



ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL NOMBRAMIENTO DEL AUDITOR GENERAL PARA EFECTUAR EL CONTROL GUBERNATIVO SOBRE EL CONGRESO DE LA REPUBLICA (2016-2018)

**Línea de investigación:
Procesos jurídicos y resolución de conflictos**

Tesis para optar el Grado Académico de Maestra en Derecho
Constitucional

Autora

Sanchez Espiritu, Haydee Rosario

Asesora

Vigil Ruiz, Vanessa Anthuanet

ORCID: 0000-0003-0854-3205

Jurado

Navas Rondon, Carlos Vicente

Gonzales Loli, Martha Rocio

Miranda Aburto, Elder Jaime

Lima - Perú

2023

Reporte de Análisis de Similitud

Archivo:

[1A_SANCHEZ ESPIRITU HAYDEE ROSARIO MAESTRIA 2021.doc](#)

Fecha del Análisis:

12/11/2021

Analizado por:

Astete Llerena, Johnny Tomas

Correo del analista:

jastete@unfv.edu.pe

Porcentaje:

21 %

Título:

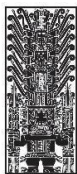
LA INCOSTITUCIONALIDAD EN EL NOMBRAMIENTO DEL AUDITOR GENERAL PARA EFECTUAR EL CONTROL GUBERNATIVO SOBRE EL CONGRESO DE LA REPUBLICA (2016 -2018)

Enlace:

<https://secure.arkund.com/view/112976552-214774-634876#/>



DRA. MIRIAM LILIANA FLORES CORONADO
JEFA DE GRADOS Y GESTIÓN DEL EGRESADO



Universidad Nacional
Federico Villarreal

VRIN | VICERRECTORADO
DE INVESTIGACIÓN

ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL NOMBRAMIENTO DEL AUDITOR
GENERAL PARA EFECTUAR EL CONTROL GUBERNATIVO SOBRE EL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2016-2018)

Línea de investigación:
Procesos jurídicos y resolución de conflictos

Tesis para optar el Grado Académico de
Maestra en Derecho Constitucional

Autora
Sanchez Espiritu, Haydee Rosario

Asesora
Vigil Ruiz, Vanessa Anthuanet
ORCID: 0000-0003-0854-3205

Jurado
Navas Rondon, Carlos Vicente
Gonzales Loli, Martha Rocio
Miranda Aburto, Elder Jaime

Lima - Perú
2023

DEDICATORIA

A mi adorada madre que me brindo su amor y ejemplo de bondad.

A mi querido Padre por enseñarme a ser perseverante y a luchar por los objetivos.

A mis adorados hermanos por brindarme su amor y apoyo incondicional.

A mis amadas hijas e hijo quienes son la razón y mi motivo de superación. Todo mi amor para ustedes mis bellos hijos.

AGRADECIMIENTO

A Dios por la vida, por su amor y por su protección.

A esta mi casa superior de estudios, a los catedráticos por sus sabios conocimientos brindados durante mi formación profesional.

A mi asesora, quien compartió sus amplios conocimientos para la realización de éste trabajo de investigación, y

A todos a quienes aportaron de una u otra manera, mi infinito agradecimiento.

ÍNDICE

Resumen	viii
Abstract	ix
I. INTRODUCCIÓN	3
1.1 Planteamiento del problema	3
1.2 Descripción del problema	5
1.3 Formulación del problema	8
<i>1.3.1 Problema general</i>	8
<i>1.3.2 Problemas específicos</i>	8
1.4 Antecedentes	8
<i>1.4.1 Antecedentes internacionales</i>	8
<i>1.4.2 Antecedentes nacionales</i>	9
1.5 Justificación de la investigación	11
1.6 Limitaciones de la investigación	12
1.7 Objetivos	13
<i>1.7.1 Objetivo general</i>	13
<i>1.7.2 Objetivos específicos</i>	13
1.8 Hipótesis	14
<i>1.8.1. Hipótesis general</i>	14
<i>1.8.2 Hipótesis específicos</i>	14
II. MARCO TEÓRICO	15
2.1 Marco conceptual	15
III. MÉTODO	106
3.1 Tipo de investigación	106

3.2 Población y muestra	106
3.3 Operacionalización de variables	106
3.4 Instrumentos	108
3.5 Procedimientos	108
3.6 Análisis de datos	109
IV. RESULTADOS	110
V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS	123
VI. CONCLUSIONES	139
VII. RECOMENDACIONES	140
VIII. REFERENCIAS	141
IX. ANEXOS	144
Anexo A: Matriz de Consistencia	144
Anexo B: Encuesta	146
Anexo C: Informe del Congreso de la República	150

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Impacto de la Designación Interna del Auditor General en la Autonomía del Control Gubernativo en el Congreso	110
Tabla 2: Compatibilidad Constitucional: Nombramiento del Auditor por el Congreso para Supervisar Compras y Contratos	112
Tabla 3: Impacto del Congreso en el Principio Democrático de Separación y Equilibrio de Poderes según la Constitución y su Ley Orgánica.	113
Tabla 4: Análisis de la Constitucionalidad: Régimen Especial de Control del Congreso frente al Sistema Nacional de Control Gubernamental	115
Tabla 5: Evaluación del Impacto del Régimen Especial de Control en el Congreso sobre el Sistema Nacional de Control Gubernamental	116
Tabla 6: Impacto del Nombramiento del Auditor General por el Congreso: Evaluación de la Eficacia del Control Gubernamental	118
Tabla 7: Nombramiento por el Congreso de su Auditor General es una medida que favorece la buena administración en sede parlamentaria	120
Tabla 8: Opiniones sobre la Falta de Informes y Entrega de Información sobre Adquisiciones por parte del Auditor General del Congreso	121

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Percepciones sobre el Impacto en la Autonomía del Control Gubernamental por el Nombramiento del Funcionario de Control en el Congreso	110
Figura 2: Impacto del Nombramiento del Auditor General por el Congreso en la Autonomía del Control Gubernativo según Entrevistados	112
Figura 3: Evaluación Gráfica de la Amenaza a la Separación de Poderes según los Entrevistados	114
Figura 4: Opiniones sobre la Constitucionalidad y Funcionalidad del Régimen Especial de Control	115
Figura 5: Evaluación del Impacto del Régimen Especial de Control en el Congreso	117
Figura 6: Nombramiento del Auditor General por el Congreso en la Eficacia del Control Gubernamental	119
Figura 7: Impacto del Nombramiento del Auditor del Congreso por el Mismo Congreso	120
Figura 8: Impacto en la Buena Administración del Gasto Público en el Congreso	122

RESUMEN

La aprobación de la Ley 30742 dejando al Congreso fuera del Sistema Nacional de Control ha implicado en la práctica que las compras y contratos celebrados por el Congreso sean supervisados por el Auditor General nombrado por la propia entidad sujeta a control, lo cual ha conducido a una situación de control deficiente, afectando así el correcto uso del patrimonio público en sede parlamentaria. Con relación a ello, la investigación asumió como objetivo establecer el impacto de nombramiento del Auditor General por el Congreso en la independencia y eficacia del control gubernativo, y a dichos efectos se revisaron fuentes bibliográficas y documentales para obtener información en relación al desempeño del Auditor General en el Congreso. Las conclusiones de la investigación fueron: 1. El nombramiento del Auditor General por el Congreso afecta independencia y autonomía del control gubernamental; 2. Limita su eficacia y 3. Al establecer un régimen especial destruye la coherencia y unidad del sistema nacional de control.

Palabras clave: contraloría, control gubernamental, congreso, auditor general, autonomía.

ABSTRACT

The approval of law 30742 leaving Congress outside the National Control System has implied in practice that the purchases and contracts entered into by Congress are supervised by the Auditor General appointed by the entity itself subject to control, which has led to a deficient control situation, thus affecting the correct use of public assets in parliament. In relation to this, the objective of the investigation was to establish the impact of the appointment of the Auditor General by Congress on the independence and effectiveness of government control, and for this purpose bibliographic and documentary sources were reviewed to obtain information in relation to the performance of the Auditor General in The congress. The conclusions of the investigation were: 1. The appointment of the Auditor General by Congress affects the independence and autonomy of government control; 2. It limits its effectiveness and 3. By establishing a special regime it destroys the coherence and unity of the national control system.

Keywords: comptroller, government control, congress, auditor general, autonomy.

I. INTRODUCCIÓN

El Estado peruano necesita asegurar que el destino de los recursos públicos sea óptimo y a tales efectos se ha establecido el Sistema Nacional de Control Gubernamental, a efectos de supervisar el buen y correcto uso del patrimonio público en el conjunto de las entidades e instituciones que integran el Estado. Su órgano rector es la Contraloría General de la República, cuya labor directriz está orientada a la prevención del mal uso, desviación, apropiación o malversación del patrimonio del Estado.

Sin embargo, encontramos que mediante la aprobación de la Ley N° 30742 -Ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control- el Congreso se ha apartado del régimen general de supervisión del Sistema Nacional de Control y además se ha irrogado la potestad de nombramiento del Auditor General, el funcionario encargado de ejercer el control gubernamental en dicho poder del Estado, lo cual distorsiona la eficacia con que debe realizarse la labor de control de la gestión gubernativa en la sede parlamentaria.

De acuerdo con lo referido es que la investigación asume como objetivo general determinar los efectos que el nombramiento del Auditor General por el Congreso genera en la independencia y autonomía en el ejercicio de la función de control gubernativo; y como objetivos secundarios establecer los efectos que genera el establecimiento de un régimen especial de control en el Congreso, en la coherencia y unidad del Sistema de Control gubernamental; y determinar el impacto que genera el nombramiento por parte del Congreso de su Auditor General, en la eficacia del control gubernamental y en la buena administración en la sede parlamentaria.

Así, tenemos que el desarrollo de la presente investigación se justifica en que permitirá indagar por los fundamentos dogmáticos y normativos de la independencia y autonomía del órgano de control en la sede parlamentaria; recabar los aportes doctrinarios

referentes a la naturaleza, alcances y límites del control gubernamental y la formulación de una propuesta para recomponer la estructura funcional y jerárquica de la Oficina de Control en la sede parlamentaria.

La presente investigación se encuentra integrada por cuatro capítulos y los anexos correspondientes.

En el capítulo I (Planteamiento del problema) efectuamos una indagación en relación a los antecedentes de la investigación y se formulan los problemas generales y específicos de la investigación, y también se determinan los objetivos que deben ser alcanzados mediante la investigación.

Asimismo, se presentan las consideraciones pertinentes que justifican el desarrollo de la investigación, y también se identifican las situaciones o contexto que limitaron la realización de la investigación.

Posteriormente, Cabe señalar que en el capítulo II (Marco teórico de la investigación) efectuamos la presentación de los antecedentes nacionales e internacionales de la investigación, y también presentamos los aportes, estudios e investigaciones desarrollados por la doctrina y que sean relevantes para el problema de investigación. También se precisan lo relativo a la responsabilidad social y medioambiental que implica el desarrollo de la presente investigación.

Seguidamente, en el capítulo III (Método) se indica el tipo de investigación, y se identifica a la población, y también se formulan las hipótesis de trabajo de la presente investigación, así como la operacionalización de las variables, indicando a tales efectos los instrumentos de recolección de datos empleados el procedimiento como se ha desarrollado la investigación y el análisis de la información recopilada.

Asimismo, en el Capítulo IV (Discusión de resultados) presentamos los resultados alcanzados, generando en base a ellos el debate y análisis de los resultados alcanzados,

generando las conclusiones relacionadas al problema materia de la presente investigación. Asimismo, formulamos las recomendaciones y se detallan las referencias bibliográficas empleadas en la investigación.

1.1 Planteamiento del problema

La Constitución Política ha encargado al Estado la realización de un conjunto de políticas y medidas tendientes a alcanzar el Bien Común, las cuales se despliegan en lo que se conoce como las funciones del Estado. A su vez, el cumplimiento de dicho mandato constitucional requiere que el Estado alcance un correcto y eficiente manejo de los bienes estatales, esto es, el uso y destino de los recursos públicos deben orientarse a la satisfacción de las necesidades de la población y a la realización de las obras para brindar los servicios correspondientes a los diversos sectores de la actividad estatal.

A tales efectos el Sistema Nacional de Control es el encargado de supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado y de los actos de las instituciones que están sujetas a control. La existencia de este Sistema –con la Contraloría General de la República a la cabeza– refleja la importancia de prevenir el mal uso, desviación, apropiación o malversación del patrimonio del Estado, objetivo de la mayor importancia en la medida en que las prácticas de corrupción constituyen un azote que con periodicidad afectan al Estado peruano.

En suma, la razón de ser de la Contraloría General de la República es el asegurar el correcto destino y uso de los bienes del Estado.

Complementariamente a ello, tenemos que la vigencia y efectividad del Sistema Nacional de Control requieren de la actividad de órganos y funcionarios repartidos en las diversas entidades estatales sujetas a control, y cuya actuación debe ser ejercida con la correspondiente independencia y autonomía, que se convierten así en Principios

imprescindibles en dicha labor, toda vez que la experiencia histórica ha mostrado que ante la ausencia de la independencia y autonomía el organismo o entidad estatal tiende a afectar el correcto y eficiente uso del patrimonio público.

Es así que, por la importancia y trascendencia de la Supervisión del gasto público y el correcto uso de los bienes estatales, la independencia y autonomía se constituyen en las claves para asegurar la eficiencia del control y cuya finalidad es asegurar la buena administración en el Estado.

Así, resultaría del todo intolerable una situación, actuación o disposición que afectara la independencia y autonomía en el ejercicio del Control de la Administración Pública, impidiendo al Sistema Nacional de Control alcanzar los objetivos que la Constitución ha establecido.

Al respecto, cabe señalar que aunque en doctrina se ha destacado la necesidad de preservar la independencia y autonomía del Sistema Nacional de Control, a la fecha no se ha efectuado una investigación que específicamente se haya orientado a determinar el impacto que sobre las mismas haya generado una modificación legal que genere un régimen especial para uno de los poderes del Estado, situación que significaría sin duda alguna el apartamiento de dicho poder del Estado, de la actividad supervisora que por mandato constitucional ejerce la Contraloría General de la República.

