

EL CONTROL FISCAL Y LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO *FISCAL CONTROL AND STATE ADMINISTRATION*



Percy Peñaranda Portugal¹

Departamento de Derecho Público. Facultad de
Derecho y Ciencia Política
Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
Ciudad Universitaria s/n. Lima-Perú

Fecha de Recepción: 03/03/2015

Fecha de Aprobación: 07/05/2015

SUMARIO

Resumen. Abstract. Palabras clave. Keywords. I. Introducción. II. Antecedentes normativos del Sistema Nacional de Control. III. Desarrollo Institucional del Control Fiscal en el tiempo. IV. La Contraloría peruana en el contexto internacional. V. Operatividad del sistema en su rol de competencias. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

RESUMEN

El tema a desarrollar a través del presente artículo, tiene como vertiente materia de análisis, el rol y funcionamiento del Sistema Nacional de Control frente a la problemática de la Administración del Estado, sumida en actos de corrupción a todo nivel de gestión, con detrimento en el manejo de bienes y recursos destinados a la consecución de metas y objetivos a nivel del Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

and performance of the National System of Control against the problematic of the State Administration, sunk in corruption acts at all levels of management, with detrimento in the ride of assets and resources destined to the following of aims and objectives as a level of Central, Regional and Local Governments.

PALABRAS CLAVE

Sistema Nacional de Control, Estado, Administración.

ABSTRACT

The issue to develop through the present study, has as a slope matter of analysis, role

KEYWORDS

National System of Control, State, Administration.

1 Docente principal de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM; ex-Decano de la Facultad de Derecho y Ciencia Política; ex Director de la Unidad de Postgrado; Profesor investigador de la Facultad.



I. INTRODUCCIÓN

En estos días de incertidumbre por los actos de corrupción generalizada en importantes estamentos del Estado como es el caso de los Gobiernos Regionales, los Municipios o los operadores encubiertos en casos de narcotráfico, lavado de activos y otros de los que dan cuenta los medios de comunicación social, son materia de investigación en los diferentes niveles, como el Congreso, el Ministerio Público y el Poder Judicial, de acuerdo a sus respectivas competencias que la Constitución Política y la ley les confiere.

En los casos de corrupción emergentes de la gestión pública, el Contralor Fuad Khury ha declarado ante el Congreso y los medios de comunicación social, el tener en su haber cientos o miles de informes evacuados como resultado de las acciones de control llevadas a cabo durante su gestión; muchas de las cuales habrían a su vez dado lugar a sendos procesos administrativos sancionadores y en algunos casos hasta denuncias penales ante el Ministerio Público.

Así como el Contralor General, analistas del más ilustrado nivel estiman que la lucha contra la corrupción conlleva contar con normas que posibiliten una mayor drasticidad en la aplicación de sanciones contra los operadores de la corrupción; y con ese propósito, el Congreso ha venido expidiendo leyes que modifican la normativa del Código Penal, ya sea creando nuevas figuras delictivas o haciendo más drásticas las existentes en materia de delitos contra la Administración Pública. En su caso, la Contraloría General de la República ha implementado salas de juzgamiento administrativo para el deslinde de responsabilidades contando para ello con los mecanismos contenidos por la Ley N° 29622.

Pero la lucha contra la corrupción, en lo que corresponde a los actos y procesos en la Administración Pública, no consiste en la generación de normas de todo tipo –que de sobra existen– o solo en la aplicación de medidas correctivas por vía de los procesos sancionadores o denuncias por el indebido uso y destino de los bienes

y recursos del Estado. En nuestro concepto, estimamos que concurrentemente existe la necesidad de volcar los esfuerzos hacia la búsqueda de las causas de la corrupción; un mal endémico se combate en principio buscando la etiología del mismo, para luego suministrar el antídoto que corresponda; de tal modo que el mal no solo sea erradicado sino que al mismo tiempo se establezcan mecanismos tendentes a que el mal no se repita. Uno de los principios de la filosofía del control fiscal radica precisamente en ello.

Bajo esa óptica, a través de una apretada síntesis nos proponemos desempolvar algunos criterios de la temática inherente al control fiscal en su relación con los actos y procesos de la administración del Estado, que en esencia mantienen su vigencia, no obstante el tiempo transcurrido desde que el control fiscal fuera instituido en la década del 70, en el marco de un sistema articulado en cuanto a competencias, órganos y procesos de control, a través de la normativa, primero legal (Decreto Ley N° 19039) y luego constitucional (artículo 146 de la Constitución Política de 1979)² atinente a la naturaleza propia del rol que debe cumplir el Sistema Nacional de Control en la fiscalización del uso y destino de los bienes y recursos del Estado.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

Como queda dicho, por dispositivos legales sobre el tema de la lucha contra la corrupción no nos quedamos cortos. Un aspecto demostrativo de la lucha contra la corrupción a través de normas severas en el tiempo, lo es nada menos que la aplicación de la pena capital a los funcionarios que hubieren tomado para sí dinero de los fondos públicos. En efecto, con fecha 12 de enero de 1824 el libertador y presidente don Simón Bolívar expidió el decreto³.

