por sus actos en la función que desempeñan, identificando el tipo de responsabilidad incurrida, sea administrativa funcional, civil o penal y recomendando la adopción de las acciones preventivas y correctivas necesarias para su implementación.*
- f) *Emitir los Informes respectivos con el debido sustento técnico y legal, constituyendo prueba pre-constituida para el inicio de las acciones administrativas y/o legales que sean recomendadas en dichos informes.*
- g) *Brindar apoyo técnico al Procurador Público o al representante legal de la entidad, en los casos en que deban iniciarse acciones judiciales derivadas de una acción de control, prestando las facilidades y/o aclaraciones del caso, y alcanzando la documentación probatoria de la responsabilidad incurrida.”*

Más adelante, se establecen las atribuciones que corresponden a la Contraloría General de la República, de las que resaltamos las principales:

- a) *“Tener acceso en cualquier momento y sin limitación a los registros, documentos e información de las entidades, aun cuando sean secretos; así como requerir información a particulares que mantengan o hayan mantenido relaciones con las entidades; siempre y cuando no violen la libertad individual.*
- b) *Ordenar que los órganos del Sistema realicen las acciones de control que a su juicio sean necesarios o*

*ejercer en forma directa el control externo posterior sobre los actos de las entidades.*

- c) Supervisar y garantizar el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de los informes de control emanados de cualquiera de los órganos del Sistema.*
- d) Disponer el inicio de las acciones legales pertinentes en forma inmediata, por el Procurador Público de la Contraloría General o el Procurador del Sector o el representante legal de la entidad examinada, en los casos en que en la ejecución directa de una acción de control se encuentre daño económico o presunción de ilícito penal.*

*Asimismo, ejerce la potestad para sancionar a los funcionarios o servidores públicos que cometan infracciones contra la administración referidas en el subcapítulo II sobre el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.*

- e) Normar y velar por la adecuada implantación de los Órganos de Auditoría Interna, requiriendo a las entidades el fortalecimiento de dichos órganos con personal calificado e infraestructura moderna necesaria para el cumplimiento de sus fines.*
- f) Efectuar las acciones de control ambiental y sobre los recursos naturales, así como sobre los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación, informando semestralmente sobre el resultado de las mismas y sobre los procesos administrativos y judiciales, si los hubiere, a las comisiones competentes del Congreso de la República.*
- g) Designar de manera exclusiva, Sociedades de Auditoría que se requieran, a través de Concurso Público de*

*Méritos, para efectuar Auditorías en las entidades, supervisando sus labores con arreglo a las disposiciones de designación de Sociedades de Auditoría que para el efecto se emitan.*

- h) *Emitir disposiciones y/o procedimientos para implementar operativamente medidas y acciones contra la corrupción administrativa, a través del control gubernamental, promoviendo una cultura de honestidad y probidad de la gestión pública, así como la adopción de mecanismos de transparencia e integridad al interior de las entidades, considerándose el concurso de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.”*

- b3) Ley N° 30161, Ley que regula la presentación de declaración jurada de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado

El objeto de la Ley es regular la obligación de presentar declaración jurada de ingresos, bienes y rentas por parte de funcionarios y servidores públicos, así como de aquellos que administran, manejan, disponen de fondos o bienes del Estado o de organismos sostenidos por este o participan en la toma de decisiones que afectan su patrimonio, independientemente del régimen bajo el cual laboran, contratan o se relacionan con el Estado, con el fin de conocer y posibilitar la evaluación de su situación y evolución patrimonial y financiera.

Asimismo, establece los mecanismos para su publicación, conforme a los artículos 40 y 41 de la Constitución Política del Perú.

Están obligados a presentar declaración jurada, según la norma:

- a) *“El presidente de la República, los vicepresidentes, ministros de Estado, viceministros, defensor del pueblo, el primer adjunto y los defensores adjuntos, el Fiscal de la Nación, el presidente de la Corte Suprema, el presidente del Banco Central de Reserva, el Contralor General de la República y el vice contralor general, los magistrados del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y del Jurado Nacional de Elecciones, el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras de Fondo de Pensiones y sus adjuntos.*
- b) *Los congresistas de la República, los parlamentarios andinos, los presidentes, vicepresidentes y consejeros de los gobiernos regionales, alcaldes y regidores.*
- c) *Los vocales supremos y superiores, los jueces especializados o mixtos y de paz letrados, los fiscales supremos, superiores, provinciales y adjuntos, los miembros del Fuero Militar Policial y los miembros del Tribunal Fiscal y demás tribunales administrativos.*
- d) *Los titulares de la máxima instancia, presidentes y miembros de los consejos directivos o consultivos y tribunales u órganos resolutivos de los organismos públicos ejecutores, reguladores y técnicos especializados, según corresponda.*
- e) *Los funcionarios de alta dirección, gerente general, directores, gerentes, jefes de unidades u oficinas y demás funcionarios que ejerzan cargos de confianza o*

*responsabilidad directiva en las entidades relacionadas con los obligados indicados en los literales precedentes del presente artículo, así como los titulares o encargados de los sistemas de planeamiento, tesorería, presupuesto, contabilidad, control, logística y abastecimiento del sector público.*

- f) *Los funcionarios del servicio diplomático y quienes no siéndolo se desempeñen como embajadores y/o jefes de misiones diplomáticas en el exterior, los representantes permanentes ante organismos internacionales, los encargados de negocios con carta de gabinete, los cónsules generales y los cónsules que ejerzan la jefatura de la oficina consular, los jefes de cancillería, los jefes de administración de las dependencias que asuman la representación del país en el exterior, los agregados militares, navales, aéreos y policiales.*
- g) *El rector, los vicerrectores y los decanos de las universidades públicas, los gobernadores, tenientes gobernadores y los procuradores públicos titulares, adjuntos y ad hoc.*
- h) *Los oficiales generales y almirantes en actividad de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú en actividad, los directores o jefes de unidades en los sectores de Defensa e Interior, los oficiales superiores que laboran en unidades operativas a cargo de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, terrorismo y lucha contra la corrupción, y los oficiales superiores y subalternos que detentan la dirección, la jefatura, la coordinación o la supervisión de oficinas, unidades, dependencias e intendencias de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.*

- i) *Los miembros de comisiones sectoriales, comisiones multisectoriales, comisiones consultivas, comisiones interventoras o liquidadoras y otras comisiones con facultades resolutorias, programas y proyectos especiales, en los tres niveles de gobierno.*
- j) *Los miembros del directorio, el gerente general y los encargados o titulares de los sistemas de planeamiento, tesorería, presupuesto, contabilidad, control, logística y abastecimiento de las empresas municipales, las demás empresas en las que el Estado tenga mayoría accionaria, y los miembros del directorio designados por el Estado en aquellas empresas en las que el Estado intervenga sin mayoría accionaria.*
- k) *Los responsables de los organismos de promoción de la inversión privada en el sector público, los presidentes y los directores de los consejos directivos de los organismos no gubernamentales que administren recursos provenientes del Estado.*
- l) *Los asesores y consultores de las personas y entidades mencionadas en los literales precedentes, así como los asesores y consultores de funcionarios de organismos sostenidos por el Estado que tengan vínculo laboral con estos.*
- m) *Aquellos que, en el ejercicio de su cargo o labor o función, sean responsables de la preparación de bases de procesos de contratación pública, los integrantes de los comités especiales de selección de dichos procesos, los responsables de la preparación de informes que determinen o influyan en el gasto público, o aquellos que determinen a los beneficiarios de programas sociales a cargo del Estado o que aprueben los proyectos de los núcleos ejecutores, en los tres niveles de gobierno.*

- n) *Aquellos que administran, manejan o disponen de fondos o bienes del Estado o de organismos sostenidos por este”.*

Frente a las faltas antes citadas, la norma prevé que las sanciones administrativas se aplican con independencia de la responsabilidad civil o penal a que hubiera lugar, de acuerdo a la siguiente escala:

- a) *“La no presentación de la declaración jurada por parte del obligado es sancionada con el equivalente al veinte por ciento de su remuneración total o ingreso mensual. Igual sanción se aplica para aquel obligado que incumpla con remitir información o documentación relacionada a la declaración jurada, solicitada por la Contraloría General de la República en el marco de la fiscalización, dentro de las limitaciones establecidas en la presente Ley y en la Constitución Política del Perú.*
- b) *La presentación de la declaración jurada omitiendo información por parte del obligado es sancionada con un equivalente entre el diez por ciento hasta el veinte por ciento de su remuneración total o ingreso mensual.*
- c) *La presentación de la declaración jurada con información falsa por parte de los obligados es sancionada con la suspensión temporal en el ejercicio de las funciones no menor de treinta días ni mayor de trescientos sesenta días calendario, según corresponda a la normativa vigente aplicable a cada caso.*
- d) *El obligado que habiendo sido multado por la comisión de las infracciones previstas en los literales a) y b) incurre por segunda vez en forma indistinta en cualquiera de estas infracciones es sancionado con la suspensión temporal en el ejercicio de sus funciones no menor de*

*sesenta días calendario ni mayor de trescientos sesenta días calendario.*

*e) El obligado que habiendo sido suspendido por la comisión de la infracción prevista en el literal c) incurre nuevamente en esta infracción es sancionado con la destitución, despido o resolución contractual, según corresponda e inhabilitación para laborar o contratar con el Estado por cinco años.”*

b4) Decreto Supremo N° 038-2001-JUS, crea las Procuradurías Públicas Anticorrupción Descentralizadas, con domicilio en las sedes de los Distritos Judiciales.

Establece que las Procuradurías Anticorrupción Descentralizadas, dependerán de la Presidencia del Consejo de Defensa Judicial del Estado y estarán a cargo de un Procurador Público Descentralizado, quien tendrá nivel de Procurador Adjunto y tendrá como objetivo, representar y defender los derechos e intereses del Estado, en los procesos judiciales iniciados y por iniciarse ante los órganos jurisdiccionales del Distrito Judicial en el que fue designado, por asuntos relacionados a la lucha contra la corrupción en la administración pública.

b5) Decreto Supremo N° 075-2004-RE, ratifica la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”

La Convención, adoptada en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, el 31 de octubre de 2003 y aprobada por el Congreso de la República, mediante Resolución Legislativa N° 28357, de 5 de octubre de 2004, entró en vigencia el 14 diciembre 2005.

b6) Ley N° 29622, Ley que modifica la Ley Núm. 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría



General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.

Establece como competencia de la Contraloría General de la República la potestad para sancionar a funcionarios y servidores públicos a quienes se les haya determinado responsabilidad administrativa funcional, a la vez, que impone una sanción derivada de los informes de control emitidos por los órganos del Sistema.

Es importante anotar que la determinación de dicha responsabilidad se realiza con prescindencia del vínculo laboral, contractual, estatutario, administrativo o civil del infractor y del régimen bajo el cual se encuentre, o la vigencia de dicho vínculo con las entidades señaladas en el artículo 3, salvo las indicadas en su literal g).

Se entiende, entonces, que la responsabilidad funcional administrativa alcanza a los tres regímenes laborales: Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728 (dentro del cual se encuentran los Gerentes Públicos) y Decreto Legislativo N° 1075, además de los profesionales altamente calificados.

Solo están exceptuadas las autoridades elegidas por votación popular, los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos y las autoridades que cuentan con la prerrogativa del antejercicio político.

Según la norma, son conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional, “...aquellas en las

*que incurren los servidores y funcionarios públicos que contravengan el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen.”*

En general, son conductas que significan responsabilidad administrativa funcional:

- a) Incumplir las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades para el desarrollo de sus actividades, así como las disposiciones internas vinculadas a la actuación funcional del servidor o funcionario público.
- b) Incurrir en cualquier acción u omisión que suponga la transgresión grave de los principios, deberes y prohibiciones señalados en las normas de ética y probidad de la función pública.

Asimismo, establece los siguientes tipos de sanciones:

- a) Inhabilitación para el ejercicio de la función pública de uno (1) a cinco (5) años.
- b) Suspensión temporal en el ejercicio de las funciones, sin goce de remuneraciones, no menor de treinta (30) días calendario ni mayor de trescientos sesenta (360) días calendario.

Es importante anotar que en la gradación de las sanciones, se ha contemplado un amplio rango de conductas, lo que, junto a la descripción de conductas consideradas en el reglamento de la ley, permiten una mejor aplicación de criterios para determinar la sanción:

Estos criterios, son:

- a) La reincidencia o reiterancia en la comisión de las infracciones.
- b) Las circunstancias en las que fue cometida la infracción.
- c) Grado de participación en el hecho imputado.
- d) Concurrencia de diversas infracciones.
- e) Efectos que produce la infracción.
- f) Gravedad de la infracción cometida.

En cuanto al procedimiento para sancionar, este se lleva a cabo en dos (2) instancias:

- La primera instancia, corre a cargo de la Contraloría General y comprende un órgano instructor y un órgano sancionador, ambos con autonomía técnica en sus actuaciones. Corresponde al órgano instructor llevar a cabo las investigaciones y proponer la determinación de las infracciones y las sanciones ante el órgano sancionador. Este último, mediante resolución motivada, impondrá o desestimarán las sanciones propuestas.
- La segunda instancia, a cargo del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, resuelve las apelaciones contra las decisiones del órgano sancionador.

Teniendo en cuenta que el proceso sancionador es asumido por la Contraloría, *“Las entidades públicas, sus funcionarios y las personas naturales o jurídicas vinculadas o relacionadas al caso materia de investigación están obligadas a atender cualquier requerimiento efectuado por el órgano instructor, sea que se trate de documentos, información u opinión necesarios para el esclarecimiento de los hechos”,* así como *“El órgano sancionador, a propuesta del órgano instructor, podrá disponer que las entidades*

*separen del cargo al servidor o funcionario público, mientras dure la investigación y hasta que se emita el pronunciamiento sobre la existencia de responsabilidad administrativa funcional, siempre que se respete el derecho de defensa de aquel.”*

La Ley en comentario, establece el plazo de cuatro (4) años para la prescripción de la facultad para la imposición de la sanción por responsabilidad administrativa funcional, contados a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

Por otro lado, la duración del procedimiento sancionador no podrá exceder los dos (2) años desde que el órgano instructor da inicio a este.

Si bien estamos de acuerdo con la ampliación del plazo de prescripción, nos parece excesivo el tiempo para resolver el procedimiento, porque con ello se estaría atentando no solo contra los derechos del procesado sino, también, con los intereses del Estado.

En ese sentido, resulta incongruente que mientras la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil establece un plazo de treinta días para resolver el procedimiento administrativo disciplinario, se haya dispuesto un plazo tan largo para la Contraloría.

- b7) Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29622, denominado “Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control”

Establece las disposiciones para el procesamiento y sanción de la responsabilidad administrativa funcional, describiendo y especificando las conductas constitutivas de infracción que se encuentran en el ámbito de la potestad reconocida a la Contraloría General de la República, por la Ley N° 29622 – Ley que modifica la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.

Una novedad de la norma es la prevalencia de la competencia de la Contraloría General para la determinación de la responsabilidad administrativa funcional, por la que se al darse inicio al procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional, se produce el impedimento para que las entidades inicien procedimientos para el deslinde de responsabilidad por los mismos hechos que son materia de observación en los Informes, cualquiera sea la naturaleza y fundamento de dichos procedimientos.

Por ello, las autoridades de las entidades deberán inhibirse de efectuar actuaciones previas o iniciar procedimiento por los hechos antes referidos, hasta la culminación del procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional a cargo de la Contraloría General y el Tribunal.

Es más, excepcionalmente, antes del inicio del procedimiento sancionador y durante el proceso de control, la Contraloría General o los Órganos de Control Institucional, según corresponda, podrán disponer el impedimento de las

entidades para iniciar procedimientos de deslinde de responsabilidades por los hechos específicos que son investigados por los órganos del Sistema Nacional de Control. Esto último como una medida cautelar a fin que se produzcan interferencias por parte de la entidad que perturben el proceso de investigación.

El reglamento ha desarrollado un amplio elenco de infracciones por responsabilidad administrativa funcional, las cuales se encuentran clasificadas como sigue:

<b>INFRACCIONES POR INCUMPLIR EL MARCO LEGAL APLICABLE A LAS ENTIDADES Y LAS DISPOSICIONES RELACIONADAS A LA ACTUACIÓN FUNCIONAL DEL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO</b>	
<p>Artículo 6°.- Infracciones por incumplimiento de las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades y disposiciones internas relacionadas a la actuación funcional</p>	<p>Los funcionarios o servidores públicos incurren en responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones graves o muy graves, relacionadas al incumplimiento de las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades para el desarrollo de sus actividades, así como de las disposiciones internas vinculadas a su actuación funcional, específicamente por:</p>
	<p>a) Incumplir las normas que regulan el acceso a la función pública, o, en general, el acceso a las entidades y órganos que, bajo cualquier denominación, forman parte del Estado, incluyendo aquellas que conforman la actividad empresarial del Estado y las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, sea en beneficio propio o de terceros. Esta infracción es considerada como grave.</p>
	<p>b) Incurrir en la contravención al mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos en el sector público, dando lugar a la generación de perjuicio económico para el Estado o grave afectación al servicio público. Esta infracción es considerada como muy grave.</p>
	<p>c) Incumplir las disposiciones que regulan el régimen de ingresos, remuneraciones, dietas o beneficios de cualquier índole de los funcionarios y servidores públicos. Esta infracción es considerada como grave.</p>
	<p>d) Disponer, autorizar, aprobar, elaborar o ejecutar, en perjuicio del Estado e incumpliendo las disposiciones que los regulan, la aprobación, el cambio o la modificación de los planes, estipulaciones, bases, términos de referencia y condiciones relacionadas a procesos de selección, concesión, licencia, subasta o cualquier otra operación o procedimiento a cargo del Estado, incluyendo los referidos a la ejecución de contratos de cualquier índole. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.</p>
	<p>e) Disponer, autorizar, aprobar o ejecutar, en perjuicio del Estado e incumpliendo las disposiciones que los regulan, la aprobación, el cambio o la modificación o suscripción de addenda a contratos de cualquier índole. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.</p>
	<p>f) Incumplir las disposiciones que regulan la determinación del valor referencial, dando lugar a precios notoriamente superiores o inferiores a los de mercado, sea en beneficio propio o de terceros, generando perjuicio económico para el Estado o grave afectación al servicio público. Esta infracción es muy grave.</p>

	<p>g) Contratar bienes, servicios u obras sin proceso de selección, simulando su realización o de forma fraudulenta, cuando la normativa prevea su obligatoria realización, dando lugar a la generación de perjuicio al Estado, excepto en los casos en que los montos de la contratación correspondan a una adjudicación de menor cuantía. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.</p>
	<p>h) Incumplir las disposiciones que regulan las causales y procedimientos para la exoneración de los procesos de selección para la contratación de bienes, servicios y obras, en aquellos casos que dicho incumplimiento genere perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.</p>
	<p>i) Hacer declaración falsa acerca de medición o valoración en obras, adquisición de bienes o de cualquier otro servicio o prestación a cargo del Estado, o acerca de cantidad, peso, medida, calidad o características de mercancías o bienes suministrados a cualquiera de las entidades, generando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.</p>
	<p>j) Aprobar o ejecutar operaciones o gastos no autorizados por ley o reglamento, o aceptar garantías insuficientes, no solicitarlas o no ejecutarlas cuando estuviera obligado, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.</p>
	<p>k) Usar los recursos públicos sin la estricta observancia de las normas pertinentes o influir de cualquier forma para su aplicación irregular, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.</p>
	<p>l) El incumplimiento funcional que de lugar a la contaminación o a la falta de remediación del vertido de residuos sólidos, líquidos, gaseosos o de cualquier otra naturaleza, por encima de los límites establecidos, que causen o puedan causar perjuicio o alteraciones en la flora, fauna y recursos naturales. Esta infracción es considerada como muy grave.</p>
	<p>m) El incumplimiento funcional que de lugar a que se envenene, contamine o adultere aguas o sustancias alimenticias o medicinales, destinadas al consumo o bienes destinados al uso público, y que causen o puedan causar perjuicio a la salud. Esta infracción es considerada como muy grave.</p>
	<p>n) El incumplimiento funcional que de lugar a que se extraiga o deprede especies de flora o fauna en épocas, cantidades, talla y zonas que son prohibidas o vedadas, o que se utilice métodos prohibidos o declarados ilícitos, o facilitando o alterando irregularmente el respectivo permiso. Esta infracción es considerada como muy grave.</p>
	<p>o) El incumplimiento funcional que de lugar a que se asiente, deprede, explore, excave, remueva o afecte monumentos arqueológicos prehispánicos o que conformen el patrimonio cultural de la nación, conociendo su carácter; o, permite que se destruya, altere, extraiga del país o que se comercialice bienes del patrimonio cultural; o que no se les retorne de conformidad con la autorización concedida. Esta infracción es considerada como muy grave.</p>
	<p>p) Autorizar o ejecutar la disposición de bienes integrantes del patrimonio de las entidades, así como la prestación de servicio por parte de ellas, por precios inferiores a los de mercado, cuando dicha disposición no hubiera sido autorizada por disposición legal expresa. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.</p>
	<p>q) Incumplir las disposiciones legales que regulan expresamente su actuación funcional, generando grave perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o genera grave afectación al servicio público, afectación a la vida o a la salud pública, la infracción es muy grave.</p>

	<p>r) Autorizar o ejecutar la transferencia en beneficio propio o de persona natural o jurídica, de los bienes, rentas, importes o valores integrantes del patrimonio de la entidad, sin observancia de las disposiciones legales aplicables al caso, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.</p>
<b>Artículo 7°. - Infracciones por trasgresión de los principios, deberes y prohibiciones establecidas en las normas de ética y probidad de la función pública</b>	<p>Los funcionarios o servidores públicos incurrir en responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones graves o muy graves, relacionadas a la trasgresión de los principios, deberes y prohibiciones establecidas en las normas de ética y probidad de la función pública, específicamente por:</p>
	<p><b>Infracción contra el principio de idoneidad</b></p> <p>a) Ejercer profesión o prestar servicios en las entidades sin reunir los requisitos requeridos para el puesto o cargo, o haciendo uso de título o grado académico falsos, causando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.</p>
	<p><b>Infracciones contra el principio de veracidad</b></p> <p>b) Faltar a la verdad o incurrir en cualquier forma de falsedad en los procedimientos en que participe con ocasión de su función o cargo, generando perjuicio económico para el Estado o grave afectación al servicio público. Esta infracción es considerada como muy grave.</p>
	<p>c) Elaborar, usar o presentar un documento falso o adulterado que sea necesario para probar un derecho, obligación o hecho en los procedimientos en que participe con ocasión de su función o cargo, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.</p>
	<p>d) Omitir intencionalmente consignar una declaración que debería constar en documento que le corresponde emitir en el ejercicio de la función o cargo, generando perjuicio o grave afectación al servicio público. Esta infracción es considerada como muy grave.</p>
	<p><b>Infracciones contra el principio de lealtad y obediencia</b></p> <p>e) Ejercer funciones que no le han sido asignadas, o que corresponden a cargo diferente, en procura de obtener un beneficio personal o para terceros, en los procedimientos en que participe con ocasión de su función o cargo. Esta infracción es considerada como muy grave.</p>
	<p>f) Incumplir la prohibición expresa de ejercer las funciones de cargo o comisión, luego de haber concluido el período para el cual se le designó, por haber cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida. Esta infracción es considerada como muy grave.</p>
	<p>g) Incumplir los mandatos de inhabilitación para el ejercicio de la función pública o suspensión temporal en el ejercicio de las funciones, incluyendo aquellos dictados en el marco de los procesos sancionadores por responsabilidad administrativa funcional derivada de los Informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control, pese a tener conocimiento de la referida inhabilitación o suspensión. Esta infracción es considerada como muy grave.</p>
	<p><b>Infracción contra el deber de neutralidad</b></p> <p>h) Actuar parcializadamente en contra de los intereses del Estado, en los contratos, licitaciones, concurso de precios, subastas, licencias, autorizaciones o cualquier otra operación o procedimiento en que participe con ocasión de su cargo, función o comisión, dando lugar a un beneficio ilegal, sea propio o de tercero. Esta infracción es considerada como muy grave.</p>
	<p><b>Infracción contra el deber de ejercicio adecuado del cargo</b></p>



	<p>i) Ejercer coacción contra personas o recibir beneficios para fines de cumplir sus funciones con prontitud o preferencia, o para suministrar información privilegiada o protegida, en beneficio personal o de terceros. Esta infracción es considerada como muy grave.</p> <p>j) Hacer uso indebido del cargo, para inducir o presionar a otro funcionario o servidor público, a efectuar, retrasar u omitir realizar algún acto que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales, de negocios, o para socios o empresas de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. Esta infracción es considerada como muy grave.</p>
	<p><b>Infracciones contra el deber de uso adecuado de los bienes y recursos del Estado</b></p> <p>k) Usar indebidamente o dar una aplicación diferente, a los bienes y recursos públicos que le han sido confiados en administración o custodia o que le han sido asignados con ocasión de su cargo o función, o, que han sido captados o recibidos para la adquisición de un bien, la realización de obra o prestación de servicio, cuando de dicho uso o aplicación se obtenga un beneficio personal no justificado o desproporcionado, o sea para actividades partidarias, manifestaciones o actos de proselitismo. Esta infracción es considerada como muy grave. No está comprendido en esta infracción el uso de los vehículos motorizados asignados al servicio personal por razón del cargo.</p> <p>l) Disponer que una persona particular, utilice bienes, rentas, importes o valores integrantes del patrimonio de las entidades, sin la observancia de las disposiciones legales aplicables al caso. Esta infracción es considerada como muy grave.</p> <p>m) Disponer que se utilicen, en obra o servicio particular, vehículos, máquinas, aparatos o material de cualquier naturaleza, de propiedad o a disposición de cualquiera de las entidades, o el trabajo de servidores públicos, empleados o terceros contratados por las entidades. Esta infracción es considerada como muy grave.</p> <p><b>Infracciones contra el deber de responsabilidad</b></p> <p>n) Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo, en los procedimientos en los que participa con ocasión de su función o cargo. Esta infracción es considerada como grave.</p> <p>o) Disponer, aprobar o autorizar la ejecución de actos y/o procedimientos, en ejercicio de las funciones a su cargo, que se encuentren en clara infracción a la ley o al reglamento, generando grave afectación al servicio público. Esta infracción es considerada como grave</p> <p><b>Infracciones contra la prohibición de mantener intereses en conflicto</b></p> <p>p) Intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, rescisión o resolución del contrato o sanción de cualquier funcionario o servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o tenga relación personal directa, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para terceras personas. Esta infracción es considerada como grave.</p> <p>q) Intervenir con ocasión de su cargo, en la atención, tramitación o resolución de asuntos que se encuentran bajo su ámbito de actuación funcional, en que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para sí mismo, su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Esta infracción es considerada como grave.</p>
	<p><b>Infracción contra la prohibición de obtener ventajas indebidas</b></p> <p>r) Obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otros, haciendo uso de su cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia. Esta infracción es considerada como muy grave.</p>

	<p>s) Aceptar empleo, comisión o ejercer actividad de consultoría o asesoramiento para personas naturales o jurídicas, de carácter privado, conforme a las prohibiciones e impedimentos legalmente establecidos. En caso de haber cesado en el cargo o función, la infracción se configura mientras se mantengan las referidas prohibiciones o impedimentos, conforme a los periodos establecidos legalmente. Esta infracción es considerada como grave.</p> <p><b>Infracción contra la prohibición de hacer mal uso de información privilegiada</b></p> <p>t) Usar en beneficio propio o de terceros información privilegiada a la que se tuviera acceso por la función que se desempeña. Esta infracción es considerada como grave.</p> <p>u) Revelar un hecho o circunstancia que deba mantenerse en secreto o reservado, de la que haya tenido conocimiento en virtud del ejercicio de su cargo. Esta infracción es considerada como grave.</p>
<p><b>Artículo 8°.- Infracciones por realizar actos que persiguen finalidades prohibidas</b></p>	<p>Los funcionarios o servidores públicos incurren en responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones graves o muy graves, relacionadas a realizar actos persiguiendo un fin prohibido por ley o reglamento, específicamente por:</p> <p>a) Autorizar, disponer o aprobar la contratación de personas impedidas, incapacitadas o inhabilitadas para contratar con el Estado, en adquisiciones de bienes, servicio u obras, administración o disposición de todo tipo de bienes, y/o, prestaciones de servicios de cualquier naturaleza, generando perjuicio para el Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si generó perjuicio económico o grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.</p> <p>b) Incurrir en fraccionamiento para la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras, con el objeto de modificar el tipo de proceso de selección que corresponda, conforme a lo señalado en la Ley de Contrataciones del Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si generó perjuicio económico o grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.</p> <p>c) Incumplir las disposiciones que prohíben el ejercicio de la facultad de nombramiento o contratación de personal o de acceso a la función pública, en casos de nepotismo. Esta infracción es considerada como muy grave.</p>
<p><b>Artículo 9°- Infracciones por el desempeño funcional negligente o para fines distintos al interés público</b></p>	<p>Los funcionarios o servidores públicos incurren en responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones graves o muy graves, relacionadas a acciones u omisiones que importen negligencia en el desempeño de sus funciones o el uso de estas para fines distintos al interés público, específicamente por:</p> <p>a) Deteriorar o destruir los bienes destinados al cumplimiento de los fines de la entidad, por su uso inapropiado o distinto al interés público, atribuible a la falta de la debida diligencia en su mantenimiento, conservación u oportuna distribución. Esta infracción es considerada como grave. Si los bienes se encontraban destinados a programas, finalidades sociales o salud pública, la infracción es muy grave.</p> <p>b) Convalidar o permitir por inacción, conociendo su carácter ilegal, las infracciones graves o muy graves establecidas en la Ley y especificadas en el presente Reglamento, o, la afectación reiterada a las normas que regulan los sistemas administrativos, cuando se tenga la función de supervisión o vigilancia sobre la actuación del personal a su cargo, siempre que la referida afectación haya generado manifiesto perjuicio para el Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.</p> <p>c) Actuar con negligencia en el gasto público en forma tal que implique la paralización o suspensión de los servicios, obras o operaciones que brinda o que se encuentran a cargo de la entidad. Esta infracción es considerada como grave.</p>
<p><b>Artículo 10°.- Infracciones graves y muy graves establecidas en el</b></p>	<p>Son infracciones graves o muy graves por responsabilidad administrativa funcional, aquellas conductas expresamente calificadas como tales en normas con rango de ley o decreto supremo, siempre que no tengan carácter laboral</p>

ordenamiento jurídico administrativo	
<b>Artículo 11°.- Infracciones leves por responsabilidad administrativa funcional</b>	Los funcionarios o servidores públicos incurren en responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones leves por las trasgresiones del ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, que no sean constitutivas de las infracciones graves o muy graves especificadas en el presente Reglamento.