Una situación como la señalada, aunque se trata de una modificación de índole normativa, sin embargo, sus proyecciones van más allá del aspecto legal-formal, incidiendo en aspectos como la vigencia del principio democrático, la unidad del Sistema Nacional de control y la posibilidad de garantizar la correcta disposición y/o aplicación de los recursos y bienes públicos. Al respecto, tanto en doctrina nacional como comparada se han señalado las precisiones pertinentes respecto al concepto, alcances, límites y

componentes relativos a la labor del control gubernamental, permitiendo un perfilamiento claro de las características y principios sobre los que se asienta el control gubernamental.

En el caso peruano aparece como necesaria la realización de una investigación en el Congreso de la República, a efectos de establecer el desempeño que en su labor supervisora haya alcanzado el funcionario que en dicho Poder del Estado ha sido nombrado por el propio Poder legislativo.

Asimismo, esta investigación es importante a la luz de recientes casos sacados a la luz por la prensa, informando sobre la realización de actos de disposición por parte del Congreso de la República, actos muestran síntomas e indicadores de una actuación que no ha sido objeto de la debida evaluación respecto a la real necesidad de dichas adquisiciones, o en relación a la ausencia de la debida transparencia y eficacia en la labor de administración de los recursos públicos.

1.2 Descripción del problema

El 27 de marzo de 2018 el Congreso aprobó la Ley N° 30742 Ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, que –entre otras disposiciones-, estableció lo siguiente:

Artículo 19.- Designación y separación del jefe del órgano de Auditoría Interna

La Contraloría General de la República, aplicando el principio de carácter técnico y especializado del control, designa a los jefes de los órganos de control institucional de las entidades sujetas a control.

Están exceptuados los jefes y el personal del órgano de control institucional del Congreso de la República cuyo régimen laboral y dependencia funcional se rige por las normas que estipula dicho Poder del Estado.

Como puede advertirse, mediante la citada norma el Congreso se irrogó la potestad de nombramiento del Auditor General encargado de ejercer el control gubernamental en dicho poder del Estado. Sin embargo, encontramos que la opción legislativa del Congreso no se encuentra previsto ni en la Constitución Política ni en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control. Por tanto, constituye una disposición anómala, incoherente y que introduce un elemento que distorsiona la eficacia con que debe realizarse la labor de control de la gestión gubernativa en la sede parlamentaria. En términos más específicos, dicha situación ha generado las siguientes consecuencias:

- La vulneración de la independencia y autonomía del Sistema Nacional de Control, según lo establece el artículo 82° de la Constitución y lo prevé la respectiva Ley Orgánica.
- La ineficacia de la labor de supervisión y control del gasto público realizado por el Auditor General nombrado por el Congreso de la República para ejercer la labor de Control.
- La violación de la Ley de Presupuesto Público.
- La proliferación de decisiones relativas a gastos y actos de disposición patrimonial carentes de justificación o fundamento, por parte del Congreso de la República.
- La malversación de fondos cometida por el Parlamento al amparo de la inercia e inoperancia del Auditor General nombrado por el Congreso de la República.

Tenemos así que la señalada disposición del Congreso de la República ha creado un conjunto de consecuencias que deben ser revertidas, por lo cual aparece como una medida indispensable el restablecimiento de la independencia y autonomías del Sistema Nacional de Control que han sido vulnerados.

La evidencia de la inconstitucionalidad e ilegalidad de dicho dispositivo se ha plasmado en un manejo económico con manifiestas irregularidades. El Congreso de la

República ha mostrado que su disposición solo ha tenido como finalidad el legitimar una actuación donde la discrecionalidad no ha sido acompañada por un correcto uso destinado a asegurar la vigencia de los principios de la Buena Administración Pública en el llamado “Primer Poder del Estado”. Concretamente, el Congreso dispuso la realización de los siguientes actos:

- La compra de televisores
- La compra de frigobares
- La compra de Ipads
- La compra de flores para las oficinas
- La compra de canastas navideñas por
- La compra de billeteras como obsequios para sus empleados

En ninguno de dichos casos el funcionario nombrado por el Congreso realizó el control previo y concurrente a efectos de salvaguardar el correcto uso del patrimonio público y frente al ejercicio del control a posteriori ejercido por el Contralor General de la República Nelson Shack Yalta, dichas adquisiciones fueron dejadas sin efecto.

Frente a ello consideramos que la mejor alternativa para hacer frente a la situación descrita lo constituye la derogación de la disposición parlamentaria que establece el nombramiento del funcionario que debe ejercer la labor de Control del gasto del Congreso (el Auditor General). Los efectos de una medida de ese tipo serían los siguientes:

- Se restablecería la independencia y autonomía necesarias para el correcto y eficaz ejercicio del contralor de la gestión gubernativa del Congreso de la República.
- Se preservaría la unidad y coherencia del Sistema Nacional de Control, que se han visto afectadas por el establecimiento de un régimen especial que es inconsistente, contradictorio y entorpece la labor de la Contraloría General de la República.

- Se recuperaría el entorno administrativo y funcional necesario para un correcto y eficaz control sobre los actos del Congreso de la República.
- El interés de la Nación peruana por un ejercicio correcto, transparente y útil de la atribución presupuestaria en manos del Parlamento, se preservaría mediante el restablecimiento de la plenitud de las disposiciones constitucionales y legales que establecen y delimitan los márgenes de actuación de la Contraloría de la República como ente rector del Sistema Nacional de Control.

1.3 Formulación del problema

1.3.1 Problema general

¿De qué manera el nombramiento del Auditor General por el Congreso incide en la independencia y autonomía en el ejercicio de la función de control gubernativo?

1.3.2 Problemas específicos

- ¿Cuáles son los efectos que genera el establecimiento de un régimen especial de control en el Congreso, en la coherencia y unidad del Sistema de Control gubernamental?
- ¿De qué manera el nombramiento por parte del Congreso de su Auditor General incide en la eficacia del control gubernamental y en la buena administración en la sede parlamentaria?

1.4 Antecedentes

1.4.1 Antecedentes internacionales

Grilli (2008) efectuó un contraste entre las funciones de dos organismos de control externo diferente y sucedáneo -el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Auditoría General

de la Nación-. Ello le sirvió para analizar lo que se requería para que el control externo que desarrollan las Entidades de Fiscalización Superiores fueran eficaces en el combate de la corrupción y para lograr un fortalecimiento de la accountability de los funcionarios del Estado.

La autora plantea que un requisito es la independencia de Entidades de Fiscalización Superiores, y que una labor aislada de dichas Entidades está condenada al fracaso. Los resultados que analizó respecto a cinco países confirmaron su hipótesis de trabajo.

Así mismo encontramos el aporte de Shah (2007), donde el autor señala que las entidades de fiscalización superior son una piedra angular de los sistemas de control democrático, al ofrecer supervisión independiente sobre la gestión de los recursos públicos y al hacer responsables a los funcionarios por su uso. Lo que propone fortalecer las entidades de fiscalización independientes y transparentes para prevenir la corrupción y mejorar la rendición de cuentas en la gestión pública.

1.4.2 Antecedentes nacionales

Entre los antecedentes de la presente investigación tenemos a Valdivia (2010) realiza un análisis detallado de la Ley Orgánica de la Contraloría, incluyendo a las formas como se lleva a cabo el control gubernamental en sus diversos niveles y etapas.

Boza (2014) resalta el valor del control gubernamental como instrumento para garantizar una gestión pública eficiente, señalando que la contraloría cumple un papel clave en la mejora de los servicios estatales.

La Contraloría General de la República (2010), obra donde se efectúan las precisiones conceptuales y terminológicas de la actividad de control gubernamental que desempeña la Contraloría.

Quiroga (2013), artículo donde el autor refiere a la existencia de un caso similar al que motiva la presente investigación, esto es, cuando el Congreso en el pasado también intentó evadir la supervisión de Contraloría, y donde el autor concluye que en cualquier caso se debe preservar la dirección que ejerce la Contraloría como ente Rector del Sistema Nacional de Control, lo cual abarca por consiguiente al Congreso de la República.

García (2014) quien en dicha obra efectúa un análisis de las instituciones y entes constitucionales abarcando a lo referente a la Contraloría General de la República.

Asimismo, tenemos a Retamozo (2015) artículo como parte de una obra colectiva donde el mencionado autor presenta la evolución de la Contraloría y desarrolla las funciones y atribuciones de este ente constitucional.

Yataco (2015) el autor analiza detalladamente el contenido de los informes de control emitidos por la Contraloría y define la naturaleza jurídica de los mismos.

Por su parte Guzmán (2015) analiza el desarrollo y la regulación del procedimiento administrativo sancionador en el país, haciendo énfasis en sus principios, etapas, garantías y especialmente en el valor jurídico y probatorio del informe técnico, destaca que este informe, al provenir de una labor técnica especializada, debe cumplir con criterios de objetividad, verificabilidad y legalidad.

Finalmente, Aparicio (2016) presenta el rol de la Contraloría en la lucha contra la corrupción y el impacto que tiene su labor de supervisión y control a efectos de la detección y persecución de las prácticas de corrupción en la Administración Pública. El autor enfatiza que dicha institución no solo cumple funciones de fiscalización, sino que además desempeña un papel preventivo fundamental frente a los actos ilícitos cometidos por funcionarios públicos.

1.5 Justificación de la investigación

Justificación

- a. La investigación nos permitirá indagar por los fundamentos dogmáticos y normas constitucionales cuyo análisis conduce a sostener la necesidad de la independencia y autonomía del órgano de control en la sede parlamentaria.
- b. La investigación permitirá alcanzar los aportes doctrinarios en Derecho Constitucional referentes a la naturaleza, alcances y límites del control gubernamental.
- c. Se ha comprobado que el Congreso ha decidido la adquisición de bienes que no guardan una relación directa con el ejercicio de la labor parlamentaria, y también ha efectuado compras de valor desproporcionado, vulnerando así las normas presupuestarias. Dicha situación evidencia la necesidad de recomponer la estructura funcional y jerárquica de la Oficina de Control en la sede parlamentaria, de modo tal que su actuación no se vea limitada por una dependencia funcional en relación al órgano parlamentario.

Importancia

- a. La investigación permitirá corregir una situación que es incompatible con la unidad y coherencia del Sistema Nacional de Control, restableciendo el contexto anterior al establecimiento del régimen excepcional de Control en la sede parlamentaria.
- b. La investigación permitirá recuperar la eficacia del control gubernamental, el cual actualmente ha fracasado en su labor de impedir o sancionar actos contrarios al correcto y razonable uso de las facultades presupuestarias.
- c. La investigación permitirá formular propuestas cuya consecuencia directa será la prevención y detección de aquellas prácticas que lesionan el patrimonio público en sede Parlamentaria.

1.6 Limitaciones de la investigación

Aunque la previsión al momento de iniciar la investigación era el contar con los factores favorables del tiempo y recursos necesarios, así como en lo relacionado al acceso a la información, en la práctica el proceso de investigación tuvo las siguientes circunstancias que es necesario señalar:

- i. La aparición de la pandemia y la suspensión de las actividades en los centros académicos desde Marzo del año 2020, actividades que no se han reiniciado a la fecha. Ello ha originado los siguientes problemas:
 - a) La imposibilidad de acceder a la totalidad de la información bibliográfica prevista inicialmente, por la mencionada suspensión de las actividades de las bibliotecas de las facultades de Derecho, así como de los centros de documentación especializados;
 - b) El establecimiento de restricciones horarias y la imposibilidad de acceder en el tiempo idóneo a los mencionados centros académicos.
- ii. La actitud del Congreso de negar la información específica que le fue solicitada con relación a las compras y contrataciones realizadas, a efectos de poder realizar la comprobación de la real eficacia de la labor del Auditor General del Congreso en relación a las compras y contrataciones objeto que en su momento fueron objeto de múltiples cuestionamientos.

A pesar de que se envió oportunamente la solicitud de la información, la misma fue objeto de dilaciones y en las contestaciones no formularon una explicación razonable y cuando finalmente entregaron información, la misma fue incompleta, y sin el detalle requerido, como puede comprobarse consultando la misma.
- iii. La imposibilidad de realizar coordinaciones directas y fluidas con los catedráticos de la especialidad de Derecho Constitucional, así como con los magistrados

especializados en dicho ámbito, a efectos de poder efectuar las consultas pertinentes con relación a las variables del estudio.

Cuestión aparte de ello hemos contado con los recursos materiales necesarios para el proceso de recopilación documentaria y bibliográfica.

1.7 Objetivos

1.7.1 Objetivo general

Determinar los efectos que el nombramiento del Auditor General por el Congreso genera en la independencia y autonomía en el ejercicio de la función de control gubernativo.

1.7.2 Objetivos específicos

- Establecer los efectos que genera el establecimiento de un régimen especial de control en el Congreso, en la coherencia y unidad del Sistema de Control gubernamental.
- Determinar el impacto que genera el nombramiento por parte del Congreso de su Auditor General, en la eficacia del control gubernamental y en la buena administración en la sede parlamentaria.

1.8 Hipótesis

1.8.1. Hipótesis general

El nombramiento del Auditor General por el Congreso afecta la independencia y autonomía en el ejercicio de la función de control gubernativo

1.8.2 Hipótesis específicas

- El establecimiento de un régimen especial de control en el Congreso destruye la coherencia y unidad del Sistema Nacional de Control gubernamental.
- El nombramiento por el Congreso de su Auditor General afecta la eficacia del control gubernamental y la buena administración en sede parlamentaria.