2 Ver el libro La Constitución Comentada de 1979, de Alberto Ruiz-Eldredge, página 236.

3 "SIMON BOLIVAR, Libertador Presidente, &, &, &. Teniendo presente: 1º - Que una de las principales causas de los desastres en que se ha visto envuelto la República, ha sido la escandalosa dilapidación de sus fondos, por algunos funcionarios que han



La Contraloría General de la República, inicialmente fue creada por Decreto Supremo de 26 de setiembre de 1929 como una repartición administrativa del entonces Ministerio de Hacienda y Comercio e integrada a su vez por las direcciones del Tesoro, Contabilidad y crédito Público. Al año siguiente, con fecha 28 de febrero de 1930 se expide la Ley N° 6784 que en su contenido recoge lo preceptuado por el Decreto Supremo en mención. La ley acotada disponía a su vez tareas de fiscalización relativas al control de los gastos del presupuesto y rendiciones de cuenta, fiscalización previa de los gastos y organización de la contabilidad de las Contadurías Ministeriales.

Posteriormente, la Constitución de 1933 a través de su artículo 10, establece la creación de un “Departamento Especial” encargado del Control de la Ejecución del Presupuesto General de la República y la gestión de las entidades que recauden o administren rentas o bienes del Estado; adquiriendo la Contraloría General de la República, si bien no con dicho nomen juris, el rango constitucional. Ya el año de 1964, a través del Capítulo IX de la Ley N° 14816, Orgánica del Presupuesto Funcional de la República, llamada la ley Arca Parró por tratarse del legislador que entonces presentara y sustentara el proyecto, se le confiere el rango constitucional con nombre propio, estableciendo además su independencia administrativa y funcional.

Hasta aquí es preciso señalar que la normativa acotada, dispersa en gran medida, generó a la postre serias limitaciones en cuanto a las

funciones de la Contraloría; entre otras, un control limitado al campo financiero; acciones de control supeditadas a la capacidad operativa de la Contraloría; una función tradicionalmente orientada a verificar la justificación contable del gasto público; falta de determinar responsabilidades y aplicación de sanciones. A todo ello hay que agregar que la Ley 14816 antes acotada, dispuso la incorporación del Tribunal Mayor de Cuentas de estructura colonial, a los efectos de que el órgano contralor juzgue a través de dicho tribunal las cuentas del Sector Público Nacional, cosa que no funcionó.

El gobierno de la Fuerza Armada en funciones durante la década del 70 al 80, por Decreto Ley N° 18750 dispuso la reorganización de la Contraloría General de la República, inspirada en ideas rectoras como “La necesidad de realizar en el Perú transformaciones encaminadas a promover los ideales de paz, justicia y solidaridad, dentro del marco de un Estado eficiente y de una sociedad integrada y responsable de sus deberes nacionales”; la necesidad de estructurar al organismo contralor en la calidad de Autoridad Superior de control presupuestario del Sector Público Nacional que le asignara la Ley 14816, asegurando básicamente su total e indispensable independencia y garantizando asimismo la idoneidad de su personal. En atención a dichos lineamientos de gobierno, el acotado Decreto Ley dispone que el Contralor General deberá presentar en el término de 90 días el proyecto de decreto ley de organización y funciones del organismo superior de control.

A través de sendas comisiones multidisciplinarias, y agotadoras jornadas de trabajo en las que nos cupo participar, se elevó el proyecto de ley a la Junta de Gobierno para su aprobación; la que se materializó en la promulgación del Decreto Ley N° 19039, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, a través de la cual se define y regula el concepto, ámbito, organización y procesos de control de la actividad pública nacional, que desarrollaremos más adelante.

Posteriormente, ya en la etapa democrática del país, la Constitución Política de 1979 en su artículo 146 incorpora a la Contraloría General de la República como organismo autónomo

intervenido en ellos; 2º - Que el único medio de extirpar radicalmente este desorden, es dictar medidas fuertes y extraordinarias, he venido en decretar, y Decreto: Artículo 1º - Todo funcionario público, a quien se le conviniere en juicio sumario de haber malversado o tomado para sí de los fondos públicos de diez pesos arriba, queda sujeto a la pena capital. Artículo 2º - Los jueces o quienes, según la ley, compete este juicio, que en su caso no procedieran conforme a este decreto, serán condenados a la misma pena.

Artículo 3º - Todo individuo puede acusar a los funcionarios públicos del delito que indica el artículo 1º. Artículo 4º - Se fijará este decreto en todas las oficinas de la República, y se tomará razón de él en todos los despachos que se libren a los funcionarios que de cualquier modo intervengan en el manejo de los fondos públicos. Imprimase, publíquese y circúlese. Dado en el Palacio Dictatorial de Lima, a 12 de enero de 1824. Por orden de su S. E SIMON BOLIVAR y ministro José Faustino Sánchez Carrión.



y central del Sistema Nacional de Control, encargado de supervigilar 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. En su momento, la Constitución de 1993 ratifica dicho estatus.

III. DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL CONTROL FISCAL EN EL TIEMPO

Tanto la Ley 6784 como la Ley 14816 y otras normas relativas al control que sucesivamente se dictaron en forma dispersa, no hicieron posible que el organismo contralor a que se refiere el artículo 10 de la Constitución de 1933 cumpliera con el rol para el que fuera creado, sobre todo a la falta de autonomía que por la naturaleza del mismo era y es necesario asegurarle, en procura de que el organismo contralor pueda llevar con eficacia una acción comprometida con los altos intereses del Estado.

Al respecto es del caso señalar que si bien la Ley 14816 y su complementaria N° 16360 contemplaban la aplicación de sanciones que van desde la multa y la subrogación de los servidores públicos infractores de la ley, ello no fue posible porque como señalamos en la parte introductoria, se estableció que el deslinde de responsabilidades se haría a través del Tribunal Mayor de Cuentas, de origen y estructura coloniales, cuyos mecanismos resultaron incompatibles con las exigencias de la administración y control de entonces.

Como resultado de la reorganización a que fue sometida la Contraloría General de la República, se expidió el Decreto Ley 19039 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control – a través de la cual, como lo hemos señalado, se define y regula el concepto, ámbito, organización y procesos de control de la actividad pública nacional, cuyos lineamientos, entre otros fueron los siguientes:

- a. La definición de un Sistema Nacional de Control y dentro de él, la ubicación de la Contraloría General de la República en el nivel que le compete;

- b. Los requisitos para ser Contralor General de la República y sus atribuciones
- c. La sistematización y definición de los diferentes aspectos de control necesarios para la Contraloría General de la República y los demás órganos responsables de ejercerlo;
- d. La ampliación del ámbito de control, originalmente limitado en la práctica al plan financiero, a los sistemas administrativos;
- e. La determinación de las responsabilidades de los servidores públicos, así como el proceso de declaración definitiva de tales responsabilidades y la aplicación de sanciones correspondientes
- f. Las medidas correctivas para evitar las postergaciones y demoras por parte de los servidores públicos que hayan originado interferencia en el proceso de las auditorías
- g. Que una acción contralora de cualquier actividad para que rinda frutos requiere que el órgano encargado del control cuente a la par que con los medios necesarios, con la autoridad suficiente para poder encaminar la actividad bajo control por los cauces legales;

En cuanto a la estructura del sistema, se instituye tres tipos de control: El Control Interno que a su vez es previo, concurrente y posterior a cargo de las propias instituciones sujetas a control en ejercicio de las funciones de dirección y gerencia que le son propias; y el Control Externo a cargo de la Contraloría General y los órganos de control institucional que conforman el sistema, dependientes de esta funcionalmente.

El Control Previo se define como el examen de las operaciones propuestas antes de su autorización o que el acto administrativo surta sus efectos, con el propósito de establecer su propiedad, legalidad, veracidad y conformidad con el presupuesto.

El Control Concurrente se define, como el que se aplica conjuntamente a la realización de las operaciones cuya corrección se está verificando.



El Control Posterior, se define como el examen de las operaciones después que han sido llevadas a cabo, con fines de evaluar su veracidad, integridad, legalidad, eficacia y eficiencia, señalando las responsabilidades si las hubiere.

El Control Externo se define como el examen y evaluación que lleva a cabo la Contraloría General con el fin de verificar la adecuación de la administración pública a sus marcos normativos de referencia y la correcta y eficiente aplicación de los sistemas financieros y administrativos.

Aquí cabe significar el status sui generis del Contralor General de la República como autoridad superior del sistema previsto por el artículo 14 de la ley, cuando señala: “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 y goza de las prerrogativas y preeminencias correspondientes”. A la luz de la legislación comprada sobre control gubernamental de entonces, había la necesidad de garantizar estatutariamente la independencia del Contralor General, sobre todo respecto a los tres poderes del Estado en los que potencialmente tendría competencia en su tarea de fiscalización gubernamental. A ello se debe el haber previsto la participación de los tres estamentos del Estado en su designación, en un claro mensaje de equilibrio de los tres poderes, si bien en su relación funcional con los mismos desde su ámbito de competencias, pero al mismo tiempo sin que implique depender de alguno de ellos.

En cuanto al período de mandato del Contralor General (por 7 años), a través del debate de la ley se estimó que el mismo no debería coincidir con el período de mandato del gobierno llamémosle de turno, ya que podría darse el caso de que cada nueva administración se las ingenie para contar con un contralor a fin a sus intereses, lo que a la postre podría afectar seriamente su independencia. De otro

lado, se estableció que una de las funciones esenciales del Contralor General era la de alcanzar información confiable y oportuna a los más altos niveles de gobierno, sobre el comportamiento de la Administración Pública y en igual medida sobre el activo y el pasivo de la administración de gobierno saliente, a los efectos que el gobierno entrante tomara conocimiento y diseñara sus políticas de gestión teniendo en cuenta dicha información. Esa fue la razón para fijar el mandato del Contralor por 7 años.

