

EL CONTROL INTERNO EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, ALGUNAS PRECISIONES Y NORMATIVIDAD APLICABLE EN EL PERU

INTERNAL CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION, SOME DETAILS AND REGULATIONS IN PERU

JULIO VICENTE FLORES KONJA¹

Docente Principal de la Facultad de Ciencias Contables, UNMSM

JUAN GUILLERMO MIÑANO LECAROS²

Docente Asociado de la Facultad de Ciencias Contables, UNMSM

(Recepción: Julio de 2009 / Conformidad: Agosto de 2009)

RESUMEN

Comúnmente, escuchamos expresar que en las administraciones públicas, existe «La Oficina de Control Interno», la misma que se encarga sobre la aplicación del control interno en la entidad; asimismo, se le asocia también a la Oficina de Auditoría Interna, que poseen la denominación de Órgano de Control Institucional.

Entonces, la normativa existente, permite una precisión de lo que es el control interno, la función del Órgano de Control Institucional y la aplicación del Control Interno para la mejora en la gestión pública.

Palabras claves: Control, control interno, órgano de control institucional.

ABSTRACT

Common listen to expression into the public management, ours to make «The Office Inner Control», the many it is appreciated to work of applications ours the inner control of the entity. however, to associate well at the office of auditing innery, ours to take called of organ control institution.

Then, the regulatory existing, allow also exactly of the inner control, the function of organ control institution and the application of inner control for the better in the public management.

Key words: control, inner control, organ control institution.

1 Doctor en Ciencias Contables, UNMSM. Contador Público Colegiado Certificado. Docente Investigador de la Facultad de Ciencias Contables, UNMSM. E-mail: juliofloreskonja@hotmail.com

2 Magister en Ciencias Contables, UNMSM. Contador Público Colegiado. E-mail: jminano@rtp.gob.pe

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, existe dos problemas básicos sobre el control interno en las administraciones públicas, una relacionada a su conceptualidad y la otra relacionada a la comprensión y aplicación de las normas de control interno en las administraciones públicas.

Es por estas razones, que exponemos a continuación dicha problemática, con el ánimo de dilucidar dicha situación, a fin de tener un claro y cabal concepto de control interno y su respectiva normativa.

Para ello, hemos recurrido a los textos originales de las regulaciones relacionadas con nuestro tema de investigación, recogiendo lo publicado en su oportunidad en el boletín de normas legales del Diario Oficial «El Peruano»

CONFUSIÓN SOBRE EL CONTROL INTERNO

El artículo 7° de la Ley N° 27785, define explícitamente que «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». ⁽¹⁾

Como se podrá apreciar, el concepto de control interno es claro y preciso, y como acción de los funcionarios y servidores públicos, permite la mejor administración de los recursos públicos.

Por otro lado, la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, prescribe sus componentes (ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control gerencial, actividades de prevención y monitoreo, sistemas de información y comunicación, seguimiento de resultados y compromisos de mejoramiento), implantación y funcionamiento, la misma que se da por intermedio de la optimización de la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad. ⁽²⁾

En lo que respecta a las Oficinas de Auditoría Interna, las mismas que reciben la denominación de Órganos de Control Institucional en las

administraciones públicas, ellas son parte conformante del sistema nacional de control, de acuerdo al artículo 13° de la Ley N° 27785 ⁽³⁾, el mismo cuerpo normativo que en su artículo 17°, prescribe: «... las entidades comprendidas en el Gobierno Central, Regional, Local, del Poder Legislativo, Judicial y Ministerio Público, así como los Organismos Autónomos, Reguladores, Empresas del Estado y las entidades exclusivamente por los recursos y bienes del Estado que perciban o administran, tendrán necesariamente un órgano de auditoría interna, ubicado en el mayor nivel jerárquico de la estructura de la entidad, el cual constituye la unidad especializada de llevar a cabo el control gubernamental en la entidad» ⁽⁴⁾

Más aún, el artículo 9° de la Ley N° 28716, señala la actuación del Órgano de Control Institucional, la misma que se desarrolla conforme a su competencia en: efectuar el control preventivo sin carácter vinculante, actuar de oficio cuando en los actos y operaciones de la entidad se advierten indicios razonables de ilegalidad, de omisión o de incumplimiento y de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales. ⁽⁵⁾

Entonces apreciamos que el concepto de Control Interno y Órgano de Control Institucional, son totalmente distintos, sin embargo debemos agregar, que probablemente la confusión parte por la existencia de las llamadas «Oficinas de Control Interno» que el Poder Judicial, posee y es la encargada de velar sobre la correcta gestión de los magistrados, entre otros.