II. MARCO TEÓRICO

2.1 Marco conceptual

2.1.1 *El control gubernamental*

Principio de separación de poderes y control presupuestario

El Principio de separación de poderes es reconocido como el basamento de la arquitectura política del Estado Constitucional. La ideología de separación de poderes tiene como finalidad apuntalar una distribución del poder para impedir el exceso que se derivaría de su concentración en un único detentador del poder. Sobre dicha finalidad es que el Principio de separación de poderes irradia sus efectos sobre el conjunto de poderes, entidades e instituciones y también abarca al producto mediante el cual se expresa el Derecho: la ley como texto normativo. García (2013) explica ello de la siguiente manera:

“Una nota sustancial del Estado constitucional es el reconocimiento de la fuerza normativa de la Constitución y la subordinación del principio de legalidad al de supremacía de la Constitución. La ley, considerada en el Estado de derecho como la norma jurídica con primacía en el ordenamiento, pasa a ser una norma sujeta a la supremacía de la Constitución, En tal sentido, la exigencia de someter la actividad del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial a las reglas producidas por el Poder Legislativo evoluciona hacia la determinación de que los poderes públicos, entre ellos el Poder Legislativo, deben sujetarse al derecho, a un derecho más alto, dotado de fuerza normativa, conformado por un conjunto de principios constitucionales superiores” (p. 445)

Es así que toda norma de rango legal debe atenerse a inscribirse dentro del ámbito de la constitucionalidad, esto es, debe ser compatible y/o coherente con el conjunto de principios y valores formulados en la Constitución Política, y cuyo marco general es

reconocido contemporáneamente como el correspondiente a la separación de poderes. La distribución del poder no sólo legitima la presencia del Estado, sino también obliga al conjunto de entes y poderes del Estado, a organizarse y a efectuar actividad normativa de modo tal que no entren en contradicción ni oposición a la ideología política de separación de poderes, y que se ha plasmado en los textos constitucionales contemporáneos.

Es así que no es posible sostener una actividad estatal al margen de aquello que desde el diseño constitucional aparece como una exigencia.

Al mismo tiempo, uno de los ámbitos sobre los que el Principio de separación de poderes despliega sus efectos lo constituye la actividad del control sobre la actividad presupuestaria del Estado, según refiere García (2013) en los términos siguientes:

“Entre la organización política y la hacienda pública existe una estrecha relación, dado que el control sobre la ejecución presupuestal procurará que el ejercicio económico y financiero de la administración pública se lleve a cabo respetando la voluntad de la representación nacional y en cumplimiento de los aspectos formales y jurídicos necesarios para alcanzar los objetivos previstos en la formulación presupuestal aprobada” (p. 447)

Es así que mediante el control presupuestaria se supervisa el ejercicio de las facultades y funciones de la Administración Pública, cuya actividad debe concretar las exigencias provenientes de las funciones constitucionales que le han sido encargadas. Es así que precisamente una de las manifestaciones del principio de control, propio del Estado constitucional, es el control externo de la ejecución del presupuesto público y de la gestión económica y financiera del Estado, ejercido por un organismo constitucional autónomo o entidad de fiscalización superior a la que se asigna específicamente tal función estatal (García, 2013, pp. 446-447).

Por otro lado, las funciones jurídicas que debe desplegar la Administración estatal en tanto poder del Estado tienen un carácter finalístico orientado al establecimiento de servicios que garanticen a la población del Estado un estándar de vida compatible con un el ejercicio pleno de ciudadanía, tal como refiere García (2013):

“Los alcances de la función de control sobre la actividad presupuestaria tienen relación directa con la efectividad de los derechos fundamentales. [...] no puede hablarse de democracia sin que la administración de los medios limitados y escasos de los que dispone el Estado para desarrollar su acción esté sujeta a mecanismos efectivos de control. El control financiero da respuesta a las exigencias de transparencia en la utilización de los recursos públicos y garantiza el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía. En tal sentido, el control de la gestión y ejecución presupuestal del Estado lleva aparejada la idea de que los recursos públicos deben cumplir con la finalidad de sostener servicios públicos eficientes y eficaces en la satisfacción de necesidades de las personas, con impacto directo sobre su calidad de vida y vigencia de derechos fundamentales” (p. 449)

Si existe un diseño constitucional de distribución o reparto del poder, y se reconocen ciertas funciones jurídicas que deben desempeñar los poderes del Estado, y si en ello se plasma la exigencia de promover el desarrollo y preservación de los derechos fundamentales, la dinámica de despliegue del conjunto de atribuciones, competencias y funciones de los diversos poderes, entes, órganos e instituciones del Estado requiere de una complementaria actividad de supervisión respecto tanto a la recaudación de los recursos como al aseguramiento del correcto y eficiente empleo de los recursos estatales para que los diversos niveles del Estado puedan alcanzar sus específicos y particulares metas u objetivos.

En otras palabras, se requiere como función especializada la de ejercer el control sobre el destino o aplicación de los bienes y patrimonio del Estado.

Por consiguiente, mediante la función de control se garantiza la supervisión de la correcta disposición y/o empleo de los recursos y patrimonio del Estado en políticas públicas cuya resultante debe traducirse en el mejoramiento de la calidad de vida de la población del Estado. Nos encontramos frente a una actividad primordial y crucial en tanto nos remite al aseguramiento de la actuación del Estado en el conjunto de la Administración pública. Respecto a ello García (2013) refiere:

“Estas consideraciones ponen de relieve la relevancia del control presupuestario como función intrínseca al Estado constitucional, constituyendo una expresión del control político, en titularidad del Parlamento, y técnico, a cargo de las entidades fiscalizadoras superiores, sobre la organización, distribución y ejecución del presupuesto, formulado por iniciativa del Poder Ejecutivo y ejecutado por toda la administración pública” (p. 450)

Por consiguiente, el control presupuestario es el mecanismo crucial mediante el cual se puede comprobar en qué medida los poderes, entes, órganos e instituciones estatales son fieles al paradigma del Estado democrático y constitucional de Derecho. En la medida en que los recursos y bienes del Estado son aplicados a los fines establecidos en las respectivas leyes orgánicas, ello genera un impacto en la situación de legalidad, respeto a las normas, convivencia social y vigencia de los derechos. Si los recursos y bienes estatales no tienen un uso eficaz o razonable en relación a los objetivos que se les ha impuesto, ello determina un impacto que se traduce en una disminución de los niveles de atención de los servicios públicos, puesto que la labor de los poderes del Estado o de

la Administración pública terminan resintiéndolo, puesto que se genera un vacío de atención y/o gestión a consecuencia de la dilapidación o desperdicio de recursos públicos que debieran haber sido empleados de modo más eficiente y productivo.

Política pública, y gestión pública

- Concepto de Política Pública

La política pública es conceptualizada como la estrategia global que adopta un gobierno (de nivel local, regional o estatal) para hacer frente a una necesidad pública o responder a una cuestión considerada de interés público y que, por tanto, constituye un problema relevante a los objetivos correspondientes al nivel en el que se hallan los encargados de formular la respuesta. Es por ello que aquello que ha suscitado la formulación y desarrollo de la política pública puede experimentar una transformación o cambio, lo cual también generará un cambio en los objetivos y alcances de la política pública.

Asimismo, por su naturaleza los efectos temporales de una política pública no son inmediatos, sino que requieren de un cierto tiempo para que se hagan sentir los efectos de las medidas adoptadas en ella. Según la Escuela Nacional de Administración Pública (2017):

“Lo que se define como política pública en una etapa, puede dejar de ser prioritario en otra, sea porque los actores sociales que la moldearon ya lograron superar la situación que motivó su demanda, o porque otros problemas se han tornado más relevantes. Sin embargo, como las políticas públicas requieren, muchas veces, de un período prolongado para mostrar sus efectos, las respuestas dadas a un problema en un momento también limitan el campo de acción de los siguientes

gobiernos. Las políticas públicas son entonces, respuestas a necesidades sociales” (p. 8).

Las políticas públicas, en otras palabras, permiten poner al conjunto de la maquinaria estatal y a su burocracia y procedimientos en contacto con la realidad social a la que se pretende modificar mediante ellas. Es en el interior de las políticas públicas que se formulan los lineamientos, los que a su vez establecen los objetivos a los cuales se pretende concretar para corregir o establecer ciertos escenarios sociales considerados relevantes o prioritarios.

Por otro lado, tenemos que una de las formas de identificar y enfocar lo que constituirá la política pública es el ejercicio de contrastar las condicionantes, características y consecuencias de una situación, con los fines y roles que la Constitución Política ha encomendado al Estado. De esa manera el posterior despliegue de personal y recursos destinados a atender e implementar la política pública tendrá un norte definido y con posibilidades de eficacia, reconocible dentro del marco de la Constitución Política.

A su vez, la política pública por sí sola no asegura el despliegue ni la eficacia de los recursos y personal aplicados a su realización. Se requiere de una actividad que la concrete en un nivel operativo. En ello consiste la Gestión Pública.

- Concepto de Gestión Pública

En principio, en sede de la doctrina especializada se ha señalado el siguiente concepto de gestión pública, según refiere Ortega (2012):

“Por gestión o administración pública se entiende el conjunto de decisiones y reglas que es necesario adoptar para motivar a las personas y coordinar con ellas

con el objeto de alcanzar metas individuales y colectivas. Es pública porque se desenvuelve en el contexto de los fines del Estado dentro de un marco jurídico-positivo” (p. 47).

Por tanto, tenemos que tanto la Política Pública como la Gestión Pública tienen en común el fundamento en el marco de los fines del Estado y en el contexto político del Estado Social y Democrático de Derecho. Asimismo, queda en claro que la Gestión Pública constituye la forma específica de dirección o Administración de una Política Pública, de forma tal que la Gestión Pública es el siguiente paso después de ser formulados los objetivos del gobierno en la Política Pública. Se trata, pues, según Ortégón (2012), de nociones y prácticas correlativas y complementarias:

“También se pueden entender la gestión pública como la capacidad de los actores gubernamentales para llevar a cabo sus propuestas de políticas o los objetivos de su Agenda. Esta capacidad estará en función de la racionalidad, la coordinación y el consenso con que se ejecuten las acciones públicas. [...] la nueva gestión pública tiene como meta modificar o modernizar la administración pública para prestar mejores servicios a la comunidad y satisfacer sus necesidades en cantidad, costo, calidad y tiempos razonables” (p. 47).

La Gestión Pública permite entonces que las políticas públicas aterricen en la realidad social en la que se despliegan los recursos, procedimientos y personal aplicados a la situación problemática que se desea cambiar o modificar. Contemporáneamente, el acento se destaca en los servicios ofrecidos a la ciudadanía en términos de costo, calidad y tiempo. Dichos indicadores permiten evaluar el nivel de cumplimiento de las metas formuladas.

De acuerdo con esto tenemos que la formulación de la Política Pública requiere de su posterior implementación y ejecución con parámetros de eficiencia, impacto social y transformación en consonancia con los objetivos establecidos en aquélla; lo cual requiere de una bien diseñada y estructurada Gestión Pública.

Por su parte, la Gestión Pública según la doctrina requiere del previo conocimiento y dominio de lo siguiente:

- Los conceptos básicos o esenciales de la economía de la organización: por ejemplo, los incentivos, coordinación, eficiencia, cultura, institución, transacción, propiedad, jerarquía, autoridad, motivación, contrato, información y racionalidad.
- El Estado como organización: sus rasgos institucionales (esto es, la pertenencia universal y el poder coactivo); la capacidad para remediar las fallas del mercado (doctrina del interés colectivo); instrumentos: fallos del Estado (restricciones políticas y anatomía básica de los fallos del gobierno), importancia de las instituciones políticas (la supremacía del Derecho y naturaleza política de los fines), y restricciones organizativas para la gestión pública.
- El mercado como organización: los teoremas fundamentales (economía del bienestar, equilibrio competitivo, comportamiento de los precios de mercado); fallas del mercado (competencia imperfecta, no rivalidad, asignación imperfecta de derechos de propiedad, información imperfecta y mercados incompletos); soluciones organizativas (cooperación voluntaria y organización interna empresarial, cooperación coactiva bajo instituciones estatales) (Ortegón, 2012, p.49).

- Gobernabilidad y Gestión Pública

En una perspectiva general la Gobernabilidad consiste en la capacidad del Estado de resolver los problemas y demandas sociales sin tener que recurrir a medidas radicales o esperar que se generen situaciones límites o próximas a la anomia social o confrontación abierta. Así, la Gobernabilidad permite establecer la correspondencia o compatibilidad entre un cierto modelo de Estado con la realidad social y política en que se asienta, según precisa Nieto Montesinos (2005):

“En cualquier caso el tema de gobernabilidad alude al proceso de construcción de un orden político legítimo y eficaz (...) es una relación de gobierno entre el Estado y la sociedad y sus distintos componentes, una relación que permite formar coaliciones de poderes legales y fácticos con viabilidad política” (p. 50).

De acuerdo con ello tenemos que un Estado incapaz de atender los problemas sociales, y que demuestra ineptitud en la identificación y formulación de la política pública, e ineficiencia en la labor de Gestión Pública, constituye un Estado que debe ser sometido a un proceso de cambio y transformación, proceso que de acuerdo con la experiencia histórica las más de las veces se produce por un proceso violento que por una transición pacífica e institucional. Ello permite entender que, aunque la actividad del Estado en relación con la Política Pública y Gestión Pública se traduce en contenidos normativos (leyes, reglamentos, circulares y directivas), lo relevante a fin de cuentas es el alcanzar concretos indicadores de un impacto o transformación real en la vida de los ciudadanos o de la comunidad a la cual está destinada la Política Pública y la Gestión Pública. A tales efectos, el Programa Apoder (2011) refiere:

“Las organizaciones públicas no mejorarán su desempeño por efectos de normas o diseños, sino por las configuraciones organizativas que coadyuven a la

obtención de ciertos resultados próximos a la misión y objetivos que justifican la existencia de la organización” (p. 43).

En otras palabras, las medidas estatales y la inversión a ellas aparejada debe tener como principal rasgo o cualidad su utilidad, deben mostrar aptitud para resolver los problemas que la ciudadanía percibe como urgentes o necesarios, pues el riesgo de no alcanzar ello se va a traducir en una deslegitimación del Estado. Al respecto, Boza (2014) señala:

“Una buena práctica de gestión pública (BPG) en los servicios de atención al ciudadano no solo contribuye al sostenimiento del sistema democrático a través de mayores facilidades para los peruanos, sino que, a nivel interno, genera en las entidades públicas un uso más eficiente de los recursos” (p. 39).