El diseño del sistema, la conversión a norma y su implementación, fueron posibles gracias a la conjunción de tres factores trascendentales; el liderazgo positivo, orientador, conciliador e imbuido por los altos intereses del Estado, que recayó en la persona del General don Oscar Vargas Prieto, a cuya memoria nos permitimos expresar un merecido homenaje, por quien supo conducir al grupo humano técnico profesional en las tareas del control fiscal concebido en conceptos de la administración moderna, a fin de asumir con eficiencia las tareas propias del sistema; el acierto desplegado en la conducción del órgano rector que alcanzó un nivel internacional expectante a nivel latinoamericano y mundial, respecto a lo cual nos referiremos más adelante; en segundo lugar que se tuvo como fuente de información, la legislación comparada respecto a las contralorías y Tribunales de Cuentas líderes en ese momento; y en tercer lugar el trabajo multidisciplinario en equipo, la mística institucional más allá de de las competencias personales.

La carta magna de 1979 elevó al rango constitucional el Sistema Nacional de Control, al establecer en su artículo 146, el mismo tenor de lo estatuido por el Decreto Ley 19039; esto es, “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 (7) años. El Senado puede removerlo por



falta grave. La Ley establece la organización, atribuciones y responsabilidades del Sistema Nacional de Control”

A su vez, por Decreto Ley 26162 se aprueba y promulga una nueva Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, la cual recogió in extenso en su regulación, el concepto, ámbito, organización y procesos de control de la actividad pública nacional contenidos en el Decreto Ley 19039. La vigente Ley Orgánica N° 27785, mantiene igualmente el mismo estatus, con algunas innovaciones tendentes a fortalecer el funcionamiento del Sistema.

IV. LA CONTRALORÍA PERUANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Hasta aquí, no puedo dejar de mencionar el elevado nivel que alcanzó la Contraloría General en el ámbito latinoamericano y mundial en su calidad de Entidad Fiscalizadora Superior, tanto como miembro del Instituto Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores - ILACIF - que a nivel regional agrupa a las contralorías y tribunales de cuentas de América Latina y del Caribe, y también como integrante de la Organización Internacional de Contralorías y Tribunales de Cuentas - INTOSAI - a nivel mundial. En efecto, a nivel latinoamericano y con ocasión de llevarse a cabo el III Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores el año 1971 en Bogotá Colombia, el Perú fue designado sede del IV Congreso, evento que se llevó a cabo en noviembre de 1975, con marcado éxito según se da cuenta, entre otras publicaciones, a través de la Revista de Control Fiscal de la Contraloría de Venezolana. A nivel mundial, en el mismo año de 1971, con ocasión de llevarse a cabo el VII Congreso Mundial de Entidades Fiscalizadoras Superiores en Canadá, la delegación peruana Jefaturada por el entonces Contralor, el general Oscar Vargas Prieto puso en debate importantes temas relativos a la implantación e implementación del Sistema Nacional de Control en el país. Con igual propósito la Delegación Peruana asistió al VIII Congreso Fiscalizadoras Superiores. Por tales merecimientos, el Perú fue elegido como sede el IX Congreso Mundial de Entidades

Fiscalizadoras, evento que congregó a más de 80 países de todo el orbe en nuestra capital.

Con relación a este último evento, la Contraloría peruana tuvo una destacada participación con el tema “**Rol de la Entidades fiscalizadoras Superiores en la Reforma de la Administración Pública**”, respecto al cual nos permitimos extraer importantes conceptos y criterios que cobran actualidad en el país.

El tema, luego de diseñar antecedentes, objetivos y desarrollo de la Administración Pública, conceptúa la reforma administrativa como un proceso permanente que comprende el conjunto de políticas y acciones de organización, determinación de funciones y racionalización de procedimientos tendientes a lograr la adecuación de la Administración Pública a los fines del gobierno, con personal capacitado, motivado y comprometido con los objetivos del desarrollo integral del país. Se indica a reglón seguido que los conceptos rectores en cuanto se refieren al comportamiento de la Administración Pública, se expresan en tres términos: a) Cobertura integral, que permite plantear la necesidad de acercar la Administración Gubernamental a las necesidades y aspiraciones de la Colectividad Nacional, creando una organización desconcentrada que asegure el más efectivo conocimiento de las distintas realidades del país; b) Dignificación de la Función Pública, que conlleva la revalorización de la función pública por los propios trabajadores y por el resto de la colectividad nacional; el ejercicio responsable y honesto de la función pública; y el desarrollo del trabajador investido de la función pública; c) Eficiencia, que se concibe como lo óptimo de calidad en cuanto a los actores en todos los niveles. Así mismo remarca que en el estudio de la Administración Pública se distinguen tres tipos de sistemas en interrelación dinámica: Sistema de decisión política, sistemas de gestión y sistemas de apoyo y asesoría.