La Ley deja sin efecto el artículo 216 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, respecto a la suspensión de la ejecución del acto administrativo, al disponer que: *“Solo por disposición judicial expresa se pueden suspender, modificar o eliminar los efectos de las sanciones por responsabilidad administrativa funcional. En caso la disposición judicial expresa recaiga sobre procedimientos en trámite, aquella determinará su suspensión o la corrección de los actos a que hubiera lugar. En cualquier caso, la suspensión del procedimiento por decisión judicial expresa acarrea la suspensión de los plazos del procedimiento y los plazos de prescripción.”*

En cuanto a la escala de sanciones, ha sido establecida como sigue:

- a) Infracción grave: suspensión temporal en el ejercicio de las funciones, no menor de treinta (30) días calendario y hasta trescientos sesenta (360) días calendario o inhabilitación para el ejercicio de la función pública, no menor de uno (1) ni mayor de dos (2) años.
- b) Infracción muy grave: inhabilitación para el ejercicio de la función pública, no menor de dos (2) ni mayor de cinco (5) años.

La consideración de la reiterancia o reincidencia, constituye otra novedad en el procedimiento sancionador, estableciéndose que *“La infracción será calificada a un nivel superior de gravedad y/o podrá ser sancionada hasta el límite superior de la escala correspondiente, cuando el administrado tenga antecedentes no rehabilitados de sanciones impuestas por responsabilidad administrativa funcional por infracciones de igual o mayor gravedad que la nueva infracción que es materia del procedimiento sancionador.*

*En caso el administrado tenga antecedentes de sanciones por infracciones de menor gravedad no rehabilitados, dicha circunstancia no incrementará el nivel de gravedad en la calificación de la infracción, pero será tomada en cuenta para la graduación de la sanción correspondiente, conforme al artículo 48° de la Ley.*

*Se consideran como antecedentes del administrado, las sanciones firmes o consentidas que se hubieran impuesto en los tres (3) años anteriores a la fecha en que se inició el procedimiento administrativo.”*

Al respecto, debemos señalar que la rehabilitación está contemplada en el régimen del Decreto Legislativo N° 276; sin embargo, para que se dé la rehabilitación, el trabajador debe haber sido evaluado favorablemente por la entidad. En vista que desde el año 1993 no se ha dado evaluación alguna, ningún servidor procesado y sancionado ha logrado su rehabilitación, hecho que constituye un abuso y que, de acuerdo al reglamento que comentamos, significaría una desventaja para el servidor.

El procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional tiene las siguientes etapas:

- **Primera instancia**

- La Fase Instructiva: A cargo del Órgano Instructor y comprende las actuaciones conducentes a la determinación de la responsabilidad administrativa funcional derivada de los Informes.

Comprende, las actuaciones previas, el inicio del procedimiento sancionador y su desarrollo, culminando con la emisión del pronunciamiento sobre la existencia o inexistencia de infracción por responsabilidad administrativa funcional, en que se propone la imposición de sanción y remite el correspondiente proyecto de resolución, o, se dispone el archivo del procedimiento, según corresponda. En caso la referida notificación deba efectuarse a dos (2) o más administrados, el procedimiento sancionador se entenderá iniciado desde la última notificación.

La Fase Instructiva tendrá una duración de hasta ciento ochenta (180) días hábiles, pudiendo ser prorrogada por sesenta (60) días hábiles adicionales, a criterio del Órgano Instructor. La decisión de prórroga es comunicada al administrado.

- Fase Sancionadora.- A cargo del Órgano Sancionador y comprende desde la recepción del pronunciamiento del Órgano Instructor que propone la imposición de sanción, hasta la emisión de la resolución que decide sobre la imposición de sanción o que la declara no ha lugar, disponiendo, en este último caso, el archivo del procedimiento. La Fase

Sancionadora tendrá una duración de hasta treinta (30) días hábiles.

- **Segunda instancia**

Está a cargo del Tribunal y comprende la resolución de los recursos de apelación, lo que pone término al procedimiento sancionador en la vía administrativa. Los recursos de apelación contra las resoluciones que imponen sanción son resueltos por el Tribunal dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de haber declarado que el expediente está listo para resolver.

En cuanto a la prescripción, la facultad para sancionar por responsabilidad administrativa funcional derivada de los Informes, prescribe a los cuatro (4) años contados a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

La prescripción puede ser alegada por los administrados en vía de defensa, para lo cual, las instancias competentes resolverán inmediatamente sin abrir prueba, o pedir alguna actuación adicional a la mera constatación de los plazos vencidos.

Como ya se indicó, el procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional no puede durar más de dos (02) años, contados desde su inicio. El cumplimiento de dicho plazo determina la conclusión del procedimiento sancionador, respecto de las personas procesadas, debiendo ser alegado en vía de defensa y resuelto inmediatamente por las instancias competentes a partir de la mera constatación del plazo cumplido.

Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas es el órgano colegiado encargado de conocer y resolver en última instancia administrativa los recursos de apelación contra las resoluciones emitidas por el Órgano Sancionador. Posee independencia técnica y funcional en las materias de su competencia y autonomía en sus decisiones.

Los pronunciamientos que así se determinen expresamente por Sala Plena constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para la determinación de responsabilidad administrativa funcional, debiendo ser publicados en el Diario Oficial El Peruano.

Las autoridades de las entidades están obligadas, bajo responsabilidad a adoptar las medidas necesarias para la ejecución, en el plazo de cinco (5) días hábiles, de las resoluciones que imponen sanciones emitidas por el Órgano Sancionador o el Tribunal, cuando queden firmes o causen estado, no estando condicionadas a la ejecución o adopción de ninguna medida complementaria o accesorio, debiendo, cuando corresponda, la entidad a la que pertenece el funcionario o servidor público.

Como puede apreciarse, la entidad no tiene participación alguna en el procedimiento sancionador, salvo la obligación de proporcionar toda la información que le sea requerida por la Contraloría y, asimismo, debe ejecutar las resoluciones de sanción sin injerencia de ninguna clase. Entendemos que esta medida pudiera haber sido adoptada en vista de la forma en que se llevan a cabo los procesos administrativos disciplinarios en las entidades, caracterizada por inacción

para sancionar o por la imposición de sanciones leves, mientras que los actos de corrupción son cada vez más frecuentes y graves.

## C. Fortalezas y debilidades del Sistema

### c1) Fortalezas

Las atribuciones y competencias asignadas a la Contraloría General de la República por la Constitución Política de 1993 y por la Ley N° 27785, lo que le permite ejercer la supervisión de la correcta y transparente utilización de los recursos públicos, previniendo y detectando los actos irregulares y/o ilícitos penales, en una permanente lucha contra la corrupción.

La autonomía de la Contraloría General de la República, permite que esta ejerza sus acciones con total independencia, contando para el efecto con órganos descentralizados en cada una de las dependencias públicas de todo el país.

La posibilidad de ejercer tanto el control interno como el control posterior en el ámbito nacional, hace posible examinar todas las acciones de funcionarios y servidores relacionados con el manejo de recursos públicos, sean estos en dinero o en especie.

La vigencia de una vasta normatividad relacionada con el ejercicio del control, de prohibiciones expresas a funcionarios y servidores y de lucha contra la corrupción, así como la potestad de la Contraloría para emitir normas



administrativas ordenadoras de su quehacer, ofrecen un importante sustento de legalidad a las acciones de control y a las medidas sancionatorias que decida asumir dicha entidad.

En el aspecto preventivo, debe resaltarse el hecho que la Contraloría tiene la potestad de supervisar la transparencia en la utilización de los bienes y recursos públicos y en el ejercicio de la función pública. La transparencia en la gestión pública, ocupa un lugar importante en la auditoría gubernamental como criterio de evaluación.

## c2) **Debilidades**

Como ya hemos indicado al glosar el marco normativo del Sistema Nacional de Control, el principal punto débil del mismo lo constituye el hecho que sea el Poder Ejecutivo el que propone al Contralor, el que finalmente será nombrado por el Poder Legislativo.

Cuando el año 1929, se creó la Contraloría General de la República, por Ley N° 6784, esta estaba integrada por las Direcciones del Tesoro, Contabilidad y Crédito Público, es decir, se encontraba bajo la autoridad de una dependencia del Poder Ejecutivo y, por lo tanto no gozaba de la autonomía e independencia necesarias y, asimismo, sus funciones comprendían acciones de vigilancia, sin capacidad para proponer y, menos imponer sanciones. En ese sentido, el Artículo 8°, en materia de sanciones, limitaba las atribuciones de la Contraloría General a “...solicitar la suspensión y la remoción de los funcionarios o empleados que no cumplan con las disposiciones vigentes de la ley de presupuesto o resoluciones sobre ejecución del mismo.”

Considerando la dependencia de la Contraloría de un órgano ministerial, involucraba que el contralor era nombrado por el Ministro, probablemente a propuesta de un funcionario de menor rango.

La Constitución Política de 1933, estableció en su Artículo 10 la creación de “*Un Departamento especial, cuyo funcionario estará sujeto a la 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.” (Subrayado es nuestro)*

El Decreto Ley N° 19039, Ley a la que nos hemos referido, estableció en su artículo 14º que el Contralor General de la República es el funcionario Superior de Control y no está sujeto a mandato imperativo de ninguna autoridad. Sin embargo, seguidamente, el mismo artículo expresa que el Poder Ejecutivo propone una terna y que dicho funcionario será nombrado por el Poder Legislativo, otorgándole la categoría de Ministro de Estado, dispositivo que acentuó la dependencia al Poder Ejecutivo.

El Decreto Ley N° 21486, del 11 de mayo de 1976, (ya derogado), dispuso en su Artículo 14. Que *“El Contralor General de la República es el funcionario Superior de Control y no está sujeto a mandato imperativo de ninguna autoridad. Será nombrado por el Legislativo, sobre la base de una terna propuesta por el Ejecutivo, por un período de siete años, renovable por una vez y prestará juramento ante la Corte Suprema de la República. Tiene categoría de Ministro de Estado, con voz en el Consejo de Ministros, goza de las prerrogativas y preeminencias correspondientes”*

La Constitución de 1979, establecía en su Artículo 146, *“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.”*  
(subrayado nuestro)

Finalmente, la Constitución de 1993, en su Artículo 82°, señala que “*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 es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.”* (subrayado nuestro)

De todo lo glosado, se deduce que la función contralora está supeditada a la autoridad de un funcionario propuesto por el poder político. Obsérvese, asimismo que si de acuerdo al Decreto Ley N° 21486 se presentaba una terna para la elección del Contralor, en la Constitución de 1979, era el Presidente de la República quien proponía al contralor, con un solo candidato y no una terna.

En la Constitución de 1993 se mantiene la propuesta de un solo candidato, pero ya no se menciona al Presidente de la República, sino al Poder Ejecutivo que, en la práctica, viene a ser lo mismo.

Una segunda debilidad del Sistema Nacional de Control, lo constituye la ubicación del Órgano de Control Institucional al interior de las entidades públicas.

Los Órganos de Control Institucional están encargados de realizar el control interno posterior de acuerdo a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, al interior de las entidades en la que se encuentran ubicados.

El Artículo 9º de la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las entidades del Estado, del 18 de abril de 2006, regula la actuación del Órgano de Control Institucional estableciendo que:

- a) *“Efectúa control preventivo sin carácter vinculante, con el propósito de optimizar la supervisión y mejora de los procesos, prácticas e instrumentos de control interno, sin que ello genere prejuizgamiento u opinión que comprometa el ejercicio de su función, vía control posterior.*
- b) *Actúa de oficio, cuando en los actos y operaciones de la entidad, se adviertan indicios razonables de ilegalidad, de omisión o de incumplimiento, informando al Titular de la entidad para que adopte las medidas correctivas pertinentes.*

- c) *Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativa interna aplicables a la entidad, por parte de las unidades orgánicas y personal de ésta.”*

Asimismo, la Tercera Disposición Transitoria, Complementaria y Final, define al Órgano de Control Institucional como la “Unidad orgánica especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental en la entidad, de conformidad con lo señalado en los artículos 7º y 17º de la Ley N° 27785.”

## **2.2.4. El control**

### **A. Concepto**

La Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, Normas de Control Interno, del 30 de octubre de 2006, define las Normas de Control Interno, como “...*lineamientos, criterios, métodos y disposiciones para la aplicación y regulación del control interno en las principales áreas de la actividad administrativa u operativa de las entidades, incluidas las relativas a la gestión financiera, logística, de personal, de obras, de sistemas de información y de valores éticos, entre otras. Se dictan con el propósito de promover una administración adecuada de los recursos públicos en las entidades del Estado*”, refiriéndose al control interno como “...*un instrumento de gestión que se utiliza para proporcionar una garantía razonable del cumplimiento de los objetivos establecidos por el titular o funcionario designado.*”

La Ley N° 28716, define el control interno como el “*Concepto fundamental de la administración y control, aplicable en las entidades del Estado para describir las acciones que corresponde*

*adoptar a sus titulares y funcionarios para preservar, evaluar y monitorear las operaciones y la calidad de los servicios.”*

Ambas definiciones aluden al accionar al interior de las entidades públicas, siendo responsables de la implementación de las medidas correspondientes, los respectivos titulares. El control interno se concibe, así, como un proceso permanente que, si bien es cierto, tal como se ha señalado, es responsabilidad del titular, involucra a todos los funcionarios y servidores, constituyendo cada uno de estos un “tramo de Control”.

La Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, concibe al control interno como “...un proceso integral efectuado por el titular, funcionarios y servidores de una entidad, diseñado para enfrentar a los riesgos y para dar seguridad razonable...”

Un concepto importante en el control interno es el de riesgo, cuya minimización debe ser la constante preocupación de las entidades, asunto del que nos ocupamos más adelante.

## **B. Tipos de control**

La NAGU 1.60 CONTROL DE CALIDAD, establece que “Los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control y las Sociedades de auditoría designadas, que ejecuten auditoría gubernamental de acuerdo con estas normas, deben establecer y mantener un adecuado sistema de control de calidad que permita ofrecer seguridad razonable que la Auditoría se ejecuta en concordancia con las Normas de Auditoría Gubernamental, el Manual de Auditoría Gubernamental y las Guías de Auditoría.”

De ello, se concluye que los dos grandes tipos de auditoría son el Control Interno, a cargo de los Órganos de Control Institucional y el Control Externo a cargo de las Sociedades de Auditoría designadas por la Contraloría General de la República.

#### **a) Control interno**

Su finalidad es evaluar la efectividad de los registros contables y/o demás mecanismos o procedimientos que posee una entidad con la intención de prever alteraciones en los mismos, de modo que se hagan más confiables y seguros y prevenir riesgos de irregularidades motivadas por un deficiente control interno.

##### **a.1) Funciones del control interno**

Según VILCHES (2008), la labor de auditoría es realizada por auditores internos, quienes revisan los sistemas de información para determinar si estos han sido diseñados e implementados adecuadamente o si se necesita implementarles mejoras o desarrollar nuevos sistemas para optimizar la calidad de los controles.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores- INTOSAI, señala en las "Directrices para las normas de control interno", como objetivos del control interno:

- a) *“Promover las operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces así como los productos y servicios con calidad, de acuerdo con la misión de la institución*



- b) *Preservar los recursos frente a cualquier pérdida por despilfarro, abuso, mala gestión, error y fraude*
- c) *Respetar las leyes, reglamentaciones y directivas de la Dirección, y*
- d) *Elaborar y mantener datos financieros y de gestión fiables presentados correcta y oportunamente en los informes.”*

Puede observarse que son cuatro los aspectos fundamentales a los cuales se orienta el control Interno: la garantía de la calidad de los bienes y servicios; el uso racional de los recursos; el respecto a la legalidad y la transparencia.

El mismo dispositivo, define las Normas de Control Interno, como los “...*lineamientos, criterios, métodos y disposiciones para la aplicación y regulación del control interno en las principales áreas de la actividad administrativa u operativa de las entidades, incluidas las relativas a la gestión financiera, logística, de personal, de obras, de sistemas de información y de valores éticos, entre otras. Se dictan con el propósito de promover una administración adecuada de los recursos públicos en las entidades del Estado.*”

## **a.2) Objetivos del control interno**

De acuerdo a la Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, son objetivos de las Normas de Control Interno:

- a) *“Servir de marco de referencia en materia de control interno para la emisión de la respectiva normativa institucional, así como para la regulación de los*

*procedimientos administrativos y operativos derivados de la misma.*

- b) *Orientar la formulación de normas específicas para el funcionamiento de los procesos de gestión e información gerencial en las entidades.*
- c) *Orientar y unificar la aplicación del control interno en las entidades.”*

Asimismo, establece como objetivos gerenciales del control interno:

- a) *“Promover la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como la calidad de los servicios públicos que presta.*
- b) *Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como, en general, contra todo hecho irregular o situación perjudicial que pudiera afectarlos.*
- c) *Cumplir la normatividad aplicable a la entidad y a sus operaciones.*
- d) *Garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información.*
- e) *Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales.”*
- f) *Promover el cumplimiento de los funcionarios o servidores públicos de rendir cuentas por los fondos y bienes públicos a su cargo o por una misión u objetivo encargado y aceptado.”*

### **a.3) Componentes del control interno:**

- a) *“El ambiente de control, entendido como el entorno organizacional favorable al ejercicio de prácticas,*

- valores, conductas y reglas apropiadas para el funcionamiento del control interno y una gestión escrupulosa*
- b) *La evaluación de riesgos, que deben identificar, analizar y administrar los factores o eventos que puedan afectar adversamente el cumplimiento de los fines, metas, objetivos, actividades y operaciones institucionales*
  - c) *Las actividades de control gerencial, que son las políticas y procedimientos de control que imparte el titular o funcionario que se designe, gerencia y los niveles ejecutivos competentes, en relación con las funciones asignadas al personal, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la entidad*
  - d) *Las actividades de prevención y monitoreo, referidas a las acciones que deben ser adoptadas en el desempeño de las funciones asignadas, con el fin de cuidar y asegurar respectivamente, su idoneidad y calidad para la consecución de los objetivos del control interno*
  - e) *Los sistemas de información y comunicación, a través de los cuales el registro, procesamiento, integración y divulgación de la información, con bases de datos y soluciones informáticas accesibles y modernas, sirva efectivamente para dotar de confiabilidad, transparencia y eficiencia a los procesos de gestión y control interno institucional*
  - f) *El seguimiento de resultados, consistente en la revisión y verificación actualizadas sobre la atención y logros de las medidas de control interno implantadas, incluyendo la implementación de las*

*recomendaciones formuladas en sus informes por los órganos del SNC*

- g) *Los compromisos de mejoramiento, por cuyo mérito los órganos y personal de la administración institucional efectúan autoevaluaciones para el mejor desarrollo del control interno e informan sobre cualquier desviación deficiencia susceptible de corrección, obligándose a dar cumplimiento a las disposiciones o recomendaciones que se formulen para la mejora u optimización de sus labores.”*

#### **a.4) Organización del control interno**

El control interno se rige por tres principios fundamentales, todos los cuales deben ser practicados por los responsables de la gestión de las entidades y, al mismo tiempo, transmitirlos a todos sus miembros para que estos los interioricen y hagan parte de su comportamiento laboral habitual. Estos principios, son:

- *“Autocontrol, en cuya virtud todo funcionario y servidor del Estado debe controlar su trabajo, detectar deficiencias o desviaciones y efectuar correctivos para el mejoramiento de sus labores y el logro de los resultados esperados;*
- *Autorregulación, como la capacidad institucional para desarrollar las disposiciones, métodos y procedimientos que le permitan cautelar, realizar y asegurar la eficacia, eficiencia, transparencia y legalidad en los resultados de sus procesos, actividades u operaciones; y*
- *Autogestión, por la cual compete a cada entidad conducir, planificar, ejecutar, coordinar y evaluar las*

*funciones a su cargo con sujeción a la normativa aplicable y objetivos previstos para su cumplimiento.”*

La concepción y organización del control interno tiene su base teórica en el enfoque de sistemas, de allí que su diseño y establecimiento abarca toda la estructura y funciones de la entidad, previéndose niveles de control estratégico, operativo y de evaluación.

En ese sentido, el control interno se organiza con base en los siguientes cinco componentes:

- Ambiente de control
- Evaluación de riesgos
- Actividades de control gerencial
- Información y comunicación
- Supervisión, que agrupa a las actividades de prevención y monitoreo, seguimiento de resultados y compromisos de mejoramiento.

#### **b) Control externo**

La auditoría externa consiste en servicios de auditoría profesional llevados a cabo por sociedades de auditoría, que evalúan los estados financieros de las entidades o proyectos, contribuyendo con sus conclusiones y recomendaciones a mejorar los sistemas contables y de control interno financiero existentes.

La Contraloría General de la República, selecciona dichas sociedades mediante concurso de méritos, estando obligadas aquellas que obtengan la designación a cumplir con las

normas de auditoría gubernamental-NAGU en el desarrollo de su trabajo.

Además de los tipos de auditoría interna y externa, según el Manual de Auditoría Gubernamental-MAGU, la auditoría, de acuerdo a su naturaleza, puede ser:

- a) **Auditoría financiera.**- En una auditoría financiera el auditor proporciona un nivel alto de certidumbre (satisfacción obtenida sobre la confiabilidad de las aseveraciones efectuadas por la administración que van a ser utilizadas por terceros), en cuanto a la ausencia de errores importantes en la información examinada. Esto se manifiesta de modo positivo en el dictamen bajo la expresión de una razonable certidumbre. La auditoría de estados financieros tiene por objetivo determinar si los estados financieros del ente auditado presentan razonablemente su situación financiera, los resultados de sus operaciones y sus flujos de efectivo, de acuerdo con principios de contabilidad generalmente aceptados, de cuyo resultado se emite el correspondiente dictamen.

La auditoría de asuntos financieros en particular se aplica a programas, actividades o segmentos, con el propósito de determinar si estos se presentan de acuerdo con criterios establecidos o declarados expresamente.

- b) **Auditoría de gestión.**- En este tipo de examen de alcance amplio el auditor identifica situaciones o circunstancias significativas que inciden en la gestión de la entidad o programa bajo examen y pueden motivar oportunidades de mejoras en términos de efectividad, eficiencia y economía, así como el control gerencial de la entidad.

Es un examen objetivo, sistemático y profesional de evidencias, realizado con el fin de proporcionar una evaluación independiente sobre el desempeño (rendimiento) de una entidad, programa o actividad gubernamental, orientada a mejorar la efectividad, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos, para facilitar la toma de decisiones por quienes son responsables de adoptar acciones correctivas y, mejorar la responsabilidad ante el público.

La auditoría de gestión puede tener, entre otros, objetivos:

- Determinar si están lográndose los resultados o beneficios previstos por la normativa, por la propia entidad, el programa o actividad pertinente.
- Establecer si la entidad adquiere, protege y utiliza sus recursos de manera eficiente y económica.
- Comprobar si la entidad, programa o actividad ha cumplido con las leyes y reglamentos aplicables en materia de efectividad, eficiencia o economía.
- Determinar si los controles gerenciales implementados en la entidad o programa son efectivos y aseguran el desarrollo eficiente de las actividades y operaciones.

- c) **Examen especial.**- Puede incluir una combinación de objetivos financieros y operativos o, restringirse a sólo uno de ellos, dentro de una área limitada o asunto específico de las operaciones. Tiene como propósito verificar el manejo de los recursos presupuestarios de un período dado, así como el cumplimiento de los dispositivos legales aplicables.

También se efectúan exámenes especiales para investigar denuncias de diversa índole, ejercer control, sobre las

donaciones, procesos licitatorios, el endeudamiento público y los controles de gestión gubernamental.

Comprende la revisión y análisis de una parte de las operaciones o transacciones, efectuadas con posterioridad a su ejecución, con el objeto de verificar aspectos presupuestales o de gestión, el cumplimiento de los dispositivos legales y reglamentarios aplicables y elaborar el correspondiente informe que incluya observaciones, conclusiones y recomendaciones. El Examen Especial puede incluir una combinación de objetivos financieros y operativos o, restringirse a sólo uno de ellos, dentro de un área limitada o asunto específico de las operaciones.

Asimismo, se efectúan exámenes especiales para investigar denuncias de diversa índole y ejercer el control de las donaciones recibidas, así como de los procesos licitatorios, del endeudamiento público y cumplimiento de contratos de gestión gubernamental, entre otros. El Examen Especial se sustenta en métodos, procedimientos y técnicas de auditoría y se adecuan a las políticas y normas de auditoría gubernamental.

El Examen Especial sigue las mismas fases que la práctica de una auditoría de gestión:

- a) Planeamiento.
- b) Ejecución.
- c) Informe.

### **C. El Órgano de Control Institucional**

Por Resolución de Contraloría N° 459-2008-CG, del 28 de octubre de 2008, la Contraloría General de la República aprobó el Reglamento de los Órganos de Control Institucional, que regula la



actuación de los Órganos de Control Institucional (OCI) en las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, la vinculación de dependencia administrativa y funcional de dichos órganos y de su Jefe con la Contraloría General de la República, sus funciones, obligaciones y atribuciones, así como las obligaciones de los Titulares de las entidades, respecto del OCI.

El Reglamento establece que son responsables del control gubernamental en la entidad:

1. “El Titular, los servidores y funcionarios de la entidad, responsables de la implantación y funcionamiento del control interno, así como de su confiabilidad, conforme a la Ley de Control Interno de las Entidades del Estado y la Ley.
2. El Jefe del Órgano de Control Institucional, quien tiene a su cargo el ejercicio del control interno posterior, así como el externo que ejerce por encargo de la Contraloría General de la República.”

Se precisa que el OCI constituye la unidad especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental en la entidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley, con la finalidad de promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la entidad, cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones, así como el logro de sus resultados, mediante la ejecución de labores de control.

Según la norma *“Para fines exclusivos de un desempeño independiente del control gubernamental, el OCI se ubica en el mayor nivel jerárquico de la estructura de la entidad”,* dependiendo funcionalmente de la Contraloría General, pero debiendo informar *“...directamente al Titular de la entidad*

*sobre los requerimientos y resultados de las labores de control inherentes a su ámbito de competencia”.*

No obstante, el Jefe del OCI es designado o separado por la Contraloría General, dependiendo funcional y administrativamente de esta.

El Reglamento impone obligaciones al titular de la entidad, como son:

- a) *“Implantar e implementar una unidad orgánica denominada “Órgano de Control Institucional”.*
- b) *Ubicar al OCI en el mayor nivel jerárquico de la estructura de la entidad.*
- c) *Aprobar cuando corresponda y de acuerdo a las disposiciones vigentes, la estructura orgánica propuesta por el Jefe del OCI en coordinación con la Contraloría General, así como, con opinión de la Contraloría General en caso de variación, de acuerdo a la normativa aplicable.*
- d) *Adecuar las disposiciones referentes a las funciones del OCI previstas en el Reglamento de Organización y Funciones de la entidad, a las disposiciones contenidas en el presente Reglamento.*
- e) *Aprobar la clasificación y número de los cargos asignados al Órgano de Control Institucional, en coordinación con la Contraloría General, en caso de variación, de acuerdo a la normativa aplicable.*
- f) *Cautelar y garantizar la apropiada asignación de los recursos humanos, económicos y logísticos necesarios para el cumplimiento de las funciones del OCI. En el caso del personal, necesariamente se deberá cumplir con el perfil profesional elaborado por el Jefe del OCI.*

- g) *Asegurar que el OCI cuente con presupuesto anual y capacidad operativa para el cumplimiento de sus funciones.*
- h) *Coberturar las plazas del Cuadro para Asignación de Personal.*
- i) *Garantizar que los servidores y funcionarios de la entidad proporcionen la información requerida por el OCI, en forma oportuna, para el cumplimiento de sus funciones.*
- j) *Velar por que el OCI tenga la autonomía técnica y funcional que le permita cumplir sus funciones sin interferencias ni limitaciones.*
- k) *Asegurar que el personal del OCI participe en eventos de capacitación.*
- l) *Informar a la Contraloría General los casos de fallecimiento o renuncia del Jefe del OCI, cuando éstos tengan dependencia laboral o contractual con la entidad, a efectos de las acciones que correspondan.*
- m) *Otras que establezca la Contraloría General.”*

El Reglamento asigna como funciones al OCI:

- a) *“Ejercer el control interno posterior a los actos y operaciones de la entidad sobre la base de los lineamientos y cumplimiento del Plan Anual de Control a que se refiere el artículo 7 de la Ley, así como el control externo a que se refiere el artículo 8 de la Ley, por encargo de la Contraloría General.*
- b) *Efectuar auditorías a los estados financieros y presupuestarios de la entidad, así como a la gestión de la misma, de conformidad con los lineamientos que emita la Contraloría General.*
- c) *Ejecutar las labores de control a los actos y operaciones de la entidad que disponga la Contraloría General.*

*Cuando estas labores de control sean requeridas por el Titular de la entidad y tengan el carácter de no programadas, su ejecución se efectuará de conformidad con los lineamientos que emita la Contraloría General.*

- d) *Ejercer el control preventivo en la entidad dentro del marco de lo establecido en las disposiciones emitidas por la Contraloría General, con el propósito de contribuir a la mejora de la gestión, sin que ello comprometa el ejercicio del control posterior.*
- e) *Remitir los Informes resultantes de sus labores de control tanto a la Contraloría General como al Titular de la entidad y del sector, cuando corresponda, conforme a las disposiciones sobre la materia.*
- f) *Actuar de oficio cuando en los actos y operaciones de la entidad se adviertan indicios razonables de ilegalidad, de omisión o de incumplimiento, informando al Titular de la entidad para que se adopten las medidas correctivas pertinentes.*
- g) *Orientar, recibir, derivar y/o atender las denuncias que formulen los servidores, funcionarios públicos y ciudadanía en general, otorgándole el trámite que corresponda a su mérito, de conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Atención de Denuncias y las que establezca la Contraloría General sobre la materia.*
- h) *Formular, ejecutar y evaluar el Plan Anual de Control aprobado por la Contraloría General, de acuerdo a los lineamientos y disposiciones emitidas para el efecto.*
- i) *Efectuar el seguimiento de las medidas correctivas que implemente la entidad como resultado de las labores de control, comprobando y calificando su materialización efectiva, conforme a las disposiciones de la materia.*

- j) *Apoyar a las Comisiones que designe la Contraloría General para la ejecución de las labores de control en el ámbito de la entidad.*
- k) *Asimismo, el Jefe del OCI y el personal de dicho Órgano colaborarán, por disposición de la Contraloría General, en otras labores de control, por razones operativas o de especialidad.*
- l) *Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativa interna aplicables a la entidad por parte de las unidades orgánicas y personal de ésta.*
- m) *Formular y proponer a la entidad, el presupuesto anual del OCI para su aprobación correspondiente.*
- n) *Cumplir diligente y oportunamente con los encargos y requerimientos que le formule la Contraloría General.*
- o) *Cautelar que la publicidad de los Informes resultantes de sus acciones de control se realice de conformidad con las disposiciones de la materia.*
- p) *Cautelar que cualquier modificación del Cuadro para Asignación de Personal, así como de la parte correspondiente del Reglamento de Organización y Funciones, relativos al OCI se realice de conformidad con las disposiciones de la materia.*
- q) *Promover la capacitación permanente del personal que conforma el OCI, incluida la Jefatura, a través de la Escuela Nacional de Control de la Contraloría General o de cualquier otra Institución universitaria o de nivel superior con reconocimiento oficial en temas vinculados con el control gubernamental, la Administración Pública y aquellas materias afines a la gestión de las organizaciones.*
- r) *Mantener ordenados, custodiados y a disposición de la Contraloría General durante diez (10) años los informes*

*de control, papeles de trabajo, denuncias recibidas y los documentos relativos a la actividad funcional de los OCI, luego de los cuales quedan sujetos a las normas de archivo vigentes para el sector público. El Jefe del OCI adoptará las medidas pertinentes para la cautela y custodia del acervo documental.*

- s) *Cautelar que el personal del OCI dé cumplimiento a las normas y principios que rigen la conducta, impedimentos, incompatibilidades y prohibiciones de los funcionarios y servidores públicos, de acuerdo a las disposiciones de la materia.*
- t) *Mantener en reserva la información clasificada obtenida en el ejercicio de sus actividades.*
- u) *Otras que establezca la Contraloría General.”*

#### **2.2.5. Evaluación de riesgos en la Administración Pública**

El riesgo es definido por la Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG como “...*la posibilidad de que un evento ocurra y afecte de manera adversa el logro de los objetivos de la entidad, impidiendo la creación de valor o erosionando el valor existente. El riesgo combina la probabilidad de que ocurra un evento negativo con cuánto daño causaría (impacto)*”

Ante el riesgo, según lo prescribe a aludida Resolución, la entidad debe efectuar la planeación de la administración de riesgo, como un proceso continuo, que comprende estrategias de gestión, procesos e implementación, estableciendo objetivos y metas, y asignando responsabilidades para áreas específicas.