Por consiguiente, tenemos que mediante las actividades de la Política Pública y Gestión Pública el Estado en sus diferentes niveles se justifica a sí mismo y se justifica frente a los destinatarios del poder: los ciudadanos. El Estado no puede desatender aquello que constituye su razón de ser, esto es, el constituir la organización política de la colectividad, cuya razón de ser es ofrecer a los integrantes de la comunidad condiciones de vida óptima y compatible con un estándar propio de un Estado Social y Democrático de Derecho.

Asimismo, tenemos que actualmente una de las condiciones del éxito en la gestión del Estado y en la realización de las políticas públicas lo constituye la existencia de un control adicional al control político, el cual debe incidir en el ámbito económico-financiero. Según García (2013):

“Dada la alta especialización en la que derivaron las funciones del ejercicio presupuestario por los órganos de gobierno, los sistemas democráticos confirmaron la necesidad de consolidar y fortalecer a las entidades especializadas encargadas de auxiliar al Poder Legislativo en el ejercicio de su competencia de control de la gestión económico-financiera de la administración, proporcionando información técnica y procesada sobre la ejecución presupuestaria. Estas entidades son los denominados órganos de control externo, entidades de fiscalización superior, tribunales de cuentas o contralorías generales” (p. 450).

De acuerdo con ello se tiene que el control a ser ejercido en la actividad económica financiera de los diversos poderes, instituciones, entes y órganos estatales debe configurarse como un control especializado y externo, esto es, ajeno a las instituciones sobre las cuales va a ejercer la supervisión.

Por consiguiente, en la naturaleza de la actividad de control presupuestario la independencia constituye un rasgo genético, esencial e inseparable. Si en la génesis y consagración del Estado democrático se ha consagrado el paradigma de la distribución del poder, reconociéndose que toda concentración de poder per se conduce hacia un riesgo de arbitrariedad o rebasamiento de poder, afectando así tanto al ejercicio de los demás poderes y a la vigencia de los derechos; entonces es del todo imposible “poner al gato por despensero”, es decir colocar en manos de las propias instituciones, poderes o entidades la supervisión de la forma como destinan y aplican los recursos que les han sido asignados.

El control de la gestión económico-financiera no puede, por consiguiente, quedar en manos del poder, entidad, órgano o institución sujetos al control.

La independencia no sólo es de carácter orgánico, sino también funcional. El control de la gestión económica y presupuestaria debe ser ejercido desde el exterior de la entidad estatal, esto es, el órgano o institución que realice la supervisión no puede formar parte de dicha entidad, ni puede tener una relación funcional o jerárquica en el interior de la entidad en la que debe desplegar sus atribuciones de control.

Las potestades administrativas

- Definición

La actuación del Estado en ejercicio de la función pública, y expresada mediante la política pública implementada mediante la Gestión Pública, finalmente se manifiesta en la actuación de un conjunto de atribuciones específicas y relativas a los fines que se deben concretar. Ello corresponde a lo que se conoce como las potestades administrativas, según precisa Retamozo (2018) en los siguientes términos:

Al igual que en el caso de las políticas de Estado y políticas públicas, existe relación entre poder y potestades. El primero se vincula al Estado, el segundo a su ejercicio, por lo que el contenido de la definición proyectará la articulación de ambas, tal como lo hace Marienhoff, al indicar que “para desarrollar su actividad y lograr los fines perseguidos con ello, la Administración Pública necesita de los medios jurídicos correspondientes. Estos medios jurídicos constituyen las potestades de la Administración, que se diferencian entre sí de acuerdo a la finalidad que en cada caso se pretenda lograr. (p. 59)

Es así que las potestades de la Administración: a) Constituyen autorizaciones de actuación cuya legitimidad se remonta al precepto constitucional y se determina en la norma de rango legal; b) tienen un carácter específico, esto es, se dirigen a cierta

actividad; c) se plasman normativamente para al mismo tiempo constituirse en una exigencia y deber de actuación por parte de la Administración; d) constituyen expresión del poder del Estado; e) tienen carácter irrenunciable, y el Estado no puede excusarse de su ejercicio en la medida en que se fundamentan en la función pública referenciada en la Constitución Política.

Asimismo, en virtud de que la potestad pública finalmente es un despliegue del poder del Estado, es necesario que la misma se encuentre delimitada y circunscrita, a efectos de prevenir una actuación arbitraria, lo cual se consigue mediante la configuración de la potestad en el texto de la ley tal como refiere Retamozo (2018):

En este orden de ideas, no es posible que la Administración Pública realice su finalidad sin contar con la potestad correspondiente, la que es de índole legal. La potestad asume el carácter de legal por cuanto en el Estado moderno y, en especial en el Estado de derecho, no se puede ejercer el poder sin un marco jurídico previo. Así, el principio de legalidad impone a la Administración la exigencia del cumplimiento de la Ley y le otorga facultades de actuación, estableciendo los límites y los términos del control de la misma, contexto en que la acción administrativa deviene en una potestad-función que se ejerce en “interés ajeno al propio y egoísta del titular” y “en función del interés público”, dimensión que variará si se está ante un Estado liberal o un Estado intervencionista. (p. 60)

Asimismo, la actuación del Estado y de la Administración Pública no se limita a la noción de potestades. También existen las competencias o atribuciones específicas, las cuales delimitan aquello que es permitido a la Administración. La competencia se define sobre la base del principio de legalidad, siendo que a través de ella se establece la esfera

de las atribuciones de los entes y órganos, constituyendo así un conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente, deviniendo su observancia en indispensable para la actuación válida del órgano (Retamozo, 2018, p.67).

Lo que no debe obviarse es que los contenidos y direcciones que se plasman mediante la legalidad, como ya se ha establecido en las líneas anteriores, no puede ser incompatible o incongruente con el conjunto de las normas, valores y principios establecidos en la Constitución. La legalidad no constituye un espacio ajeno a la constitucionalidad, ni puede servir de pretexto o barrera contra ella, sino más bien es un ámbito en el que las determinaciones constitucionales son concretadas en normas destinadas a ser cumplidas por el conjunto de los operadores sociales y políticos.

- El control de las potestades

En tanto constituyen manifestaciones del poder estatal, podemos señalar que el control es consustancial al acto de poder. Así, a la acción de la autoridad corresponde la verificación procedimental-legal y de fines. En términos generales, se reconoce que el control tiene por objetivo fiscalizar el ajuste que debe operarse entre los fines señalados por el legislador y las conductas manifestadas por el administrador, donde se confronta la legalidad de los medios para la obtención de los fines (Retamozo, 2018, p. 65).

Es así que según Retamozo (2018) el control de las potestades permite preservar la legalidad de la actuación del Estado, y orientar la misma dentro del cauce establecido de antemano por la Constitución Política, donde se encuentran reconocidas y formuladas las funciones jurídicas del Estado:

“A través del control se asegura el obrar de la Administración a las reglas y principios del Derecho y buena administración, debiendo imperar en él “la perspectiva finalista del bien común (causa-fin), a la que debe ajustarse el poder

(causa-medio), constituyéndose así en el instrumento para verificar esa correspondencia entre medios y fines” (p. 65)

Pero, si de un lado se tiene que en la ley se encuentra el marco para regular, circunscribir y evaluar el ejercicio de las potestades, la existencia de una potestad discrecional representa una situación en la cual según Retamozo (2018) se presenta un riesgo:

“En este contexto, quizás la más compleja de controlar sea la potestad discrecional, toda vez que a las regladas se las controlan a través de la verificación del cumplimiento de la legalidad, por cuanto en ellas no existe margen de desenvolvimiento ya que la norma agota todas las dimensiones de la actuación administrativa, siendo este el control clásico que sobre la Administración Pública ejercía y ejerce el Sistema Nacional de Control” (pp. 65-66)

Frente a dicha posibilidad, existen las siguientes salidas:

- En principio, la Constitución ha previsto en el artículo 45 el Principio de interdicción de la arbitrariedad. Este principio permite determinar si la actuación discrecional de la autoridad y/o funcionario ha manifestado una decisión subjetiva, o constituye una salida similar a la ya formulada por el sistema normativo en un supuesto próximo o similar.

Lo importante es que el Principio de interdicción de la arbitrariedad permite sostener que en una actuación discrecional nunca una decisión meramente subjetiva puede constituirse en una regla de Derecho, por la ausencia de una respuesta objetiva, imparcial y razonable.

- El control gubernamental permite identificar si el acto de disposición del patrimonio del Estado estuvo orientado a la satisfacción de una función o actividad propia de la

institución o entidad de la cual forma parte de la autoridad; si el acto de disposición se justificó en un informe previo con la respectiva fundamentación jurídica y la comprobación de la necesidad del acto de disposición para la realización de la función pública; si el acto de disposición garantizó la calidad del servicio para la institución o para el público usuario que son los receptores finales de la actividad de la entidad o institución; si existe una identificación previa de una situación de urgencia o necesidad que debía ser satisfecha y que frente a ella se adoptó la mejor de todas las alternativas disponibles o existentes en dicho momento.

Las potestades, aunque consistan en el reconocimiento de ámbitos exclusivos en los que las instituciones, poderes o entes estatales pueden desplegar sus atribuciones y/o funciones; sin embargo, están a los mismos tiempos sujetos al deber de actuar dentro de la órbita de la constitucionalidad y de la legalidad. En términos más específicos, inciden diversas formas de control sobre la actuación de las instituciones y poderes públicos, lo cual es necesario para asegurar al sistema político que de un lado la actuación de los funcionarios y servidores públicos que integran el Estado es respetuosa de las funciones que la Constitución ha establecido; y del otro, que el conjunto de los recursos y patrimonio del Estado son aplicados correcta y eficientemente a los fines que deben realizar las instituciones y entidades que conforman el Estado.

- La evaluación en la Administración pública

Lo referido en el acápite anterior evidencia la necesidad de instaurar en la Administración pública mecanismos de evaluación. Así, tenemos que la evaluación del rendimiento de los servicios públicos consiste en la afirmación de un juicio de valor sobre los productos y los efectos de las políticas públicas. Ello demanda el poner en relación a los diferentes elementos constitutivos de la política y probar empíricamente la validez del

modelo de causalidad en el que se fundamenta. Dentro de dicha perspectiva, la evaluación de la eficiencia analiza la relación entre los recursos invertidos y el producto final del programa. Dicho criterio compara los costos y beneficios de una política, centrándose en los principales efectos queridos. De ahí que el analista debe preguntarse si se hubiesen podido lograr los mismos resultados finales con menos recursos o si llegado el caso, se hubiese podido lograr un mejor resultado con los mismos recursos.

Tradicionalmente se aplican dos métodos para aplicar el grado de eficiencia:

1. El análisis del costo-beneficio monetariza directamente los costos y efectos de un plan de actuación. Este análisis compara diferentes intervenciones para conseguir el efecto deseado, considerando no los valores absolutos en términos de costos y beneficios, sino las diferencias relativas entre esos valores.
2. La eficiencia de asignación, se trata de un tipo de evaluación estrictamente gerencial, donde hay cabida de los costos directos y materiales, como los recursos inmateriales (tiempo, capital simbólico, etc.).

La doctrina destaca que las políticas públicas son eficientes en primer lugar si son eficaces y en segundo lugar, si los recursos materiales e inmateriales necesarios para su ejecución se invierten en forma óptima. De ahí que en un proceso de evaluación se debe aplicar sucesivamente los criterios de efectividad, eficacia, eficiencia de asignación y de eficiencia productiva. Se reconoce que un alto grado de racionalidad interna de la administración sin la producción de los efectos queridos sólo conduce a un burocratismo falto de sentido, por lo que un tratamiento eficiente de los procesos administrativos no puede constituir un fin en sí mismo sin ir acompañado de la solución de problemas sociales, que es la razón misma de su existencia (Olías de Lima, 2001, p, 212).

En otras palabras, las políticas públicas no solamente deben referenciarse por indicadores de orden formal-cuantitativo, sino que además deben apuntar a que el empleo de los recursos estatales se traduzca en entornos más favorables para la vigencia de los derechos de las personas, y el mejoramiento de los indicadores de vida vinculados a la política pública.

Ello refleja la necesidad de implementación de un control de la actividad gubernamental, para evitar que el conjunto de la actividad, tiempo y recursos estatales – recursos que por otro lado, son recaudados de la actividad que diariamente realiza la población del Estado-, se afinque en inversiones sin un retorno concreto en términos de rentabilidad o utilidad social. El principal destinatario de las políticas públicas deben ser siempre la población del Estado y no los funcionarios o autoridades. Asumir idea contraria constituiría un germen incompatible con la existencia y naturaleza del Estado contemporáneo, que es el Estado Social y Democrático de Derecho, inspirado en el principio *pro homine* y que se fundamenta en el principio de la dignidad de la persona.

El control gubernamental

- Concepto

El control gubernamental no se dirige directamente a la supervisión de la política pública, sino a incidir sobre la gestión pública, que es la instancia en la cual se despliegan las medidas formuladas por aquélla, lo cual es reconocido por Valdivia (2010):

“El Control Gubernamental es 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” (p. 36)

Por su parte Enciso (2015) señala que:

“El control gubernamental es una expresión del principio de rendición de cuentas (...) En razón de dicho principio, es deber de los funcionarios y servidores públicos, dar cuenta ante las autoridades competentes y la ciudadanía por el uso de los fondos y bienes del Estado a su cargo, así como del cumplimiento de los objetivos institucionales” (p. 7)

De acuerdo con ello, tenemos que el control gubernamental:

- Se despliega en el ámbito de la actividad administrativa del Estado, analizando la compatibilidad y razonabilidad de las metas y las medidas formuladas para alcanzarlas, determinando la idoneidad de los mecanismos y recursos empleados para ello.
- Incide sobre el conjunto de actividades económicas y financieras empleadas durante la gestión pública, a efectos de determinar la idoneidad, eficacia y eficiencia de los recursos utilizados.
- Determina si la gestión pública se ha dado dentro del marco y los lineamientos formulados previamente en la política pública, analizando la legalidad de los dispositivos emitidos durante su desarrollo.