El Sistema de Decisión Política, entendido como aquel inherente a la función de gobierno, que es ejercido por la autoridad para condicionar, en prosecución de los fines últimos de la sociedad, la acción de las personas naturales o jurídicas que la integran.



El Sistema o sistemas de Gestión, que comprende la realización de aquellas actividades productivas de bienes y servicios que el gobierno decide tener a su cargo se cumple por organismos descentralizados con personería jurídica propia, que forman parte de la Administración Pública y que se consideran dentro de este estudio, como Sistemas de gestión.

Los sistemas de apoyo y asesoría, para dinamizar el funcionamiento y gestión de la Administración Pública que corresponden a los Sistemas Administrativos de Personal, Abastecimiento, tesorería, Presupuesto, Contabilidad, Racionalización, Información, Planificación y control.

La Entidad Fiscalizadora Superior y la Reforma de la Administración Pública. Ya en esa oportunidad se indicaba que el Estado Moderno, requiere de un control, creador y constructivo, que persiga el análisis y evaluación de la gestión económica y administrativa del sector público; es decir, un control integral, que represente una actitud finalista; siendo uno de sus objetivos principales, el de contribuir al perfeccionamiento de la Administración Pública. La labor del Sistema en este aspecto, se refleja básicamente a través de las evaluaciones que efectúa sobre el comportamiento de los componentes de la Administración Pública; lo que permite visualizar áreas críticas que comunicados a los niveles de gestión y gobierno competentes dan lugar a que sean tenidos en cuenta dentro de las acciones que propugna la reforma.

El tema propuesto al seno del evento, indica que el aporte del control en ese sentido es significativo, en cuanto esta actividad responde a las siguientes orientaciones:

- a. Enfoque positivo de la acción contralora, que se traduce en una concepción integral del comportamiento de una entidad como unidad orgánica y a su vez como parte del aparato administrativo en su conjunto.
- b. El control en la actividad de asesoramiento, como uno de los aspectos importantes del control dentro del proceso de reforma, el cual se visualiza a través de la labor de asesoramiento que la Entidad Fiscalizadora

Superior brinda a los diferentes niveles de gestión pública, mediante el cual trasmite en forma permanente las orientaciones que contribuyan a una mejor receptividad y viabilidad de los cambios que supone la reforma.

- c. Acciones coordinadas de control, consistente en acciones masivas de control en los diversos sectores, con la participación de un gran volumen de profesionales y técnicos de diferentes especialidades a nivel sistémico, con objetivos, criterios y programas definidos bajo una misma óptica.
- d. Interrelación con los Sistemas administrativos, que operan básicamente a través de la normatividad que emiten los órganos rectores de cada sistema, lo que sirve de parámetro para la actividad contralora, así como por las evaluaciones que llevan a cabo las Oficinas Centrales sobre el comportamiento de sus respectivos sistemas que periódicamente son remitidos a la Contraloría.
- e. La posibilidad de que la Entidad Fiscalizadora Superior promueva reformas como consecuencia de sus acciones de control; la entidad superior de control debe estar en capacidad de promover reformas en la Administración Pública, ya sea promoviéndolas directamente a través de los órganos competentes o coadyuvando a esta labor mediante el aporte de su información y conocimiento de la administración.

Con la misma connotación que el citado tema en dicho evento mundial, consideramos importante referir que a través de la estrecha interrelación que por entonces se mantenía entre la Contraloría y el Poder Judicial se llegó a consensuar la creación de un órgano de control institucional dependiente la máxima autoridad de ese poder del Estado, con incidencia en aspectos de gestión jurisdiccional; cuidando que su accionar no colisionase con los aspectos de autonomía y sobre todo del criterio jurisdiccional. Tal iniciativa se llegó a plasmar en la promulgación del Decreto Ley N° 21972 por el gobierno en funciones, creando La Oficina General de Control del Poder Judicial, el cual fue presentado como



tema, obviamente novedoso al certamen del IX Congreso Mundial de Entidades fiscalizadoras superiores que venía llevándose a cabo en nuestra ciudad capital. El acotado dispositivo legal constituye la partida de nacimiento de lo que hoy es OFICINA DE CONTROL DE LA MAGISTRATURA - OCMA.

V. OPERATIVIDAD DEL SISTEMA EN SU ROL DE COMPETENCIAS

En principio debemos empezar señalando que la Administración Pública conformada por organismos e instituciones que tienen a su cargo la gestión pública, está al servicio de la colectividad y constituye el medio del que se vale el Estado para satisfacer las necesidades públicas. La administración no constituye un fin en sí misma, sino, un mecanismo, una herramienta para hacer posible el bienestar general. A su turno, el control tampoco constituye un fin en sí mismo; constituye a su vez un medio con que cuenta la Administración Pública, a fin que esta lleve a cabo una gestión acertada y transparente en beneficio de la colectividad.