Es preciso que la entidad realice una tipificación de todos los riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos atribuibles a factores

externos o internos. Entre los factores externos se encuentran los de orden económico, medioambiental, político, social y tecnológico. Los factores internos comprenden la infraestructura, personal, procesos y tecnología.

Una forma de identificar los riesgos es agrupándolos en categorías de riesgos potenciales, “...mediante la acumulación de los eventos que ocurren en una entidad en los procesos claves (estratégicos y operativos), en las actividades críticas, en las fuentes de información, en los ciclos de vida de diferentes procesos, en juicios de expertos, por contexto, entre otros.” Resulta importante considerar en el proceso de identificación de riesgos tanto la experiencia de la entidad en materia de impactos derivados de hechos pasados como futuros.

Colombia, en su Proyecto “Moralización de la Administración Pública Colombiana”, señala: “El concepto riesgo alude a la posibilidad o probabilidad de que un evento suceda si median condiciones que lo faciliten. Por eso el concepto “Mapa de Riesgos” invoca un ejercicio mediante el cual dentro de una organización cualquiera del Estado es posible identificar, vislumbrar o precisar áreas, procesos, procedimientos, instancias, estilos de dirección, dentro de los cuales puede actuarse de manera corrupta; esto es, en contra de los principios éticos, atropellando la moral social y el bien común.” (República de Colombia. 2009)

El Juicio de Expertos es aplicable a la identificación de riesgos, pero también en la ejecución de pronósticos y a la toma de decisiones, destacando en este aspecto el método Delphi y la técnica del Grupo Nominal.

Según señala la Resolución en comentario “El análisis o valoración del riesgo le permite a la entidad considerar cómo los riesgos potenciales

*pueden afectar el logro de sus objetivos. Se inicia con un estudio detallado de los temas puntuales sobre riesgos que se hayan decidido evaluar. El propósito es obtener la suficiente información acerca de las situaciones de riesgo para estimar su probabilidad de ocurrencia, tiempo, respuesta y consecuencias.”*

*Añade la citada norma que “La metodología de análisis o valoración del riesgo de una entidad debe normalmente comprender una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas. Las técnicas cualitativas consisten en la evaluación de la prioridad de los riesgos identificados usando como criterios la probabilidad de ocurrencia, el impacto de la materialización de los riesgos sobre los objetivos, además de otros factores tales como la tolerancia al riesgo y costos, entre otros. La administración a menudo usa técnicas cualitativas de valoración cuando los riesgos no son cuantificables o cuando el uso de datos no son verificables. Las técnicas cuantitativas son usadas para analizar numéricamente el efecto de los riesgos identificados en los objetivos. La selección de las técnicas debe reflejar el nivel de precisión requerido y la cultura de la unidad de negocios.”*

Teniendo en cuenta que la evaluación de riesgos guarda estrecha relación con los objetivos, es recomendable establecer métricas de desempeño para determinar en qué medida se están logrando estos, así como el impacto potencial de un riesgo para el logro de un objetivo específico.

Otro aspecto a considerar es la valoración de la correlación positiva de los riesgos, como también la manera cómo estos se combinan e interactúan para crear probabilidades o impactos significativamente diferentes. El hecho que exista un impacto individual bajo, no significa que la correlación positiva de los riesgos no resulte en un impacto alto.



Otro elemento a considerar es la frecuencia de presentación de los riesgos.

La Resolución recomienda que la administración identifique “...*las opciones de respuesta al riesgo considerando la probabilidad y el impacto en relación con la tolerancia al riesgo y su relación costo-beneficio. La consideración del manejo del riesgo y la selección e implementación de una respuesta son parte integral de la administración de los riesgos.*

(...)

*Las respuestas al riesgo son evitar, reducir, compartir y aceptar. Evitar el riesgo implica el prevenir las actividades que los originan. La reducción incluye los métodos y técnicas específicas para lidiar con ellos, identificándolos y proveyendo una acción para la reducción de su probabilidad e impacto. El compartirlo reduce la probabilidad o el impacto mediante la transferencia u otra manera de compartir una parte del riesgo. La aceptación no realiza acción alguna para afectar la probabilidad o el impacto...”*

## **2.2.6. Control holístico**

### **A. Concepto de holística**

Holismo, según la Real Academia Española es la “*Doctrina que propugna la concepción de cada realidad como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen*”. (Real Academia Española. 2014)

El término holística, proviene de la palabra griega *holos*, que significa “todo” o “entero”. La holística, al igual que el enfoque sistémico, considera que la suma de las partes es mayor que el todo, a partir de

lo cual analiza los eventos tomando en cuenta sus múltiples interacciones.

Desde esa perspectiva, esta concepción considera las propiedades de un sistema no pueden estar determinadas ni explicadas como la suma de sus componentes, lo que quiere decir que el sistema completo se comporta de un modo distinto que la suma de sus partes.

Entonces, no puede realizarse el análisis de un sistema considerando solo alguno o algunos de sus componentes, porque al hacerlo se están dejando de lado importantes relaciones y transacciones que afectan a todo el sistema, lo que nos informa de una concepción que hace referencia a contextos y complejidades que entran en relación.

Siendo dinámicos los sistemas, producen nuevas transacciones y relaciones, estableciéndose, gracias a ello, nuevas interrelaciones entre los elementos del sistema.

## **B. Enfoque holístico de la auditoría**

Dice MARQUES DE ALMEIDA (2001) “...*los objetivos y dimensión de la auditoría engloban —en el momento presente— análisis de la estrategia de la empresa, frente al hecho de que el auditor tenga que obtener un conocimiento total del negocio del cliente, de la industria y de toda la economía.*”

Agrega dicho autor que “*La auditoría estratégica abarca el análisis de los factores estratégicos internos y externos, incluyendo la problemática de la selección de estrategias, su implantación, evaluación y control.*”

Como hemos podido apreciar, el enfoque de auditoría de la Contraloría General de la República, aborda esa forma de trabajo, reflejándose ello en las normas administrativas emitidas por dicha entidad, lo que es explicable porque una auditoría que centra su atención en el cumplimiento de los objetivos, no puede ignorar los planes estratégicos.

El Centro Ejecutivo de Auditoría, coincide con MARQUES DE ALMEIDA, en el sentido que *"El valor de una organización va más allá del análisis financiero y la presentación de informes en la asignación de recursos y toma de decisiones. La capacidad de las organizaciones para comunicar una visión integral y holística de la creación de valor se ha vuelto más importante..."* (Centro Ejecutivo de Auditoría. 2013)

El enfoque holístico comprende la presentación de informes integrados, que hacen posible la conformación de una historia integral sobre el valor de una organización. El informe integrado consiste en un documento conciso que describe cómo una organización planea crear valor en el corto, mediano y largo plazo, enfocándose sobre los seis capitales organizacionales.

VILORIA (2004) afirma que el *"...enfoque holístico en auditoría, ...toma conceptos del holismo, y en este caso se refiere a la capacidad del auditor de buscar una cosmovisión de la organización a la cual le está practicando una auditoría, ya que organización y entorno, funcionan en una suerte de relación activa, multidireccional y vital en la que el entorno influye y es influido por las decisiones de la organización."*

Esta concepción configura la visión sistémica de la organización, en la que el sistema es influido por el entorno e influye, a su vez, sobre él. En el interior del sistema se producen transacciones entre los elementos componentes, existiendo asimismo diversos procesos,

todos los cuales deben ser analizados y evaluados en función de su eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas.

Para MATEUS (2015) el enfoque holístico en auditoría, “...a diferencia del tradicional plantea un análisis más allá del financiero denominado *estratégico con el fin de identificar amenazas y oportunidades internas como externas que albergan a la entidad. Este enfoque holístico a diferencia del integral, se basa en el principio de que la organización no se puede estudiar o analizar de forma separada a sus otras áreas y a el entorno, generando así una respuesta a la necesidad actual de emitir un informe que vaya más allá de lo financiero y que, a su vez, permita tomar decisiones oportunas para hacer frente a la globalización.*”

Agrega MATEUS que “*La auditoría con enfoque holístico, tiene consigo una metodología para su ejecución, la cual consiste en realizar un análisis estratégico de la entidad, mediante algunas técnicas reconocidas mundialmente, como lo son el modelo de las 5 fuerzas de Porter, análisis de factores externos, análisis a través de grupos estratégicos y un análisis financiero.*”

El enfoque holístico permite, en suma afrontar la auditoría tanto desde dentro como de fuera del sistema organizacional, lo cual significa la identificación de fortalezas y debilidades en el primer caso y de oportunidades y amenazas en el segundo, incluyéndose de este modo todos los factores, procesos y actores. Por ejemplo, cuando hablamos de la identificación de riesgos en la auditoría, nos estamos refiriendo a la detección de puntos débiles en el tramo de control y si se detecta que una norma debilita el sistema, se está identificando una amenaza.

En el enfoque holístico suele utilizarse también:

1. El análisis de factores externos y el análisis de grupos estratégicos, que asimismo consisten en identificar las oportunidades y amenazas.
2. Otra metodología es la que utiliza el análisis financiero, que se vale del estudio de indicadores financieros para establecer en términos económicos la posición actual de la organización, tanto internamente como en forma externa.
3. El análisis de cadena de valor y el análisis de factores internos, que permiten conocer las áreas que agregan mayor valor a la entidad, con la finalidad de lograr un mayor conocimiento estratégico de la entidad para emitir una opinión más eficiente para la toma de decisiones.

ARENS y otros (2007) , precisan que *“Cuando se aplica un enfoque de auditoría de sistemas estratégicos, el auditor debe tener un amplio conocimiento de la entidad y su ambiente. Este conocimiento holístico y de alto nivel incluye conocer la industria del cliente y su ambiente reglamentario y operativo, lo cual incluye las relaciones externas, tales como con proveedores, clientes y acreedores. Además, el auditor debe considerar las estrategias empresariales del cliente y los indicadores de medición de factores críticos de éxito relacionados con esas estrategias. Este análisis ayuda al auditor a identificar los riesgos asociados con las estrategias del cliente que pueden afectar, aunque los estados financieros estén declarados de manera correcta. Varias de las facultades necesarias para el enfoque de la auditoría de sistemas estratégicos son similares a aquellas que se necesitan para proporcionar otros tipos de servicios de aseguramiento que pueden dar un valor agregado a la función de la auditoría.”*

## **2.2.7. Gobernabilidad**

### **A. Concepto**

Según DEZEREGA (2010) *“La gobernabilidad implica la capacidad de la comunidad para lograr un equilibrio relativamente estable entre los sistemas político, económico, social, cultural, etc., que permita conducir los asuntos públicos -con transparencia y calidad- en forma relativamente equitativa y armoniosa, eficaz y eficiente, en beneficio del bienestar de todos...”*

ANCIRA (2003), afirma que *“El pensamiento político, desde sus orígenes, se ha desarrollado alrededor de dos concepciones opuestas: la primera, ligada a la esfera ética, tiene como guía la noción de justicia y destaca la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder concentrando su atención en la calidad de la acción gubernamental; la segunda, ligada a la esfera de la eficacia, en donde el ejercicio del poder debe tener la capacidad para alcanzar objetivos al menor costo posible, por lo tanto, en este caso, la gobernabilidad es una propiedad del sistema político. Junto a estas dos acepciones, surge una tercera intermedia, que se ha guiado por el antiguo problema del orden político: la estabilidad. Un sistema político será más gobernable mientras tenga más capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político.”*

Desde ese punto de vista, definir el término gobernabilidad tendría sus dificultades surgidas, precisamente de esas tres orientaciones.

CAMOU (1995), define la gobernabilidad como el *“...estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental.”*

ALCÁNTARA (1995) da la siguiente definición: *“situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de*

*gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste”, concepto que coincide con GARCÍA PALACIOS (2010) respecto a que la gobernabilidad estaría garantizada por un adecuado equilibrio entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno.*

Para PRATS (2013), citado por Mayorga la gobernabilidad comprende tres elementos esenciales:

- a) actores estratégicos,
- b) reglas, procedimientos o fórmulas,
- c) conflictos entre actores estratégicos.

PRATS (2008), señala *“Más allá de su impacto sobre el desarrollo económico, la corrupción tiene fuertes impactos sociales que aún han sido poco estudiados... los poderes del estado están capturados por una elite o existen pautas clientelares que generan ineficiencia y arbitrariedad en la toma de decisiones, se reduce el gasto público efectivo en educación y salud.”*

Según el PNUD (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>), la gobernabilidad son aquellos mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los/as ciudadanos/as y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos, enfrentan sus obligaciones y median sus diferencias.

ESCOBAR FORNOS (1998), por su parte, entiende la gobernabilidad como el *“...manejo adecuado de la democracia de acuerdo a las realidades económicas, sociales y políticas de cada país.*

El mismo autor, sostiene que la gobernabilidad tiene tres dimensiones:

- A. ***“El ejercicio del poder para gobernar.- La conducción del poder genera gobernabilidad cuando:***

- a) *Se tiene capacidad para atender demandas, resolver problemas o enfrentar situaciones inesperadas.*
- b) *Efectividad de sus decisiones para evitar distanciamiento con la sociedad y se pierda su confianza.*
- c) *Las decisiones deben tener la fuerza de modificar el estado de cosas prevalecientes.*
- d) *Coherencia en el tiempo, haciendo las correcciones.*
- e) *Aceptación pasiva o activa (manifestaciones, etc.) de las decisiones por la mayoría o sectores particulares beneficiados.*

**B. Canales e instituciones de participación.**- *Para este tipo de gobernabilidad deben crearse canales e instituciones que mantengan la relación entre gobierno y gobernados, capaces de absorber las protestas, la inconformidad, sin llegar a la violencia. Entre los medios más eficaces tenemos a los partidos políticos y las organizaciones sociales. Por eso el grado de gobernabilidad de un país depende de la fortaleza de sus partidos y organizaciones y su comportamiento eficiente con relación al gobierno y a los gobernados.*

**C. Gobierno sin trabas.**- *Debe evitarse que las diferentes instancias político-administrativas obstaculicen la acción del gobierno. Se presenta cuando diferentes partidos ocupan el poder y se dedican a hacer políticas partidistas y no a resolver los asuntos del país. Puede darse cuando un partido tiene mayoría en la asamblea legislativa y otro controla el ejecutivo.”*

Por otro lado, debemos señalar que el concepto de gobernabilidad ha atravesado por tres momentos:

- 1) Crozier, Hungtinton y Watanuki (1975), plantean el desajuste entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó los 70, así como la necesidad de superar dicha situación. La visión de la crisis del



Estado del Bienestar en los países desarrollados, coincidente con la crisis fiscal de los Estados y el surgimiento de una nueva forma de comprender la economía y la política, condujo a mayor intervención pública en la economía. Bajo ese escenario, la gobernabilidad se conceptualizó como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean estos retos u oportunidades.

- 2) El concepto de gobernabilidad del Estado de Bienestar, se traslada a la designación de la consolidación de las democracias en transición. Esta posición está representada por Guillermo O'Donnell (1979) y Adam Przeworski (1988) quienes definieron gobernabilidad como *“aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político.”*
- 3) El término gobernabilidad es llamado ahora *“governance”* o *“gobernanza”* por las agencias internacionales, como el Banco Mundial y el PNUD. Ambas instituciones, con el término gobernabilidad se refieren a:
  - a) El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados.
  - b) La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones.
  - c) El respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos. (KAUFFMAN, D., KRAAY, A. y LABATÓN-ZOIDO, P. *Aggregation Governance Indicators*. Policy Research Working Paper 2195, 2000. [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg\\_ind.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf))

## B. Factores que afectan la gobernabilidad

El fenómeno de la globalización y los cambios que ha generado, tienen gran influencia en todos los países, pudiendo sentirse con mayor fuerza en los países en vías de desarrollo. Considerando que las democracias en América Latina, son relativamente estables desde hace pocas décadas, temas como democracia, institucionalidad y gobernabilidad, se encuentran aún en proceso de maduración.

Estos factores conducen al establecimiento de Estados débiles, expuestos a riesgos de corrupción y deterioro institucional, lo cual se ha evidenciado en nuestro país con los altos índices de inseguridad ciudadana, acto de corrupción, partidos políticos en crisis, etc.

Los sucesivos gobiernos desde hace décadas no han sabido enfrentar los álgidos problemas sociales y, para empeorar las cosas, han tenido escasa capacidad de manejo de los conflictos sociales, empeorándolos en lugar de encontrar una solución, dado que se privilegian los intereses de las empresas transnacionales y se consideran a las comunidades como compuestas por ciudadanos de segunda clase. En este extremo, tenemos que decir que existen graves fallas de gobernabilidad que han acrecentado los conflictos sociales y estos, a su vez, han empeorado la percepción de la gobernabilidad, puesto que en la opinión pública, el gobierno ha perdido legitimidad.

En ese sentido Dezerega, sostiene que *“La gobernabilidad implica la capacidad de la comunidad para lograr un equilibrio relativamente estable entre los sistemas político, económico, social, cultural, etc., que permita conducir los asuntos públicos -con transparencia y calidad- en forma relativamente equitativa y armoniosa, eficaz y*

*eficiente, en beneficio del bienestar de todos...*” (DEZEREGA [http://www.elprisma.com/apuntes/ciencias\\_politicas/gobernabilidad/](http://www.elprisma.com/apuntes/ciencias_politicas/gobernabilidad/))

A ello, Heredia (2002), agrega: “...*en muchas ocasiones los actuales gobernantes no hayan podido satisfacer las demandas provenientes desde la sociedad porque no cuentan con las herramientas indicadas para hacerlo. De ahí resulta que la consolidación de las democracias se haya visto entorpecida, precisamente, por la falta de gobernabilidad presente en algunos países de América Latina. Estudios como los desarrollados por Dieter Nohlen (1995: 7-27), nos señalan que la falta de eficacia demostrada por determinados gobiernos, ha supuesto una suerte de deslegitimación de los mismos y, con ello, una pérdida de confianza en el sistema democrático. Incluso, en muchas de esas sociedades, la población se ha mostrado proclive a la existencia de gobiernos autoritarios.*”

Desde ese punto de vista, interesa dilucidar si la gobernabilidad es afectada exclusivamente por factores externos o si, por el contrario, son los propios gobiernos los que propician situaciones que afectan a la gobernabilidad.

En nuestra opinión existen dos fuentes de factores que afectan la gobernabilidad. En primer lugar, se encuentran aquellos factores de orden internacional que, de alguna forma, alteran las metas y objetivos gubernamentales provocando la desatención de prioridades sociales, como en el caso de la disminución de las exportaciones por las crisis económicas de los países compradores, o la disminución del precio de los metales de los cuales depende gran parte del Presupuesto Nacional. En segundo lugar, están las acciones del gobierno que emite normas legales que atentan contra los derechos ciudadanos, como en el caso de la llamada “Ley Pulpín” o los TLC y, actualmente el Tratado Transpacífico, que provocan la reacción de amplios sectores sociales

Mientras ello sucede, desde hace décadas, se nota una progresiva pérdida de valores y de respeto a la autoridad, factores que tienen un peso gravitante en la comisión de actos ilícitos, siendo una de sus peores expresiones el fenómeno de la corrupción alentada desde el sector político y que ha acentuado los niveles de corrupción del Poder Judicial, Policía Nacional y Sector Educación.

El Gobierno de Colombia, afirma que *“El Banco Mundial es plenamente consciente de los efectos perjudiciales de la corrupción en la gobernabilidad y el desarrollo y, en consecuencia, considera que debe comprometer todos sus esfuerzos para colaborar con los países en su empeño de luchar contra este flagelo”* (República de Colombia. 2009)

Estimamos que, justamente por ser el sector político el que mayores muestras ha dado de actos de corrupción, este fenómeno resulta mucho más difícil de combatir, resultando por ello estéril todo esfuerzo normativo y legal para lograr resultados positivos.

Esta idea, no pretende, por supuesto, asumir que la lucha está perdida, sino, por el contrario, proponer nuevas y más eficaces alternativas, reforzando el Sistema Nacional de Control, predominando en esta propuesta el control holístico y la prevención de riesgos, haciendo hincapié en el papel que deben cumplir los titulares de los pliegos.

#### **2.2.8. Actos que contravienen los principios éticos de la función pública**

La Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública comprende dos conceptos sustanciales para el cumplimiento de su finalidad: Por un lado está el concepto de función pública definida como *“...toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una*

*persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos” y, por otro, el de Función Pública que según la norma tiene como finalidad “...el Servicio a la Nación, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, y la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos, conforme a lo dispuesto por la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.”*

El Artículo 6º establece que el servidor público actúa de acuerdo a un conjunto de principios vinculados al respeto a la Constitución y al ordenamiento jurídico, el respeto y defensa de los administrados, una actuación caracterizada por la rectitud, honradez y honestidad, el privilegio del interés institucional sobre el interés persona, la eficacia en el servicio y el afán de superación para un desempeño idóneo, la veracidad, lealtad y obediencia hacia todos los miembros de su institución, conducta justa y equitativa y lealtad al Estado de Derecho, principio que no se transmite institucionalmente como norma de conducta a los funcionarios y servidores públicos, bajo el precepto que todo ciudadano está obligado a conocer y respetar la norma una vez que esta ha sido publicada. Si bien ello es así, también se debe considerar que en toda entidad pública o privada, existe la exigencia de desarrollar una cultura organizacional basada en valores.

En opinión de Tanzi (1995), *“Los factores culturales pueden tener una gran importancia a la hora de determinar la medida en la que las decisiones y las relaciones económicas, incluyendo aquellas que se establecen entre responsables públicos e individuos privados, se ven afectados por vínculos personales. En algunas sociedades, puede resultar difícil para los individuos resistirse a las presiones provenientes de personas con quienes mantienen vínculos y que aspiran por ello a recibir un trato preferente. Una vez que se empieza a realizar una distinción basada en estos vínculos, es frecuente que aparezca la corrupción(...) cuanto mayor es la presencia del*

*sector público y más personalizadas las relaciones entre los individuos, mayores oportunidades de corrupción habrá(...) los individuos que comienzan sorteando las normas, van encontrando progresivamente más sencillo, desde una perspectiva moral ó práctica, quebrantarlas, mientras que otros que, en un ambiente diferente, quizá no hubieran sucumbido a la corrupción, comenzarán a imitar a aquellos que la practican”*

La Ley del Código de Ética de la Función Pública, impone una serie de deberes y prohibiciones, disponiendo acciones por parte de la Alta Dirección para el establecimiento de estímulos y sanciones, disponiendo el Artículo 11° que “...*todo servidor público que tenga conocimiento de cualquier acto contrario a lo normado por el presente Código tiene la obligación de informar a la Comisión Permanente de Procesos Administrativos disciplinarios de la entidad afectada, o al órgano que haga sus veces, para la conducción del respectivo proceso, bajo responsabilidad.*”

La emisión de una norma de esta naturaleza, nos informa de la necesidad de frenar los actos ilícitos que se venían produciendo en el país. Sin embargo, la emisión normativa resulta insuficiente, por no decir inútil, para frenar tales comportamientos cuando la corrupción se ha institucionalizado en la administración pública, con el agravante que los más graves actos quedan impunes y, en el mejor de los casos, reciben sanciones benignas.

Frente a ello, creemos que la enunciación de principios, deberes y prohibiciones en el ordenamiento legal son ineficaces porque nuestra cultura ha perdido la noción del verdadero significado de la ética inspirada por los antiguos griegos y los posteriores filósofos, cuyo pensamiento no es asumido por la administración pública, imponiéndose por el contrario el criterio mecanicista del dictado de obligaciones versus sanciones por el incumplimiento.

Según Diego (2006), *“Cuando se discute sobre la importancia de fomentar la ética en el gobierno y en la administración pública normalmente las reacciones en los interlocutores son de dos tipos: por un lado, existe una actitud de rechazo, en ocasiones acompañada de ironía, porque se considera que es de ingenuos pensar que el mundo político, tan infectado por la corrupción, se pueda cambiar; por otro, existe una actitud más sensata, más prudente, la cual considera que la propuesta ética para los gobernantes es un acto de valor, de desafío, incluso puede ser vista como una acción temeraria aunque necesaria.”*

J Longitud Zamora (2002), agrega: *“La ética tiene que ser pensada en su carácter universal y racionalizada en el sentido de que la vida humana cobre su pleno sentido como tal”*, idea complementada por ACUÑA (<http://homosacervii.blogspot.pe/2013/08/las-teorias-eticas-contemporaneas.html>) quien afirma que *“Según una corriente “clásica”, la ética tiene como objeto los actos que el ser humano realiza de modo consciente y libre. No se limita sólo a ver cómo se realizan esos actos, sino que busca emitir un juicio sobre estos, que permite determinar si un acto ha sido éticamente bueno o éticamente malo [ ]. Ello implica establecer una distinción entre lo que sea bueno y lo que sea malo desde el punto de vista ético, y si el bien y el mal éticos coinciden o no con lo que serían el bien y el mal en sí.[ ]”*

Es en ese sentido, que los antiguos griegos concebían la ética como la práctica de la virtud, y sobre ella basaban no solo lo que consideraban la felicidad, siendo también el conocimiento y el uso de la razón.

Retomando los principios de la Ley del Código de Ética de la función Pública, si bien es cierto muchos servidores y funcionarios públicos, así como asistentes judiciales, jueces y fiscales han sido sorprendidos recibiendo dinero de administrados y justiciables, los casos en que se dan

solicitudes de dinero u otro tipo de dádivas es mucho mayor y no son conocidos porque no se denuncian.

Sin embargo, generalmente, son los administrados y justiciables quienes ofrecen beneficios a cambio de lograr una decisión rápida y/o favorable a sus intereses. Una vez que esto se da, al servidor público le resulta más atractivo el solicitar y hasta exigir dádivas.

Hasta aquí, parecería que las faltas a la ética pública se redujeran a un ofrecer y solicitar favores. Sin embargo, el problema es mucho más complejo, pues, tiene que ver con fallas estructurales en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos, con la existencia de distintos regímenes laborales que han creado graves desigualdades en el trato y beneficios derivados de la relación jurídica laboral, además de las deficiencias en la gestión de las entidades públicas llevada a cabo por funcionarios sin conocimiento de la cosa pública, a lo cual se agregan las graves deficiencias en el sistema de control.

### **2.2.9. El fenómeno de la corrupción**

Etimológicamente, la palabra *corrupción* proviene del latín *corrumpere*, que significa alterar, destruir, depravar, sobornar. Aristóteles la consideraba una degeneración de las tres formas de Estado ideales: la Monarquía, la Aristocracia y la República.

Según OSSORIO corromper, significa: “*Sobornar, cohechar. | Dañar, echar a perder. | Pervertir, viciar...*”

La Convención Interamericana contra la Corrupción considera actos de corrupción:

1. “El requerimiento o aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier



objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

2. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
3. La realización, por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
4. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
5. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma, en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo...” (Zegarra, 2001)

Respecto al concepto de corrupción, dice Arjona (2002), *“Las definiciones que se han dado de ‘corrupción’ apelan a diferentes parámetros: - la moral: “la corrupción política es un atentado o transgresión de unas determinadas normas, principios y valores que se consideran importantes para la existencia y mantenimiento de un orden social justo y razonable” (López 1997); - los códigos legales: “la corrupción incluye aquellas maneras de “usar dinero para atender objetivos privados por medios políticos que son criminales o al menos ilegales” (Heidenheimer et al. 1989:11); - la percepción del público: “el concepto [de corrupción] se dará en virtud de la opinión del público” (Gibbons 1989:169); - la racionalidad económica: “podemos concebir la corrupción en términos de un funcionario público que*

*ve su oficio como un negocio (...) cuyo ingreso debe maximizar”, de modo que su ingreso dependerá de “la situación del mercado y de sus talentos para encontrar el punto de ganancia máxima en la curva de demanda del público” (Van Klaveren 1989); - las normas e instituciones transmitidas culturalmente (La Palombara 1994).”*

Como es de verse, el fenómeno de la corrupción tiene que ver, también, con la percepción que de él tengan tanto los funcionarios y servidores públicos como el público, en la que tiene mucho que ver, insistimos, la cultura.

Debido a su importancia y complejidad, la corrupción trata de ser explicada desde el punto vista de diversos modelos:

#### **A. Modelo de la Responsabilidad Individual**

Aportado por el Psicoanálisis, este modelo trata de explicar la motivación de la corrupción como una necesidad potenciada de poseer y controlar cada vez más, siendo el dinero la base principal de la propia seguridad. Analizada con mayor profundidad, en un primer momento la corrupción estaría dirigida fundamentalmente contra el sujeto mismo, quien bajo el engañoso objetivo de facilitarse la vida, se roba a sí mismo cosas a las que tiene derecho. En un segundo momento, la corrupción estará dirigida contra los demás.

## B. Modelo Filosófico-Moral

Si bien es cierto la postmodernidad ha traído beneficios, también aporta una parte negativa, representada por el individualismo que caracteriza al desarrollo de una sociedad cada vez más competitiva.

El incontrolable desarrollo social ha alterado dramáticamente las estructuras no siendo posible identificar un límite definido para esta tendencia de individualización. La participación ha cedido al individualismo, ocasionando el relajamiento de los valores colectivos y a la competencia salvaje para alcanzar posiciones de privilegio.

El apego a los beneficios de los valores individualistas ha trastocado la realidad social porque ya no resulta inmoral pensar sólo en uno mismo. Es en este marco de valores que los actos de corrupción se juzgan desde diversas perspectivas, la mayor parte de las cuales la consideran como un mal necesario y hasta seductor si se tiene la oportunidad de participar en ella.

## C. Modelos Sociológicos

Sostienen que los factores que contribuyen a la génesis de la corrupción, son los bajos ingresos de los agentes públicos, la ausencia de supervisión y de formación profesional, la falla en los controles que dificultan detectar apropiaciones indebidas y el desmesurado e irracional crecimiento de la burocracia gubernamental.

MAX WEBER ([http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber\\_burocracia.pdf](http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf)) señala que la burocracia gubernamental, opera del siguiente modo:

- 1) *“Existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos.*

(...)

- 2) *Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores.*

(...)

- 3) *La administración del cargo moderno se funda en documentos escritos ("archivos") que se conservan en forma original o como proyectos. Existe, así, un personal de subalternos y escribas de toda dase.*

(...)