En consonancia con lo referido, se reconoce que el control gubernamental constituye una adecuada y necesaria limitación del ejercicio del poder, en sus diversas manifestaciones, y es concordante con la necesidad propia del Estado Democrático de Derecho, de establecer restricciones y limitaciones a cualquier modalidad de poder (Quiroga, 2013, p. 340). Por consiguiente, el control gubernamental constituye una de las

formas de control del poder, asegurando: a) su racionalidad; b) su fundamento de constitucionalidad; c) su eficacia; d) su fundamento de legalidad y e) su carácter omnicompreensivo al abarcar a la totalidad de la Administración pública.

Asimismo, tenemos que, concebido el control como una función estatal, el mismo debe quedar sujeto al principio de la delimitación democrática de poderes a través de la distribución entre varios órganos, atendiendo a sus modalidades. Así, se distingue: el control jurídico (el control de constitucionalidad de las normas jurídicas), asignado al Tribunal Constitucional y al Poder Judicial; el control político (al Congreso de la República); y el control administrativo financiero (encargado a la CGR, en tanto órgano rector del Sistema Nacional de Control) (Quiroga 2013, p. 340).

En otras palabras, es en el ámbito de la administración y de las finanzas públicas donde se resuelven finalmente las reales orientaciones y resultados de las opciones políticas asumidas por la dirección política del Estado, tal como refiere Quiroga (2013):

“Resulta necesario destacar el papel central que reviste el control de la administración y las finanzas públicas para un Estado Democrático de Derecho, como manifestación del balance de poderes. Así, se ha afirmado que la fiscalización de las finanzas públicas influye en el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y combatir la mala administración estatal y la corrupción. (p. 340)

De acuerdo con esto, tenemos que:

- La existencia y dinámica del Sistema Nacional de Control es expresión y ejercicio del Estado democrático de Derecho, pues genera un impacto en el equilibrio de poderes, en tanto se preserva el uso razonable de los recursos destinados a cada uno de ellos.

Asimismo, el control en última instancia se dirige a prevenir toda situación en la que un detentador de poder hace un uso de los recursos a él encargados de modo arbitrario o carente de razonabilidad, ya sea despilfarrando los recursos, desviándolos de su uso primigenio o apropiándose de ellos o aplicándolos a un fin diferente al interés público. No es posible hablar de un Estado Democrático donde las entidades o poderes se convierten en islotes de uso desmedido e irracional de los recursos estatales.

- En el sistema político de la Democracia las políticas públicas se orientan hacia la solución de los problemas de inclusión o ausencia de desarrollo en sectores de la población, de tal modo que quedan fuera de los beneficios del desarrollo y la cultura. Las políticas públicas por ello no solamente deben ser recursos aplicados para cambiar dicha realidad, sino que debe tratarse de un uso eficiente, útil y que arroje como resultado un cambio en las condiciones de vida de la población. Así, la actividad de Control permite asegurar que los recursos públicos no solamente serán aplicados a las respectivas políticas públicas, sino que también deben generar incrementos en la vida de las personas.
- El Sistema Nacional de Control constituye una herramienta idónea para efectos de prevenir la presencia de prácticas de corrupción, las que en el escenario nacional se han mostrado como un auténtico azote para la sociedad y la gobernabilidad. Mediante los informes donde se identifican las prácticas de corrupción y se determina las posibles responsabilidades es que el Sistema Nacional de Control ejerce un rol paralelo de lucha contra la corrupción, siendo su labor complementaria a la labor que desempeñan el Ministerio Público y el Poder Judicial.
- **Control gubernamental y prevención de la corrupción**

La historia nacional de los últimos 30 años ha tenido como temas constantes del debate público la poca calidad de los servicios estatales, y la alta permeabilidad del sistema político y estructura estatal a las redes y prácticas de corrupción. En situaciones de crisis económica y sanitaria la actividad estatal destinada a hacer frente a dichos problemas ha experimentado la presencia de desvío de recursos públicos, apropiación de recursos estatales y también el uso de puestos o cargos en el Estado para implementar prácticas de corrupción. Es así que no se trata de un problema de orden teórico, sino que responde a una exigencia, explicable por la necesidad de prevenir la presencia de una práctica nefasta para el Estado de Derecho, lo cual es referido por Kresalja y Ochoa (2009):

“En un Estado Social y Democrático de Derecho el control de las finanzas públicas es una de las manifestaciones nucleares del balance de poderes. Asimismo, la fiscalización de las finanzas públicas influye en el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y combatir la mala administración estatal y la corrupción” (p. 715).

Por la naturaleza del ámbito donde incide, el control gubernamental se orienta a prevenir y combatir el principal riesgo a que se enfrentan las políticas públicas que intentan llevar adelante procesos de desarrollo y/o crecimiento económico: la ineficiencia en la administración de los recursos estatales de un lado, y la corrupción, amenaza cuyos alcances son reconocidos por Kresalja y Ochoa (2009):

la corrupción consiste, precisamente, en la utilización de potestades públicas para intereses particulares, cualquiera que sea la forma de manifestarse, sea en beneficio propio o de un tercero o del partido político; sea por razón de amistad o por dinero o por otras prestaciones. (p. 715)

La corrupción representa –de acuerdo con lo señalado- la apropiación del ámbito público para la satisfacción de un interés ajeno e incompatible con el mismo. Constituye la expresión de una privatización de la función y potestad del Estado, las cuales son desviadas para el cumplimiento de objetivos en aras de intereses particulares, lo cual genera un efecto letal sobre el conjunto de las instituciones públicas y sobre la propia configuración y naturaleza del Estado, el cual supuestamente debe fundarse en el ideal democrático y debe respetar el pacto social. Dicho impacto en el sistema político de la Democracia según Kresalja y Ochoa (2009):

“La corrupción pervierte el régimen político y corroe sus instituciones al extremo de convertirse en un cáncer terminal para nuestros Estados Nación, aún en formación y en crisis de desarrollo dentro del proceso mundial de globalización” (p. 715).

También se reconoce que otro impacto de la corrupción ya no se genera sobre la Administración pública, sino sobre los agentes económicos, distorsionando el desempeño del mercado como la instancia donde prevalece la competencia en condiciones de igualdad entre ofertantes de bienes y servicios y donde es el consumidor el que con su elección determina el precio del bien. Lo que hace la corrupción es distorsionar los incentivos económicos de la economía de mercado, generando con ello costos políticos por el debilitamiento de las instituciones, y fomentando la redistribución de la riqueza y el poder a los nuevos ricos y privilegiados, generando con ello el retroceso del desarrollo político y económico (Kresalja & Ochoa, 2009, p. 716).

- Alcances del control gubernamental

La Constitución Política ha previsto la existencia de un organismo autónomo de fiscalización administrativa: la Contraloría General de la República, instancia especializada en el ejercicio del control gubernamental. En cuanto a la noción y alcance del Control gubernamental, tenemos que ello está regulado en la Ley 27785 -Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República-, la que establece lo siguiente:

Control gubernamental

Artículo 6.- Concepto

El control gubernamental 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, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.

El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente.

De acuerdo con esta norma tenemos que el Control gubernamental:

- Atiende a la necesidad que tiene el sistema político democrático de comprobar que las acciones emprendidas por los diversos poderes, entidades, instituciones y funcionarios que lo integran, se traducen en acciones con resultados útiles y cuyo impacto haya sido proyectado en la formulación de las políticas públicas.
- Permite la formulación de las respectivas medidas correctivas, para adaptar la aplicación y desenvolvimiento de los recursos y medios previstos a las circunstancias

específicas, donde se haya mostrado la necesidad de una reorientación o modificación.

La finalidad es procurar el cumplimiento de los objetivos formulados en la política pública.

- Apunta a lograr la mayor optimización posible en el uso y disposición de los bienes y recursos del Estado.
- Además de involucrar diversos niveles y ámbitos de la Administración Pública, el control gubernamental puede realizarse tanto en el interior de la entidad o institución como por parte de agentes externos, logrando así establecer un marco de control que no deja resquicios o espacios libres de supervisión, y previniendo de esa manera la posibilidad de una desviación de los recursos estatales o una aplicación fuera de la legalidad que sustenta su empleo.

Respecto a la forma como se despliega la función de control, el dispositivo citado establece lo siguiente:

Artículo 10.- Acción de control

La acción de control es 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.

Las acciones de control se realizan con sujeción al Plan Nacional de Control y a los planes aprobados para cada órgano del Sistema de acuerdo a su programación de actividades y requerimientos de la Contraloría General. Dichos planes deberán contar con

la correspondiente asignación de recursos presupuestales para su ejecución, aprobada por el Titular de la entidad, encontrándose protegidos por el principio de reserva.

Como consecuencia de las acciones de control se emitirán los informes correspondientes, los mismos que se formularán para el mejoramiento de la gestión de la entidad, incluyendo el señalamiento de responsabilidades que, en su caso, se hubieran identificado. Sus resultados se exponen al Titular de la entidad, salvo que se encuentre comprendido como presunto responsable civil y/o penal.

De acuerdo con los lineamientos citados, puede señalarse que:

- La actividad de control es esencialmente una actividad técnica y especializada, integrada por procedimientos y principios cuyos objetivos apuntan al examen y análisis de la actuación de las entidades estatales y los resultados alcanzados en el despliegue de los fines o funciones específicos. Por consiguiente, en la razón de ser del control gubernamental se halla la exigencia del sistema político democrático de asegurar que la actividad del conjunto de sus componentes cumpla con la función que les ha sido asignada por la Constitución Política o la respectiva Ley Orgánica. El control gubernamental asegura entonces, la fidelidad del Estado al pacto constitucional y su subordinación a las funciones jurídicas del Estado, las que finalmente apuntan a mejorar o incrementar la calidad de vida de la población mediante los respectivos servicios públicos.
- El control gubernamental es formulado como un conjunto sistematizado, coherente, integral y omnicomprendivo, orientado a abarcar a la totalidad de la actividad que despliegan las entidades e instituciones estatales. Por necesidad de alcanzar la mayor eficacia los planes de control se formulan bajo el principio de reservar, de modo tal que se previene la posibilidad de filtración o aviso a las entidades o sujetos sobre los que se ejercerá el control, los que podrían adoptar medidas para rehuir el control. Esto

es un fuerte argumento e indicador de la necesidad tanto del control externo como de la independencia y autonomía que debe poseer el órgano de control. De no existir la independencia y autonomía del órgano de control en relación a la entidad en la que se va a desarrollar el control, no será posible llevar adelante las acciones de control con la reserva que el caso requiere. En materia de control no es posible invocar entonces ningún alegato de transparencia, o coordinación previa.

- El control gubernamental apunta a generar instrumentos normativos vinculantes – informes-, los cuales tienen esencialmente dos funciones: a) permitir ofrecer análisis y evaluaciones que constituyan elementos de mejoramiento y/o perfeccionamiento de la labor desempeñada por las entidades sujetas a control; y b) construir el fundamento legal para toda posterior decisión para ejecutar las medidas sancionatorias correspondientes a las responsabilidades previstas en la ley.

En cuanto a las responsabilidades originadas en el control gubernamental, la ley 27785 establece:

Artículo 11.- Responsabilidades y sanciones derivadas del proceso de control

Para la determinación de responsabilidades derivadas de la acción de control, deberá brindarse 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.

Cuando se identifique responsabilidad administrativa funcional, la Contraloría General adoptará las acciones para la determinación de responsabilidad y la imposición de la respectiva sanción, conforme a las atribuciones establecidas en la presente Ley. Por otro lado, de identificarse responsabilidades de tipo civil o penal, las autoridades

competentes, de acuerdo a ley, iniciarán ante el fuero respectivo aquellas acciones de orden legal que correspondan a dichas responsabilidades. En el caso de responsabilidades de naturaleza penal, el jefe del Órgano de Auditoría Interna comunicará sobre las responsabilidades simultáneamente al procurador público para que este último accione cuando el titular de la entidad no haya cumplido con actuar inmediatamente de tomado conocimiento de dichas irregularidades.

La ejecución de las sanciones por responsabilidad administrativa funcional impuestas por la Contraloría General o el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas son de obligatorio cumplimiento por los titulares de las entidades, en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario, bajo responsabilidad del mismo.

Artículo 15.- Atribuciones del sistema

Son atribuciones del Sistema:
(...)

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. Para la adecuada identificación de la responsabilidad en que hubieren incurrido funcionarios y servidores públicos, se deberá tener en cuenta cuando menos las pautas de: identificación del deber incumplido, reserva, presunción de licitud, relación causal, las cuales serán desarrolladas por la Contraloría General.

Los alcances de esta norma son los siguientes:

- La ejecución de las responsabilidades legales identificadas en los procesos de control se inspira bajo el principio del derecho de defensa, ofreciéndose a los comprendidos

en los procesos de control amplias posibilidades de hacer frente a las imputaciones derivadas de los informes emitidos al término de los procesos de control.