Ante la ola de comentarios sobre actos de corrupción en estamentos del Estado como las regiones, el Contralor General de la República ha manifestado no tener capacidad operativa suficiente en recursos humanos para asumir el reto de controlar a todas las instituciones que conforman la Administración Pública. Estimamos que tal afirmación resulta por lo menos apresurada. En tal supuesto obviamente es imposible que la Contraloría pueda abarcar ella sola el universo de instituciones que conforman el aparato estatal. Al respecto considero pertinente reiterar – como se detalla en párrafos anteriores – que en el devenir histórico de la Contraloría, cualquier esfuerzo en asumir tareas de control en tal universo resultó infructuoso con la Ley 14816

A su turno, el Decreto Ley 19039, a través del cual se instituyó el Sistema Nacional de Control, previó que cada institución, incluyendo los gobiernos regionales y locales debían contar con un órgano de control institucional, encargado de llevar a cabo el control de los actos y

procesos internos, dando cuenta al titular de la entidad y a la Contraloría General sobre la gestión y resultados alcanzados por la institución.

Al respecto, debemos hacer mención a que según lo previsto inicialmente por la ley, creando el Sistema Nacional de Control (D.L. 19039), los jefes de control institucional eran designados y remunerados por la entidad a la cual estaban adscritos, a fin de asegurar una relación más directa entre el titular de la entidad y el órgano de control institucional, dado que de ese modo, el jefe del mismo estaría en capacidad de evaluar en forma permanente el comportamiento de la gestión de la entidad, informando sobre los resultados alcanzados, las desviaciones en que pudiera haberse incurrido, así como dar cuenta sobre los casos que conllevaran el deslinde de responsabilidades; y en su rol asesor, recomendar al titular la implementación de medidas correctivas que el espectro de gestión pudiera requerir.

No obstante, debemos señalar que tal objetivo no cumplió su cometido, debido a que en su gran mayoría, los titulares de las entidades sujetas a control, condicionaban la permanencia laboral del jefe de control institucional, cuando a través de una auditoría o examen especial se detectaban desviaciones o irregularidades que comprometían al titular de la entidad o funcionarios de su entorno.

En las actuales circunstancias, el citado desfase ha sido superado en la vigente Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la república (Ley N° 27785), la cual establece que los jefes de los órganos de control institucional dependen funcional y administrativamente de la Contraloría General; son designados por el Contralor General, quien igualmente puede cesarlos cuando su permanencia no sea acorde con las funciones asignadas.

En cuanto al funcionamiento del control interno dentro de cada institución (previo, concurrente y posterior), el artículo 7° de la vigente ley preceptúa: **“Es responsabilidad del Titular de la entidad fomentar y supervisar el funcionamiento y confiabilidad del control interno para la evaluación de la ges-**



ción y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas a su cargo”.

Este condicionamiento – que no es novedad – significa que el Control Fiscal, desde que fue instituido como todo un sistema, prevé que operativamente su accionar no compete únicamente a la Contraloría General o los órganos de control institucional que de ella dependen, sino fundamentalmente del control interno de cada entidad a fin de salvaguardar el buen uso de los recursos con que cuenta en forma permanente y es el que de ninguna manera debe fallar, ya que de no ser así, a la postre tanto la Contraloría como órgano rector y los órganos de control institucional que les compete el control posterior externo, resultarían haciendo, en lugar de un control posterior, un control póstumo, como frecuentemente ocurre, con graves pérdidas en cuanto, no solo al mal manejo de los recursos humanos, materiales y financieros, sino lo que es peor, que los objetivos y metas previstos a ser alcanzados queden trancos y con ello que las entidades no brinden a la comunidad el bienestar que ella espera de la Administración del Estado.

El órgano de control institucional u órgano de Auditoría Interna como lo llama la vigente ley, si bien como queda dicho depende funcional y administrativamente de la Contraloría general, está adscrito a cada entidad sujeta a control y por tanto le corresponde llevar a cabo el control posterior de los actos y procesos y la gestión de la misma en forma permanente, de acuerdo a la política y directivas del órgano rector; excepcionalmente en casos de riesgo puede asumir los controles previo y concurrente, sin tener injerencia directa en los actos de gestión que controla lo cual es de responsabilidad de cada titular institucional. A fin de salvaguardar su independencia, el jefe de auditoría interna se ubica, según la ley del sistema, en el más alto nivel jerárquico de la estructura orgánica de la entidad; ya que de otro modo no le sería posible controlar a quienes jerárquicamente estuvieren por encima de él⁴.

Como se podrá apreciar de los textos glosados, el importante rol de la Contraloría General dentro del Sistema, radica en esencia, en que como órgano rector del mismo, dirige, articula y supervisa el funcionamiento de todo el Sistema, a fin que los diversos niveles de control interno en las propias entidades, así como los órganos de control institucional dependientes del órgano rector, funcionen armónicamente con impulso positivo y dinámico, a fin de orientar que los órganos de gestión institucional y de gobierno de las entidades alcancen a su vez el rol y la misión que la Constitución y las leyes les asignan y ello solo es posible contando con un control positivo y creador como medio al servicio de los altos intereses del Estado y por ende la colectividad.