- 4) *Administrar un cargo, y administrarlo de manera especializada, implica, por lo general, una preparación cabal y experta. Esto se exige cada vez más del ejecutivo moderno y del empleado de las empresas privadas, así como se exige del funcionario público.*

(...)

- 5) *Si el cargo está en pleno desarrollo, la actividad del funcionario requiere toda su capacidad laboral, aparte del hecho de que su jornada obligatoria en el despacho está estrictamente fijada. Normalmente, esto es sólo producto de una prolongada evolución, tanto en los cargos públicos como en los privados.*

(...)

- 6) *La administración del cargo se ajusta a normas generales, más o menos estables, más o menos precisas, y que pueden aprenderse.*

(...)"

Bajo tales mecanismos, teóricamente, la burocracia sería un medio de control de la corrupción y no un producto de ésta. Resulta, entonces, que las permisiones, por pequeñas que sean, crean un campo propicio para la comisión de actos de corrupción, que se van agravando con el tiempo.

Desde una perspectiva institucional, la posibilidad que se produzcan actos corruptos se incrementará si el marco institucional o las normas establecidas por un gobierno no aplican incentivos y medios de cumplimiento obligatorios adecuados para evitar que los funcionarios públicos y los usuarios perciban mayores ventajas en infringir las normas que en cumplirlas.

#### **D. Modelo Económico-Racional de la Corrupción**

Considerando que los actos de corrupción tienen una dinámica de oferta y demanda, llegan a convertirse en relaciones económicas regidas por las leyes del mercado.

Contribuye a la realización de transacciones corruptas la existencia de trabas burocráticas que retrasan las decisiones en la Administración Pública, generando expectativas de una rápida solución a los procedimientos sin importar los medios que se utilicen, predominando en ese sentido el cálculo del costo-beneficio, con lo que el administrado espera un resultado favorable.

En relación a los procedimientos que los administrados promueven ante la Administración Pública con la finalidad de lograr derechos individuales, se trata de acelerar la tramitación, pero cuando el caso tiene que ver con el hecho de dirimir el reconocimiento de derechos entre dos o más particulares, las posibilidades de ofertas de dádivas o sobornos, se incrementan exponencialmente. En este último caso, se tiene, típicamente, un funcionamiento de mercado con una alta demanda frente a una alta oferta, creándose las condiciones para la aparición de conductas ilícitas.

#### **2.2.10. Los casos de corrupción investigados por la Contraloría General de la República**

Según ha informado la Contraloría General de la República a los medios de comunicación, en el primer semestre del 2015, dicha entidad señaló responsabilidades penales, civiles y administrativas en 3783 funcionarios es decir, un promedio de 21 funcionarios por día.

Sin embargo, los casos de responsabilidades identificadas ascienden a 7182, correspondiendo 1303 al tipo penal; 5031 al tipo administrativo y 848 al tipo civil.

Resalta también el hecho que fue necesario emitir 1322 recomendaciones para mejorar la gestión de los titulares de las entidades públicas, lo que significa que no se están tomando en cuenta los riesgos en el control interno.

No obstante, tan alarmantes cifras no reflejan resultados alentadores en cuanto al uso de las facultades sancionadoras, ya que de los 5031 casos de tipo administrativo la Contraloría solo suspendió e inhabilitó hasta por cinco años a 136 funcionarios, encontrándose en proceso únicamente 1811 funcionarios, cifras que distan grandemente del total.

En el ámbito penal, los resultados son muchos más pobres, ya que solo 97 funcionarios han sido condenados por denuncias, de los cuales 85 tienen pena suspendida y 12 condena efectiva. En cuanto a los perjuicios económicos, el Contralor señaló que *“...emitieron 62 carpetas de control a nivel nacional en el primer semestre del 2015, con afectaciones y perjuicios económicos por 175 millones de soles”*, pero que solo en los casos emblemáticos de corrupción auditados en el primer semestre de este año, *“...el monto del perjuicio económico asciende a los 368 millones de nuevos soles, entre ellos, el de los pañales del Ministerio de la Mujer, el “tren fantasma” del gobierno regional de Loreto, entre otros.”*

A fin de ilustrar los resultados de la labor de auditoría en los casos investigados por la Contraloría General de la República, vamos a referirnos al período 2011-2015 y a datos estadísticos proporcionados por dicho órgano de control.

Debemos precisar que, aunque la fecha de las decisiones de la Contraloría corresponden a años posteriores, los hechos se produjeron en el año que los consignamos.

Asimismo, en interés a determinar el enfoque de la Contraloría General de la República en las auditorías realizadas, transcribimos en su totalidad y textualmente algunos de los documentos emitidos y, otros, en una síntesis.

## A. Año 2011

- a) *“Nota de prensa N° 19 - 2014-CG/COM. Contraloría denunció penalmente a funcionarios por otorgar de manera ilegal licencia de uso de agua en acuífero Pampa de Lanchas en Ica.*

*Ilícita actuación genera incremento en la sobre explotación del recurso hídrico en la zona.*

*La Contraloría denunció penalmente a once funcionarios y servidores de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) por presuntamente haber favorecido indebidamente a una empresa en los trámites de autorización para la ejecución de estudios hidrogeológicos y licencia de uso de agua subterránea en el acuífero Pampa de Lanchas, en Pisco, Ica, lo que ha generado un incremento en la sobre explotación del recurso hídrico en la zona.*

*Una comisión auditora detectó que se actuó irregularmente en los procedimientos, al emitirse resoluciones administrativas que infringían varias leyes y reglamentos relacionados al tema de manejo de agua.*

*... pese a la existencia de previos informes de evaluación de la Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos que concluían opinando que no era factible el otorgamiento de licencia de uso de agua subterránea para los pozos solicitados por la empresa y, además, documentos que indicaban que ésta última no había cumplido con las resoluciones administrativas que disponían la presentación de documentos obligatorios, funcionarios públicos otorgaron autorización para la licencia de uso de agua subterránea como*



*si se tratara de un procedimiento de regularización que no correspondía.*

*Para que procediera dicho trámite, la norma vigente requería que el pozo tenga una antigüedad de cinco años, además de haberse perforado y de estar siendo utilizado de manera pública, pacífica y continua, de acuerdo a la Ley de Recursos Hídricos, sin embargo, el pozo al cual se le otorgó la licencia en abril de 2011 no cumplía con dicho requisito, pues según información obtenida por la comisión auditora fue perforado en setiembre de 2009.*

*El pozo en mención se encuentra ubicado en la zona de mayor concentración de sobre explotación, afectando la recuperación, conservación sostenible y protección del acuífero de Pampa de Lanchas.*

*Cabe señalar además que la Asociación de Usuarios de Agua de la localidad impugnó el acto administrativo sobre el otorgamiento de la licencia para su revocatoria, pero ni la Dirección de Administración de Recursos Hídricos, ni la Oficina de Asesoría Jurídica de la ANA analizaron u opinaron sobre su legalidad, emitiendo la ANA una resolución jefatural que declaró infundado el recurso de apelación, quedando firme el otorgamiento de la licencia.*

*Los hechos evidencian indicios razonables del presunto delito de negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo, que tiene una pena privativa de libertad no menor de cuatro años, ni mayor de seis, e inhabilitación, por lo que la Procuraduría Pública de la Contraloría interpuso la denuncia*

*ante la Primera Fiscalía Provincial Penal de Ica contra los presuntos responsables.”*

- b) *“Nota de prensa N° 35 - 2014-CG/COM. Contraloría detectó presuntas irregularidades en obra Carretera Tambogrande – Km 21 de Vía Piura-Chulucanas.*

*Podrían originar perjuicio económico por casi S/. 2 millones. Estarían involucrados nueve funcionarios y servidores.*

*La Contraloría General detectó responsabilidades de tipo penal y civil en funcionarios del Gobierno Regional de Piura que habrían cometido irregularidades en la contratación de maquinarias y servicios a utilizarse para la construcción de la carretera Tambogrande Km 21, de la Vía Piura-Chulucanas. Tales irregularidades podrían originar un perjuicio económico de casi S/. 2 millones.*

*La auditoría a la gestión regional en el periodo 2011 a diciembre de 2013, halló evidencias de actuación irregular por parte de los funcionarios que integraron el Comité Especial encargado de seleccionar a la empresa que dotaría de maquinaria pesada para trabajos de movimiento de tierra.*

*El mencionado Comité otorgó la buena pro de manera irregular a un postor que no cumplía con la experiencia exigida en los requerimientos técnicos mínimos. Esta contratista vendría incurriendo en penalidad por más S/. 659 mil por el retraso en la entrega de maquinaria.*

*Los funcionarios integrantes del comité también modificaron de manera irregular los términos de referencia para el pago de horas mínimas de trabajo diario de maquinaria, lo que ha permitido al contratista iniciar un proceso de conciliación en la*

*que pretende cobrar al Gobierno Regional S/. 1 millón 84 mil hasta de junio de 2013, que de resultar contraria a la entidad, generaría un perjuicio económico.*

*Los hechos descritos evidencian la existencia de indicios razonables del delito de negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo. Se ha solicitado a la Tercera Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Piura incluir los hechos materia de informe en la investigación que sobre la obra viene realizando en el Caso 2844-2013. La mencionada Fiscalía aperturó Investigación Preliminar, disponiendo la realización de diversas diligencias para el esclarecimiento de los hechos.*

#### **VIGILANCIA Y COMBUSTIBLE**

*De otro lado, la Contraloría también halló evidencias de responsabilidad civil en la contratación del servicio de seguridad y el suministro de combustible.*

*La empresa prestadora del servicio de vigilancia presentó personal no calificado, sin acreditación de Discamec. Esto significa una penalidad máxima de S/.21 mil 726 que no ha sido cobrada por la entidad regional.*

*También se halló una inadecuada gestión en el proceso de suministro de combustible para la obra, que originó un faltante de 15,562.60 galones por un valor de S/. 185 mil 832, en perjuicio de la entidad. Los servidores responsables no implementaron adecuadamente los controles de entradas y salidas (control de stocks) del combustible entregado en obra y las posteriores rendiciones de su uso, lo que no permitió poner en evidencia los faltantes de combustible en su debido momento.*

*En este punto se advirtió presunta responsabilidad civil; por lo que la Procuraduría Pública del Gobierno Regional de Piura, interpuso la demanda de indemnización por daños y perjuicios, ante el Juzgado de Paz Letrado de Piura, por el importe de S/. 185 832,76.*

*En los tres casos materia de indagación de la Contraloría figuran involucrados nueve funcionarios y servidores.*

#### **EL DATO**

*La Contraloría General ha dispuesto la realización de un examen especial a la ejecución de la obra Carretera Km. 21- Tambogrande para verificar la calidad de los trabajos desarrollados por el Gobierno Regional de Piura.*

*La última semana de junio se realizó una inspección preliminar a fin de determinar las próximas pruebas de calidad y de análisis necesarios para verificar la resistencia, lavado asfáltico y material de canteras utilizado en la construcción de la vía”.*

#### **c) Nota de prensa N° 25 - 2014-CG/COM**

*Contraloría detecta en Gobierno Regional de Tumbes indicios de perjuicio económico por más de S/. 21 millones Funcionarios habrían realizado venta ilegal de 36 hectáreas de terrenos eriazos por el valor de S/. 2 500.*

*Funcionarios de la Dirección Regional de Agricultura Tumbes, dependencia del Gobierno Regional del mencionado departamento, habrían vendido de manera ilegal cerca de 36 hectáreas de terrenos eriazos, ocasionando al Estado un perjuicio económico por más de S/. 21 millones.*

*El hecho fue detectado por la Contraloría General durante una acción de control para verificar el procedimiento de otorgamiento de tierras erizas para el desarrollo de la pequeña agricultura, y si el precio fijado para tales terrenos se realizó de acuerdo a las regulaciones técnicas y legales, durante la*

*administración regional en el periodo setiembre 2011 – setiembre 2013.*

*De acuerdo a la auditoría, funcionarios y servidores de la dependencia regional de agricultura habrían pactado con tres miembros de una familia la compra-venta ilegal de las cerca de 36 hectáreas, ubicadas en la localidad de Quebrada Seca, bajo la “componenda” de que se ejecutaría un proyecto productivo de crianza de ganado caprino, lo que no se cumplió. El precio pagado fue la suma de S/. 2 500.*

*Según informes técnicos de tasación oficial, el valor comercial de dichos terrenos asciende a más de S/. 21 millones, que es el monto de la defraudación patrimonial ocasionada al Estado por la venta ilegal.*

*El hecho que denota que el interés en los terrenos fue solo el tráfico comercial, es que posteriormente a la compra, se vendió al padre de los miembros de esta familia los predios adjudicados a un precio mayor al que pagaron, desnaturalizando el objetivo de promover la actividad agrícola y económica en beneficio de los pequeños agricultores. Es de señalar que los terrenos son colindantes a un hotel de playa de reconocido prestigio.*

*Los hechos detectados por la Contraloría General evidencian la existencia de indicios razonables de la comisión del delito de Colusión simple y agravada, tipificado en el Código Penal, por lo que la Procuraduría Pública del Organismo Superior de Control iniciará las acciones legales contra los presuntos responsables comprendidos en su Informe Especial.”*

d) Nota de prensa N° 14 - 2014-CG/COM

*Obra contratada por Municipio de Zaña en Lambayeque habría generado perjuicio económico superior al millón y medio de nuevos soles.*

*La Contraloría General detectó presuntas irregularidades en la ejecución de una obra de saneamiento contratada por la Municipalidad distrital de Zaña, en Chiclayo, Lambayeque, que habría generado un perjuicio económico a la comuna de un millón 560 mil 585 nuevos soles.*

*La comisión auditora detectó que para la ejecución de la obra mejoramiento del plan maestro de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales, ejecutado entre abril de 2010 y mayo de 2011, se firmó el contrato con un expediente técnico que incluyó precios de agregados (afirmado, arena gruesa y piedra chancada) superiores a los de mercado, lo que originó sobrecostos en el presupuesto de obra.*

*Así por ejemplo, el precio del metro cúbico de piedra chancada de  $\frac{1}{2}$  y  $\frac{3}{4}$  aparece en el expediente a 117,20 nuevos soles (incluido IGV), cuando el precio del mercado es de 70,00 soles, lo que establece una diferencia de precios de 47,20 soles por cada metro cúbico.*

*Con esta situación se transgredió el principio de eficiencia de la Ley de Contrataciones del Estado y lo establecido en su Reglamento que regula el valor referencial de las obras públicas por contrata.*

*En este caso están involucrados un ex funcionario del municipio y dos terceros partícipes: la consultora responsable de formular el expediente técnico y el supervisor de la elaboración del referido documento.*

*La Procuraduría Pública de la Contraloría interpuso demanda contra los presuntos responsables ante el Juzgado Civil Laboral – Comercial de Chiclayo para que paguen una indemnización económica al Estado.”*

e) *“Nota de prensa N° 22 - 2014-CG/COM*

*Se formalizó investigación penal preparatoria contra Presidente Regional de Cajamarca en base a acción de la Contraloría General de la República Organismo Superior de Control detectó 11 casos de presunta corrupción en obras por 130 millones de nuevos soles.*

*La acción de control que detectó presuntas irregularidades en el Gobierno Regional de Cajamarca, que involucrarían al titular de dicha entidad y varios funcionarios públicos y contratistas del Estado, dio como resultado la formalización y continuación de la investigación preparatoria de la denuncia fiscal por parte de la Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada en Corrupción de Funcionarios del Ministerio Público.*

*Los elementos probatorios presentados por la Contraloría, han permitido sostener al Ministerio Público la existencia de una indebida concertación entre autoridades y funcionarios públicos del Gobierno Regional, Proregión, con empresarios que han sido públicamente denunciados, para defraudar patrimonialmente al Estado.*

*Asimismo, la investigación de la Contraloría demostró que funcionarios de Proregión no depositaban los pagos a los contratistas en sus cuentas bancarias, habiendo el Ministerio Público evidenciado que se giraban cheques que eran*

*cobrados en efectivo y cuyo importe era repartido entre diversas personas, en lugar de ingresar a los fondos de las empresas contratantes con el Gobierno Regional.*

#### *El caso*

*La Contraloría General presentó el año pasado el Informe Especial N° 669-2013-CG/ORCA-EE, el cual señala que durante el periodo 2011 y 2012, el presidente del Gobierno Regional Cajamarca autorizó la transferencia de más de 600 millones de nuevos soles a la unidad ejecutora Proregión, con la aparente finalidad de ejecutar diversos proyectos de inversión pública a nivel regional.*

*Sin embargo, de la revisión a los archivos de Proregión, se evidenció la existencia de múltiples irregularidades en 11 procesos de contratación de obras y servicios (construcción y remodelación de hospitales, obras de electrificación, muros de contención, entre otros) que representan una inversión de 130 millones de nuevos soles que se habrían utilizado de manera irregular.*

*Cabe señalar que las empresas contratistas beneficiadas en esos 11 procesos irregulares, tienen nexos con un empresario vinculado al titular del Gobierno Regional.*

*En base a los resultados de la acción de control, en conjunto con las investigaciones del Ministerio Público, la Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios dispuso formalizar y continuar investigación preparatoria contra el Presidente del Gobierno Regional de Cajamarca, además de varios funcionarios públicos y contratistas del Estado, por el delito de colusión*



*agravada y simple, asociación ilícita para delinquir, cohecho pasivo propio y genérico, y falsa declaración en procedimiento administrativo.*

*La participación de ambas instituciones ha permitido encontrar numerosos indicios de la comisión de los delitos denunciados, luego de las investigaciones realizadas que incluyeron el levantamiento del secreto bancario y la reserva de las comunicaciones.”*

## **B. Año 2012**

### **a) “Nota de prensa N° 34 - 2014-CG/COM**

*Contraloría demandó a funcionarios de Sedapal que habrían ocasionado pérdidas por más de cinco millones de nuevos soles.*

*La Contraloría General demandó por la vía civil a funcionarios de la Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - SEDAPAL que habrían ocasionado a la entidad un perjuicio económico por más de S/. 5.3 millones, durante la gestión administrativa enero 2009-diciembre 2012.*

*El organismo de control detectó que los funcionarios incurrieron en conducta negligente al no exigir al contratista sus obligaciones contractuales y no aprobar oportunamente el expediente técnico de la obra “Ampliación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado para el Esquema Pariachi, La Gloria, San Juan, Horacio Zevallos y Anexos”. Esta contratación comprendía la elaboración del expediente técnico como la ejecución de la obra.*

*Durante la auditoría se determinó que los funcionarios tardaron 174 días calendario en revisar y aprobar el expediente técnico de la obra, lo que generó el reconocimiento de mayores pagos al contratista y al supervisor, ocasionando perjuicio económico a la Entidad.*

*Asimismo, el supervisor y Sedapal no exigieron al contratista el cumplimiento del cronograma establecido para la entrega de avances de la elaboración del expediente técnico, que permitiera su revisión oportuna, por el contrario aceptaron la presentación de éste expediente recién el día que vencía el plazo para que Sedapal apruebe el documento.*

*Dicho documento adolecía de deficiencias sustanciales, que Sedapal debió advertir y rechazar oportunamente, sin embargo, después de 174 días calendario recién lo aprobó con observaciones, lo que retrasó el inicio de la ejecución de la obra.*

*Esta situación, les generó al contratista y supervisor derechos de mayores gastos generales, por lo que la Entidad tuvo que pagar S/. 5.3 millones, monto que se configura como perjuicio económico contra el Estado, cuya responsabilidad recae en los funcionarios de la empresa estatal.*

*Debido al grave perjuicio económico causado, la Procuraduría Pública de la Contraloría General demandó por la vía civil a dichos funcionarios. El caso ha sido admitido por el 32° Juzgado Civil de Lima.”*

### **C. Año 2013**

a) *Nota de prensa N° 08 - 2014-CG/COM*

*Contraloría denunció a 29 funcionarios públicos de Arequipa que habrían ocasionado perjuicio por más de 735 mil soles Irregularidades fueron detectadas en entidades públicas por el Operativo Misti.*

*La Contraloría General denunció por la vía penal y demandó por la vía civil a 29 funcionarios públicos de la Región Arequipa que habrían ocasionado un perjuicio económico al Estado por más de 735 mil soles.*

*Este es el segundo grupo de denuncias y acciones legales realizadas por el organismo superior de control como resultado del Operativo Misti, que verificó la ejecución de los recursos públicos con énfasis en adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, en entidades públicas arequipeñas.*

*Los funcionarios denunciados pertenecen a la Municipalidad Provincial de Islay y a las Municipalidades Distritales de Paucarpata, Alto Selva Alegre, Cayma, Uchumayo, Jacobo Hunter, José Luis Bustamante y Rivero, y Santa Isabel de Siguan.*

*En las comunas mencionadas, el Operativo Misti detectó indicios de ilícitos penales como el favorecimiento a proveedores en procesos de selección para la compra de vehículos y el pago de supuestos contratos por prestaciones que no fueron realizadas.*

*Las demandas por la vía civil se deben a presuntos pagos irregulares de bonificaciones a funcionarios, favorecimientos a proveedores, irregularidades en la contratación de asesorías y el brindar conformidad a obras no concluidas. El propósito*

de estas demandas es la recuperación de los recursos públicos.

**Operativo Misti – Segundo Paquete de Denuncias y Demandas**

INFORME ESPECIAL Nº	ENTIDAD	Caso	Montos involucrados	Fiscalías/Juzgados	Tpos de denuncia/Demanda	Número de autoridades
235-2013-CG/CRS-EE	Municipalidad Distrital de Paucarpata	Favorecimiento en proceso de selección	S/. 120 000,00	Segunda Fiscalía Corporativa Provincial de Paucarpata	Penal	03 integrantes de Comité Permanente, los cuales son funcionarios
236-2013-CG/CRS-EE	Municipalidad Distrital de Paucarpata	Irregular pago de bonificaciones a funcionarios generó perjuicio económico	S/. 23 410,00	1er. Juzgado de Paz Letrado de Arequipa	Civil	06 funcionarios
239-2013-CG/CRS-EE	Municipalidad Distrital de Selva Alegre	Interés indebido en proceso de selección favoreció a un determinado proveedor	S/. 2 346,10	Segunda Fiscalía Corporativa Penal de Arequipa	Penal	02 funcionarios
242-2013-CG/CRS-EE	Municipalidad Distrital de Cayma	Pago de beneficios económicos a funcionarios de confianza durante 2011 y 2012 generó perjuicio económico	S/. 277 472,55	5to. Juzgado Civil de Arequipa	Civil	03 funcionarios
243-2013-CG/CRS-EE	Municipalidad Distrital de Uchumayo	Irregularidades en la contratación de servicios de asesoría, ocasionó perjuicio a la entidad	S/. 194 277,93	9no. Juzgado Civil de Arequipa	Civil	01 funcionario
244-2013-CG/CRS-EE	Municipalidad Distrital de Uchumayo	Irregularidades en la conformidad de servicio de colocación de enchape de piedras lajas, ocasionó perjuicio económico	S/. 28 701,18	2º Juzgado de Paz Letrado de Arequipa	Civil	03 funcionarios
249-2013-CG/CRS-EE	Municipalidad Distrital de Jacobo Hunter	Favorecimiento en la adquisición de un camión compactador de 15 m3 ocasionó perjuicio por penalidad no ejecutada	S/. 41 900,00	Segunda Fiscalía Corporativa Penal de Hunter	Penal	03 integrantes de Comité Permanente

250-2013-CG/CRS-EE	Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero	Pago por la contratación de un coordinador, cuya prestación no se acredita, ocasionó perjuicio económico	S/. 20 300,00	Primera Fiscalía Corporativa Penal de Arequipa	Penal	01 Gerente de Servicios
252-2013-CG/CRS-EE	Municipalidad Distrital de Islay	Favorecimiento en la adquisición de camionetas ocasionó un perjuicio económico	S/.24 136,80	Fiscalía Provincial Penal Corporativa - Islay	Penal	04 funcionarios
253-2013-CG/CRS-EE	Municipalidad Distrital de Santa Isabel de Sigwas	Pago a supuestos proveedores por servicios no realizados generó perjuicio económico	S/. 2 920,00	Segunda Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Arequipa	Penal	03 funcionarios

### **TOTAL S/. 735 464,56**

b) *“Resolución N°301-024-2013-CG/SAN*

*Órgano Sancionador*

*Procedimiento Administrativo Sancionador*

*Expediente N° 024-2013-CG7INS*

*Administrados: David Jefferson Santiago Ventura*

*Richard Cortez Ortiz*

*Lima, 29 de noviembre de 2013.*

*De los hechos imputados por el Órgano instructor en los Pliegos de Cargos:*

*Respecto al administrado DAVID JEFFERSON SANTIAGO VENTURA*

*Se le imputa que en los años fiscales 2009 a 2011, al participar en calidad de Encargado Titular para pagos en efectivo –en adelante, FPPE del JNE, en el procedimiento a su cargo de administración y custodia de fondos para pagos en efectivo y rendición de cuentas (que comprende asignación de recursos financieros, la recepción de comprobantes de pago por la adquisición de bienes o prestación de servicios, verificación de documentos que sustentan el gasto y reposición, elaboró, usó y presentó ante la Dirección General de Recursos y Servicios*

*–en adelante DGR- para su visado y autorización de pago, documentos falsos (comprobantes de pago con contenido falso) para probar hechos inexistentes (la realización de servicios que no se efectuaron), toda vez que introdujo información falsa en 180 recibos por honorarios... que le fueron entregados en blanco que correspondían a las personas consignadas... las cuales no prestaron servicios a la entidad...*

*Dicha conducta generó un perjuicio económico al JNE ascendente a la suma de S/. 269 839,00 nuevos soles, pues su actuación irregular le permitió la posterior apropiación de dicho monto de dinero, correspondiente a 179 recibos por honorarios por S/, 1 500,00 nuevos soles cada uno y un recibo por la suma de S/. 1 389,00 nuevos soles.*

*(...)*

*Respecto al administrado RICHARD CORTEZ ORTIZ*

*Se le imputa al administrado haber incumplido disposiciones vinculadas a su actuación funcional como personal de apoyo administrativo de la unidad orgánica de Contabilidad del JNE y responsable de llevar a cabo los arqueos de fondos y valores al FPPE los días 31 de mayo y 28 de junio de 2011, ya que no comprobó la exactitud de las sumas consignadas en los subtotales de cada página del Libro Auxiliar Estándar del FPPE – en adelante LAE-...*

*Dicho incumplimiento funcional en el desarrollo de las labores encomendadas impidió detectar oportunamente la apropiación indebida de dinero que sistemáticamente perpetraba el Encargado Titular del FPPE del JNE, perjudicando al Estado en dos extremos: a) generando la imposibilidad de adoptar oportunas acciones de recupero, respecto a la apropiación de S/. 10 000,00 nuevos soles, correspondientes al arqueo de 31 de mayo de 2011; y b) evitar la apropiación de S/. 13 000,00*

*nuevos soles correspondientes al arqueo de 28 de julio de 2011.*

c) *Informe Especial N° 01/ .2013.CG/CRC.EE*

*EXAMEN ESPECIAL A LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE  
PALCAZÚ,  
PROVINCIA DE OXAPAMPA, PASCO.*

*"Pago de incentivos económicos con recursos de canon"*

#### *I. Introducción*

*El examen especial practicado a la Municipalidad Distrital de Palcazú, Provincia de Oxapampa, Pasco, corresponde a una acción de control no programada en el Plan Operativo 2011 de la Oficina Regional de Control Huancayo de la Contraloría General de la República (ahora Oficina de Coordinación Regional Centro) y tuvo como objetivo general determinar si el presupuesto proveniente de los fondos obtenidos por la explotación de recursos naturales (Canon, sobrecanon, regalía minera y Fondo de desarrollo socioeconómico del Proyecto Camisea - FOCAM) se ejecutaron de acuerdo a la normativa; comprendiendo el periodo enero a diciembre 2011. La comisión auditora fue acreditada con Oficio N° 0056-2012-CG/MRC de 3 de julio de 2012*

#### *II. RESUMEN DEL CASO*

*Funcionarios y servidor de la Municipalidad Distrital de Palcazú quebrantando sus deberes funcionales de defender y cautelar los fondos municipales, dispusieron indebidamente de recursos provenientes del rubro canon por S/.21 189,00, para la entrega en efectivo de incentivos económicos a favor de personas que ya resultaban beneficiadas con el dictado de talleres de capacitación programados y desarrollados como aparece del proyecto "Desarrollo de capacidades para generar iniciativas laborales', la misma que efectuaron sobre la base de un documento denominado 'Planilla de prácticas', y aun*

*cuando dicha disposición dineraria no tiene marco legal alguno que la sustente, dado que a pesar de haber sido entregada como aparece del referido proyecto no se ha establecido su vinculación con el mismo toda vez que no existen mecanismos para verificar si coadyuva al logro de los objetivos establecidos en dicho proyecto, constituyendo gastos distintos al rol promotor del desarrollo social de la población propio de la entidad, así como tampoco se refiere a una inversión sostenible en el tiempo como corresponde a los proyectos de inversión que pueden ser ejecutados con recursos del rubro Canon; en contravención de lo establecido en la Ley de canon, Ley de Presupuesto para el Sector Público del año 2011 y el Decreto de Urgencia N° 060.2009.*

*El citado incumplimiento de obligaciones funcionales se enmarca dentro de los alcances del artículo 1321º del Código Civil, habiéndose acreditado daño patrimonial a la Entidad por S/. 21189,00.*

#### **RECOMENDACIÓN**

*Poner en conocimiento de la Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales de la Contraloría General de la República, para que inicie las acciones legales contra los presuntos responsables comprendidos en el informe especial.”*

d) **“Informe Especial N°177-2013-CG/ORLP-EE**

*Examen Especial a la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua Reynoso. Provincia Constitucional del Callao*

*Apropiación de recursos públicos, al haberse incumplido la entrega e instalación de servicios adquiridos.*

*(...)*

*Funcionarios de la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua Reynoso, adquirieron y pagaron los servicios de confección e instalación de juegos acuático interactivos y*



*tobogán piscina caracol para el proyecto “Mejoramiento y ampliación de la Piscina Municipal Distrito de Carmen de la Legua Reynoso” por la suma de S/. 99 194 a dos Consorcios, sin embargo, se ha evidenciado que los servicios contratados no fueron prestados por los dos Consorcios a quienes se les otorgó la buena pro, efectuándose los requerimientos y habiéndose otorgado las conformidades de los servicios con documentación carente de veracidad, que al haber sido sometidas a peritaje grafotécnico, se determinó que las firmas atribuidas no son auténticas y proceden de un puño gráfico distinto al de su titular y además ha sido negada su autoría por los supuestos emitentes, lo que genera un perjuicio económico de S/. 99 194,88.*

*Los hechos descritos, evidencian la existencia de indicios razonables de la comisión de delitos de Peculado y Falsificación de Documentos en General, tipificados y penados en los artículos 387º y 427º del Código Pena, respectivamente.*

*Recomendación*

*Poner en conocimiento de la Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales de la Contraloría General de la República, para que inicie las acciones legales contra los presuntos responsables por los hechos contenidos en el mismo.”*

e) *“Informe N°202-2013-CG/CRL-EE*

*Examen Especial a la Municipalidad Distrital de Chorrillos. Provincia de Lima, Lima*