- En el caso de responsabilidad administrativa, Contraloría tiene reconocida la potestad de llevar adelante la imposición de la misma, y en el ámbito de las responsabilidades civil y penal, se entablarán acciones ante las respectivas jurisdicciones
- El control gubernamental ofrece a las entidades los insumos normativos y legales mediante los cuales pueden llevar adelante los procesos de eliminación del aparato del Estado a aquellos funcionarios, autoridades y servidores públicos que hubieran participado en el uso indebido, ineficiente o apropiación de recursos del Estado. Es así que el control gubernamental constituye una necesaria barrera y filtro para detectar a prácticas y elementos que incumplen el pacto democrático y vulneran la legalidad al efectuar actos de disposición contrarios a las funciones que les han sido encomendadas o al rol que por ley deben desempeñar.
- En la medida en que la labor de control permite el acopio de los medios de prueba que posteriormente fundamentarán la persecución civil y penal contra los implicados en actos que vulneran las normas administrativas y la Constitución Política, ello determina la imposibilidad de permitir la dependencia del órgano que ejerce la labor de control, del funcionario o entidad sujetos al control. El órgano que ejerce el control gubernativo debe ser inmune y ajeno a toda maniobra, directriz, sugerencia, orden, directiva o influencia que desde un puesto de jerarquía administrativa se encuentre en posibilidades de condicionar, direccionar o limitar el desempeño o ejercicio de sus funciones. En otras palabras, es insostenible toda pretensión de una situación en la cual una entidad, institución o poder del Estado intente configurar un control gubernamental autónomo, dependiente y subordinado a la propia entidad en la que

debe desplegarse. En esta situación se comprueba la necesidad de preservar la autonomía e independencia del Sistema del Control gubernamental.

- Ámbitos del Control Gubernamental

En relación con su ámbito, se ha precisado que el Control Gubernamental es interno y externo. El Control Gubernamental interno puede ser previo, simultáneo y posterior y el Control Gubernamental Externo puede ser previo, simultáneo y posterior (Valdivia, 2010, p. 37).

Asimismo, en cuanto a las diferencias del control gubernamental interno y el control gubernamental externo, se ha precisado lo siguiente:

Control gubernamental interno	Control gubernamental externo
Comprende las acciones de control previo, simultáneo y posterior.	Es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos que compete aplicarlos a la Contraloría General de la República.
La realiza toda entidad sujeta a control.	Puede ser aplicado por la CGR, por la OCI distinto al de la entidad examinada, pero por encargo expreso de la CGR. Éstas pueden ser las Sociedades de Auditoría Externa.
Tiene la finalidad de que sus recursos, bienes y operaciones se efectúen correcta y eficientemente.	Principalmente se realiza mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior, pero también puede ser previo y simultáneo.

Nota: tomada de Valdivia (2010)

- Las dimensiones del control gubernamental

El control gubernamental posee facetas o dimensiones múltiples, las que además de ser convergentes y complementarias entre sí, dan cuenta de la completitud o totalidad a la cual aspira abarcar el control, en la búsqueda de una supervisión exhaustiva y eficaz del destino que se le da a los bienes públicos.

1. El control por la ubicación del órgano de control

De acuerdo a los artículos 7 y 8 de la Ley N° 27785, se señalan las siguientes dimensiones del control gubernamental:

- Control interno. En esta modalidad el control comprende las acciones destinadas a asegurar la gestión correcta y eficiente de sus bienes, recursos y operaciones, y que según su ejercicio presenta, a su vez, las siguientes modalidades:
 - a. Controles internos previo y simultáneo. -Estos controles son competencia exclusiva de las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades, como responsabilidad propia de las funciones que les son inherentes, y 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 (Quiroga, 2013, p. 341).
 - b. Control interno posterior.- Este control es ejercido por los responsables superiores del servicio o funcionario ejecutor, 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 efectuados (Quiroga, 2013, p.341).
- Control externo. - En esta modalidad el control comprende el conjunto de las políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos que competen aplicar a la CGR u otros órganos del Sistema Nacional de Control, por encargo o designación de ésta, con al objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado, realizada fundamentalmente mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior. Para su ejercicio se aplican sistemas de control de legalidad, de gestión, financiero, de resultados, de evaluación de control interno y otros

útiles, en función de las características de la entidad y materia de control (Quiroga, 2013, p. 341).

La finalidad del control externo es precisamente que sea una entidad o instancia ajena a aquélla que es objeto del control y/o supervisión, a efectos de poder garantizar una actuación objetiva e imparcial y sin posibilidad de sabotaje o direccionamiento, al no formar parte del organigrama de la entidad cuyos actos económico-financieros se encuentran sujetos a evaluación, según precisa García (2013) en los siguientes términos:

“Una idea central será que el control externo en materia de gestión presupuestaria debe ser realizado por un organismo que ofrezca garantías de imparcialidad y objetividad en el ejercicio de sus funciones y que asegure los instrumentos para detectar y, de ser el caso, depurar- la responsabilidad en la que hayan podido incurrir los funcionarios a cargo del manejo de fondos públicos” (p. 450).

2. El control por la oportunidad en que se ejecuta

Precisando con mayor especificidad lo señalado en las líneas anteriores, se ha precisado que el control previo o ex ante, es aquél que se efectúa antes de que una operación o actividad se llegue a concretar, siendo una labor propia de la entidad. Sin embargo, la CGR por mandato de normas expresas, efectúa control previo en las siguientes áreas: i) control previo de adicionales de obra y prestaciones adicionales de servicios de supervisión; ii) control previo en operaciones de endeudamiento, garantía y avales; iii) exoneraciones a procesos de selección bajo causal de secreto militar; y iv) control previo a los convenios de inversión pública con participación del sector privado (Contraloría General de la República, 2010, p. 44).

El control simultáneo constituye una actividad de supervisión que se ejecuta de manera conjunta al desarrollo de las operaciones o actividades bajo control. Finalmente,

el control posterior o ex post, es el que se efectúa respecto de una operación o actividad que ya ha sido ejecutada. Es el control posterior que ejercen los órganos del Sistema Nacional de Control, y se ejecuta mediante exámenes especiales, auditoría de gestión y auditorías financieras (Contraloría General de la República, 2010, p. 44).

3. El control por el objetivo que persigue

De acuerdo con el objetivo que se busca alcanzar mediante el control, el mismo puede ser de prevención o de detección.

El control de prevención es una modalidad de control gubernamental cuya finalidad es prevenir que la Entidad incurra en desviaciones que impidan o limiten la correcta ejecución de determinadas operaciones o actividades, para lo cual colabora con la Entidad en la promoción de la transparencia, la probidad y el cumplimiento de la normativa vigente, y cuyo resultado es comunicado oportunamente al titular de la Entidad –o quien haga sus veces- con la finalidad que –de ser el caso-, disponga los correctivos necesarios. En dicho sentido, la labor del control preventivo contribuye con la optimización de la gestión de la Entidad, del control interno y de los sistemas administrativos. Asimismo, facilita la mejora en la toma de decisiones sin interferir en los procesos de dirección y gerencia. Sus resultados pueden considerarse en los antecedentes para el ejercicio del control posterior que corresponda (Contraloría General de la República, 2010, p.45).

En cambio, el control de detección tiene por objetivo verificar o identificar si se han producido desviaciones respecto de lo propuesto o dispuesto inicialmente con relación a determinadas operaciones o actividades ((Contraloría General de la República, 2010, p.45).

- La eficacia del control gubernamental

Por la trascendencia de sus efectos en relación a la configuración del Estado Social y Democrático y en relación con el Principio de separación de poderes, el control gubernamental siempre debe alcanzar niveles óptimos de eficacia, esto es, deben desplegarse sus mecanismos y procedimientos de modo oportuno y deben poseer la capacidad de revertir y/o superar una situación de desviación, deficiencia, mala administración o corrupción en el seno de la institución donde se haya detectado el problema.

Necesariamente, el control gubernamental debe funcionar con presteza y dinamismo, de modo tal que se puedan adoptar las medidas necesarias para corregir y/o superar la situación amenazante. Ello determina que en su actuación el control gubernamental debe desplegarse sin que encuentre obstaculizado por prácticas o intromisiones que intenten dilatar o entorpecer la supervisión que es labor propia de las instituciones que integran el control gubernamental. Con relación a ello García (2013) refiere:

“Para García Pelayo, el principio de división de poderes es mucho más complejo que el que formuló originalmente Montesquieu. Sin embargo, el propósito de impedir la concentración del poder como idea básica mantiene actualmente su vigencia y resulta coherente con la presencia de los organismos constitucionales autónomos en el escenario público. Para dicho autor, estos organismos son constitutivos o esenciales en la estructura del Estado. Reciben competencias y funciones especializadas, directamente de la Constitución, para cumplir determinadas finalidades fundamentales y garantizar el buen funcionamiento del modelo de Estado. Asimismo, tienen paridad de rango y relaciones de

coordinación con los demás poderes y organismos constitucionales, todo lo cual implica que tengan autonomía y superioridad en el ámbito de su competencia” (p. 446).

De acuerdo con esto tenemos que el control gubernamental al constituir una forma de control de la actividad del Estado necesariamente debe tener un carácter autónomo en su área de actividad específica, a efectos de preservar el éxito de las políticas y gestión asumidas por la Administración Pública. A tales efectos la doctrina ha precisado que, si se consideran como parámetros de control la economía, eficiencia, eficacia, rentabilidad, utilidad o resultados de la gestión financiera y presupuestal, entonces la entidad de fiscalización superior estará ejerciendo el control de gestión o desempeño. Los órganos y sistemas de control han modernizado su enfoque y métodos de intervención, que surgen de la idea de que la administración pública tiene la obligación de orientarse hacia resultados en la vida y derechos de las personas (García 2013, p. 453).

Otro requisito para la eficacia del Sistema de control lo constituye la independencia y autonomía de la entidad que va a ejercer el control, y dicha característica según García (2013), se ha considerado necesaria plasmarla en la Constitución Política, garantizando la necesaria libertad de actuación para poder cumplir sus fines:

“La Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización establece que “las entidades fiscalizadoras superiores solo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores” (p. 451).

Por tal razón, es preferible que una entidad fiscalizadora y su competencia sean previstas directamente por las constituciones, configurándolas como organismos

constitucionales autónomos que ejercen el control externo técnico-jurídico de la actividad económica y ejecución del presupuesto en el Estado para la cautela de los recursos públicos. En el mismo sentido, la referida Declaración de Lima ha expresado que “las entidades fiscalizadoras superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de leyes. (p. 451)

Asimismo, se tiene que la independencia de la entidad de control es consecuencia del rol que tiene asignado. Si el diseño y arquitectura del Estado constitucional descansa tanto en el Principio de separación de poderes como en el Principio del control político, se requiere de una actividad en la misma dirección de los ya referidos, y que complemente la configuración del Estado mediante el establecimiento de los correspondientes mecanismos de prevención y de reacción en el ámbito del uso y gestión de los recursos públicos. En otras palabras, la cotidiana actuación de la Administración mediante los recursos y bienes aplicados a la realización de las decisiones políticas y funciones públicas, debe necesariamente ser objeto de evaluación, tal como refiere García (2013) en los siguientes términos:

“Una entidad fiscalizadora superior puede definirse como el organismo público que, con independencia de su designación, constitución u organización, ejerce en virtud de su competencia jurídica la más importante función de auditoría pública en el Estado. En tal sentido, tienen como función típica, la verificación, censura de cuentas, revisión, fiscalización, control [o] inspección del uso y gestión de los recursos públicos, como una manifestación del necesario control del gasto público de la administración en un Estado constitucional.

De la justificación de su existencia en el Estado constitucional y de la definición señalada, se deduce que resulta esencial a la naturaleza de una entidad fiscalizadora superior su condición de autonomía o independencia” (p. 450)

Los principios del control gubernamental

Se reconoce que, por su naturaleza, los principios de control gubernamental en el ordenamiento jurídico peruano son de cumplimiento obligatorio por parte de quienes integran los Órganos de control. Asimismo, dichos principios pueden ser ampliados o modificados por la Contraloría General, que es la instancia a la que compete su interpretación.

Actualmente están vigentes los siguientes principios:

1. Principio de Universalidad. - Consiste en la potestad de los órganos de control para efectuar con arreglo a su competencia y atribuciones, el control sobre todas las actividades de la respectiva entidad, así como de todos sus funcionarios y servidores, cualquiera fuera su jerarquía. Así, no puede existir espacio o ámbito alguno en el que no exista la presencia de la actividad de control gubernamental.
2. Principio de carácter integral.- Principio por el cual el ejercicio del control consta de un conjunto de acciones y técnicas orientadas a evaluar, de manera cabal y completa, los procesos y operaciones materia de examen en la entidad y sus beneficios económicos y/o sociales obtenidos, en relación con el gasto generado, las metas cualitativas y cuantitativas establecidas, su vinculación con políticas gubernamentales, variables exógenas no previstos o controlables e índices históricos de eficiencia.
3. Principio de autonomía funcional. - Principio que se expresa en la potestad de los órganos de control para organizarse y ejercer sus funciones con independencia técnica y libre de influencias. Ninguna entidad o autoridad, funcionario o servidor

público, ni terceros, pueden oponerse, interferir o dificultar el ejercicio de sus funciones y atribuciones de control.

4. Principio de carácter permanente. - Principio que define la naturaleza continua y perdurable del control como instrumento de vigilancia de los procesos y operaciones de la entidad. Por tanto, el control gubernamental nunca descansa, y siempre está presente y vigilante para prevenir toda posible situación de desviación y/o apropiación de los recursos estatales o de un uso ineficiente o destino improductivo de los mismos.
5. Principio de carácter técnico y especializado del control. - Principio por el que la operatividad del control se hace bajo exigencias de calidad, consistencia y razonabilidad en su ejercicio, considerando la necesidad de efectuar el control en función de la naturaleza de la entidad en la que se incide. La actividad del control gubernamental se desarrolla bajo altos parámetros técnicos, aplicando modernos procedimientos de análisis, en correspondencia con la evolución de los tiempos y con las necesidades de atender con mayor eficiencia los requerimientos de actividad estatal.
6. Principio de Legalidad. - Principio que supone la plena sujeción del proceso de control a la normativa constitucional legal y reglamentaria aplicable a su actuación. El control gubernamental está conformado, fundamentado, legitimado y orientado por las respectivas normas de rango constitucional, legal y reglamentario.
7. Principio del Debido proceso de control. - Principio por el que se garantiza el respeto y observancia de los derechos de las entidades y personas, así como de las reglas y requisitos establecidos. Así, en la actuación del control gubernamental no hay espacio para una resolución o actividades carentes de la respectiva fundamentación

fáctica y jurídica. Lo que impera es la razón de la ley, superior en sus alcances a la contingente subjetividad del arbitrio de la persona.