En el aspecto operativo de auditorías o exámenes especiales, la Contraloría debe asumir los casos de relevancia nacional, alcanzando en forma oportuna y confiable la información sobre hallazgos y desviaciones a los más altos niveles de gobierno para la toma de decisiones, en salvaguarda del interés nacional, como son los proyectos de inversión, y como lo fueron por ejemplo los casos Guvarte para la construcción y equipamiento de diversos penales o la compra de los barcos Pachitea y Mantaro en la década del 80, operaciones que comprometieron por cierto considerables recursos provenientes de endeudamiento. La ley en ese sentido estipula que el accionar de la Contraloría en los casos de intervención directa es de carácter selectivo.

De otro lado, conforme a lo dispuesto por el artículo 38 de la vigente ley del Sistema (Ley 27785), la Contraloría dentro de su estructura orgánica, cuenta con órganos desconcentrados en ciudades capitales de departamento, con el

tos técnicos correspondientes a su proceso, en función a la naturaleza y/o especialización de dichas entidades, las modalidades de control aplicables y los objetivos trazados para su ejecución ...” A su vez, el artículo 16 de la vigente ley preceptúa como “... 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...”

4 A su turno, en cuanto a la Contraloría General, el artículo 14 – Regulación del control – preceptúa que “El ejercicio del control gubernamental por el Sistema en las entidades, se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General, la que establece los lineamientos, disposiciones y procedimientos”



objeto de optimizar la labor de control gubernamental, con las mismas atribuciones que el órgano rector y orientado fundamentalmente a contribuir en el proceso de descentralización del país; accionar que se supone le permite a la Contraloría, estar debidamente informada sobre el manejo de recursos y bienes con que cuentan los gobiernos regionales y los gobiernos locales para su propio desarrollo; y por ende tomar acción inmediata sobre las desviaciones y actos de corrupción que al interior de ellos de hecho existen, tal como dan cuenta los medios de comunicación social en las actuales circunstancias.

Dado el significativo universo de entidades que conforman el aparato estatal sujetos a control, la Contraloría general cuenta también con la participación de sociedades de auditoría de carácter privado, en acciones de control, que por encargo del órgano rector, llevan a cabo auditorías de carácter financiero en entidades en las que por la naturaleza de sus operaciones, es necesario evaluar la gestión y resultados en el manejo de sus recursos y patrimonio.

Lo tratado hasta aquí, nos permite afirmar fundadamente que existen las condiciones normativas, estructurales y mecanismos suficientes con que cuenta el Sistema Nacional de Control, para detectar en forma oportuna las desviaciones en la gestión de las entidades del sector público e informar oportunamente de ellas a los niveles de decisión institucional o sectorial, para la adopción de las medidas correctivas que cada caso amerite.

La situación de desgobierno y los casos de corrupción que hoy en día corroen amplios sectores gubernamentales, nos permiten señalar que el Sistema Nacional de Control no está funcionando; no existe una articulación coordinada entre la Contraloría y los órganos de control institucional o los órganos desconcentrados y menos por cierto el control interno a cargo de las propias entidades de gestión. Lo que hace falta es que la Contraloría como órgano rector del Sistema, en su tarea de supervisión y dictado de normas técnicas, asuma una real y estrecha coordinación con los demás órganos conformantes del sistema, que por algo tienen una dependencia funcional y adminis-

trativa con ella, en armonía con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 14 de la ley, cuando textualmente señala: “La Contraloría General, en su calidad de ente técnico rector, organiza y desarrolla el control gubernamental en forma descentralizada y permanente, el cual se expresa con la presencia y accionar de los órganos a que se refiere el literal b) del artículo precedente en cada una de las entidades públicas de los niveles central, regional y local, que ejercen su función con independencia técnica” .

El texto glosado no podía ser más elocuente, en nuestra época solíamos decir que la Contraloría no puede decir que está bien si la Administración Pública está mal; ello en razón a que el control fiscal ha sido concebido como el faro que orienta los senderos por donde transita el quehacer de la Administración Pública; y la rendición de cuentas el termómetro que sirve para medir si la gestión ha sido acertada y transparente y finalmente comprobar que la nave llegue a puerto dentro de lo previsto en cuanto al cumplimiento de metas y objetivos .

