

Lumen

Jul - Dic.2019.Vol 15 N°2: pp. 164-170

Doi:10.33539/lumen.2019.v15n2.1817

***NECESARIO CARÁCTER VINCULANTE DE LAS
RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y
LOS ÓRGANOS DE CONTROL INSTITUCIONAL
EN LOS SERVICIOS DE CONTROL INTERNO
PREVENTIVOS Y SIMULTÁNEOS
NECESSARY BINDING NATURE OF THE
RECOMMENDATIONS MADE BY THE GENERAL
COMPTROLLER OF THE REPUBLIC AND
INSTITUTIONAL CONTROL BODIES IN THE
PREVENTIVE AND SIMULTANEOUS INTERNAL
CONTROL SERVICES***

Pedro Patrón Bedoya

Jorge Enrique Medina Vásquez

LUMEN

NECESARIO CARÁCTER VINCULANTE DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LOS ÓRGANOS DE CONTROL INSTITUCIONAL EN LOS SERVICIOS DE CONTROL INTERNO PREVENTIVOS Y SIMULTÁNEOS

NECESSARY BINDING NATURE OF THE RECOMMENDATIONS MADE BY THE GENERAL COMPTROLLER OF THE REPUBLIC AND INSTITUTIONAL CONTROL BODIES IN THE PREVENTIVE AND SIMULTANEOUS INTERNAL CONTROL SERVICES

Pedro Patrón Bedoya
Jorge Enrique Medina Vásquez

RESUMEN

El presente artículo tiene como enfoque principal coadyuvar a una gestión pública más eficiente, eficaz y transparente. Para ello, el autor plantea que las recomendaciones realizadas a las entidades públicas por parte de la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Institucional, a través de los servicios de control interno preventivos y simultáneos, tengan carácter vinculante, a fin de fortalecer el Sistema Nacional de Control, en la lucha contra la corrupción.

PALABRAS CLAVE:

Control gubernamental, control interno, control preventivo y control simultáneo.

ABSTRACT

The main focus of this article is to contribute to a more efficient, effective and transparent public management. For this, the author states that the recommendations made to public entities by the Comptroller General of the Republic and the Institutional Control Bodies, through internal control services, preventive and simultaneous, have vinculant character for the purpose of strengthen in order to strengthen the National Control System, in the fight against corruption.

KEY WORDS:

Gobermment control, internal control, preventive control and simultaneous control.

INTRODUCCIÓN.-

A fines del mes julio del año 2017, el actual Contralor General de la República, luego de ser designado y juramentar en el cargo, planteaba como propuesta la reestructuración del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, a través de una nueva ley que permita su modernización y fortalecimiento.

El Dr. Nelson Schack Yalta, precisaba que existía un problema estructural sobre la forma en cómo se venía haciendo control, principalmente el control previo, en razón a que las recomendaciones efectuadas por la Contraloría General de la República, no eran cumplidas por las diferentes entidades públicas, por lo que existía la necesidad de que estas sean vinculantes.

Es por ello que, en el presente artículo se plantea la necesidad del carácter vinculante de las recomendaciones efectuadas por la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Institucional, en los servicios de control interno preventivo y simultáneo que realizan a las diferentes entidades públicas.

I. CONTROL GUBERNAMENTAL

Antecedentes

A nivel internacional, la Contraloría General de la República del Perú, como entidad fiscalizadora superior (EFS), es miembro de pleno derecho de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) desde 1968, cuyos documentos normativos emitidos conforman la base para el correcto funcionamiento de los organismos auditores, relacionados, entre otros, con el ejercicio de la función de control sobre los recursos públicos de un Estado a este respecto.

En tal sentido, las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) contienen las normas profesionales y lineamientos de mejores prácticas para la fiscalización pública, las mismas que son emitidas oficialmente por la INTOSAI para la formulación de documentos normativos a nivel de cada Estado miembro. (Santy Cabrera & Rubina Meza, 2019, págs. 84 - 85)

En ese orden de ideas, mediante la Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República – Ley N° 27785, se estableció en el artículo 6° como definición de Control Gubernamental, la siguiente:

(...) Consiste en 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.

Sin embargo, el Control Gubernamental puede definirse de manera concreta para autores como Díaz Guevara (2019) como “el control de la legalidad de los actos de la gestión pública teniendo como verbo rector de dicho precepto a la ley, término que de ser excluido nos llevaría a otro campo de acción y de diferentes connotaciones” (pág. 21).

Asimismo, mediante la Resolución N° 273-2014-CG, que aprueba las Normas Generales de Control Gubernamental, se establece que el control gubernamental constituye un proceso integral y permanente, que tiene como finalidad contribuir a la mejora continua en la gestión de las entidades, así como en el uso de los bienes y recursos del Estado.

A su vez, el control gubernamental se clasifica de la siguiente manera:

- En función de quién lo ejecuta: Control interno y externo.
- En función del momento de su ejecución: Control previo, simultáneo, y posterior.