*Contratación de bienes y servicios, pagos de retenciones, Contribuciones Sociales y otros desembolsos.*

*Período de 3 de enero de 2011 al 28 de junio de 2012.*

*La entidad durante el año 2011, adquirió directamente y son proceso de selección 422 llantas por S/. 1 096 986,20, no obstante que la necesidad era previsible y recurrente y se*

*contaba con financiamiento presupuestal: asimismo, no se requirió o programó la adquisición en el cuadro anual de necesidades y en el plan anual de contrataciones. Hechos que transgreden la normativa de contrataciones del estado, así como, la normativa presupuestal. Situación que se ha originado por la falta de diligencia de los funcionarios de la Entidad, quienes no programaron la referida adquisición, no realizaron el proceso de selección que correspondía, no ejercieron adecuada supervisión ni implementar mecanismo de control respecto a las citadas transacciones; lo cual no ha permitido a la Municipalidad acceda y valúe otras posibilidades del mercado, además de restar transparencia y eficiencia en la compra.*

*Mediante exoneración N°006-2011-MDCH, la Entidad adquirió equipos de cómputo, impresoras y licencias de software por S/. 1 425 000,00, la cual no se encuentra justificada técnica ni legalmente; asimismo, el expediente de exoneración carece de un resumen ejecutivo, y la entrega de los equipos se efectuó sin utilizar los pedidos de comprobantes de salida. De otro lado, a pesar de la urgente necesidad invocada, bienes valorizado en S/. 499 056,77 no han sido distribuidos, instalados o activados. Situación que contraviene las normas de contrataciones del estado, presupuestales, de los sistemas administrativos y de las tecnologías de la información.*

#### **RECOMENDACIONES PRINCIPALES**

- 1. Disponer el inicio de las acciones administrativas para el deslinde de las responsabilidades de los funcionarios y servidores de la Municipalidad Distrital de Chorrillos..., teniendo en consideración que su conducta funcional se encuentra sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría general de la república.*

2. *Que la sub gerencia de Logística, realice permanentemente la evaluación de composición y frecuencia de las compras directas de bienes y/o servicios a fin de disponer que tales adquisiciones, de ser el caso, se realicen a través de procesos de selección conforme a la normativa que rige las contrataciones del Estado.*
3. *Que la Gerencia Municipal elabore lineamientos, instructivos o directivas orientados a fortalecer los controles internos de los procesos de selección, incidiendo en los aspectos siguientes:*
  - a) *Que las áreas usuarias, en coordinación con el área de sub gerencia de Logística, definan las cantidades y características técnicas de los bienes y/o servicios a ser adquiridos, para su inclusión y consolidación en el cuadro anual de necesidades.*
  - b) *Que la sub gerencia de Logística, realice los estudios de mercado necesarios para la determinación del valor referencial, a fin de definir y programar el tipo de proceso de selección que corresponda en el plan anual de contrataciones.*
  - c) *Se verifique la disponibilidad presupuestal necesaria para comprometer una adquisición.*
  - d) *La emisión de informes respecto al ingreso y recepción de los bienes en cuanto a su cantidad, calidad y oportunidad.*
4. *Que la sub gerencia de Informática y la sub gerencia de Logística, en relación a los equipos y licencias de software que se encuentran pendientes de distribución, instalación o activación, efectúen un diagnóstico y evaluación racional de las necesidades actuales de las áreas, a efectos disponer su óptima y eficiente distribución. Asimismo, gestionar las acciones para implementar el servidor de*

*correos Zimbra y la solución de software Altiris Client Manegment Suite 7.7, considerando algunas de las siguientes alternativas: a) acondicionar un equipo servidor mientras se gestiona una compra mayor de servidores o, b) efectuar la compra de un servidor para tal fin.”*

- f) *“Informe Especial N°208-2013-CG/CRL-EE  
Examen Especial. Municipalidad Distrital de Cieneguilla.  
Provincia de Lima, Lima  
Contratación de bienes y servicios, pagos de retenciones,  
Irregularidades en contrataciones y pagos por alquiler de  
vehículo, perjudicaron a la Municipalidad Distrital de  
Cieneguilla por S/. 50 750,00.  
(...)”*

#### *RESUMEN DEL CASO*

*Se efectuaron contrataciones directas a empresa, por el servicio de alquiler de un camión cisterna para el riego de parques, jardines y arborización del distrito de Cieneguilla desde marzo hasta agosto de 2011; sin embargo, no se evidencia justificación alguna de la necesidad de dichas contrataciones, ni el sustento de otorgamiento del servicio de la referida empresa; con el agravante de que con el afán de sustentar dicho servicio se presentó documentación cuya pericia grafotécnica, revela que fue elaborada por la misma persona y época de la elaboración del escrito de 16 de noviembre de 2012, evidenciándose, además que dicho servicio por el mismo período fue efectuado con los vehículos alquilados a otros proveedores...*

*Los hechos expuestos, se originaron porque funcionario requirió irregularmente el alquiler de vehículo sin ninguna justificación y otorgó la conformidad de servicios que no fueron realizados; asimismo, porque otros funcionarios emitieron*

*órdenes de servicios a favor de contratista, pese a que tenían conocimiento que se había contratado a otros proveedores para brindar el mismo servicio, así como se autorizó el pago de servicios no realizados por la empresa contratista, perjudicando a la Municipalidad con la suma de S/. 50 750,00. Los hechos descritos, evidencian la existencia de indicios razonables de la comisión de los delitos de Peculado, Negociación Incompatible o Aprovechamiento Indebido de Cargo y Contra la Fe Pública, tipificados en los artículos 387º, 399º y 427º del Código Penal, respectivamente.*

g) *“Informe N°262-2013-CG/CRL-EE*

*Examen Especial a la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. Provincia de Lima, Lima*

*Favorecimiento en contratación a proveedor para alquiler de vehículo maquinaria pesada, así como en pagos realizados por servicios no ejecutados.*

*Período de 3 de enero de 2011 al 28 de junio de 2012.*

*RESUMEN DEL CASO*

*La Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, favoreció a una empresa proveedora con contrataciones directas por un total de S/, 706 280,00 durante los ejercicios 2011 y 2012, toda vez que para dicho fin evadieron la realización obligatoria de los procesos de selección, al presentar requerimientos de manera disgregada, por los mismos servicios, en una misma fecha, cuando correspondía conforme a la norma de contrataciones convocar a procesos de selección; sin embargo, en vez de agrupar los servicios requeridos, y de efectuar un adecuado estudio de mercado, se procedió a invitar a cotizar solo a la empresa indicada procediendo a emitir órdenes de servicio por montos inferiores a 3 UIT, a pesar que se tenía conocimiento que dicha empresa proveedora no se dedicaba a la prestación de los servicios requeridos (alquiler de camiones volquetes, alquiler de camiones baranda y maquinaria pesada); por lo que, no podía participar como postor en un eventual proceso de selección, pues se encuentra prohibida la subcontratación del 100% del objeto del contrato; siendo pertinente indicar además que el referido no contaba con experiencia y autorización de DIGESA para operar en el indicado rubro; asimismo, los requerimientos no sustentaban la cantidad de vehículos a contratar.*

*Sin embargo, se efectuaron las contrataciones por los montos cotizados, además, los servidores públicos procedieron a otorgar la conformidad de los servicios, a pesar que no se verificó la ejecución del servicio, por cuanto ha quedado demostrado que los vehículos con los cuales supuestamente se realizaron los servicios, no fueron destinados a dichos fines, conforme lo manifiestan sus mismo propietarios, así también al haberse determinado que parte de los vehículos se encontraban de baja al momento en que debió ejecutarse el servicio; sin embargo, se dispuso el pago de los servicios contratados, ocasionando un perjuicio económico de S/. 384 160,00.*

*(...)*

*Los hechos descritos, evidencian la existencia de indicios razonables de la comisión de delitos de Peculado y Negociación Incompatible o Aprovechamiento Indebido del Cargo, tipificados y penados en el artículo 399º y 387º del Código Penal, respectivamente.*

#### **RECOMENDACIÓN**

*Poner en conocimiento de la Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales de la Contraloría General de la República, para que inicie las acciones legales contra los presuntos responsables comprendidos en el informe especial.”*

h) **“Informe N°296-2013-CG/CRL-EE**

*Examen Especial a la Municipalidad Distrital de La Perla. Provincia Constitucional del Callao. Región Callao.*

*Período: 3 de enero de 2011 al 28 de junio de 2012.*

*Irregularidades en proceso de selección denotan indebido interés para favorecer a consocio ganador de la buena pro.*

(...)

### RESUMEN DEL CASO

#### *Caso único:*

*De la revisión realizada a la documentación de selección de Adjudicación Directa Selectiva N°004-2012/CE-MDLP relacionado a la adquisición de insumos agrícolas se han determinado irregularidades por parte de funcionarios de la Entidad que realizaron una calificación indebida a la propuesta técnica presentada por el postor que no obtuvo el puntaje mínimo de sesenta (60) puntos para acceder a la etapa de evaluación económica, contraviniendo lo dispuesto en Directiva N° 008-2006/CONSUCODE/PRE, sobre evaluación y calificación de propuestas de consorcios y a la normativa de contrataciones, evidenciando su indebido interés para favorecer al postor con una indebida calificación y ocasionando el otorgamiento indebido de la buena pro, así como la posterior suscripción del contrato por la suma de S/.100 600,00, limitando la pluralidad de postores y obtención de condiciones de mejor precio en beneficio de la Entidad.*

*Los hechos descritos evidencian la existencia de indicios razonables de la comisión del delito contra la Administración Pública – Negociación Incompatible con el cargo tipificado y penado en el artículo 399º del Código Penal.*

### RECOMENDACIÓN

*Poner en conocimiento de la Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales de la Contraloría General de la República, para que inicie las acciones legales contra los presuntos responsables comprendidos en el informe especial.”*



**D. Año 2014**a) *“Nota de prensa N° 05 - 2014-CG/COM*

*Contraloría detectó presuntos delitos de corrupción en construcción de nueva sede de CORPAC en el Callao*

*CORPAC desembolsó más de 31 millones de nuevos soles a FINVER y obra continúa inconclusa*

*La Contraloría General detectó hasta tres presuntos delitos contra la administración pública en el proceso para la construcción de la nueva sede institucional de la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial - CORPAC, en el Callao.*

*La obra valorizada en más de 44 millones de nuevos soles, se encuentra con un avance físico de aproximadamente 17%, pese a que antes de iniciarse la ejecución se transfirió 31 millones 291 mil nuevos soles en un solo desembolso. Este monto representó el 70% del valor total de la inversión.*

*Cabe destacar que el referido desembolso contravino lo establecido en el convenio específico de cooperación interinstitucional suscrito entre CORPAC, la Municipalidad Provincial del Callao y el Fondo Municipal de Inversiones del Callao-FINVER Callao, el cual establecía un desembolso inicial de solo 20%.*

*Según el convenio, FINVER Callao era la encargada de elaborar el expediente técnico y ejecutar la obra en su totalidad mediante la modalidad de administración directa.*

*Los auditores constataron que la obra se ejecutó sin expediente técnico, sin cuaderno de obra, sin tener inscrita la propiedad del terreno en los registros públicos y sin contar con la licencia de construcción. No obstante ello, los funcionarios de CORPAC le otorgaron conformidad a algunas rendiciones de gastos presentados por FINVER Callao.*

*De los 31 millones 291 mil de nuevos soles transferidos, FINVER Callao presentó rendiciones de gastos por 29 millones 476 mil. CORPAC otorgó conformidad a 14 millones 221 mil pese a no contar con el expediente técnico necesario para validar la naturaleza del gasto. Cabe señalar que de este último monto, más de 5 millones de nuevos soles fueron rendiciones por bienes que nunca ingresaron a la obra y que tampoco están en poder de la institución de aviación civil. Asimismo los funcionarios de CORPAC también habrían cometido otra irregularidad al no exigir la rendición por el monto restante ascendente a 15 millones 254 mil, los cuales fueron rechazados inicialmente por no encontrarse debidamente sustentados. Finalmente, el saldo de 1 millón 815 mil nuevos soles nunca fueron rendidos.*

*Estos hechos involucrarían a funcionarios de CORPAC que habrían cometido presuntos delitos de Usurpación de Funciones, Omisión de Funciones y Peculado. Sobre la base del informe de la Contraloría General, la Procuraduría Pública del Ministerio de Transportes y Comunicaciones incluyó en la denuncia a funcionarios de la Municipalidad Provincial del Callao y a funcionarios de FINVER Callao por los mismos ilícitos y el delito de Colusión.*

*Este caso ha sido denunciado ante la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios del Callao.”*

b) *“Nota de PRENSA N° 10 - 2014-CG/COM*

*Contraloría General denunció penalmente a cinco altos funcionarios de la Municipalidad Provincial de Canchis Irregularidades en Terminal Terrestre de Sicuani ocasionaron pérdidas económicas por más de S/. 2.6 millones.*

*Cusco. La Contraloría General imputó a cinco altos funcionarios de la Municipalidad Provincial de Canchis haber*

*cometido los presuntos delitos de negociación incompatible y colusión agravada durante el proceso de selección y la ejecución del Terminal Terrestre Interregional de Sicuani, respectivamente.*

*Durante la auditoría, se determinó que los funcionarios habrían ocasionado pérdidas económicas por S/. 2 675 560 al municipio al haber convocado, aprobado y ejecutado la contratación de una obra con menores metas y áreas a construir en relación a las previstas en el estudio de preinversión, afectando el alcance del proyecto y los recursos asignados a la obra. Además, firmaron una adenda al contrato en favor del contratista y en perjuicio de la entidad.*

*El mayor perjuicio económico se registró en la adquisición del terreno para la construcción del terminal terrestre. Según el estudio de preinversión, se requería un área de 50 000 metros cuadrados valorizados en S/.7 840 000, sin embargo, cuando se licitó la obra se redujo, sin explicación alguna, el metraje del terreno a 35 000 metros cuadrados por el cual se pagó S/. 8 000 000.*

*Al ser menor el área del terreno adquirido y mayor el precio pagado por metro cuadrado, se ha ocasionado un perjuicio económico a la municipalidad ascendente a S/. 2 512 000.*

*Como el terreno se redujo, las áreas que fueron construidas como parte del programa arquitectónico, disminuyeron de 42 629 metros cuadrados previstos inicialmente a solo 20 262, 75 metros cuadrados, generando con ello que la obra a entregarse tenga menores metas y áreas construidas.*

*Además, se determinó que un alto funcionario firmó una adenda al contrato que benefició únicamente al contratista, al permitirle que no pague al municipio el impuesto de alcabala por S/. 163 560.*

*En este caso, la municipalidad otorgó un poder notarial al contratista para que compre el terreno a nombre de la entidad. De esta forma, el contratista actuaba como un intermediario entre el propietario del terreno y la municipalidad, y se le liberó de la obligación de tener que asumir el pago de impuesto por la transferencia de inmueble que hubiera correspondido realizar al concejo edil.*

*El irregular proceso de selección y las prestaciones desventajosas para la municipalidad evidencian la existencia de indicios razonables de la comisión de los delitos de negociación incompatible y colusión agravada previstos en el Código Penal.*

*Debido a ello, la Procuraduría Pública de la Contraloría solicitó la incorporación del informe especial como elemento probatorio en la investigación en trámite ante el Ministerio Público – Fiscalía de la Nación – Segunda Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Canchis, contra los presuntos responsables por los delitos cometidos contra la administración pública.”*

*c) Nota de prensa N° 20 - 2014-CG/COM*

*Atendiendo denuncia de Contraloría General, Ministerio Público formalizó investigación preparatoria contra Presidente Regional de Tumbes,*

*Por los presuntos delitos de colusión, asociación ilícita y cohecho pasivo propio en agravio del Estado.*

*Los hechos denunciados fueron evidenciados como resultado de una acción de control al proyecto “Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable de los distritos de Corrales, San Jacinto, Pampas de Hospital y San Juan de la*

*Virgen del departamento de Tumbes” ejecutado por el Gobierno Regional de Tumbes.*

*La Contraloría General detectó que autoridades y funcionarios del Gobierno Regional habrían ocasionado millonarias pérdidas de fondos públicos al haber reconocido ilegalmente una liquidación (mediante una conciliación realizada dentro de un proceso arbitral) a una empresa por un conjunto de obras de saneamiento que había dejado inconclusas. Este caso, no sólo perjudicó económicamente a la entidad, sino que ha dejado sin sistema de agua potable a varios distritos del departamento de Tumbes.*

*Cabe destacar que la empresa ya había recibido adelantos directos en dinero y en materiales por más de S/. 10 millones, pese a sólo haber tenido un avance de obra del 31 %. Los resultados de la supervisión de la obra determinaron que más de S/. 6 millones no habían sido ejecutados y que ante la resolución del contrato, esos recursos públicos debían ser revertidos a favor de la región.*

*A pesar de ello, los funcionarios públicos denunciados decidieron ir a una conciliación con la empresa contratista en un proceso arbitral, en la que se acordó que el contratista no haría ninguna devolución a favor del gobierno regional y que por el contrario éste debería pagar a su favor por concepto de liquidación de obra, la suma de S/. 3 millones 300 mil, como en efecto sucedió.*

*La investigación preparatoria está a cargo de la Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada en delitos de Corrupción de Funcionarios, ante la cual la Procuraduría*

*Pública de la Contraloría General de la República está ejerciendo la defensa jurídica del Estado.*

*En la investigación fiscal se ha considerado que existen indicios suficientes que demostrarían la presunta existencia de una organización criminal que involucra a determinadas autoridades y funcionarios del gobierno regional, así como a una empresa del sector privado. Asimismo, además de los presuntos delitos de colusión, asociación ilícita y cohecho pasivo propio en agravio del Estado, se incluyen los delitos de falsedad ideológica y cohecho activo genérico.”*

d) *“Nota de prensa N° 74 - 2014-CG/COM*

*Contraloría detecta presuntas irregularidades en municipios piuranos que habrían dejado pérdidas por más S/. 2.4 millones.*

*La Contraloría General detectó presuntas irregularidades en las municipalidades distritales de La Unión y Castilla, en Piura, las cuales habrían ocasionado un perjuicio económico al Estado por más de S/. 2.4 millones.*

*Mientras que otras auditorías realizadas a la municipalidad provincial de Sullana y a la Empresa Prestadora de Servicio de Saneamiento Grau – EPS Grau han permitido encontrar una serie de presuntas irregularidades en obras de saneamiento.*

*MD Castilla*

*Durante las acciones de control realizadas en la municipalidad de Castilla se detectó que funcionarios ediles habrían generado pérdidas por S/. 1´565,163 durante la ejecución de las obras realizadas para la ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado así como para la construcción de pistas y veredas del distrito.*

*El caso más importante, debido al perjuicio económico causado, es el presunto favorecimiento a un contratista a quien se pagó en exceso S/. 1'433,380 por partidas no ejecutadas y que no cumplieron con las especificaciones técnicas. Estos hechos se registraron en la ejecución de la obra de "Ampliación y mejoramiento del sistema integral de agua potable y alcantarillado de los asentamientos humanos del sector noreste de Castilla".*

*Asimismo se han encontrado una serie de irregularidades vinculadas al proceso de selección y ejecución de la obra "Construcción de pistas y veredas en el programa de habilitación urbana Felipe Cossio del Pomar", las cuales han dejado pérdidas por más de S/. 131,783.*

#### *MD La Unión*

*Durante las acciones de control realizadas en la municipalidad de La Unión se detectó que funcionarios ediles habrían generado pérdidas por S/. 851,257 durante la ejecución de la obra de rehabilitación del sistema de agua potable y alcantarillado del caso urbano del distrito; al haberse realizado pagos por trabajos no ejecutados.*

*La adjudicación de esta obra habría estado plagada de irregularidades. Se encontraron indicios de que se habría favorecido reiteradamente al único postor que se presentó, el cual estaría vinculado al experto independiente que integraba el Comité Especial encargado del proceso de selección (ambos consignaron el mismo domicilio legal durante el proceso).*

*Los funcionarios aceptaron la propuesta técnica del consorcio la cual no habría cumplido con los requerimientos técnicos mínimos y le habrían asignado un mayor puntaje al que correspondía para que siguiera en el proceso.*

*En enero del 2014, el Consejo Municipal de La Unión acordó declarar en situación de emergencia el sistema de alcantarillado del casco urbano. Sin embargo, cuando se emitió el Acuerdo Municipal se incluyó un segundo artículo (que no había sido autorizado ni aprobado) para realizar una exoneración del proceso de selección para culminar el sistema de alcantarillado.*

*Basándose en este Acuerdo Municipal, se decidió contratar (vía exoneración de proceso de selección por causal de emergencia que no estaba debidamente justificado) a un consorcio que culmine la obra con un valor referencial de S/. 4'337,335, en un plazo de 180 días.*

*En tiempo récord de una hora con diez minutos, desde la presentación de las propuestas, se otorgó la Buena Pro a un consorcio integrado por dos empresas, una de las cuales carecía de experiencia en ejecución de obras.*

*A esto se suma que, durante la suscripción y ejecución del contrato, se aceptó que el consorcio ganador presente cartas fianzas de garantía emitidas por la Cooperativa de Ahorro y Crédito de los Emprendedores – Coopem, una entidad que no se encontraba supervisada por la SBS.*

*La municipalidad aceptó cartas fianzas por más de S/. 3 millones de Coopem, una entidad que tenía como capital social apenas S/. 1,400, según Registros Públicos.*



*Esto significa que en caso de incumplimiento del contrato, la municipalidad quedaba totalmente desprotegida pues Coopem carecía de solvencia para garantizar el pago de las cartas fianzas y no hubiera podido responder ni por el 0.05% que garantizó.*

*En todos estos casos, la Procuraduría Pública de la Contraloría General presenta las denuncias penales contra los presuntos responsables por el delito de negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo, entre otros.*

#### *MP Sullana*

*De otro lado, la Contraloría General detectó una serie de presuntas irregularidades en la obra de mejoramiento del Colector San Miguel en el tramo que va desde la calle Félix Jaramillo hasta la Cámara de Bombeo.*

*Se encontraron indicios de irregularidades en la elaboración de requerimientos técnicos mínimos, absolución de observaciones y en el otorgamiento de la Buena Pro para la elaboración del expediente técnico de la obra; y, se estableció que el proceso de exoneración realizada para la compra de materiales para la ejecución de la obra se habría realizado sin seguir el procedimiento legal, otorgándose la Buena Pro a un proveedor para regularizar las entregas efectuadas previamente. En ambos casos, se limitó la concurrencia de postores y el acceso a mejores propuestas.*

*Además, el cambio de especificaciones técnicas no consideradas inicialmente en el contrato para la adquisición de*

*materiales para la ejecución de la obra ocasionó u perjuicio económico a la entidad.*

*EPS Grau*

*En el caso de la EPS, las acciones de control señalan que esta empresa pública habría favorecido a la contratista durante ejecución de la obra “Mejoramiento y rehabilitación del colector principal de ø 24” a ø 28” de la av. Félix Jaramillo”, ocasionando retrasos en la culminación de la obra, riesgo de realización de mayores pagos, no recupero de los saldos del adelanto directo y adelanto de materiales indebidamente.”*

## E. Año 2015

### a) ENTIDAD Gobierno Regional Tumbes

#### MATERIA AUDITADA

*Estudio de factibilidad para obras hidrológicas en el Rio Puyango*

#### INFORME

• *Informe Penal 915-2013-CG/L332*

#### DETALLE DEL CASO.-

*Favorecimiento en el otorgamiento de la buena pro para realización de estudio de factibilidad: Empresa no cumplía con experiencia requerida, presentación de propuestas sin notario público*

#### MONTO INVOLUCRADO

*US\$ 80 millones*

#### RESPONSABILIDAD.-

*Penal por delito de negociación incompatible Administrativa*

#### PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS

*Miembros de la Unidad de Coordinación Binacional*

*ESTADO DEL PROCESO 2da Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Tumbes.”*

### b) “ENTIDAD Gobierno Regional Tumbes

#### MATERIA AUDITADA

*Mejoramiento de la Institución Educativa Túpac Amaru*

#### INFORME

*Carpeta de Control N° 052-2014-CG/ORTB-EE (31.Dic.2014)*

#### DETALLE DEL CASO.-

*Irregularidades en el Proceso de Selección para la ejecución de la obra*

#### MONTO INVOLUCRADO

*S/. 18.7 millones*

#### RESPONSABILIDAD

*Penal por delito de Colusión*

**PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS.-**

*Ex Presidente Regional y otros funcionarios*

**EMPRESA INVOLUCRADA.-**

- *Consortio Educativo Tumbes*
- *Torres Camara y CIA de Obras S.A. Sucursal del Perú*
- *C & C Consultores Ejecutores Contratistas Generales SRL*

**ESTADO DEL PROCESO**

*2da. Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Tumbes.”*

c) **“GR: IRREGULAR PROCESO DE SELECCIÓN - COLEGIO TÚPAC AMARU**

**ENTIDAD**

*Gobierno Regional Tumbes*

**MATERIA AUDITADA**

*Mejoramiento del sistema de agua potable de los distritos de Corrales, San Jacinto, Pampas de Hospital y San Juan de la Virgen*

**INFORME**

- *Informe Penal n.º 004-2012-2-5353 (07.Dic.2012)*
- *Carpeta de Control Nº 046-2014-CG/ORTB-EE (31.Dic.2014)*

**DETALLE DEL CASO**

- *Conciliación irregular derivada de la falta de ejecución de la obra*
- *Obra abandonada, pagos por trabajos no ejecutados e inaplicación de penalidad por demora en la ejecución de la obra*

**PERJUICIO ECONÓMICO**

*S/. 16.2 millones*

**RESPONSABILIDAD**

*Penal por delitos de Negociación incompatible y Colusión*

**PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS**

*Ex Presidente Regional, Vicepresidente Regional, Procurador Público Regional, Sub Gerente de Obras y otros funcionarios EMPRESA INVOLUCRADA A&J Contratista EIRL*

**ESTADO DEL PROCESO**

- *1ra. Fiscalía Penal Supraprovincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción*
- *Se dictó orden de detención a expresidente regional*
- *La Procuraduría Pública de la CGR, logró que se declare infundado el pedido de la defensa del Sr. Viñas para exceptuarse del proceso.”*

d) **”GR: IRREGULARIDADES EN SISTEMA DE AGUA POTABLE**

**ENTIDAD**

*Gobierno Regional Tumbes*

**MATERIA AUDITADA** *Utilización de recursos del canon*

**INFORME**

*Carpeta de Control N° 054-2014-CG/ORTB-EE (02.Dic.2014)*

**DETALLE DEL CASO.-**

*Presunto uso de fondos de canon y sobre canon en gasto corriente, afectando proyectos de inversión programados*

**MONTO INVOLUCRADO**

*S/. 9.3 millones*

**RESPONSABILIDAD**

*Penal por delito de Colusión*

**PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS**

*Ex Presidente Regional y otros funcionarios*

**ESTADO DEL PROCESO**

*Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en delitos de Corrupción de Funcionarios de Tumbes.”*

e) **“GR: IRREGULARIDADES EN EL USO DE RECURSOS DEL CANON**

**ENTIDAD**

*Gobierno Regional Tumbes*

**MATERIA AUDITADA**

*Proyecto margen derecha del Río Tumbes*

**INFORME**

*Carpeta de Control N° 047-2014-CG/ORTB-EE (31.Dic.2014)*

**DETALLE DEL CASO**

*Otorgamiento de adelanto directo sin haberse efectuado el estudio definitivo del proyecto*

**MONTO INVOLUCRADO**

*S/. 6.6 millones*

**RESPONSABILIDAD**

*Penal por delito de Colusión*

**PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS**

*Presidente del Comité Especial y dos integrantes*

**EMPRESA INVOLUCRADA**

- *Consortio MD Río Tumbes*
- *Servicio de Consultores Andinos SA*
- *Lagesa Ingenieros Consultores SA*

**ESTADO DEL PROCESO**

*2da. Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Tumbes.”*

f) **“GR: IRREGULARIDADES EN PROYECTO MARGEN DERECHA DEL RIO TUMBES**

**ENTIDAD**

*Gobierno Regional Tumbes*

**MATERIA AUDITADA**

*Mejoramiento y Desarrollo Turístico del Malecón de Zorritos*

**INFORME**

*Carpeta de Control N° 008-2014-CG/ORTB-EE (09.Set.2014)*

**DETALLE DEL CASO**

*Otorgamiento indebido de la buena pro al consorcio que no cumplía con los requerimientos técnicos de las bases*

**MONTO INVOLUCRADO***S/ 5.9 millones***RESPONSABILIDAD***Penal por delito de Colusión***PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS***Ex Presidente Regional y otros funcionarios***EMPRESA INVOLUCRADA***Consortio Ortiz – INCONSA*

- *Ortiz Construcciones y Proyectos S.A. Sucursal del Perú*
- *Investigación y Control de Calidad S.A. Sucursal del Perú*

**ESTADO DEL PROCESO***Fiscalía Provincial Mixta de Contralmirante Villar.”*g) **“GR: FAVORECIMIENTO EN OBRA MALECÓN DE ZORRITOS****ENTIDAD***Gobierno Regional Tumbes***MATERIA AUDITADA***Uso de recursos del canon***INFORME**

- *03 Informes Penales*

**DETALLE DEL CASO**

- *Pago por equipos que no se recibieron*
- *Sobrevaloración de equipos e inaplicación de penalidades*
- *Pago de gasto corriente con recursos del canon, sin sustento*

**PERJUICIO ECONÓMICO***S/. 5.3 millones***RESPONSABILIDAD***Penal por delitos Colusión y Malversación***PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS**

*Director Regional de Educación, Jefe de Oficina Administración, Jefe Oficina Abastecimiento, Jefe Unidad Contabilidad, Jefe Oficina Tesorería y otros funcionarios.*

**EMPRESA INVOLUCRADA**

- *Peruvian Constructor & Consulter EIRL*
- *Consortio MISER (Miguel Soto Lopez y Serpame Electronic S.R.L.)*

**ESTADO DEL PROCESO**

*Se está denunciando.”*

h) **“GR: IRREGULARIDADES EN USO DE RECURSOS DEL CANON**

**ENTIDAD**

*Gobierno Regional Tumbes*

**MATERIA AUDITADA**

*Mejoramiento y Rehabilitación de la Ruta Departamental Fernández - Cañaverál - Rica Playa - Francos: Tramo III Higuierón - Rica Playa*

**INFORME**

- *02 Informes Penales y 01 Informe Civil*

**DETALLE DEL CASO**

- *Pago por metrados no ejecutados.*
- *Reemplazo de Ing. residente por otro que no cumplía con la experiencia profesional requerida en las bases y en el contrato.*
- *Pagos indebidos e inaplicación de penalidades*

**PERJUICIO ECONÓMICO**

*S/. 4.9 millones*

**RESPONSABILIDAD**

- *Civil*
- *Penal por delito de Negociación Incompatible*

**PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS**



*Ex Presidente Regional, Consejeros Regionales, Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica y otros funcionarios.*

**EMPRESA INVOLUCRADA**

**EDICAS SAC**

**ESTADO DEL PROCESO**

- *Denuncia en la 1 Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción*
- *Demanda en el Juzgado Especializado en lo Civil de Tumbes*
- *Se está denunciando.”*

i) **“GR: IRREGULARIDADES EN CARRETERA HIGUERÓN - RICA PLAYA**

**ENTIDAD**

*Gobierno Regional Tumbes*

**MATERIA AUDITADA**

- *Limpieza de Drenes y Canales del Santuario y Puerto El Cura*
- *Mantenimiento de la Infraestructura del Canal Lateral La Noria del Distrito de Corrales*
- *Mantenimiento de la Infraestructura de la Irrigación la Comisión de Usuarios Puerto El Cura – 2do. sector*

**INFORME**

*Carpeta de Control N° 024-2014-CG/ORTB-EE (02.Dic.14)*

**DETALLE DEL CASO**

*Pago por bienes y servicios sin acreditarse la adquisición o la prestación de los mismos*

**MONTO INVOLUCRADO**

*S/. 1.8 millones*

**RESPONSABILIDAD**

*Penal por delito de Colusión*

**PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS**

*Funcionarios del Gobierno Regional de Tumbes*

**EMPRESA INVOLUCRADA***Actividad ejecutada por Administración Directa***ESTADO DEL PROCESO***1ra Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Tumbes.”*

- j) “GR: IRREGULARIDADES EN LA LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO DE OBRAS DE IRRIGACIÓN

**ENTIDAD***Gobierno Regional Tumbes***MATERIA AUDITADA***Bonificación especial a los trabajadores del sector público (activos y cesantes) - Decreto de Urgencia n.º 037-94***INFORME**

- 01 Informe Penal y 01 Informe Civil

**DETALLE DEL CASO**

- Pago de bonificación por montos mayores a los establecidos por DU n.º 037-94 depositados en la cuenta personal de 8 beneficiarios
- Pago de bonificación a personal de diversas unidades ejecutoras no comprendidas como beneficiarios del DU n.º 037-94

**PERJUICIO ECONÓMICO***S/. 1.6 millones**RESPONSABILIDAD Civil y Penal por delito de Malversación***PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS***Gerente Regional de Planeamiento y Administrador***ESTADO DEL PROCESO**

- Demanda en el 1er. Juzgado de Paz Letrado de Tumbes
- Denuncia en la 2da. Fiscalía Penal Corporativa Especializada de Delitos de Corrupción de Funcionarios de Tumbes.”