Finamente, hay que señalar que la política y estrategias de control deben diseñarse privilegiando el control preventivo, a fin de minimizar potenciales riesgos en la obtención de resultados. Ello solo será posible en la medida en que la Contraloría como órgano rector, diseñe y establezca criterios técnicos de control y supervisión en las propias entidades de gestión, con especial relevancia en el manejo de la normativa de los sistemas administrativos de Personal, Planificación, Presupuesto, Abastecimiento, Contabilidad, Tesorería y Racionalización, los cuales constituyen los insumos de gestión de las entidades del Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

CONCLUSIONES

1. La Contraloría General de la República, inicialmente fue creada por Decreto Supremo de 26 de setiembre de 1929 como una repartición administrativa del entonces Ministerio de Hacienda y Comercio e integrada a su vez por las direcciones del Tesoro, Contabilidad y crédito Público. Al año siguiente, con



- fecha 28 de febrero de 1930 se expide la Ley N° 6784 que en su contenido recoge lo preceptuado por el Decreto Supremo en mención. La ley acotada disponía a su vez tareas de fiscalización relativas al control de los gastos del presupuesto y rendiciones de cuenta, fiscalización previa de los gastos y organización de la contabilidad de las Contadurías Ministeriales.
2. El gobierno de la Fuerza Armada en funciones durante la década del 70 al 80, por Decreto Ley N° 18750 dispuso la reorganización de la Contraloría General de la República, inspirada en ideas rectoras como “La necesidad de realizar en el Perú transformaciones encaminadas a promover los ideales de paz, justicia y solidaridad, dentro del marco de un Estado eficiente y de una sociedad integrada y responsable de sus deberes nacionales”.
 3. Posteriormente, ya en la etapa democrática del país, la Constitución Política de 1979 en su artículo 146 incorpora a la Contraloría General de la República como organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control, encargado de supervigilar 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. En su momento, la Constitución de 1993 ratifica dicho estatus.
 4. En cuanto a la estructura del sistema, se instituye tres tipos de control: El Control Interno que a su vez es previo, concurrente y posterior a cargo de las propias instituciones sujetas a control en ejercicio de las funciones de dirección y gerencia que le son propias; y el Control Externo a cargo de la Contraloría General y los órganos de control institucional que conforman el sistema, dependientes de esta funcionalmente.
 5. La Carta Magna de 1979 elevó al rango constitucional el Sistema Nacional de Control, al establecer en su artículo 146, el mismo tenor de lo estatuido por el Decreto Ley 19039; esto es, “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 (7) años. El Senado puede removerlo por falta grave. La Ley establece la organización, atribuciones y responsabilidades del Sistema Nacional de Control”.
 6. Por Decreto Ley 26162 se aprueba y promulga una nueva Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, la cual recogió in extenso en su regulación, el concepto, ámbito, organización y procesos de control de la actividad pública nacional contenidos en el Decreto Ley 19039. La vigente Ley Orgánica N° 27785, mantiene igualmente el mismo estatus, con algunas innovaciones tendentes a fortalecer el funcionamiento del Sistema.
 7. Es necesario resaltar el elevado nivel que alcanzó la Contraloría General en el ámbito latinoamericano y mundial en su calidad de Entidad Fiscalizadora Superior, tanto como miembro del instituto Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores – ILACIF – que a nivel regional agrupa a las contralorías y tribunales de cuentas de América Latina y del Caribe, y también como integrante de la Organización Internacional de Contralorías y Tribunales de Cuentas – INTOSAI – a nivel mundial. En efecto, a nivel latinoamericano y con ocasión de llevarse a cabo el III Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores el año 1971 en Bogotá Colombia, el Perú fue designado sede del IV Congreso, evento que se llevó a cabo en noviembre de 1975, con marcado éxito según se da cuenta, entre otras publicaciones, a través de la Revista de Control Fiscal de la Contraloría de Venezolana.
 8. Antes, en nuestro tiempo solíamos decir que la Contraloría no puede decir que está



bien si la Administración Pública está mal; ello en razón a que el control fiscal ha sido concebido como el faro que orienta los senderos por donde transita el quehacer de la Administración Pública; y la rendición de cuentas el termómetro que sirve para medir si la gestión ha sido acertada y transparente y finalmente comprobar que la nave llegue a puerto dentro de lo previsto en cuanto al cumplimiento de metas y objetivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BERNALES BALLESTEROS, Enrique (1998). La Constitución de 1993 Análisis Comparado. Constitución y Sociedades ICS. Cuarta Edición. Editorial RAO Jurídica S.R.L. Lima - Perú, 924 pp.
2. CHANAMÉ ORBE, Raúl (2011). La Constitución de todos los peruanos. Fondo Editorial Cultura Peruana. Lima - Perú, 368 pp.
3. CHIRINOS SOTO, Enrique (1980). La Nueva Constitución al alcance de todos. Segunda Edición. Editora Andina S.C.R.L. Lima - Perú, 527 pp.
4. RUIZ ELDREDGE, Alberto (1980). La Constitución comentada 1979. Primera Edición. Editora Atlántida S.A. Lima - Perú, 359 pp.
5. URGARTE DEL PINO, Vicente (1978). Historia de las Constituciones del Perú. Primera Edición. Editorial Andina S.A. Lima - Perú, 641 pp.
6. Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República (Ley N° 14816).
7. Decreto Ley sobre Reorganización de la Contraloría General de la República (D.L. 18750).
8. Ley N° 6784 sobre Fiscalización relativa al control de los gastos del presupuesto y rendición de cuentas, fiscalización previa de los gastos y organización de la contabilidad de las contadurías ministeriales.