II. CONTROL INTERNO

Se define como un proceso continuo y dinámico efectuado por el titular de la entidad, funcionarios y trabajadores; alcanza la totalidad de la organización y es inherente a las funciones y actividades que realiza la institución. No existe una formalidad administrativa, las decisiones y actividades se dan y realizan de acuerdo con las circunstancias. (García Cossio & León Zárate, 2019, pág. 179)

III. SISTEMA DEL CONTROL INTERNO

Se encuentra referido a la aprobación de políticas, normas, planes, organización, registros, procedimientos, acciones, actividades y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y del personal, en busca de fortalecer el control interno; es decir, cuando la institución tiene aprobada

una estructura administrativa formal dentro de su organización. (García Cossio & León Zárata, Op Cit, pág. 180)

Asimismo, para el funcionamiento del sistema de control interno en el Perú, se han aprobado y dictado las siguientes normas:

- Ley N° 28716 – Ley de Control Interno de las Entidades del Estado.
- Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG (Aprueba las normas de control interno).
- Resolución de Contraloría N° 149-2016-CG (Aprueba la Directiva N° 013-2016-CG/GPROD “Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”).
- Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG (Aprueba la Guía para la implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado).

En esa misma línea, el artículo 4° de la Ley de Control Interno de las Entidades del Estado – Ley N° 28716, establece que las entidades se encuentran obligadas a aplicar sistemas de control interno en sus procesos, actividades, recursos, operaciones y actos institucionales, orientando su ejecución al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- a) Promover y optimizar 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 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 cuenta por los fondos y bienes públicos a su cargo y/o por una misión u objetivo encargado y aceptado.

Para efectos del presente artículo, nos ocuparemos únicamente del desarrollo del control interno previo y simultáneo.

IV. EL CONTROL PREVIO

Este tipo de control se realiza antes de la ejecución de los recursos públicos, es adoptado por los niveles de dirección y gerencia de las entidades para cautelar la correcta administración de los recursos financieros, materiales, físicos y humanos, y se ejecuta a través de un conjunto de procedimientos y acciones. Asimismo, la Contraloría General de la República efectúa con anterioridad a la ejecución de un acto u operación de una entidad, labores de control previo por mandato legal, a fin de emitir un resultado de acuerdo a la materia del requerimiento de la entidad solicitante (Santy Cabrera & Rubina Meza, Op Cit, pág. 38), lo que se denomina como Servicio de Control Previo.

En ese sentido, la Contraloría emite opinión previa sobre, ejecución de prestaciones adicionales de obra y supervisión; operaciones por endeudamiento; asociaciones pública- privadas; obras por impuestos y garantías; y, en las adquisiciones con carácter de secreto militar u orden interno.

V. EL CONTROL SIMULTÁNEO

Constituyen servicios de control simultáneo el conjunto de procesos prestados por la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Interno, que involucran la plena ejecución regular de presupuesto público antes de que el procedimiento administrativo relacionado concluya.

Su marco normativo se encuentra definido primigeniamente en la Directiva N° 017-2016-CG/DPROCAL, Control Simultáneo, aprobada por Resolución de Contraloría N° 432-2016-CG, cuerpo que lo define como aquel control gubernamental:

Que se realiza a actos, hechos o actividades de un proceso en curso, correspondiente a la gestión de la entidad sujeta a control gubernamental, con el objeto de alertar oportunamente al titular de la entidad sobre la existencia de hechos que ponen en riesgo el resultado o logro de sus objetivos, a fin de que la entidad defina las acciones que correspondan para el tratamiento de estos (...). (Díaz Guevara, Op Cit, pág. 27)

Por otro lado, el servicio de control simultáneo tiene por objeto alertar oportunamente al titular de la entidad, sobre la existencia de hechos que ponen en riesgo el resultado o logro de los objetivos de un proceso en curso, a fin de que la entidad defina las medidas preventivas que correspondan que contribuyan a mitigar y, de ser el caso, superar el riesgo identificado (Santy Cabrera & Rubina Meza, Op Cit, pág. 87).

No obstante, cabe indicar, que el ejercicio del control simultáneo, no debe suponer la conformidad de los actos de gestión de la entidad, pero tampoco limita el ejercicio del control posterior de los órganos de control del sistema.

Por tanto, conforme a lo señalado hasta aquí, consideramos que el papel de la Contraloría General de la República y de los Órganos de Control Institucional debe estar orientado a realizar un eficiente servicio de control interno preventivo y simultáneo en las entidades públicas solicitantes, a fin de garantizar el correcto uso de los recursos y bienes estatales, así como el cumplimiento de la normativa aplicable, demostrando que un correcto servicio de control interno, no obstaculiza la gestión administrativa de la entidad.

VI. EL CARÁCTER VINCULANTE DE LAS RECOMENDACIONES DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL, EN LA NORMATIVA ACTUAL DE CONTROL INTERNO

El artículo 6° de la Ley de Control Interno de las Entidades Públicas – Ley N° 28716, establece como deber legal de los titulares de las entidades, la implementación de todas las recomendaciones planteadas por el Sistema Nacional de Control.