APRECIACIONES SOBRE LAS NORMAS DE CONTROL INTERNO

Mediante Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, se aprueban las Normas de Control Interno y que mediante su artículo segundo, deja sin efecto la Resolución de Contraloría N° 072-98-CG, que aprobó las Normas Técnicas de Control Interno para el Sector Público. ⁽⁶⁾

Considerando la importancia que tuvo las normas técnicas de control interno para el sector público, podemos aseverar, que estas poseían una estructura propia e idónea para su aplicación en diversas áreas específicas de la gestión pública. Siendo su lenguaje técnico-administrativo claro y de interpretación

¹ Ley N° 27785 (2002). «Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República». Art. 7°, Diario Oficial El Peruano, Boletín de Normas Legales, Lima 23 de julio del 2002, página N° 226885.

² Ley N° 28716 (2006). «Ley de Control Interno de las Entidades del Estado». Artículos 3° y 4°, Diario Oficial El Peruano, Boletín de Normas Legales, Lima 18 de abril del 2006, páginas N° 316871 y 316872.

³ Ley N° 27785 (2002). «Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República». Artículo 13°, Diario Oficial El Peruano, Boletín de Normas Legales, Lima 23 de julio del 2002, página N° 226887.

⁴ Ibidem, anterior. Página N° 226888

⁵ Ley N° 28716 (2006). «Ley de Control Interno de las Entidades del Estado». Artículo 9°, Diario Oficial El Peruano, Boletín de Normas Legales, Lima 18 de abril del 2006, página N° 316872

⁶ Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG (2006). «Aprueban Normas de Control Interno», Artículo Segundo, Diario Oficial El Peruano, Boletín de Normas Legales, Lima 03 de noviembre del 2006, página N° 332141.

dinámica, llegándose a expresar por los usuarios, como «un instrumento académico de guía para el control interno gubernamental».

Ello se puede evidenciar en su estructura normativa, la misma que se constituía por:

- a) Norma 100.- Normas Generales de Control Interno
- b) Norma 200.- Normas de Control Interno para la administración financiera gubernamental.
- c) Norma 300.- Normas de control interno para el área de abastecimiento y activos fijos.
- d) Norma 400.- Normas de control interno para el área de administración de personal.
- e) Norma 500.- Normas de control interno para sistemas computarizados.
- f) Norma 600.- Normas de control interno para el área de obras públicas.
- g) Norma 700.- Normas de Control Interno para una cultura de integridad, transparencia y responsabilidad en la función pública.
- h) Norma 800.- Normas de control interno ambiental. ^{(7), (8), (9)}

Las actuales normas de control interno, fueron aprobadas en estricto cumplimiento del artículo 10 de la Ley N° 28716, la misma que señala que corresponde a la contraloría, dictar la normatividad técnica de control que oriente la efectiva implantación y funcionamiento del control interno en las entidades del estado. ⁽¹⁰⁾. Ley N° 28716 (2006). «Ley de Control Interno de las Entidades del Estado». Artículo 10°, Diario Oficial El Peruano, Boletín de Normas Legales, Lima 18 de abril del 2006, página N° 316872.

Para una mayor comprensión de las normas de control interno, debemos primeramente revisar el Informe COSO (Committee of sponsoring organizations of the treadway commission), el mismo que resume en: la existencia del ambiente de control, evaluación de riesgo, actividades de control gerencial, sistemas de información y comunicación y actividades. Todo ello, como parte de la aplicación en la dinámica institucional, donde los funcionarios y servidores públicos, tienen la responsabilidad

de aplicarlos y evaluarlos, bajo la búsqueda de la eficacia (lograr los resultados óptimos del plan de objetivos y metas institucionales), eficiencia (realizar el acto de gestión en estricto cumplimiento de las normas y regulaciones) y obtener la efectividad (siendo satisfecho las expectativas de los gestores y servidores públicos, en el marco de la transparencia de la administración de los recursos públicos).

Por otro lado, el enfoque del Informe COSO, radica básicamente en que los procesos de gestión, son realizados por el Consejo Directivo, la Administración y el Personal de la entidad, el cual a merito de la existencia del diseño de control interno, se realiza la búsqueda de proporcionar un grado de seguridad razonable a fin de lograr los siguientes objetivos: confiabilidad de la información financiera y de gestión, efectividad y eficiencia de las operaciones y cumplimiento de las regulaciones.

Empero, las limitaciones del Control Interno, las podemos enunciar a continuación: razonable seguridad, debilidad humana, violación de la dirección, colusión, costo versus beneficio y situaciones imprevistas. ⁽¹¹⁾

En el Perú, las actuales Normas de Control Interno poseen la siguiente forma:

- a) Marco conceptual de la estructura de Control Interno:
La que está constituida por:
 - a.1. Definición y objetivos de Control Interno: siendo el proceso integral efectuado por el titular de la entidad, funcionarios y servidores, a fin de alcanzar los objetivos gerenciales de: promover la eficiencia, eficacia, transparencia y economía de las operaciones de la entidad, cuidar y resguardar los recursos del Estado, cumplir con la normatividad aplicable, garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información, fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales y promover el cumplir de rendir cuentas de los recursos asignados a las funcionarios y servidores públicos.
 - a.2. Sistema de Control Interno.- La Ley N°28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, define como sistema de control interno

⁷ Resolución de Contraloría N° 072-98-CG (1998). «Normas Técnicas de Control Interno para el Sector Público», Diario Oficial El Peruano, Boletín de Normas Legales, Lima 02 de julio de 1998, páginas N° 161603 al 1616 32.