- k) “GR: PAGO IRREGULAR DE BENEFICIOS

**ENTIDAD**

*Gobierno Regional Tumbes*

**MATERIA AUDITADA**

- *Rehabilitación y Mejoramiento Carretera RD23-103  
Zarumilla – Uña de Gato – Papayal y Acceso a La Palma*

**INFORME**

- *Informe Civil 436-2013-CG/L420*

**DETALLE DEL CASO**

- *Se pagó por obras no ejecutadas en la carpeta asfáltica*
- *Se aprobó un adicional de obra sin sustento técnico*

**PERJUICIO ECONÓMICO**

*S/. 1.4 millones*

**RESPONSABILIDAD**

*Civil y Administrativa*

**PRESUNTOS FUNCIONARIOS**

**INVOLUCRADOS**

*Gerente Regional de Infraestructura, Subgerente de Estudios  
y otros funcionarios*

**ESTADO DEL PROCESO**

*Demanda en el Juzgado Civil Permanente de Tumbes.”*

- l) **“GR: IRREGULARIDADES EN CARRETERA ZARUMILLA –  
UÑA DE GATO – PAPAYAL**

**ENTIDAD**

*Gobierno Regional Tumbes*

**MATERIA AUDITADA**

- *Adquisición de equipos electro mecánicos del I.S.T. José A.  
Quiñones*

**INFORME**

*Informe Penal 1225-2014-CG/L422*

**DETALLE DEL CASO**

- *Pago por equipos electro mecánicos no entregados*
- *Se entregaron equipos sobrevalorados y que no pueden ser  
utilizados*

- *Inaplicación de penalidad*

*PERJUICIO ECONÓMICO S/. 863 mil*

*RESPONSABILIDAD*

*Penal por delito de Colusión Administrativa*

*PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS*

*Director Regional de Educación, Director de Administración,*

*Jefe de Abastecimiento y otros funcionarios*

*EMPRESA INVOLUCRADA*

*Consortio MISER*

*ESTADO DEL PROCESO*

*Se está denunciando.”*

- m) *“GR: IRREGULARIDADES EN EQUIPAMIENTO INSTITUTO*

*SUPERIOR JOSÉ A. QUIÑONES*

*GR: IRREGULARIDADES EN ESTADIO MARISCAL*

*CÁCERES*

*ENTIDAD*

*Gobierno Regional Tumbes*

*MATERIA AUDITADA*

*Ampliación de la infraestructura deportiva de las áreas exteriores del estadio Mariscal Cáceres.*

*INFORME*

*Carpeta de Control N° 010-2014-CG/ORTB-EE (26.Set.2014)*

*DETALLE DEL CASO*

*Incorrecta determinación de cantidades e importes de los jornales del personal obrero de la obra*

*MONTO INVOLUCRADO*

*S/. 601 mil*

*RESPONSABILIDAD*

*Penal por delitos de Peculado, Colusión y otros*

*PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS*

*Gerente Regional de Infraestructura, Sub Gerente de Obras y otros funcionarios*

*ESTADO DEL PROCESO**1ra Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Tumbes.”*n) *“ENTIDAD**Gobierno Regional de Tumbes**MATERIA AUDITADA**Mejoramiento de la Carretera Papayal Matapalo**INFORME**• Informe Civil n.º 627-2012-CG/L420 (16.Oct.12)**DETALLE DEL CASO**Inadecuada supervisión no advirtió deficiencias técnicas en la ejecución de obra de parte del contratista, motivo por el cual la entidad retomó su ejecución por administración directa asumiendo nuevos gastos**PERJUICIO ECONÓMICO**S/. 436 mil**RESPONSABILIDAD**Civil**PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS**Gerente Regional de Infraestructura y Sub Gerente Obras**ESTADO DEL PROCESO**Demanda en Juzgado Especializado en lo Civil de Tumbes.”*o) *“GR: IRREGULARIDADES EN CARRETERA PAPAYAL**MATAPALO**ENTIDAD**Gobierno Regional Tumbes**MATERIA AUDITADA**Mejoramiento del canal margen izquierda del río Tumbes y**Bocatoma La Peña**INFORME**• Informe Civil n.º 008-2013-2-5353 (20.Dic.2013)**DETALLE DEL CASO**Pagos por metrados no ejecutados en la obra*

*PERJUICIO ECONÓMICO S/. 377 mil*

*RESPONSABILIDAD*

*Civil*

*PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS*

*Gerente Regional de Infraestructura, Sub Gerente de Obras,  
Inspector de Obra y Miembros de Comité Recepción de Obra*

*EMPRESA INVOLUCRADA*

*Consortio Antares (C&C Consultores Ejecutores, Contratistas  
Generales SRL, American Contratistas Generales SAC)*

*ESTADO DEL PROCESO*

*En elaboración de la demanda por el procurador de la  
entidad.”*

p) *“GR: IRREGULARIDADES EN OBRAS DE CANALES*

*ENTIDAD*

*Hospital Regional “José Alfredo Mendoza Olavarría” JAMO II-  
2*

*MATERIA AUDITADA*

*Construcción y equipamiento de Nuevo Hospital nivel II-2*

*JAMO*

*INFORME*

*• 03 Informes Penales*

*DETALLE DEL CASO*

*• Otorgamiento indebido de ampliaciones de plazo,  
Inaplicación de penalidad y pago al Contratista*

*• Transferencia irregular de recursos originó que programas  
estratégicos de salud no cumplan con metas programadas.*

*• Adicional de obra con precios sobrevalorados*

*PERJUICIO ECONÓMICO*

*S/. 19.1 millones*

*RESPONSABILIDAD*

*Penal por delitos de Colusión y Malversación*

*PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS*

*Ex Presidente Regional, Gerente General, Gerente de Infraestructura, Procurador Público, Sub Gerente de Obras, Jefe de Asesoría Jurídica.*

**EMPRESA INVOLUCRADA**

*Consortio Hospitalario Tumbes (Riva SA, Inmobiliaria, Industrial, Comercial, Financiera y Agropecuaria y Tecnología Industrial y Nacional S.A.)*

*ESTADO DEL PROCESO Se está denunciando.”*

q) **“IRREGULARIDADES EN HOSPITAL REGIONAL JAMO II-2 ENTIDAD**

*Hospital Regional “José Alfredo Mendoza Olavarría” JAMO II-2*

**MATERIA AUDITADA**

*Construcción y equipamiento de Nuevo Hospital nivel II-2*

**JAMO**

**INFORME**

*08 Informes Civiles y 01 Informe Administrativo*

**DETALLE DEL CASO**

- *Irregular aprobación y pagos de adicional de obra*
- *Sobrevaloración de equipos médicos*
- *Liquidación de obra con incorrecto cálculo de valorizaciones*
- *Mayores metrados e incumplimiento de especificaciones técnicas*
- *Deficiencias en expediente técnico de obra*
- *Pago por servicios no prestados en supervisión de obra*
- *Incumplimiento de planos de obra*

**PERJUICIO ECONÓMICO**

*S/. 12.7 millones*

**RESPONSABILIDAD**

*Civil y Administrativa*

**PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS**

*Ex Presidente Regional, Gerente de Infraestructura, Sub Gerencia de Obras, Jefe de Equipo Técnico*

**EMPRESA INVOLUCRADA**

- *Consortio Hospitalario Tumbes: Riva SA, Inmobiliaria, Industrial, Comercial, Financiera y Agropecuaria, Tec Industrial y Nac SA*

- *Consortio Nor Salud: (Motlima Consultores SA y Corporación de Racionalización y Consultoría S.A)*

**ESTADO DEL PROCESO** *Se está demandando.”*

r) **“IRREGULARIDADES EN HOSPITAL REGIONAL JAMO II-2 ENTIDAD**

*Hospital Regional “José Alfredo Mendoza Olavarría” JAMO II-2*

**MATERIA AUDITADA** *Compra de bienes*

**INFORME**

- *02 Informes Civiles*

**DETALLE DEL CASO**

- *Adquisición de equipos de fumigación sin contar con requerimiento de área usuaria*

- *Se adquirió equipos de radio móvil, que no ingresaron al almacén de la entidad*

**PERJUICIO ECONÓMICO** *S/. 1.1 millones*

**RESPONSABILIDAD**

*Civil*

**PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS**

*Jefe de Presupuesto, Jefe de Administración, Jefe de Adquisiciones,*

*Jefe de Logística, Jefe de Seguros y Jefe de Almacén*

**EMPRESA INVOLUCRADA**

**DIPROINSA SRL**

**ESTADO DEL PROCESO**



*En elaboración de la demanda por el procurador de la entidad.”*

s) **“IRREGULARIDADES EN HOSPITAL REGIONAL JAMO II-2 ENTIDAD**

*Dirección Regional de Agricultura Tumbes*

**MATERIA AUDITADA**

- *Actividad “Limpieza y descolmatación de la quebrada San Juan de la Virgen”*
- *Transferencia y venta de terrenos*

**INFORME**

- *03 Informes Penales y 01 Carpeta de Control*

**DETALLE DEL CASO**

- *Planillas de mano de obra con firmas falsas*
- *Venta de 15 hectáreas de tierras agropecuaria a valor de eriazas*
- *Venta directa de tierras eriazas a responsable de saneamiento legal de la propiedad rural a pesar de prohibición legal*
- *Venta directa de terreno eriazo a favor del padre del Director Regional de Agricultura Tumbes*

**PERJUICIO ECONÓMICO**

*S/. 10.9 millones*

**RESPONSABILIDAD**

*Penal por delito de Colusión*

**PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS**

*Ex Presidente Regional, Director Regional, Gerente de Planeamiento Presupuesto, Director de Administración y otros funcionarios*

**ESTADO DEL PROCESO**

*Se está denunciando.”*

t) **“DIR. REG. AGRICULTURA: IRREGULARIDADES EN ACTIVIDADES Y TERRENOS**

**ENTIDAD***Dirección Regional de Salud Tumbes***MATERIA AUDITADA***Transferencia de Partidas a favor de los Gobiernos Regionales para las intervenciones sanitarias - Decreto Supremo n° 057-2013-EF***INFORME**

- 03 Informes Penales y 01 Informes Administrativo

**DETALLE DEL CASO**

- *Uso para fines distintos de recursos que fueron transferidos*
- *Irregular habilitación de cargos para contratación de familiares*
- *Direccionamiento de compra de vehículos y equipos médicos*

**MONTO INVOLUCRADO***S/. 4.3 millones***RESPONSABILIDAD***Penal por delitos de Malversación y Colusión Administrativa***PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS***Ex Presidente Regional, Director Regional, Gerente de Planeamiento Presupuesto, Jefe Oficina Regional de Administración, Sub Gerente de Presupuesto y otros funcionarios***EMPRESA INVOLUCRADA***Proveedores (Miguel Ángel Soto López, Víctor Hugo Davis Carrillo y Karent Fiorella Canales Estrada)***ESTADO DEL PROCESO***Se está denunciando.”*

- u) **“DIR. REG. SALUD: IRREGULARIDADES EN INTERVENCIONES SANITARIAS**

**ENTIDAD***Dirección Regional de Salud Tumbes***MATERIA AUDITADA**

*Destino de donaciones*

**INFORME**

• *Informe Penal n.º 001-2013-2-0827 (27.Mar.13)*

**DETALLE DEL CASO**

*No se evidencia el ingreso de donaciones que fueron efectuadas por la SUNAT, desconociéndose su destino*

**PERJUICIO ECONÓMICO**

*S/. 211 mil*

**RESPONSABILIDAD**

*Penal por delito de Peculado*

**PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS**

*Director de Logística y Jefe de Transportes*

**ESTADO DEL PROCESO**

*En elaboración de la denuncia por el procurador de la entidad.”*

v) **“DIR. REG. SALUD: IRREGULARIDADES EN DONACIONES ENTIDAD**

*Dirección Regional de Agricultura Tumbes*

**MATERIA AUDITADA**

*Transferencia de terrenos*

**INFORME**

• *Informe Penal n.º 266-2014-CG/L422 (21.May.14)*

**DETALLE DEL CASO**

*Irregular venta de 35.9338 hectáreas de terreno eriazo a un precio de venta total de s/. 2,500 cuando su valor comercial asciende a s/. 21 millones*

**PERJUICIO ECONÓMICO**

*/ 21 millones*

**RESPONSABILIDAD**

*Penal por delito de colusión*

**PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS**

*Director de saneamiento, jefe de asesoría jurídica y encargados de la venta*

**ESTADO DEL PROCESO**

*Denuncia en la 1 Fiscalía Provincial Penal de Tumbes.”*

w) **“DIR. REG. AGRICULTURA: VENTA IRREGULAR DE TERRENOS**

**ENTIDAD**

*Municipalidad Provincial de Tumbes*

**MATERIA AUDITADA**

*Instalación del Sistema de Alcantarillado en el sector sur y mejoramiento del Sistema de Agua Potable del Centro Poblado Puerto Pizarro*

**INFORME**

• *Informe Civil n.º 910-2012-CG/L420 (28.Dic.12)*

**DETALLE DEL CASO**

*Irregular aprobación y otorgamiento de ampliaciones de plazo a la empresa, ocasionó la inaplicación de penalidades por mora*

**PERJUICIO ECONÓMICO**

*S/. 282 mil*

**RESPONSABILIDAD**

*Civil*

**PRESUNTOS FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS**

*Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, Sub Gerente de Obras Públicas y Catastro y Supervisor de Obra.*

**EMPRESA INVOLUCRADA**

*Empresa constructora Idrogo S.R.L*

**ESTADO DEL PROCESO**

*Demanda en Juzgado Especializado en lo Civil de Tumbes.”*

### 2.3. Hipótesis

### 2.3.1. **Hipótesis general**

La auditoría gubernamental favorece la gobernabilidad, cuando asume un papel activo en la cautela de los recursos públicos, lo que es posible desde la aplicación del enfoque sistémico y es llevada a cabo en forma holística.

### 2.3.2. **Hipótesis secundarias**

- A. El concepto de Sistema Nacional de Control no integra suficientemente los diversos elementos que componen los tramos de control a nivel de las entidades del Estado de manera que la auditoría gubernamental no favorece la gobernabilidad.
- B. El marco jurídico sobre el Sistema Nacional de Control y la lucha contra la corrupción resulta insuficiente para garantizar la eficacia del dicho Sistema como mecanismo para viabilizar la gobernabilidad.
- C. La relación entre Auditoría Gubernamental y gobernabilidad exige construir una noción de control holístico orientado a la gobernabilidad.

## CAPÍTULO III

### METODOLOGÍA

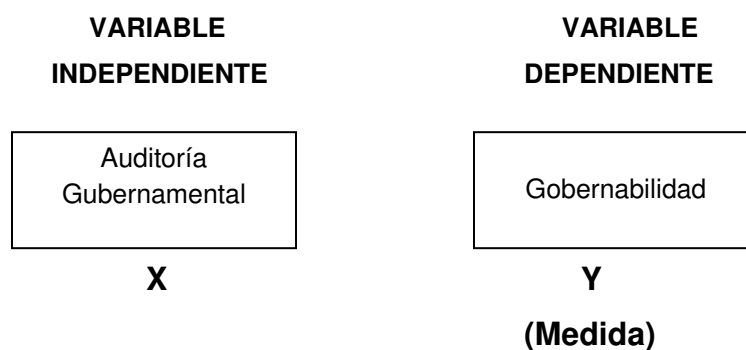
#### 3.1. Tipo y Nivel de investigación

Es una investigación básica, porque permitirá incrementar el conocimiento del tema.

Por el nivel de investigación, se determina que es una investigación descriptiva – explicativa – correlacional, debido a que, en primer lugar, se describe la forma como se presenta la Auditoría Gubernamental y luego se explica cuál es su relación con la Gobernabilidad.

#### 3.2. Diseño de la investigación

El diseño es ex post facto porque los hechos son investigados después de su ocurrencia.



#### 3.3. Población y muestra

##### 3.3.1. Población

La población está conformada por las normas que regulan el Sistema Nacional de Control y por los casos de corrupción denunciados y/o

judicializados como producto de las acciones de la Contraloría General de la República.

Los casos de corrupción denunciados por la Contraloría General de la República, durante el período 2011 – 2015, fueron los siguientes:

<b>Año</b>	<b>Cant.</b>	<b>%</b>
2011	5	10%
2012	1	2%
2013	18	35%
2014	4	8%
2015	23	45%
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>100%</b>

### 3.3.2. Muestra

Por tratarse de una población pequeña, esta fue tomada en su totalidad como muestra.

## 3.4. Procedimientos

### 3.4.1. Técnicas

- A. Fichaje
- B. Estudio de casos

### 3.4.2. Instrumentos

- A. Informes oficiales
- B. Resoluciones de la Contraloría General de la República.
- C. Normas legales

### 3.5. Identificación de variables

#### 3.5.1. Variable independiente

**X = Auditoría Gubernamental.**- Examen profesional, objetivo, independiente, sistemático, constructivo y selectivo de evidencias, efectuado con posterioridad a la gestión de los recursos públicos, con el objeto de determinar la razonabilidad de la información financiera y presupuestal para el informe de auditoría de la Cuenta General de la República, el grado de cumplimiento de objetivos y metas, así como respecto de la adquisición, protección y empleo de los recursos y, si éstos, fueron administrados con racionalidad, eficiencia economía y transparencia, en el cumplimiento de la normativa legal.

**INDICADORES:**

**X<sub>1</sub>** = Evidencia.

**X<sub>2</sub>** = Gestión de recursos públicos.

**X<sub>3</sub>** = Objetivos Organizacionales.

**X<sub>4</sub>** = Metas institucionales.

#### 3.5.2. Variable dependiente

**Y= Gobernabilidad.**- Estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental.

**Indicadores:**

**Y<sub>1</sub>** = Transparencia.

**Y<sub>2</sub>** = Estabilidad política.

**Y<sub>3</sub>** = Efectividad del gobierno.

**Y<sub>4</sub>** = Calidad regulatoria.

**Y<sub>5</sub>** = Marco legal

**Y<sub>6</sub>** = Control de la corrupción

### 3.6. Definición de términos



### **3.6.1. Control Operativo**

Es un proceso, indispensable que se da en el momento en todas las fases operativas, de las labores y en todos los niveles jerárquicos y funciones; y que, por lo tanto, deben estar presente en las distintas etapas administrativas siendo el punto de relación efectivo entre lo planificado y lo ejecutado.

### **3.6.2. Estructura Organizacional**

En el agrupamiento de los individuos que trabajan en una institución de acuerdo con las labores que tienen asignados y el grado de autoridad de que gozan. En el resultado de la distribución escalonada en niveles jerárquicos con distintos grados de autoridad, y en grupo afines, de las actividades que tiene que realizar un organismo administrativo para alcanzar sus objetivos.

### **3.6.3. Objetivos**

Lo que se supone una organización y puede conseguir en el presente, sin necesidad de obtener una mayor cantidad de recursos o de realizar investigaciones adicionales.

### **3.6.4. Política**

Definición de normas, sistemas de valoración o de decisiones que al definir y puntualizar los objetivos de una empresa, pueden guiar y regular los métodos y las políticas de la organización.

### **3.6.5. Programas**

Serie de acciones propuestas para conseguir ciertos propósitos.

### **3.6.6. Procedimientos**

Métodos y pronunciamientos fundamentales. Mediante los cuales una organización coordina o regula sus acciones.

### **3.6.7. Acciones Correctivas**

Enmendar lo errado. Enmendar las desviaciones rehaciendo los planes y modificando las metas mediante reasignación o la aclaración de las tareas, mediante la contratación de personal adicional una mejor solución y capacitación o por las medidas más drásticas; la sanción o el despido.

## CAPÍTULO IV

### PRESENTACIÓN DE RESULTADOS, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 4.1. Presentación de resultados

De acuerdo con la información recabada de la Contraloría General de la República, durante el período 2011-2015, son muchos y muy graves los actos dolosos cometidos por funcionarios y servidores públicos y puestos en evidencia a través de las diversas acciones de control. La información expuesta en el Capítulo anterior queda sistematizada de la siguiente manera:

**CUADRO Nº 1**

<b>AÑO</b>	<b>ENTIDAD</b>	<b>TIPO DE RESPONSABILIDAD</b>	<b>FALTA Y/O DELITO</b>	<b>MONTO DEL PERJUICIO ECONÓMICO</b>
<b>2011</b>	Gobierno Regional de Piura	Civil	Responsabilidad civil en la contratación del servicio de seguridad y el suministro de combustible.	S/. 21.726,00
	Gobierno Regional de Piura	Civil	Inadecuada gestión en el proceso de suministro de combustible	S/. 185.832,76
	Municipalidad distrital de Zaña, en Chiclayo	Civil	Irregularidades en la ejecución de una obra de saneamiento	S/. 1.560.585,00
	Autoridad Nacional del Agua - Ica	Penal	Negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo	No especifica
	Gobierno Regional de Piura	Penal	Negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo	S/. 2.000.000,00
	Gobierno Regional de Tumbes	Penal	Colusión simple y agravada	S/. 21.000.000,00
	Gobierno Regional de Cajamarca	Penal	Colusión agravada y simple, asociación ilícita para delinquir, cohecho pasivo propio y genérico, y falsa declaración en procedimiento administrativo.	S/. 130.000.000,00

**CUADRO Nº 2**

<b>AÑO</b>	<b>ENTIDAD</b>	<b>TIPO DE RESPONSABILIDAD</b>	<b>FALTA Y/O DELITO</b>	<b>MONTO DEL PERJUICIO ECONÓMICO</b>
2012	Sedapal	Civil	Conducta negligente al no exigir al contratista sus obligaciones contractuales y no aprobar oportunamente el expediente técnico de la obra	S/. 5.300.000,00

**CUADRO Nº 3**

<b>AÑO</b>	<b>ENTIDAD</b>	<b>TIPO DE RESPONSABILIDAD</b>	<b>FALTA Y/O DELITO</b>	<b>MONTO DEL PERJUICIO ECONÓMICO</b>
2013	Municipalidad Distrital de Chorrillos. Provincia de Lima	Administrativa	Falta de diligencia de los funcionarios de la Entidad, quienes no programaron la referida adquisición, no realizaron el proceso de selección que correspondía, no ejercieron adecuada supervisión ni implementar mecanismo de control respecto a las citadas transacciones; lo cual no ha permitido a la Municipalidad acceda y valúe otras posibilidades del mercado, además de restar transparencia y eficiencia en la compra	S/. 1.596.042,97
	Jurado Nacional de Elecciones	Administrativa - Civil	Elaboración, uso y presentación de documentos falsos para su visado y autorización de pago. Incumplimiento de disposiciones vinculadas a actuación funcional como personal de apoyo administrativo.	S/. 269.839,00
	Municipalidad Distrital de Paucarpata	Civil	Irregular pago de bonificaciones a funcionarios generó perjuicio económico	S/. 23.410,00

	Municipalidad Distrital de Cayma	Civil	Pago de beneficios económicos a funcionarios de confianza durante 2011 y 2012 generó perjuicio económico	S/. 277.472,55
<b>AÑO</b>	<b>ENTIDAD</b>	<b>TIPO DE RESPONSABILIDAD</b>	<b>FALTA Y/O DELITO</b>	<b>MONTO DEL PERJUICIO ECONÓMICO</b>
<b>2013</b>	Municipalidad Distrital de Uchumayo	Civil	Irregularidades en la contratación de servicios de asesoría, ocasionó perjuicio a la entidad	S/. 194.277,93
	Municipalidad Distrital de Uchumayo	Civil	Irregularidades en la conformidad de servicio de colocación de enchape de piedras lajas, ocasionó perjuicio económico	S/. 28.701,18
	Municipalidad Distrital de Palcazú	Civil	Pago de incentivos económicos con recursos de canon	S/. 21.189,00
	Municipalidad Distrital de Paucarpata	Penal	Favorecimiento en proceso de selección	S/. 120.000,00
	Municipalidad Distrital de Selva Alegre	Penal	Interés indebido en proceso de selección favoreció a un determinado proveedor	S/. 2.346,10
	Municipalidad Distrital de Jacobo Hunter	Penal	Favorecimiento en la adquisición de un camión compactador de 15 m3 ocasionó perjuicio por penalidad no ejecutada	S/. 41.900,00
	Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero	Penal	Pago por la contratación de un coordinador, cuya prestación no se acredita, ocasionó perjuicio económico	S/. 20.300,00
	Municipalidad Distrital de Islay	Penal	Favorecimiento en la adquisición de camionetas ocasionó un perjuicio económico	S/. 24.136,80
	Municipalidad Distrital de Santa Isabel de Siguan	Penal	Pago a supuestos proveedores por servicios no realizados generó perjuicio económico	S/. 2.920,00
	Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua Reynoso.	Penal	Peculado y Falsificación de Documentos en General	S/. 99.194,88
	Municipalidad Distrital de Cieneguilla. Provincia de Lima	Penal	Peculado, Negociación Incompatible o Aprovechamiento Indebido de Cargo y Contra la Fe Pública	S/. 50.750,00
	Municipalidad Distrital de San	Penal	Peculado y Negociación Incompatible o	S/. 706.280,00

Juan de Lurigancho. Provincia de Lima	Aprovechamiento Indebido del Cargo
---------------------------------------	------------------------------------

AÑO	ENTIDAD	TIPO DE RESPONSABILIDAD	FALTA Y/O DELITO	MONTO DEL PERJUICIO ECONÓMICO
2013	Municipalidad Distrital de La Perla. Provincia Constitucional del Callao. Región Callao	Penal	Negociación Incompatible	S/. 100.600,00

CUADRO Nº 4

AÑO	ENTIDAD	TIPO DE RESPONSABILIDAD	FALTA Y/O DELITO	MONTO DEL PERJUICIO ECONÓMICO
2014	Corporación Peruana de Aviación Civil - CORPAC	Penal	Usurpación de Funciones, Omisión de Funciones, Peculado y Colusión	S/. 22.069.000,00
	Municipalidad Provincial de Canchis - Cusco	Penal	Negociación incompatible y colusión agravada	S/. 2.675.560,00
	Gobierno Regional de Tumbes	Penal	Colusión, asociación ilícita y cohecho pasivo propio en agravio del Estado, falsedad ideológica y cohecho activo genérico	S/. 6.000.000,00
	Municipalidades distritales de La Unión y Castilla - Piura	Penal	Negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo	S/. 2.400.000,00

CUADRO Nº 5

AÑO	ENTIDAD	TIPO DE RESPONSABILIDAD	FALTA Y/O DELITO	MONTO DEL PERJUICIO ECONÓMICO
2015	Gobierno Regional Tumbes	Civil	Inadecuada supervisión no advirtió deficiencias técnicas en la ejecución de obra de parte del contratista, motivo por el cual la entidad retomó su ejecución por administración directa asumiendo nuevos gastos	S/. 436.000,00

	Gobierno Regional Tumbes	Civil	Pagos por metrados no ejecutados en la obra	S/. 377.000,00
--	--------------------------	-------	---	----------------

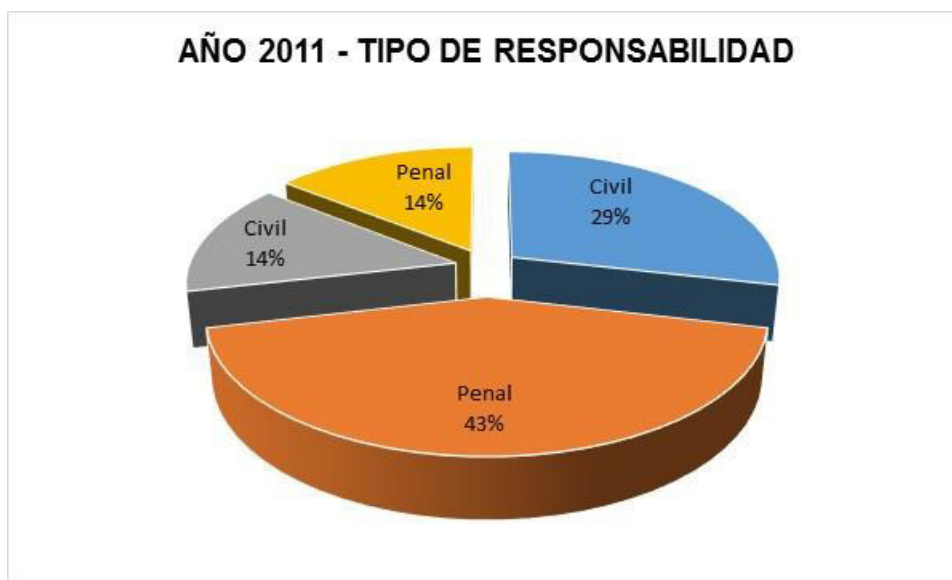
AÑO	ENTIDAD	TIPO DE RESPONSABILIDAD	FALTA Y/O DELITO	MONTO DEL PERJUICIO ECONÓMICO
2015	Hospital Regional "José Alfredo Mendoza Olavarría" JAMO II-2	Civil	Adquisición de equipos de fumigación sin contar con requerimiento de área usuaria. Se adquirió equipos de radio móvil, que no ingresaron al almacén de la entidad	S/. 1.100.000,00
	Municipalidad Provincial de Tumbes	Civil	Irregular aprobación y otorgamiento de ampliaciones de plazo a la empresa, ocasionó la inaplicación de penalidades por mora	S/. 282.000,00
	Hospital Regional "José Alfredo Mendoza Olavarría" JAMO II-2	Civil - Administrativa	Irregular aprobación y pago de adicional de obra; Sobrevaloración de equipos médicos; Liquidación de obra con incorrecto cálculo de valorizaciones; Mayores metrados e incumplimiento de especificaciones técnicas; Deficiencias en expediente técnico; Pago por servicios no prestados; Incumplimiento de planos de obra	S/. 12.700.000,00
	Gobierno Regional Tumbes	Civil y Administrativa	Pago por obras no ejecutadas - Se aprobó un adicional de obra sin sustento técnico	S/. 1.400.000,00
	Gobierno Regional Tumbes	Penal	Negociación incompatible Administrativa	S/. 240.000.000,00
	Gobierno Regional Tumbes	Penal	Colusión	S/. 18.700.000,00
	Gobierno Regional Tumbes	Penal	Negociación incompatible y Colusión	S/. 16.200.000,00
	Gobierno Regional Tumbes	Penal	Colusión	S/. 9.300.000,00
	Gobierno Regional Tumbes	Penal	Colusión	S/. 6.600.000,00
	Gobierno Regional Tumbes	Penal	Colusión	S/. 5.900.000,00
	Gobierno Regional Tumbes	Penal	Colusión y Malversación	S/. 5.300.000,00
Gobierno Regional Tumbes	Penal	Colusión	S/. 1.800.000,00	