Artículo 6.- Obligaciones del Titular y funcionarios

Son obligaciones del Titular y funcionarios de la entidad, relativas a la implantación y funcionamiento del control interno:

- e) Disponer inmediatamente las acciones correctivas pertinentes, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.
- f) Implementar oportunamente las recomendaciones y disposiciones emitidas por la propia entidad (informe de autoevaluación), los órganos del Sistema Nacional de Control y otros entes de fiscalización que correspondan.

Por su parte, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República – Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 30742 – Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, establece en sus artículos 22°, 32° y 42°, las facultades del Sistema Nacional de Control para proponer recomendaciones, supervisar su cumplimiento, y sancionar en caso de omisión.

Artículo 22.- Atribuciones

Son atribuciones de la Contraloría General, las siguientes:

- 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.
- g) Absolver consultas, emitir pronunciamientos institucionales e interpretar la normativa del control gubernamental con carácter vinculante, y de ser el caso, orientador. Asimismo, establecerá mecanismos de orientación para los sujetos de control respecto a sus derechos, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades previstos en la normativa de control.
- j) Emitir opinión previa vinculante sobre adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios u obras, que conforme a ley tengan el carácter de secreto militar o de orden interno exonerados de Licitación Pública, Concurso Público o Adjudicación Directa.

Artículo 32.- Facultades del Contralor General

En el desempeño de su gestión, el Contralor General de la República se encuentra facultado para:

- d) Ejercer e impulsar directamente, o en caso de incumplimiento, a través de la autoridad llamada por ley, las acciones pertinentes para asegurar la implementación de las recomendaciones y acciones legales derivadas del proceso de control a cargo del Sistema.

Artículo 42.- Infracciones

Constituyen infracciones sujetas a la potestad sancionadora de la Contraloría General:

- d) La omisión en la implantación de las medidas correctivas recomendadas en los informes realizados por los Órganos del Sistema.

No obstante, de la lectura del artículo 22° de la citada ley, se advierte que la Contraloría General de la República, sólo podría emitir opinión vinculante en los supuestos establecidos en los literales g) y j).

Sin embargo, para la doctrina el carácter obligatorio de las recomendaciones de deslinde de responsabilidades funcionales –como cualquier otra recomendación– queda claramente establecido a partir de entender los alcances de la capacidad de influencia vinculante que posee la administración de control (afincada en el Sistema Nacional de Control) sobre la administración activa, de gestión o auditada. (Morón Urbina, 2013, pág. 137)

VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTA

Se coincide con la posición del actual Contralor General de la República, en continuar fortaleciendo el Sistema Nacional de Control. Para ello, consideramos necesario reforzar los servicios de control interno preventivos y simultáneos, prestados por la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Institucional, a las entidades públicas solicitantes, dotando de carácter vinculante a las recomendaciones que efectúan.

Si bien, el artículo 22° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República – Ley N° 27785, faculta a la Contraloría a emitir opinión vinculante sólo,

en: g) la interpretación de la normativa de control; y, j) sobre adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios u obras, que tengan el carácter de secreto militar, nos acogemos a la postura asumida por la doctrina, en el sentido de entender el alcance e influencia que posee el Sistema Nacional de Control, sobre las entidades públicas sujetas a control, siendo una de sus principales atribuciones, la de impulsar la modernización y mejoramiento en las áreas sensibles a corrupción administrativa; por lo que en esa línea de ideas, planteamos como propuesta que la atribución de emitir recomendaciones vinculantes sea ampliada a todos los demás casos en los que la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Institucional, prestan servicio de control interno preventivo y simultáneo, a fin de seguir fortaleciendo el Sistema Nacional de Control, en la lucha contra la corrupción.

REFERENCIAS

- Díaz Guevara, J. J. (2019). La Responsabilidad Administrativa Funcional Derivada del Control Gubernamental: Análisis y Descripción Metodológica - Jurisprudencial. Lima: Instituto Pacífico.
- Díaz Guevara, J. J. (s.f.). Op Cit.
- García Cossio, L. A., & León Zárate, A. (2019). Gestión Pública Dirección y Control Gerencial en la Administración del Estado. Lima: Macro E.I.R.L.
- García Cossio, L. A., & León Zárate, A. (s.f.). Op Cit.
- Morón Urbina, J. C. (2013). Control Gubernamental y Responsabilidad de Funcionarios Públicos. Lima: Gaceta Jurídica.
- Santy Cabrera, L. V., & Rubina Meza, J. C. (2019). Control Gubernamental Responsabilidad Administrativa de los Funcionarios y Servidores Públicos Auditoría de Cumplimiento. Lima: Instituto Pacífico.
- Santy Cabrera, L. V., & Rubina Meza, J. (s.f.). Op Cit.
- Santy Cabrera, L. V., & Rubina Meza, J. (s.f.). Op Cit.

Fecha de recepción: 30 de setiembre de 2019.

Fecha de aceptación: 15 de noviembre de 2019.