8. Principio de eficiencia, eficacia y Economía. - Principio a través de los cuales el proceso de control logra sus objetivos con un nivel apropiado de calidad y óptima utilización de recursos.
9. Principio de Oportunidad. - Principio que consiste en que las acciones de control se lleven a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido.
10. Principio de Objetividad. - Por este Principio las acciones de control se realizan sobre la base de una debida e imparcial evaluación de fundamentos de hecho y de derecho, evitando apreciaciones subjetivas.
11. Principio de materialidad. - Principio que implica la potestad del control para concentrar su actuación en las transacciones y operaciones de mayor significación económica o relevancia en la entidad examinada.
12. Principio de carácter selectivo del control. - Principio entendido como el que ejerce el Sistema de control en las entidades, sus órganos y actividades críticas de los mismos, que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa.
13. Principio de Presunción de licitud. - Principio por el cual, salvo prueba en contrario, se reputa que las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades, han actuado con arreglo a las normas legales y administrativas pertinentes.
14. Principio de acceso a la información. - Principio referido a la potestad de los órganos de control de requerir, conocer y examinar toda la información y documentación sobre las operaciones de la entidad, aunque sea secreta, necesaria para su función.

15. Principio de Reserva. - Principio por el cual se encuentra prohibido que durante la ejecución del control se revele información que pueda causar daño a la entidad, a su personal o al Sistema, o dificulte la tarea de este último.
16. Principio de Continuidad. - Principio que consiste en la continuidad de las actividades o funcionamiento de la entidad al efectuar una acción de control.
17. Principio de Publicidad. - Principio que consiste en la difusión oportuna de los resultados de las acciones de control u otras realizadas por los órganos de control, mediante los mecanismos que la Contraloría General considere pertinentes.
18. Principio de Participación ciudadana. - Principio por el que se permite la contribución de la ciudadanía en el ejercicio del control gubernamental.
19. Principio de Flexibilidad. - Principio según el cual al realizarse el control, debe otorgarse prioridad al logro de las metas propuestas respecto de aquellos formalismos cuya omisión no incida en la validez de la operación objeto de la verificación ni determinen aspectos relevantes en la decisión final. (Valdivia, 2010, pp. 40-41).

El Sistema Nacional de Control (SNC)

- Definición

El Sistema Nacional de Control constituye el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, y cuya finalidad es el conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. Su actuación comprende a las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y también abarca al personal que presta servicio en ellas, independientemente del régimen que las regule. Asimismo, el ejercicio del control gubernamental por el Sistema Nacional de Control en las entidades es efectuado bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General de la República, instancia que establece los lineamientos, disposiciones y

procedimientos 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. Dicha regulación permite la evaluación -por los órganos de control- de la gestión de las entidades y sus resultados (Valdivia, 2010, p. 195).

De acuerdo con dicha definición tenemos que:

- La actividad de control necesariamente debe efectuarse desde un órgano central desde el cual se dirige y organiza la actividad de los demás componentes del Sistema Nacional de Control. A tales efectos se requiere una permanente coordinación entre todos los elementos, a efectos de lograr los objetivos señalados por el órgano central.
- La actividad de control debe ser descentralizada a efectos de poder abarcar al conjunto de poderes, instituciones y entidades que integran la estructura del Estado. Por consiguiente, tiene una vocación o tendencia a un control total sin dejar espacios ausentes de control.
- El control abarca a todo el personal que integra el Estado, independientemente de su función, rango o nivel, lo cual indica claramente que se reconoce que cada integrante del Estado se encuentra igualmente vinculado al cumplimiento de los deberes institucionales y al correcto uso del patrimonio público.
- Por su naturaleza, el control consiste en una periódica y permanente labor de supervisión de la gestión de los recursos de las entidades e instituciones sujetas al control. Dicha evaluación necesariamente debe traducirse en líneas de actuación para restablecer el patrimonio del Estado que eventualmente haya sido afectada por alguna mala o deficiente práctica detectada.

Asimismo, según destaca Quiroga (2013) por su naturaleza se trata de un sistema centralizado:

Partiendo de esta configuración normativa, es posible concluir que en nuestro país el control administrativo y financiero de la Administración Pública, aun cuando admite la coexistencia de las dimensiones interna y externa y, por tanto, demande la participación activa de las propias entidades sujetas a control, se encuentra enmarcado en un Sistema Nacional de Control, sobre el cual la CGR ejerce la rectoría. (p. 342).

Por consiguiente, aunque el control puede desplegarse de diversas maneras o modalidades, lo determinante es que finalmente dicha actividad es dirigida desde la Contraloría General de la República, la cual como entidad central emite las correspondientes disposiciones para el cumplimiento de su labor.

- Antecedentes históricos

Los antecedentes del Sistema Nacional de Control se remontan a las atribuciones del Tribunal Mayor de Cuentas, creada el año 1607 a pedido del virrey don Francisco Toledo, denominado Tribunal y Audiencia Real de Cuentas, que efectuaba los exámenes y juzgamientos de las cuentas que funcionaban en el Perú (17 Cajas Reales), La Paz, Potosí, Oruro, Carangas. Buenos Aires y Jujuy. La citada denominación posteriormente fue cambiada por "Contaduría General de Cuentas" hasta el inicio de la República. Posteriormente, en la Constitución del año 1832, el artículo 152 la denominó "Contaduría General", y señalaba que se reglamente "el modo de rendir y liquidar las cuentas". Más tarde, mediante Decreto Supremo del 13 de octubre de 1826 fue denominada "Contaduría General de Valores, Cobro y Distribución de Hacienda", revisando entonces sus atribuciones, procedimientos y personal (Flores, 1998, p. 83).

Posteriormente, mediante Ley del 02 de enero de 1840, se estableció el nombre de "Tribunal de Cuentas", encargada como única oficina para el juzgamiento de las

cuentas. Más tarde, mediante la ley de Contabilidad de los Ministerios del 30 de octubre de 1895, se estableció en su artículo 1° que "Cada Ministerio habrá de cerrar el 30 de junio y 31 de diciembre, y pasar dentro de los 15 días posteriores, al Tribunal Mayor de Cuentas para el examen y juzgamiento, la cuenta comprobada del semestre vencido: debiendo contestar por el mismo los reparos que el tribunal deduzca, acerca del gasto ordenado. Los Contadores serán responsables por la exactitud y buen orden de la cuenta, así como por su debida comprobación" (Flores, 1998, p. 83).

Desde el establecimiento del Estado colonial en el virreinato, siempre se consideró elemento esencial e imprescindible el control de los recursos recaudados, estableciendo a tales efectos una auténtica jurisdicción de control de los recursos y actividades llevadas a cabo por la Hacienda pública.

Dicho enfoque y actividad también fue reconocido por el inicial Estado independiente, lo cual refleja la necesidad de preservar los recursos de un Estado, más allá de las puntuales diferencias de orden político o administrativo.

También es posible señalar que desde antes del establecimiento del Estado republicano ya se tenía noción de la necesidad de un manejo ordenado, racional y equilibrado de las finanzas públicas, y de configurar medidas que impusieran la responsabilidad por el incumplimiento o deficiente manejo de los recursos públicos.

- Las funciones del Sistema Nacional de Control

De acuerdo a lo establecido en el artículo 15 de la Ley N° 27785, las atribuciones del Sistema Nacional de Control son las siguientes:

- Efectuar la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado. También abarca supervisar la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a control en la ejecución de los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal, conforme a los

objetivos y planes de las entidades, así como de la ejecución de los presupuestos del Sector Público y de las operaciones de la deuda pública.

- 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 control interno.
- 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.
- Propugnar la capacitación permanente de los funcionarios y servidores públicos en materia de administración y control gubernamental. Los objetivos de la capacitación estarán orientados a consolidar, actualizar y especializar su formación técnica, profesional y ética. Para dicho efecto, la Contraloría General, a través de la Escuela Nacional de Control, o mediante convenios celebrados con entidades públicas o privadas, ejerce un rol tutelar en el desarrollo de programas y eventos de esta naturaleza. Los titulares de las entidades están obligados a disponer que el personal que labora en los sistemas administrativos participe en los eventos de capacitación que organiza la Escuela Nacional de Control, debiendo tales funcionarios y servidores acreditar cada dos años dicha participación. Dicha obligación se hace extensiva a las sociedades de auditoría que forman parte del sistema, respecto al personal que empleen para el desarrollo de las auditorías externas.
- 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. Para la adecuada

identificación de la responsabilidad en que hubieren incurrido funcionarios y servidores públicos, se deberá tener en cuenta, cuando menos, las pautas de identificación del deber incumplido, reserva, presunción de licitud, relación causal, las cuales serán desarrolladas por la Contraloría General.

- Emitir, como resultado de las acciones de control efectuadas, los informes respectivos con el debido sustento técnico y legal, constituyendo prueba preconstituida para el inicio de las acciones administrativas y/o legales que sean recomendadas en dichos informes. (Retamozo, 2015, pp. 685-686).

Del conjunto de funciones del Sistema Nacional de Control, podemos concluir:

- Permite verificar si la actuación de la Administración Pública se incardina dentro de la legalidad, reforzando así una órbita de constitucionalidad, en la medida en que un desenvolvimiento de acuerdo a la legalidad muestra que las instituciones y poderes están procurando realizar sus fines institucionales.
 - Constituye un conjunto de órganos y dependencias debidamente entrenados para afrontar con eficiencia el rol de supervisión sobre entidades y funcionarios que conforman la Administración Pública.
 - Se despliega como una actividad racional y especializada, con procedimientos y etapas debidamente reguladas y con pautas de actuación debidamente configuradas para poder llevar adelante la supervisión sobre la Administración pública.
 - El producto de las acciones de control se traduce en un elemento vinculante a efectos de llevar adelante los correspondientes procesos frente a lo que se hubiera encontrado.
- Por tanto, se trata de una actividad que determina un nivel de responsabilidad en los órganos, entidades o funcionarios sujetos al control. De acuerdo con esto el Sistema Nacional de Control es un activo guardián del buen uso de los recursos estatales.

- Configuración del Sistema Nacional de Control

El Sistema Nacional de Control se encuentra conformado por los siguientes órganos de control: 1. La Contraloría General de la República. - Se trata del ente técnico rector del sistema, encargada de planificar y orientar los procesos de Control Gubernamental en las instituciones públicas y orientando su accionar a la transparencia y práctica de rendición de cuentas; 2. Los órganos de Auditoría interna.- Son las oficinas encargadas de control interno de las dependencias públicas. Constituyen unidades especializadas para llevar a cabo el Control Gubernamental en cada entidad; y 3. Las sociedades de auditoría externa independiente.- Son personas jurídicas independientes, y que han sido calificadas para realizar labores de control posterior externo. Son designadas por la CGR previo concurso público de méritos, y son contratadas por las entidades para examinar sus respectivas actividades y operaciones (Valdivia, 2010, pp. 198-199).

Consecuencia del carácter de ente rector del Sistema Nacional de Control, es insostenible toda situación en la que las facultades del ente rector (Contraloría General) sean limitadas, recortadas o suspendidas. Un ente rector que no puede ejercer dicho rol en algún ámbito o sector del Estado implica que con relación al sector sustraído a su quehacer se genera una situación de aislamiento del conjunto de principios y procedimientos que únicamente pueden ser garantizados por la presencia y actividad del ente rector, por la naturaleza y alcances del rol que desempeña.

Consecuencia de lo anterior, el conjunto de oficinas de auditoría interna repartidas en todas las dependencias públicas tiene un vínculo de dependencia jerárquica y funcional con el ente rector, pues su labor no consiste en justificar o legitimar la actividad económica-presupuestaria de la entidad sino someterla a una evaluación y supervisión de acuerdo a los parámetros e instrucciones que a tales efectos el ente rector les haya señalado como objetivos de su actividad.

- Finalidad de la Ley del Sistema Nacional de Control

De acuerdo al artículo 2 de la Ley 27785 (Ley del Sistema Nacional de Control), el objeto es propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, a efectos de lo siguiente: a.- 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; b.- El desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos; y c.- El cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control (Valdivia, 2010, p. 199).

De acuerdo con ello podemos concluir que:

- El control tiene por finalidad el prevenir el mal uso o despilfarro de los recursos públicos, lo cual justifica la actividad de control ejercida de modo previo al acto de disposición patrimonial o contrato que efectúen las autoridades o funcionarios del Estado. Un control que no tuviera posibilidades de plasmarse de modo previo, estaría por ello condenado a ser un control tardío y, por tanto, incapaz de evitar la aplicación indebida o exacción al patrimonio del Estado.
- El Sistema Nacional de Control busca consagrar un ejercicio de la función pública que sea compatible con la honradez y probidad en el manejo del poder y recursos del Estado. Quienes integran el Estado y ejercen sus facultades y atribuciones, lo hacen por ser representantes y transitorios encargados del poder democrático. El Sistema Nacional de Control permite asegurar la fidelidad de la actuación de los funcionarios y autoridades del Estado al ideal democrático y republicano.
- El Sistema Nacional de Control permite asegurar la realización de los objetivos formulados por las instituciones del Estado.

En otras palabras, el Sistema Nacional de Control permite asegurar la fidelidad de los funcionarios estatales en la dimensión axiológica y pragmática, puesto que es en la forma como se manejan los recursos públicos que se concretan y plasman las reales determinaciones y opciones respecto a las concepciones y roles del poder democrático encargado a las autoridades y burocracia del Estado.

2.1.2. La Contraloría General de la República

Las relaciones organizativas en la Administración Pública

La actividad en la Administración Pública se encuentra configurada por un conjunto de relaciones que se presentan tanto en el interior del conjunto de instituciones, entes y poderes que la conforman, como en las relaciones recíprocas entre sí. Dichas relaciones plasman las determinaciones previamente establecidas por las respectivas normas tanto de nivel constitucional hasta el nivel reglamentario.