	Gobierno Regional Tumbes	Penal	Peculado, Colusión y otros	S/. 601.000,00
--	--------------------------	-------	----------------------------	----------------

AÑO	ENTIDAD	TIPO DE RESPONSABILIDAD	FALTA Y/O DELITO	MONTO DEL PERJUICIO ECONÓMICO
2015	Hospital Regional "José Alfredo Mendoza Olavarría" JAMO II-2	Penal	Colusión y Malversación	S/. 19.100.000,00
	Dirección Regional de Agricultura Tumbes	Penal	Colusión	S/. 10.900.000,00
	Dirección Regional de Salud Tumbes	Penal	Malversación y Colusión Administrativa	S/. 4.300.000,00
	Dirección Regional de Salud Tumbes	Penal	Peculado	S/. 211.000,00
	Dirección Regional de Agricultura Tumbes	Penal	Colusión	S/. 21.000.000,00
	Gobierno Regional Tumbes	Penal - Administrativa	Colusión Administrativa	S/. 863.000,00
	Gobierno Regional Tumbes	Penal - Civil	Negociación Incompatible	S/. 4.900.000,00
	Gobierno Regional Tumbes	Penal - Civil	Malversación	S/. 1.600.000,00

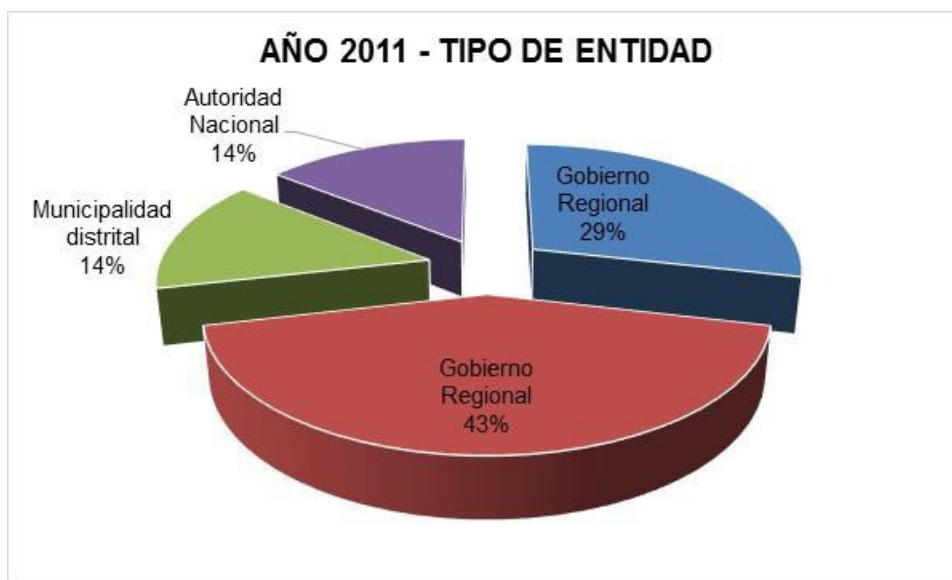
**TOTAL DEL PERJUICIO ECONÓMICO AL ESTADO: S/. 580.362.064,17**





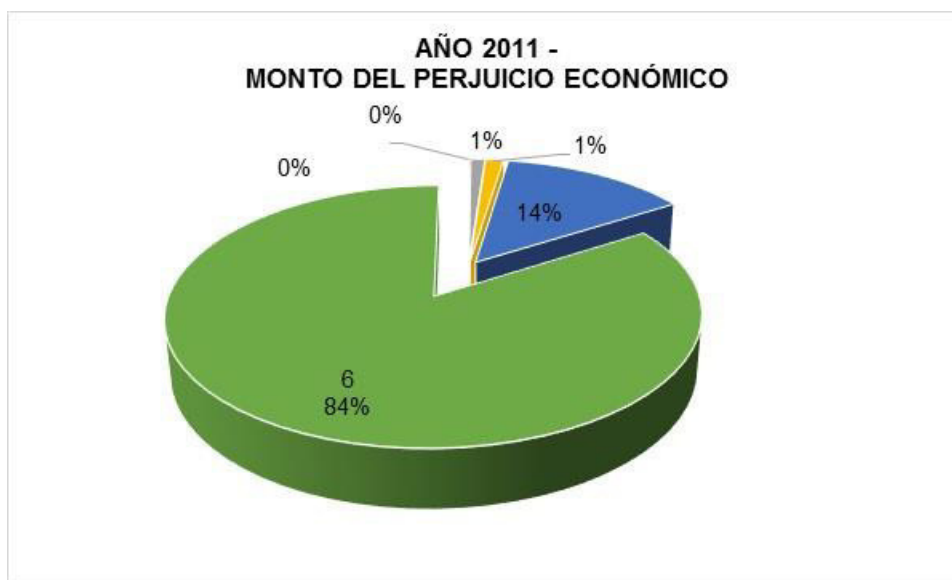
**GRÁFICO Nº 1 TIPO DE RESPONSABILIDAD**

**AÑO 2011**

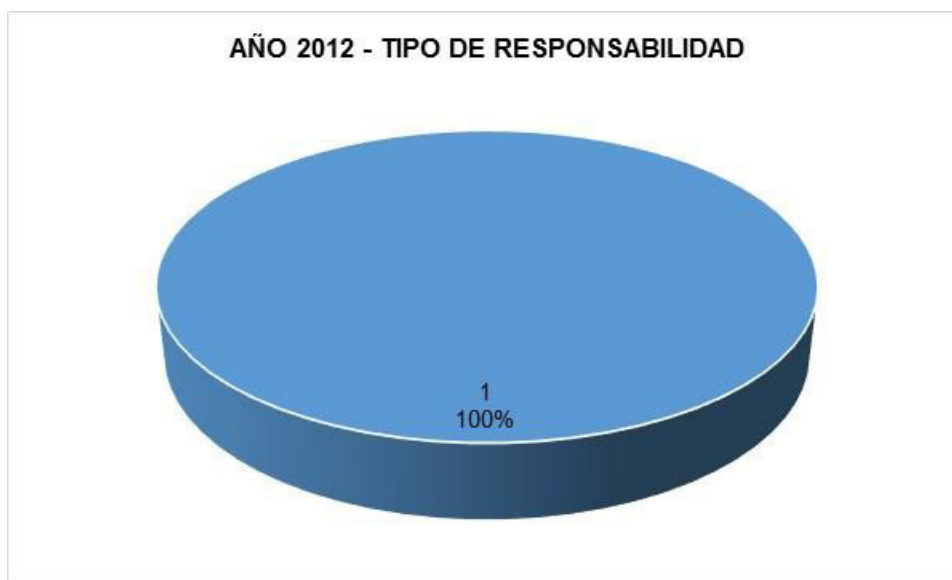


**GRÁFICO Nº 2 TIPO DE ENTIDAD**

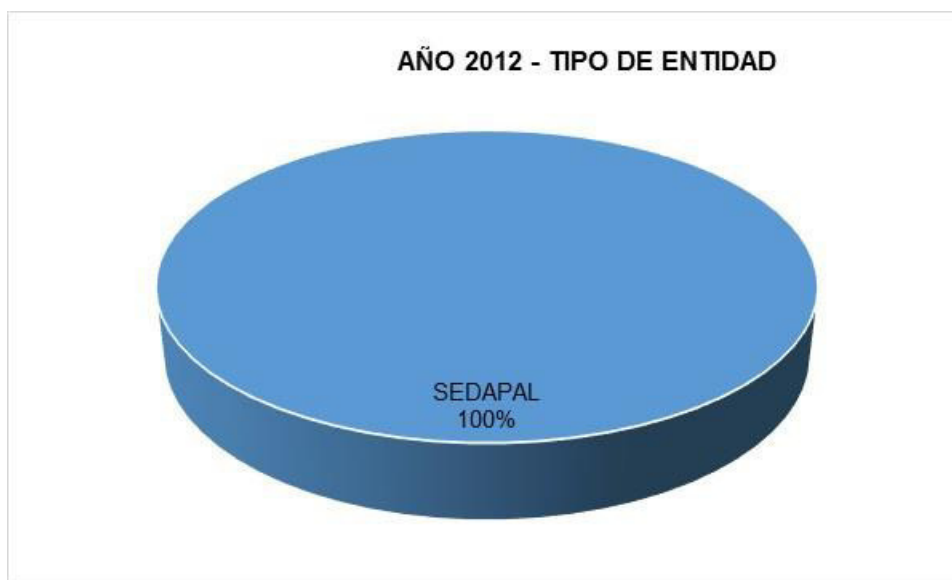
**AÑO 2011**



**GRÁFICO Nº 3 MONTOS DE PERJUICIO ECONOMICO  
AÑO 2011**

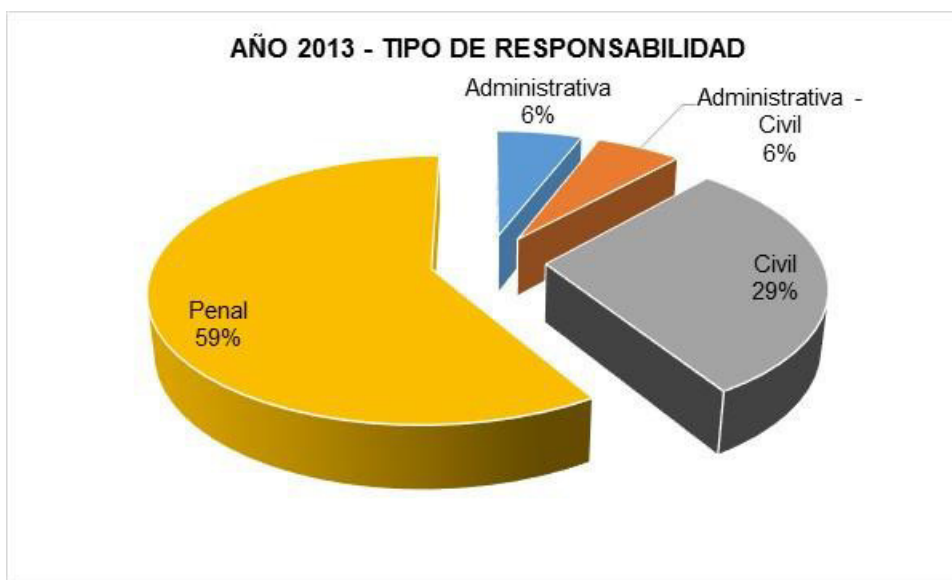


**GRÁFICO Nº 4 TIPO DE RESPONSABILIDAD  
AÑO 2012**



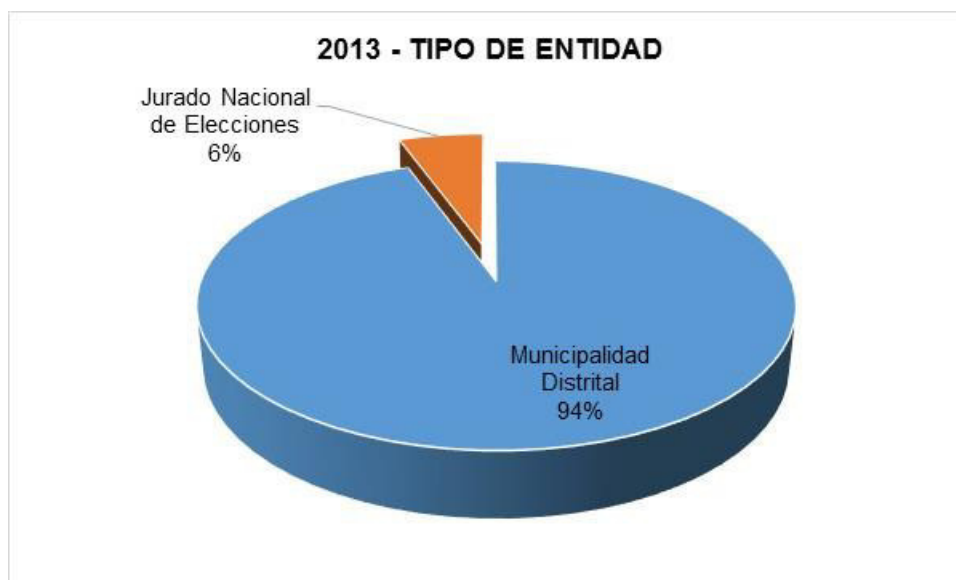
**GRÁFICO Nº 5 TIPO DE ENTIDAD**

**AÑO 2012**



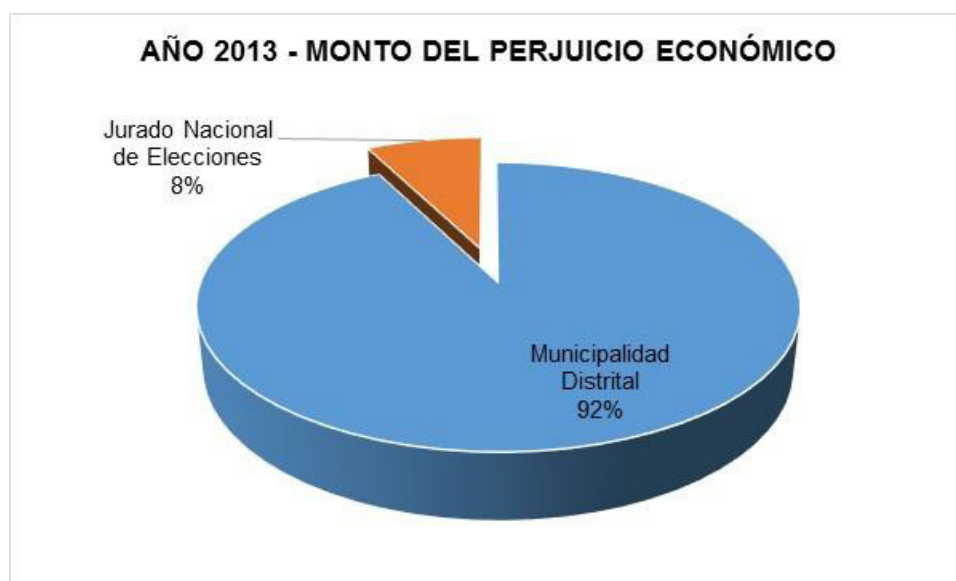
**GRÁFICO Nº 6 TIPO DE RESPONSABILIDAD**

**AÑO 2013**



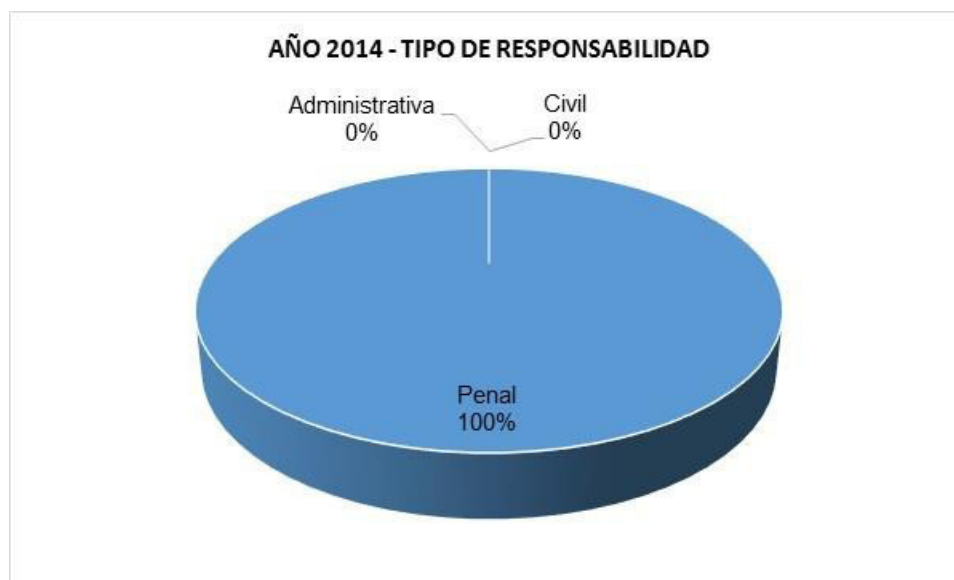
**GRÁFICO Nº 7 TIPO DE ENTIDAD**

**AÑO 2013**

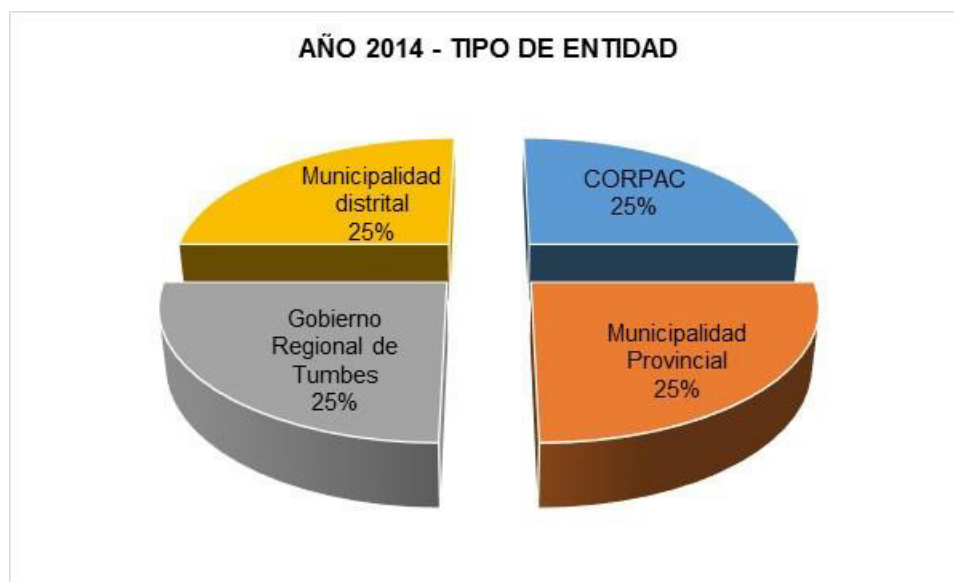


**GRÁFICO Nº 8 MONTO DEL PERJUICIO ECONOMICO**

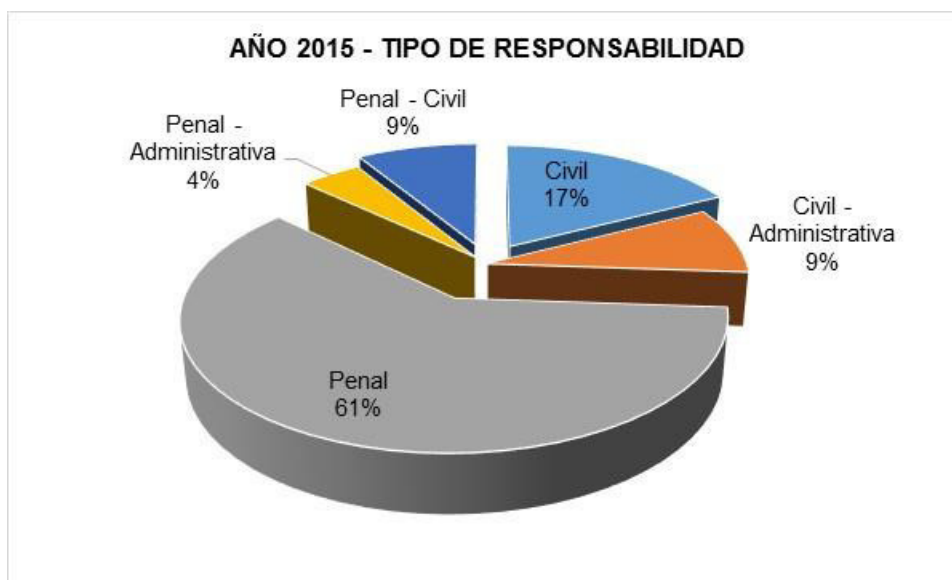
**AÑO 2013**



**GRÁFICO Nº 9 TIPO DE RESPONSABILIDAD**  
**AÑO 2014**

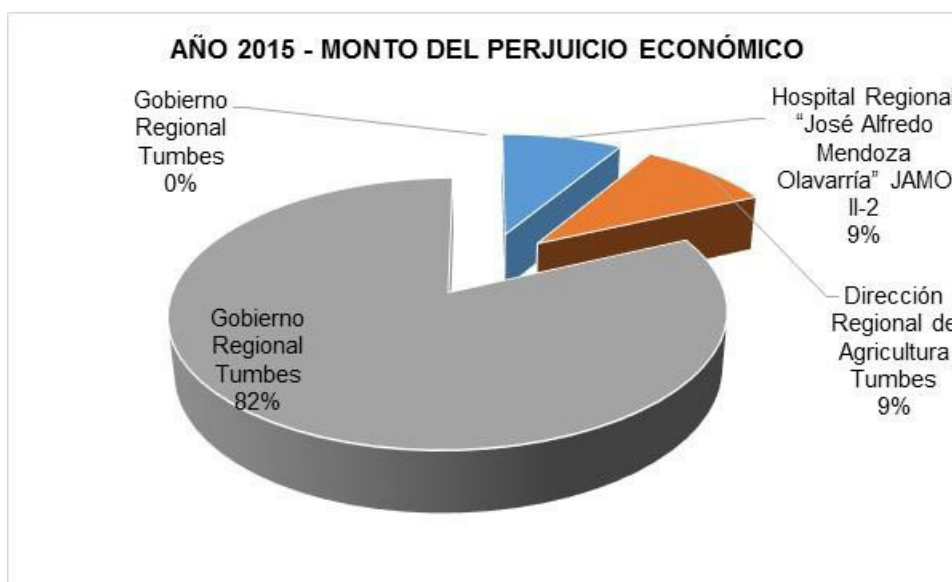


**GRÁFICO Nº 10 TIPO DE ENTIDAD**  
**AÑO 2014**



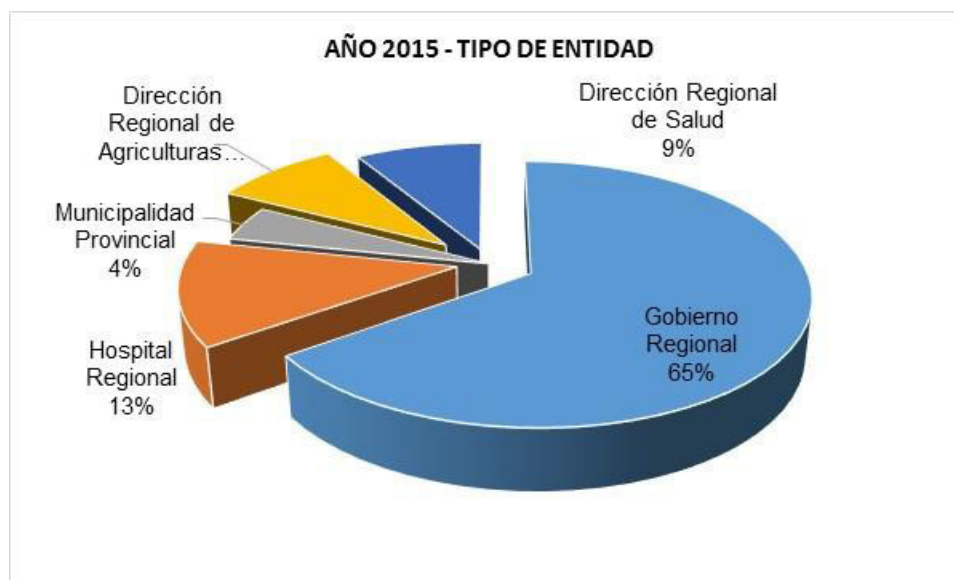
**GRÁFICO Nº 11 TIPO DE RESPONSABILIDAD**

**AÑO 2015**



**GRÁFICO Nº 12 MONTO DEL PERJUICIO**

**AÑO 2015**



**GRÁFICO N° 13 TIPO DE ENTIDAD**

**AÑO 2015**

Los resultados nos muestran un alarmante número de actos de corrupción en los que el Sistema Nacional de Control ha establecido responsabilidades administrativas civiles y penales, aplicando para el efecto, el amplio marco jurídico tanto de control como de lucha contra la corrupción. Al respecto, debemos señalar que, a nuestro juicio, todo el armazón legal aplicado deviene en deficiente si este solo contribuye a descubrir los actos ilícitos y buscar su sanción luego de un largo período de la comisión de tales actos.

En ese sentido, se considera que el marco jurídico coloca al Sistema Nacional de Control en un mero verificador de actos que demuestran una actitud de pasividad frente al delito, cuando su función fiscalizadora debiera acompañar a la actividad estatal en todo momento.

Existe suficiente evidencia del *modus operandi* de los corruptos no solo en el tipo de ilícitos, es decir administrativos, civiles y penales, sino también en la naturaleza de los procesos previstos en la ley de contrataciones y el tipo de instituciones en los cuales se cometen los actos corruptos.

Nótese que son las entidades en las cuales gobiernan autoridades elegidas por el voto popular en las cuales se cometen con mayor frecuencia y gravedad los actos de corrupción, hecho que debe contemplarse en el marco jurídico del Sistema Nacional de Control. Este mismo hecho, junto con el *modus operandi* ya identificado en la comisión de actos de corrupción, obliga a plantear el control holístico en el cual el control interno asuma un rol protagónico y se engarce adecuadamente con la función del OCI y este, a su vez, con las acciones de la Contraloría General de la República.

Es evidente, que el OCI de las entidades se mantiene al margen de los actos en los cuales existe el riesgo de hechos de corrupción. Asimismo, dicho órgano no fiscaliza la implementación y funcionamiento del control interno en los términos establecidos en la ley. De esa manera, el OCI como órgano contralor rompe la secuencia del control entre la entidad y el Sistema Nacional de Control, en lugar de contribuir a su fortalecimiento.

#### **4.2. Análisis y discusión**

A fin de demostrar las hipótesis planteadas, por tratarse de una investigación básica, descriptiva – explicativa – correlacional, utilizamos el análisis lógico de la información recopilada.

El concepto de gobernabilidad como “*Estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental*”, nos coloca ante dos grandes temas. Por un lado, el “*equilibrio dinámico entre demandas sociales*” es decir todas aquellas necesidades que afronta la sociedad y, por otro, la “*capacidad de respuesta gubernamental*” que debe llevarse a cabo no solo con racionalidad, sino especialmente, con transparencia.



Ambas ideas, pues, están indisolublemente ligadas y debían guiar la actuación de todos los servidores y funcionarios públicos, pero, también, deben expresarse con claridad en las políticas públicas, las que, a su vez, deben objetivarse en el ordenamiento legal.

Así, la transparencia se convierte en la piedra angular de una gestión pública honesta y orientada a resolver los grandes problemas nacionales, debiendo caracterizarse el comportamiento de los entes públicos por la expresión de los más altos valores éticos.

En ese orden de ideas, la actuación pública requiere de una vigilancia constante, a fin que no se produzcan desviaciones ni transgresiones a la ética pública y al ordenamiento legal que afectan el cumplimiento de las metas y objetivos gubernamentales.

El presente estudio, nos ha permitido tomar conocimiento de una grave realidad que vive nuestro país respecto al respeto de la legalidad en el manejo de los recursos públicos, cuya recurrencia pone en cuestión la eficacia del Sistema Nacional de Control, debido a que, principalmente, los actos de corrupción que se cometieron en el período 2011-2015, están referidos a adquisiciones y ejecución de obras, por montos altísimos cuya recuperación resulta imposible y que involucra a las más altas autoridades de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, principalmente.

Además de revestir importancia la calidad de altos funcionarios de los responsables de los ilícitos, la mayoría de los cuales son delitos, interesa poner en evidencia, como se verá enseguida, que no solo son los mismos actos, sino también los mismos actores, quienes fueron descubiertos por acciones posteriores de la propia Contraloría General de la República. Este último, es el aspecto medular sobre el que gira la presente investigación, ya que la puesta en evidencia de las irregularidades cometidas, se dio luego de un largo período, sin que, en ningún caso, haya intervenido el Órgano de Control Institucional de la entidad.

Tal situación, nos informa de una grave falla del Sistema Nacional de Control, puesto que, si el OCI llevara a cabo una fiscalización holística, considerando la tipicidad de los actos y de los procesos administrativos que se llevan a cabo en cada entidad, hubiera permitido detectar los hechos antes de su consumación.

Si bien es cierto, los OCI llevan a cabo el control posterior, no les está prohibido intervenir al finalizar cada etapa de los procesos de adquisiciones y de obras. Esta forma de control no se contrapone a las funciones que debe cumplir el Sistema Nacional de Control y, como ejemplo, vale señalar que una acción de control posterior lo constituye el examen del cumplimiento de la Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, Normas de Control Interno de las entidades públicas, como también la verificación del cumplimiento de las normas sobre contrataciones y adquisiciones, lo cual posibilita que el control posterior se realice para comprobar si los pasos que se siguen en el uso de los recursos públicos se ajustan a ley, aplicando de esta forma el enfoque sistémico a la labor fiscalizadora.

El enfoque sistémico del control cuenta con importantes elementos previos como los planes estratégicos, los manuales, reglamentos, normas legales e internas, etc., que indican con claridad las metas hacia las cuales se orienta la entidad y que hacen posible integrar los informes de las diversas acciones de control, considerando que las transacciones que se producen al interior de la organización son siempre las mismas o similares y que la relación con el entorno se da también bajo condiciones similares y previsibles.

Desde el punto de vista de relaciones con el entorno, el auditor no puede ignorar el riesgo que significa la posibilidad de colusión entre un funcionario y un proveedor o que el primero pretenda aprovecharse de una adquisición o una obra para beneficiarse personalmente de manera ilícita.

Cuando una autoridad asume comportamientos que faltan a la ética y se beneficia ilícitamente de los recursos públicos, lo que hace es socavar a la institución y deslegitimarse a sí misma, afectando con ello la gobernabilidad, porque al perder imagen positiva ante la comunidad propicia el conflicto.

Durante el período estudiado, hemos encontrado que los actos de corrupción, han significado para el Estado un perjuicio por el monto de S/. 580.362.064,17 (quinientos ochenta millones trescientos sesenta y dos mil sesenta y cuatro Soles con 67/100).