⁸ Resolución de Contraloría N° 123-2000-CG (2000). «Modificar diversas Normas Técnicas de Control Interno para el Sector Público», Diario Oficial El Peruano, Boletín de Normas Legales, Lima 01 de julio del 2000, páginas N° 189637 al 189642.

⁹ Resolución de Contraloría N° 155-2005-CG (2005). «Modifican disposiciones de las Normas de Control Interno para el Sector Público», Diario Oficial El Peruano, Boletín de Normas Legales, Lima 02 de abril del 2005, páginas N° 290041 al 290046.

¹⁰ Ley N° 28716 (2006). «Ley de Control Interno de las Entidades del Estado». Artículo 10°, Diario Oficial El Peruano, Boletín de Normas Legales, Lima 18 de abril del 2006, página N° 316872

¹¹ Committee of sponsoring organizations of the treadway comission, (2004), «Control Interno: Estructura Integrada Conceptual».

al 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.

- a.3. Organización del Sistema de Control Interno: Se exige que la administración institucional, prevea y diseñe apropiadamente una debida organización para el efecto y promueva niveles de ordenamiento, racionalidad y la aplicación de criterios uniformes que contribuyan a una mejor implementación y evaluación integral.
- a.4. Roles y responsabilidades. El control interno es efectuado por diversos niveles jerárquicos. El personal de la entidad, es responsable de la aplicación del control interno.
- a.5. Limitaciones a la eficacia de control interno: Los cambios organizacionales y en la actitud del personal, pueden tener impacto sobre la eficacia del control interno.
- b). Normas Generales de Control Interno
 - 1) Norma General para el ambiente de control: este define el establecimiento de un entorno organizacional favorable al ejercicio de buenas prácticas, valores, conductas y reglas apropiadas para sensibilizar a los miembros de la entidad y generar una cultura de control interno.
 - 2) Norma General para la evaluación de riesgos: abarca el proceso de identificación y análisis de los riesgos a los que está expuesta la entidad para el logro de sus objetivos y la elaboración de una propuesta apropiada a los mismos.
 - 3) Norma general para el componente actividades de control gerencial: el componente de actividades comprende políticas y procedimientos establecidos para asegurar que se están llevando a cabo las acciones necesarias en la administración de los riesgos que pueden afectar los objetivos de la entidad, contribuyendo a asegurar el cumplimiento de estos.
 - 4) Norma General para el componente de información y comunicación: son los métodos, procesos, canales, medios y acciones que, con enfoque sistémico y regular, aseguren el flujo de información en todas las direcciones con calidad y oportunidad. Esto permite cumplir con las responsabilidades individuales y grupales.
 - 5) Norma General para la supervisión: debe ser objeto de supervisión para valorar la eficacia y calidad de su funcionamiento en el tiempo y permitir

su retroalimentación. Para ello, la supervisión, identifica también como seguimiento, comprende un conjunto de actividades de autocontrol incorporadas a los procesos y operaciones de la entidad. ⁽¹²⁾

CONCLUSIONES

- a) Se debe tener claro, el concepto de control interno y órgano de control institucional
- b) Debe conocerse el actuar del órgano de control institucional.
- c) Debe revisarse permanentemente, las normas y regulaciones relacionadas al control gubernamental.

RECOMENDACIONES

- a) Mediante la difusión permanente de las regulaciones relacionadas al control interno gubernamental, se evitara el desconocimiento y confusión sobre control interno gubernamental.
- b) La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, debe difundirse ampliamente, para el conocimiento propio sobre los Órganos de Control Institucional.
- c) La actualización permanente sobre la normatividad relacionada al Control Gubernamental, permitirá la adecuada administración de los recursos públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) Ley N°27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- 2) Ley N°28716, Ley de Control Interno en las Entidades del Estado.
- 3) Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, aprueban Normas de Control Interno.
- 4) Resolución de Contraloría N° 072-98-CG, aprueban Normas Técnicas de Control Interno para el Sector Público.
- 5) Resolución de Contraloría N°123-2000-CG, modifican diversas Normas Técnicas de Control Interno para el Sector Público.
- 6) Resolución de Contraloría N° 155-2005-CG, modifican disposiciones de las Normas de Control Interno para el Sector Público.
- 7) Committe of Sponsoring Organizations of the Treadway Comission, Control Interno: estructura integrada conceptual, 2004.

¹² Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG (2006). «Aprueban normas de Control Interno», Diario Oficial El Peruano, Boletín de Normas Legales, Lima 03 de noviembre del 2006, páginas N° 332141 al 332157.