Tales actos, como ya hemos señalado, están conformado en su mayoría por ilícitos penales, tal como se describe a continuación:

El año 2011, el 57% de casos fueron denunciados por la comisión de delitos y el 43% corresponden a procesos civiles. El 72% de actos fueron cometidos por autoridades de los Gobiernos Regionales.

El año 2012, el único caso encontrado casos fue denunciado por la comisión de delitos cometidos en SEDAPAL.

El año 2013, el 59% correspondió a delitos, el 29% a responsabilidad civil y el 6% a responsabilidad administrativa, correspondiendo el 94% de casos a las municipalidades distritales.

El año 2014, el 100% de casos están referidos a responsabilidad penal que se distribuye en la misma proporción (25%) a CORPAC, municipalidades distritales y una municipalidad provincial.

El año 2015, el 65% corresponde a procesos penales, el 9% a procesos Penal-Civil y el 26% a procesos civiles.

No obstante, debemos hacer una precisión respecto a la información proporcionada por la Contraloría General de la República. En todos los casos, se produjeron actos que, más allá de contravenir los deberes funcionales, causaron, en todos menos un caso, perjuicio económico a la entidad por actos claramente dolosos, pero que en un significativo número de casos solo fueron denunciados ante los juzgados civiles, sin que se dé una explicación razonable, lo que a nuestro juicio expresa una grave deficiencia que merece ser investigada.

### 4.3. Conclusiones

4.3.1. El Sistema Nacional de Control, más allá de su definición, en la práctica, presenta fallas que perturban su eficacia operativa. Una de ellas es el mecanismo de designación del Contralor General de la República, quien es propuesto por el Poder Ejecutivo, siendo que son las acciones de este Poder, las que principalmente deben ser fiscalizadas.

Asimismo, existe una atomización del control desde el punto de vista de su ubicación al interior de las entidades, posición que crea una relación muy cercana a las autoridades y de la cuales dependen los OCI, no siendo raro que además de recursos y personal se les provea de incentivos económicos.

El control posterior, tal como se le concibe y practica en nuestro país, se manifiesta como una actitud pasiva del sistema. Cabe preguntarse si dicha forma de control debe darse después de cada proceso o si se supedita al cumplimiento de objetivos, como una expresión de visión holística de la gestión bajo el enfoque sistémico.

El Sistema Nacional de Control no se ha preocupado de desarrollar en las entidades públicas, y menos en la ciudadanía, una cultura del control. Es, tal vez por ello, que los actos de corrupción han erosionado la moral pública, a tal punto que se acepte elegir a candidatos que, aunque roben, hagan obra.

La ineficacia del sistema ha posibilitado que a nivel regional y municipal, se constituyan verdaderas organizaciones criminales, como en los Gobiernos Regionales de Tumbes y Ancash, pero también de grandes negociados en los demás Gobiernos Regionales y municipios provinciales y distritales.

- 4.3.2. La facultad sancionadora otorgada a la Contraloría General por responsabilidad administrativa, no ha dado los resultados que el país espera, reduciendo su papel a un mecanismo punitivo, cuya principal debilidad es su excesiva demora.

La función contralora carece de una visión sistémica, razón por la cual cada acción de control se da de manera inconexa, ya que se percibe a las entidades y los órganos que las conforman, como compartimentos estancos.

Los datos aportados por el Contralor General Fuad Khoury, respecto al alto número de funcionarios a los cuales se les señaló responsabilidades penales, civiles y administrativas, en lugar de constituir un éxito, revela un fracaso, porque la Contraloría no ha sido creada para actuar como policía, sino para mejorar la gestión pública en cuanto al uso de los recursos públicos.

Los OCI no contribuyen a interiorizar en servidores y funcionarios públicos el concepto de control interno, entendido como “un proceso integral efectuado por el titular, funcionarios y servidores de una entidad, diseñado para enfrentar a los riesgos y para dar seguridad razonable de que, en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales.”

El concepto de Sistema Nacional de Control, tal como se le conoce, resulta abstracto, porque alrededor de él se realizan construcciones legales que, si bien constituyen instrumentos que podrían contribuir a mejorar el sistema, no necesariamente permiten integrar los diversos elementos que componen los tramos de control a nivel de las entidades del Estado.

Está demostrado que el marco jurídico sobre el Sistema Nacional de Control y los esfuerzos de lucha contra la corrupción, resultan insuficientes, porque los actos ilícitos no solo van en aumento, sino que han dado origen a organizaciones criminales lideradas por altos funcionarios públicos.

- 4.3.3. Lo anteriormente expuesto, nos hace afirmar la necesidad de construir una noción de control holístico, que dinamice el control con la permanente colaboración de funcionarios y servidores públicos.

Con relación a los objetivos planteados, debemos concluir:

- A. La comisión de actos de corrupción, en general, afecta la imagen de la administración pública. Pero cuando dichos actos son cometidos por funcionarios elegidos por el voto popular, la afectación se refiere exclusivamente a la gobernabilidad entendida como eficacia o buen gobierno o, en otros términos, hacer bien las cosas para satisfacer las necesidades sociales. En ese sentido, la acción gubernamental debe encaminarse a determinar las necesidades insatisfechas por la población y destinar los recursos necesarios para resolverlas, cuidando que dichos recursos sean debidamente empleados.

El correcto empleo de los recursos públicos, si bien recae en las autoridades responsables, el control de su uso está a cargo de la Auditoría Gubernamental. No obstante, la Auditoría Gubernamental se aplica en forma posterior y, frecuentemente, mucho después del uso de los recursos o cuando se presume la comisión de algún ilícito. En ese sentido, cometidos los actos irregulares, el concepto de gobernabilidad queda vacío de contenido y toda acción de control posterior al hecho ilícito cometido no favorece a la gobernabilidad.

- B. En cuanto a si el concepto de Sistema Nacional de Control integra los diversos elementos que componen los tramos de control a nivel de las entidades del Estado, debemos señalar que ello no ocurre en la realidad. Los conceptos de control interno y cultura de control propios de la entidad y a cargo de los titulares de las entidades y de los funcionarios del más alto nivel, no se cumplen y no existe disposición alguna que permita el control de su cumplimiento a cargo del OCI.

Este primer tramo del Sistema Nacional de Control al estar ausente, resiente los controles respecto a las operaciones de la entidad y permite un relajamiento de las exigencias mínimas para llevar a cabo los procesos con transparencia. En la casuística analizada, hemos podido apreciar que los OCI no han tenido un papel protagónico en la detección de irregularidades en las entidades, de manera que se ha hecho evidente un fraccionamiento de los diversos elementos que componen los tramos de control a nivel de las entidades del Estado.

- C. El marco jurídico sobre el Sistema Nacional de Control y la lucha contra la corrupción representan a nuestro juicio un conjunto de medidas fraccionadas y, por lo tanto, incoherentes, ya que el control queda convertido un papel pasivo, de mero espectador, para ver “qué pasó” y frente a ello aplicar las medidas previstas en la ley. Frene a tan frecuentes y graves actos de corrupción, el papel del control debe ser más activo, ya que no basta con dotar a la Contraloría General de la República de facultades sancionadoras que, dicho sea de paso, tardan demasiado en surtir efecto, sino en prevenir los actos de corrupción.
- D. La destrucción del concepto de gobernabilidad por los actos de corrupción exige construir una noción de control holístico en la



relación entre Auditoría Gubernamental y gobernabilidad. En ese sentido, la Auditoría Gubernamental debe plantearse desde el punto de vista conceptual tomando como base las experiencias recogidas por las acciones de control.

A todas luces queda demostrada la alta probabilidad de la comisión de irregularidades en la contratación pública, conociéndose asimismo las entidades en las cuales se cometen con mayor frecuencia, así como el tipo de ilícitos. Dicha información es suficiente para establecer estándares de control, al mismo tiempo que entender el control gubernamental como supervisión *ex ante* en lugar de *ex post*.

#### **4.4. Recomendaciones**

1. Es necesario realizar una reforma constitucional a fin que se disponga que la elección del Contralor General de la República sea propuesto por la sociedad civil, con la activa participación de los Colegios Profesionales y organizaciones representativas.

Los OCI no deben estar ubicados al interior de las entidades del Estado, a fin de evitar el establecimiento de relaciones perturbadoras del control interno. Está de mostrado que los actos más graves en contra de los titulares de las entidades han sido puestos en evidencia por la Contraloría General de la República y no por los OCI.

El control interno debe adoptar una forma más dinámica, vigilando cada uno de los actos administrativos, sin que necesariamente estos hayan sido concluidos, especialmente cuando involucran el uso de recursos públicos.

El Sistema Nacional de Control debe desarrollar en las entidades públicas y en la ciudadanía, una cultura del control.

2. La facultad sancionadora por responsabilidad administrativa, a cargo de la Contraloría General, debe extenderse a toda transgresión administrativa, civil o penal, al mismo tiempo que debe reducirse el tiempo para resolver los procesos.

La función contralora debe darse con una visión sistémica, integrando los informes desarrollando una tipología que contribuya a prevenir actos ilícitos.

3. El concepto de Sistema Nacional de Control, debe ser reformulado, integrando aspectos de orden teórico como el enfoque de sistemas y la holística.

Los resultados de las acciones de la Contraloría General de la República deben medirse por los índices de disminución de la corrupción y no por la cantidad de actos de esa naturaleza.

Es indispensable construir una noción de control holístico, que dinamice el control con la permanente colaboración de funcionarios y servidores públicos, bajo el enfoque sistémico.

## FUENTES CONSULTADAS

- 1 ACUÑA VIGIL, Percy Cayetano: Las teorías éticas contemporáneas. <http://homosacervii.blogspot.pe/2013/08/las-teorias-eticas-contemporaneas.html>.
- 2 Agencia Peruana de Noticias Andina: Contraloría señaló responsabilidades en 3 783 funcionarios en primer semestre del 2105. <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-contraloria-senalo-responsabilidades-3-783-funcionarios-primer-semester-del-2105-567133.aspx>.
- 3 ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL. Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de /os sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Primera reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.
- 4 ANCIRA GARCÍA, Andrea: (2003) Gobernabilidad democrática en América Latina. Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE) México D.F.
- 5 ARAUJO, Evelyn – HERRERA, Luis – CUBERO, Marbellys: (2003) La auditoría integral, como una nueva tendencia mundial, su aplicación en Venezuela e impacto en la Labor del contador público venezolano. Universidad de Carabobo. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Escuela de Administración Comercial y Contaduría Pública. Valencia.
- 6 ARENS, Alvin A.; Randal J. ELDER; Mark S. BEASLEY: (2007) Auditoría. Un enfoque integral. Decimoprimer edición. PEARSON EDUCACIÓN, México.
- 7 ARJONA TRUJILLO, Ana María: (2002) LA CORRUPCIÓN POLÍTICA: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA. Documento de Trabajo 02-14 Serie de Economía 04 Julio 2002 Departamento de Economía Universidad Carlos III de Madrid.
- 8 BARRETO GONZALEZ, CARLOS ALBERTO: La Auditoria Interna de una Empresa Descentralizada. Universidad Abierta. <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/B/Barreto-AUDITORIA%20INTERNA.html>.

- 9 CAMOU, Antonio: (2001) Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación. Plaza y Valdés Editores. México.
- 10 CASANOVA MORENO, María De la Sierra (2009) LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN DEMOCRACIA Y LA CONFIANZA TESIS PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO. <http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/6279/La%20corrupci%F3n%20pol%EDtica%20en%20la%20democracia%20y%20la%20confianza.pdf?sequence=1>
- 11 CAMOU, Antonio (1995), "Gobernabilidad y Estabilidad", Gobernabilidad y Democracia, México, IFE.
- 12 Centro Ejecutivo de Auditoría: (2013) Pulso global de auditoría interna 2015. Abrazando Oportunidades en un Entorno Dinámico. Julio 2015.
- 13 CHERYL W. GRAY Y DANIEL KAUFMANN: Corrupción y desarrollo. [http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gray\\_spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gray_spanish.pdf)
- 14 Colegio de Contadores Públicos de México: (2006) "LA AUDITORÍA INTEGRAL". Vicepresidencia de Desarrollo y Capacitación Profesional Comisión de Apoyo al Ejercicio Independiente. 22 de mayo de 2006 Núm. 14.
- 15 Contraloría General de la República del Perú. [http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgrnew/siteweb/normativadecontrol/leyes\\_anticorrupcion!/ut/p/b1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNDIyNjZ1DzDydgwPNDRwD\\_VzNLJy8jd0DTIEKIoEKDHAARwOwfnDXf28TZwMjA3cjExcDTzc\\_3wDTQGNjoABUP1yBv3-giYGnuVGokaFjkIGZszFxim1n4B-PP730o9Kz8IPAgZVuH4UqmVY\\_AJWgM8yvCY4Guv7eeTnpuoX5laGhkZUBnvqOioCAEXt\\_oU!/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgrnew/siteweb/normativadecontrol/leyes_anticorrupcion!/ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNDIyNjZ1DzDydgwPNDRwD_VzNLJy8jd0DTIEKIoEKDHAARwOwfnDXf28TZwMjA3cjExcDTzc_3wDTQGNjoABUP1yBv3-giYGnuVGokaFjkIGZszFxim1n4B-PP730o9Kz8IPAgZVuH4UqmVY_AJWgM8yvCY4Guv7eeTnpuoX5laGhkZUBnvqOioCAEXt_oU!/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/). Consultada el 25 de septiembre de 2015.
- 16 Contraloría General de la República: (1998) Manual de Auditoría Gubernamental. Criterios básicos de la Auditoría Gubernamental.
- 17 Contraloría General de la República: Evolución normativa. <https://apps.contraloria.gob.pe/dv/evolucion.html>.

- 18 Contraloría General de la República: Nota de prensa N° 26 - 2015 -CG/COM. Contraloría detectó presunto perjuicio económico por S/.100 millones en entidades públicas de Tumbes.
- 19 Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por Decreto Supremo N° 012-07-RE, citada por ZEGARRA GUZMÁN, OSCAR: Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Análisis de la Ley N° 27444, Lima, Gráfica Horizonte, Octubre del 2001
- 20 CRÓNICAS DE LECTURAS 47: Historia de la corrupción en el Perú - de Alfonso Quiroz. <http://memoriasdeorfeo.blogspot.pe/2013/08/cronicas-de-lecturas-47-historia-de-la.html>
- 21 CROZIER, MICHEL; HUNTINGTON, SAMUEL; WATANUKI, JOJI, (1975), The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission, New York, University Press
- 22 CUSTODE, Christian – JIMÉNEZ, Ricardo – LASTRA, Keyla: (2002) El proceso de auditoría basado en los nuevos enfoques para el mejoramiento del control de las operaciones y manejo del riesgo. Universidad de Carabobo. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Escuela de Administración Comercial y Contaduría Pública. Bárbula.
- 23 Decreto Legislativo N° 1104 promulgado el 18 de abril de 2012: Decreto Legislativo que modifica la Legislación sobre pérdida de dominio, e incorpora como pasibles de pérdida a aquellos que incurran en los delitos de concusión, peculado y enriquecimiento ilícito cometidos por funcionarios públicos.
- 24 Decreto Supremo N° 169-1132, del 26 de setiembre de 1929
- 25 Defensoría del Pueblo: Guía-corrupción-y-ética-pública. <http://www.fap.mil.pe/wrdp/wp-content/uploads/2015/05/Gu%C3%ADa-corrupci%C3%B3n-y-%C3%A9tica-p%C3%BAblica-defensor%C3%ADa-del-pubelo.pdf>.
- 26 Definition of basic concepts and terminologies in governance an public administration en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>.

- 27 DEZEREGA CÁCERES, Víctor: Gobernabilidad. Aseguramiento estratégico de la gestión gubernamental. FADA, Business Coach, MBA IESA, Profesor de Liderazgo Estratégico. [http://www.elprisma.com/apuntes/ciencias\\_politicas/gobernabilidad/](http://www.elprisma.com/apuntes/ciencias_politicas/gobernabilidad/).
- 28 DIEGO BAUTISTA, Oscar La corrupción de las instituciones públicas. ¿Realmente no hay alternativa? <http://eprints.ucm.es/8252/1/OscarDiego.pdf>.
- 29 DIEGO BAUTISTA, Oscar *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*, Andalucía, Universidad Internacional de Andalucía.
- 30 DRAE, 2014, 23.ª Edición.
- 31 ESCOBAR FORNOS, IVÁN: (1998) Manual de Derecho Constitucional, HISPAMER, Segunda Edición, Managua,
- 32 ESTADO Y CORRUPCIÓN EN PERÚ DEL SIGLO XXI. <http://www.eldiariointernacional.com/spip.php?article2789>.
- 33 Fórum Solidaridad Perú - PSF CONSTRUYENDO CIUDADANÍA FORJAMOS UN PAÍS SIN CORRUPCIÓN. <http://www.cerjusc.org.pe/adjuntos/notas/prensa20150824124323.pdf>
- 34 GARCÍA CAVERO, Percy: La corrupción en el Estado, la economía y la sociedad. <http://udep.edu.pe/apertura/2011/la-corrupcion-en-el-estado-la-economia-y-la-sociedad/>
- 35 GARCÍA FLORES, Eugenio: Globalización y derecho internacional en la primera década del siglo XXI.
- 36 GARCÍA PALACIOS, OMAR A.: Curso de Derecho Constitucional. UNAN-León, UCA, UAM. [www.juridicosociales.com](http://www.juridicosociales.com). Managua, 2010.
- 37 GONZÁLEZ TALLÓN, José Miguel: El papel de la gestión de riesgos en la auditoría pública: ¿el cuchillo de palo en la casa del herrero? Auditoría y gestión de los fondos públicos. Auditoría Pública nº 61 (2013), pp. 35 – 44.
- 38 GUARDIA HUAMANÍ, Jaime (2003) El Nuevo Marco de la Auditoría Interna y su influencia en la optimización del Gobierno Corporativo de las Universidades Públicas. Tesis Presentada para optar el Grado de Maestro en auditoría Integral en la Universidad Nacional Federico Villarreal.
- 39 GUZMÁN NAPURÍ, Christian: Comentarios al artículo 41 de la Constitución de 1993. En: La Constitución Comentada. Gaeta Jurídica. Lima.

- 40 HEREDIA VARGAS, Raimundo: (2002) Gobernabilidad: una aproximación teórica. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- 41 HEREDIA VARGAS, Raimundo: (2002) Gobernabilidad: una aproximación teórica. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- 42 HUBER, Ludwig: Una interpretación antropológica de la corrupción. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/8FCEA630F86C748D05257E200076D53B/\\$FILE/una-interpretacion-antropologica-de-la-corrupcion.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8FCEA630F86C748D05257E200076D53B/$FILE/una-interpretacion-antropologica-de-la-corrupcion.pdf).
- 43 Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF): XXII Conferencia Interamericana de Contabilidad. Lima, Perú, septiembre de 1997.
- 44 JONGITUD ZAMORA, JACQUELINE: Teorías éticas contemporáneas, <http://www.rtf.es/numero5/3-5.pdf>.
- 45 KAUFFMAN, D., KRAAY, A. y LABATÓN-ZOIDO, P. Aggregating Governance Indicators. Policy Research Working Paper 2195, 2000. [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg\\_ind.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf).
- 46 La Construcción de la Gobernabilidad Democrática Bases conceptuales y opciones de acción. [http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/cursos/material\\_de\\_apoyo-F-C-CIFH/2MaterialdeapoyocursosCICAP/4GobernabilidadOrganizacional/Construcciongovernabdemocratica.pdf](http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/cursos/material_de_apoyo-F-C-CIFH/2MaterialdeapoyocursosCICAP/4GobernabilidadOrganizacional/Construcciongovernabdemocratica.pdf).
- 47 La Corrupción y sus efectos en la sociedad, economía y poder político. <http://www.monografias.com/trabajos-pdf4/corrupcion-efectos-sociedad-economia/corrupcion-efectos-sociedad-economia.pdf>.
- 48 LA CORRUPCIÓN Características y Consecuencias en República Dominicana. (2003) Participación Ciudadana Programa de Transparencia de la Gestión Pública.
- 49 La gobernabilidad regional en las Américas: El viejo regionalismo en un nuevo orden mundial. <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=8416>.
- 50 LEÓN FLORES, Gilberto – ZEVALLOS CARDICH, José María (2003) El Proceso administrativo de control interno en la gestión municipal. Tesis para

optar el Grado de Maestro en Administración en la Universidad Nacional Federico Villarreal.

- 51 Ley N° 6784, del veintisiete de febrero de 1930
- 52 Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- 53 Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública.
- 54 Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado
- 55 Ley N° 29542 promulgada el 21 de junio de 2010. Ley de Protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en lo penal.
- 56 Ley N° 29555 promulgada el 12 de julio de 2010. Ley de Incorporación de las plazas y presupuesto de los Jefes y personal de los OCI a la Contraloría General.
- 57 Ley N° 29622 promulgada el 06 de diciembre de 2010. Ley que otorga la facultad sancionadora a la Contraloría General por responsabilidad administrativa funcional.
- 58 Ley N° 29743 promulgada el 08 de julio de 2011. Ley de reactivación de la implementación de la Ley de Control Interno en las entidades del Estado.
- 59 Ley N° 30161 promulgada el 28 de enero de 2014: Ley que regula la presentación de la Declaración Jurada de Ingresos, Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado.
- 60 Ley N° 30214 promulgada el 29 de junio de 2014: Ley que incorpora el artículo 201-A al Código Procesal Penal, sobre la naturaleza de los Informes de Control (Pericia Institucional) de la Contraloría General de la República.
- 61 Ley N° 30294 promulgada el 28 de diciembre de 2014: Ley que modifica el artículo 1° de la Ley N° 26771, que establece la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público en caso de parentesco.
- 62 Ley N° 30304 promulgada el 28 de febrero de 2015: Ley que prohíbe la suspensión de la ejecución de la pena a los delitos cometidos por funcionarios y servidores públicos.
- 63 LIÑÁN SALINAS, Elcida Herlinda (2002) Las acciones de control para el desarrollo de una auditoría integral en una Universidad Pública”. Tesis para



- obtener el Grado de Maestro en Auditoría Contable y Financiera en la Universidad Nacional Federico Villarreal.
- 64 LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio: Democracia y gobernabilidad: actores, instituciones y condiciones. [http://propuestaciudadana.org.pe/red/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/\\_43\\_\\_Democracia\\_y\\_gobernabilidad.pdf](http://propuestaciudadana.org.pe/red/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/_43__Democracia_y_gobernabilidad.pdf).
- 65 MAKUMBE, John: Corrupción y ética pública. <http://www.ipedehp.org.pe/userfiles/Corrup%20y%20Etica%20Publica.pdf>
- 66 MARQUES DE ALMEIDA, José Joaquim: (2001) Nuevas tendencias en la auditoría. Revista Contaduría y Administración, No. 203, octubre-diciembre 2001
- 67 MATEUS TRASLAVIÑA, Ingrith Juliana: (2015) Aproximación a un cambio de enfoque de la auditoría tradicional hacia la auditoría holística: una mini revisión de literatura. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad Ciencias Económicas y Administrativa. Contaduría Pública.
- 68 MORÓN URBINA, Juan Carlos: Comentarios al artículo 40 de la Constitución de 1993. En: La Constitución Comentada. Gaceta Jurídica. Lima.
- 69 OCHOA CARDICH, César: Comentarios al artículo 82 de la Constitución de 1993. En: La Constitución Comentada. Gaeta Jurídica. Lima.
- 70 Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI: Guía para las normas de control interno del sector público. [http://es.issai.org/media/14449/intosai\\_gov\\_9100\\_s.pdf](http://es.issai.org/media/14449/intosai_gov_9100_s.pdf).
- 71 OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. 1ª Edición Electrónica. Datascan, S.A. Guatemala, C.A. P. 233. [https://conf.unog.ch/tradfrweb/Traduction/Traduction\\_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicas%20y%20Sociales%20-%20Manuel%20Ossorio.pdf](https://conf.unog.ch/tradfrweb/Traduction/Traduction_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicas%20y%20Sociales%20-%20Manuel%20Ossorio.pdf).
- 72 PEÑA WONG, María Felicita (2005) Gestión Corporativa con Benchmarking, para la competitividad de la Banca Estatal.. Tesis para optar el Grado de Doctor en Administración en la Universidad Nacional Federico Villarreal.

- 73 Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción Un compromiso de todos. [http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/plan\\_anticorrupcion/plan\\_anticorrupcion.pdf](http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/plan_anticorrupcion/plan_anticorrupcion.pdf).
- 74 POLAR FALCÓN, Ernesto: Un nuevo enfoque de la auditoría integral para su aplicación en el Perú. Revista Quipukamayoc. Segundo Semestre 2000. Facultad de Ciencias Contables de la UNMSM. <http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/quipukamayoc/2000/segundo/nuevo%20enfoque.htm>.
- 75 PONCE MALAVER, Moisés: Psicopatología de la corrupción. [http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/653\\_psicopatologia\\_de\\_la\\_corrupcion.pdf](http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/653_psicopatologia_de_la_corrupcion.pdf)
- 76 PRATS CABRERA, Joan Oriol: (2008) Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción. Universitat Autònoma de Barcelona. Papers 88,
- 77 Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española. (2014), <http://dle.rae.es/?id=KZWLkpD>.
- 78 República de Colombia: (2009) Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de corrupción en la administración pública. Estudio de casos. Departamento Administrativo de la Función Pública. Proyecto Moralización de la Administración Pública Colombiana.
- 79 RESÉNDIZ REYES, Brisa Edeny: Ensayo para combatir la corrupción. [http://anti-corruption.org/pmb321/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=593](http://anti-corruption.org/pmb321/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=593)
- 80 Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, Normas de Control Interno, del 30 de octubre de 2006.
- 81 RODRÍGUEZ, RAFAEL: El costo político de la corrupción en el Perú. <https://agoraabierta.lamula.pe/2015/07/23/el-costopolitico-de-la-corrupcion-en-el-peru/rafaelrodriguez/>
- 82 SEBASTIANI MIRANDA, Giovanni Tomás: (2013) La auditoría de gestión y su incidencia en la optimización de los recursos del estado en los procesos de adquisición del Sector Interior. Tesis para optar el Grado Académico de Maestro con mención en Auditoría y Control de Gestión Empresarial.

- 83 Sobre la corrupción en el Perú.  
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/98F34F32106A975A05257E0600627371/\\$FILE/Sobre\\_la\\_corrupci%C3%B3n\\_en\\_el\\_Per%C3%BA.\\_Montoya.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/98F34F32106A975A05257E0600627371/$FILE/Sobre_la_corrupci%C3%B3n_en_el_Per%C3%BA._Montoya.pdf).
- 84 TANZI, Vito: Corrupción, Sector Público y Mercados. Información comercial Española. ICE. Sumario. En: Revista de Economía N. 741 de mayo de 1995.
- 85 VILCHES TRONCOSO, RICARDO: Apuntes del estudiante de Auditoría, Apuntes tomados en las cátedras: Auditoría de Gestión, Auditoría de Estados Financieros, Auditoría de Computacional, Fundamentos de Auditoría y Taller de Auditoría, impartidas en la carrera de “Auditoría” en la Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Chile.  
<http://www.ecobachillerato.com/temasecem/auditoria.pdf>.
- 86 VILLARROEL YABAR, Victor Johao: (2013) Proceso de auditoría de la información y comunicación dentro del control interno según el marco COSO II – ERM Tesis para optar por el Título de Ingeniero Informático
- 87 VILORIA, Norka: (2004) Una aproximación a un enfoque holístico en auditoría Actualidad Contable FACES Año 7 N° 9, Julio-Diciembre 2004. Mérida. Venezuela.
- 88 WEBER, Max: ¿Qué es la burocracia? Libros Tauro.  
[http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber\\_burocracia.pdf](http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf).
- 89 ZANABRIA HUISA, Elmer Nieves: (2003) “Enfoque integral de auditoría de gestión presupuestaria al sector público: Región Puno”. Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Contabilidad. Mención en Auditoría Superior. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Ciencias Contables. Unidad de Post Grado. Lima.

## ANEXO

### MATRIZ DE COHERENCIA

Problema	Objetivos de la investigación	Hipótesis	Variables	Indicadores	Procedimientos
<p><b>Problema principal:</b> ¿De qué manera auditoría gubernamental favorece la gobernabilidad?</p> <p><b>Problemas secundarios:</b></p> <p>A. ¿El concepto de Sistema Nacional de Control integra los diversos elementos que componen los tramos de control a nivel de las entidades del Estado?</p> <p>B. ¿Resulta suficiente el marco jurídico sobre el Sistema Nacional de Control y la lucha contra la corrupción?</p> <p>C. La relación entre Auditoría Gubernamental y gobernabilidad ¿exige construir una noción de control holístico?</p>	<p><b>Objetivo general:</b> Determinar en qué medida la Auditoría Gubernamental favorece la gobernabilidad.</p> <p><b>Objetivos específicos</b></p> <p>A. Determinar si el concepto de Sistema Nacional de Control integra los diversos elementos que componen los tramos de control a nivel de las entidades del Estado.</p> <p>B. Establecer si resulta suficiente el marco jurídico sobre el Sistema Nacional de Control y la lucha contra la corrupción.</p> <p>C. Determinar si la relación entre Auditoría Gubernamental y gobernabilidad exige construir una noción de control holístico.</p>	<p><b>Hipótesis general:</b> La auditoría gubernamental favorece la gobernabilidad, cuando responde al enfoque sistémico y es llevada a cabo en forma holística.</p> <p><b>Hipótesis específicas</b></p> <p>A. El concepto de Sistema Nacional de Control no integra suficientemente los diversos elementos que componen los tramos de control a nivel de las entidades del Estado.</p> <p>B. El marco jurídico sobre el Sistema Nacional de Control y la lucha contra la corrupción resulta insuficiente para garantizar la eficacia del dicho Sistema.</p> <p>C. La relación entre Auditoría Gubernamental y gobernabilidad exige construir una noción de control holístico.</p>	<p><b>Variable independiente:</b> <b>X = Auditoría Gubernamental.</b>- Examen profesional, objetivo, independiente, sistémico, constructivo y selectivo de evidencias, efectuado con posterioridad a la gestión de los recursos públicos, con el objeto de determinar la razonabilidad de la información financiera y presupuestal para el informe de auditoría de la Cuenta General de la República, el grado de cumplimiento de objetivos y metas, así como respecto de la adquisición, protección y empleo de los recursos y, si éstos, fueron administrados con racionalidad, eficiencia económica y transparencia, en el cumplimiento de la normativa legal.</p> <p><b>Variable dependiente</b> <b>Y= Gobernabilidad.</b>- Estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental.</p>	<p><b>Variable independiente:</b> X1 = Evidencia. X2 = Gestión de recursos públicos. X3 = Objetivos Organizacionales. X4 = Metas institucionales.</p> <p><b>Variable dependiente:</b> Y1 = Demandas sociales. Y2 = Programas. Y3 = Procedimientos. Y4 = Capacidad de respuesta gubernamental.</p>	<p><b>Técnicas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fichaje</li> <li>• Estudio de casos</li> </ul> <p><b>Instrumentos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes oficiales.</li> <li>• Resoluciones de la Contraloría General de la República.</li> <li>• Normas legales.</li> </ul>