Dichas relaciones, por otro lado, se encuentran en su totalidad previstas en el ordenamiento jurídico, ya sea de modo expreso como implícito, y atendiendo a la finalidad y naturaleza de la labor que desarrolla la Administración Pública. Configuran un entramado en virtud del cual la maquinaria del Estado puede actuar y alcanzar los objetivos formulados en el ámbito político.

- Las relaciones de jerarquía

Las relaciones de jerarquía se presentan entre entes y/o funcionarios de distinto nivel, y reflejan una organización de naturaleza vertical y en virtud de ella quien se encuentra ubicado en la cúspide de la estructura organizativa se encuentra autorizado a ordenar ciertas actuaciones o actividades previamente establecidas en la ley o el reglamento, a los órganos y/o funcionarios ubicados en los niveles inferiores.

Al respecto, Sánchez (2013b) precisa lo siguiente:

“La jerarquía es el principio de organización que expresa el mayor nivel de subordinación de un órgano a otro, hasta el punto de excluir prácticamente toda autonomía del inferior. Por eso las relaciones jerárquicas subsisten sólo en el seno de cada Administración o entidad pública, es decir, son relaciones Inter orgánicas y no interadministrativas” (p. 260).

De acuerdo con esto tenemos que: a) El principio de jerarquía aparece como necesario en la labor de estructurar y organizar el poder del Estado y la realización de las funciones constitucionales; b) En virtud de la mayor legitimidad o autoridad del órgano ubicado en el nivel superior, es posible desplegar la actividad del Estado sin que ésta sea entorpecida por dilaciones o conflictos que sin duda se presentarían en caso de reconocer una libertad de actuación a los órganos inferiores, en otras palabras, mediante el Principio de jerarquía se fomenta la eficiencia y eficacia en la Administración; c) Por su propia naturaleza no es conveniente una proyección más allá del ámbito correspondiente a cada entidad.

Asimismo, es mediante la jerarquía que se establece una cadena de mando y dependencia necesarias para que desde los niveles superiores de la organización o entidad se emitan las respectivas órdenes o directivas para la implementación y ejecución de las políticas públicas destinadas a generar un cambio en el escenario o contexto social en que son desplegadas. Asimismo, mediante la jerarquía es posible identificar las instancias encargadas de determinar la responsabilidad en caso de alguna situación de incumplimiento o afectación al buen desempeño de la institución.

También tenemos que la posición de supremacía jerárquica permite reconocer en el superior un conjunto de facultades mediante las cuales puede determinar la conducta

del inferior hasta donde lo estime conveniente, en el marco de las leyes. Algunas de dichas facultades son de índole organizativa, como por ejemplo la creación y conformación de los órganos inferiores; nombramiento de sus titulares según criterios de mérito y capacidad, etc. Otras son de orden funcional, por las cuales el superior puede dirigir la actividad del inferior mediante planes o programas, directrices, circulares y mediante instrucciones y órdenes de servicio. Mientras que las instrucciones son mandatos generales de eficacia interna, las órdenes de servicio constituyen el instrumento más característico de la jerarquía, en tanto suponen mandatos concretos del superior al inferior, y son tan concretos como aquél considere oportuno. Así, los titulares de los órganos inferiores tienen un deber de obediencia (Sánchez, 2013b, p. 261).

Así, una manifestación de la existencia de una relación de jerarquía es la capacidad de un órgano de poder dirigir u orientar la conducta o actuación de otro órgano, mediante la emisión de la correspondiente expresión ya sea en una orden o directriz verbal como normativa. Por consiguiente, la jerarquía plasma la vinculación del conjunto de órganos que conforman una entidad, respecto a aquél ubicado en el escalafón o nivel superior en la entidad. También tenemos que el poder plasmado en la relación de jerarquía tiene un límite, el cual se halla en las normas que reconocen y explicitan la relación de jerarquía. Por último, la relación de jerarquía permite alcanzar los objetivos y es en orden a ello que el superior tiene reconocida la potestad de dirigir o hacer uso de las capacidades de los órganos inferiores, a efectos de poder garantizar la realización de aquéllos.

Asimismo, la relación de jerarquía conlleva una potestad de vigilancia y de control del órgano superior sobre el órgano inferior. Dicha potestad se manifiesta a través de la sujeción de las actuaciones del órgano interior a la aprobación o autorización del órgano superior y mediante la revisión de las actuaciones de los órganos inferiores en los casos previstos por las leyes. También se manifiesta en la facultad de someter a los

subordinados a supervisión o inspección en el ejercicio de las potestades disciplinarias por las faltas que hubieran cometido (Sánchez, 2013b, p. 261).

En otras palabras: a) La relación de jerarquía hace posible una actividad direccionada de la Administración, evitando la dispersión o derroche de tiempo y recursos que sin la vigilancia que ejerce el superior acaso podría generarse; b) La relación de jerarquía legitima una labor de supervisión permanente y constante, a efectos de efectuar las correcciones y/o adaptaciones necesarias para la realización de los objetivos y fines institucionales; c) Permite configurar la responsabilidad en caso de fracaso o ineficacia de la actuación y/o actividad estatal, en la medida en que quien tiene el poder correspondiente a la autoridad o superior, también debe responder por los resultados de la gestión por él efectuada mediante la labor de los órganos subordinados bajo su autoridad; d) Confirma la lealtad de la Administración hacia los fines señalados previamente en la instancia política, en tanto no es posible tolerar una desavenencia o discordancia entre las determinaciones formuladas por ejemplo en la Constitución, y una actuación de un órgano inferior cuyo resultado fuera opuesto o contrario a dicha previsión.

- Relaciones de Dirección

Nos encontramos frente a relaciones de dirección cuando se constata la concurrencia de un órgano en posición de supremacía (el que dirige) y otro u otros en posición subordinada (los dirigidos). Pero, en este caso la subordinación no es tan estricta como ocurre en la relación jerárquica. Así, las unidades administrativas sometidas a la dirección de otra disponen de un margen mayor o menor, de capacidad de decisión propia respecto de quien las dirige. Por lo general, el órgano de dirección se limita a impulsar y reordenar su actuación mediante mandatos, directrices o instrucciones generales que con frecuencia se adoptan con la colaboración de los titulares de los órganos dirigidos, en

reuniones de equipo. Así, se trata de una relación entre superiores y subordinados de carácter más flexible que en el caso de las relaciones jerárquicas (Sánchez, 2013b, pp. 261-262).

Por consiguiente: a) En virtud de la relación de dirección es posible poner en actividad el conjunto de facultades y poder radicado en la Administración Pública; b) Aunque también se plasma una situación de jerarquía –y por consiguiente, de autoridad y poder-, sin embargo no lo es de modo absoluto o rígido, permitiendo a los órganos inferiores una libertad de actuación para implementar las directrices recibidas; c) El hecho de que constituya una expresión flexible de autoridad no obsta para reconocer que nos encontramos frente a otra manifestación de autoridad y de jerarquía, esto es, el órgano que recibe las instrucciones o directivas, definitivamente no se encuentra en un plano de igualdad en relación al órgano que las imparte.

- Las relaciones de control

Las relaciones de control se presentan en el seno de las relaciones de jerarquía y dirección, y según Sánchez (2013b):

“Los controles internos consisten en una actividad mediante la que se supervisan actuaciones o decisiones de otro, con la posibilidad, en su caso, de adoptar medidas preventivas, correctoras o reparadoras en defensa de algún interés público” (p. 263).

De acuerdo con ello tenemos que mediante una relación de control: a) Se verifica la eficacia de la gestión de las políticas públicas y la realización de los objetivos asignados a la institución o entidad; b) Permite identificar aquellos ámbitos, fases o procedimientos que pueden ser objeto de correcciones y/o adaptaciones necesarias para alcanzar los objetivos formulados; c) Permite identificar las actuaciones que dan origen a la

responsabilidades administrativa, civil y penal; d) Requiere de un mínimo de independencia e imparcialidad en el órgano que efectúa la labor de control, para garantizar una actuación óptima y una corrección oportuna.

- Las relaciones de coordinación

Según Sánchez (2013b) las relaciones de coordinación se dan con los siguientes alcances:

“Hablamos de coordinación (...) cuando un órgano o Administración, que coordina, adopta una decisión de obligado cumplimiento para otros u otras, las coordinadas, sin merma de su respectiva autonomía. La facultad de coordinación, que limita o condiciona en parte el ejercicio de esta autonomía, conlleva un cierto poder de dirección” (p. 264).

Por consiguiente, la coordinación puede abarcar tanto a órganos y/o entidades que se encuentran en distintos como iguales niveles. Una labor de coordinación explícita el involucramiento o aplicación de la actividad conjunta de entidades, órganos e instituciones pertenecientes a un mismo o a diferentes sectores del Estado. En virtud de la coordinación se compromete el esfuerzo concurrente y complementario de los órganos vinculados con la situación problemática que se desea solucionar. Preservando su respectiva autonomía y libertad de acción, los entes y órganos involucrados efectúan una actuación convergente e interacción mutua para alcanzar los objetivos formulados.

- La relación del funcionario público con la Administración

Según Sánchez (2013a) la relación del funcionario público con la Administración se configura con los siguientes alcances:

“Lo que tradicionalmente ha venido caracterizando el régimen jurídico peculiar de la función pública es que las condiciones de empleo no se establecen en un

contrato o por convenio colectivo, sino que se determinan minuciosamente por normas de objetivas, leyes y reglamentos, que los poderes públicos pueden modificar unilateralmente. De ahí que se diga que el funcionario no tiene con la Administración una relación contractual, sino estatutaria. Es decir, que queda encuadrado desde su nombramiento hasta la extinción del vínculo profesional en el marco de un estatuto público, que fija en cada momento sus derechos, deberes y responsabilidades” (p. 18)

Así, tenemos que: a) La relación del funcionario público con la Administración corresponde al ámbito de lo público, configurado a su vez por la actividad jurídica de la Administración Pública; b) La relación del funcionario público con la Administración no nace de un acuerdo o consenso respecto a prestaciones, sino que se inscribe en el marco del Estatuto público; c) A consecuencia del Estatuto público la actuación del funcionario será vinculante tanto en el interior de la Administración, como en relación a los administrados; y d) A consecuencia del rol que desempeña en el Estado, aquello que le es permitido, prohibido o autorizado al funcionario público, es consecuencia del orbe normativo previsto en el diseño y actuación de la Administración.

Al mismo tiempo, se reconoce que el conjunto de atribuciones, competencias, funciones y potestades encargadas al funcionario, construyen un ámbito donde puede desenvolverse con una relativa libertad, pero una libertad delimitada por el orbe normativo integrado por aquellas normas que, desde la Constitución, ley orgánica, leyes y reglamentos la han configurado. Por tanto, dentro de ese espacio de capacidad de actuación el funcionario o autoridad se encuentra siempre obligado a actuar dentro de la ley, de acuerdo con el interés público y con el deber de transparencia y rendición de cuentas de un poder que no reside en él a título propio sino como expresión de un encargo

transitorio con vistas a que contribuya con su actividad a la realización de los fines del Estado que, como parte de una cierta entidad o institución, le compete en especial.

Así, cada decisión que expresa o actuación que ordena, no es desde el espacio de una subjetividad contingente y azarosa, sino desde la perspectiva de la razonabilidad, la razón de la ley y la transparencia como indicadores de un correcto ejercicio de la función encomendada.

- El deber de respeto a la Constitución y de sujeción al ordenamiento jurídico

La doctrina ha detallado los elementos que posee el principio de legalidad en el ámbito administrativo:

Morón (2001) identifica tres dimensiones del principio de legalidad:

- a. La legalidad formal, que exige el sometimiento al procedimiento y a las formas.
- b. La legalidad sustantiva, referente al contenido de las materias que le son atribuidas, constitutivas de sus propios límites de actuación.
- c. La legalidad teleológica, que obliga al cumplimiento de los fines que el legislador estableció, en forma tal que la actividad administrativa es una actividad funcional.

De acuerdo con ello tenemos que:

- a. Un elemento de la legalidad implica el respeto y acatamiento de los procedimientos y trámites preestablecidos, en tanto en los mismos se sigue un conjunto de actos cuya publicidad y consagración final en una resolución permiten verificar que el íter no vulnera ningún dispositivo ni derecho. Esta dimensión de formalidad constituye, por tanto, una garantía para los administrados y para la propia Administración Pública, en tanto mediante el respeto a las formas representa “per se” una forma de prevenir e impedir una actuación con visos de arbitrariedad o irracionalidad.

- b. Otro elemento de legalidad alude a lo medular de la ley, que es la regulación de un determinado ámbito o conjunto de relaciones o materias, contenido sobre el cual no se puede ir más allá, esto es, actuar fuera de los supuestos previstos en las normas ni invadir áreas ya reguladas en otras normas. Así, mediante el Principio de Legalidad se delimita la actividad que desarrolla el ente u órgano administrativo, de modo tal que debe circunscribirse al ámbito señalado en la ley y no puede extender su actuación más allá de lo regulado. O sea, la Administración Pública ni puede actuar en supuestos distintos a los previstos ni puede desnaturalizarlos, deformando el contenido normativo en un intento de justificar una actuación fuera de los márgenes de la ley.
- c. El Principio de legalidad obliga a una actuación que respete lo esencial de los objetivos formulados en la ley, esto es, los entes y órganos administrativos deben procurar la realización de los fines formulados en la ley y no es tolerable que se cobije dentro de la Administración prácticas que al mismo tiempo que invoquen formalmente la ley, sin embargo generen resultados contrarios a los objetivos de la norma.

Por su parte, según Rubio (2006) el principio de supremacía de la Constitución consiste en lo siguiente:

“Las normas constitucionales poseen supremacía sobre cualesquiera otras del sistema, por lo que cuando estas se les oponen formal o materialmente, se preferirá aplicar las primeras. Como acota Manuel García Pelayo, Todo deriva de la Constitución y todo ha de legitimarse por su concordancia directa o indirecta con la Constitución” (p. 37).

De acuerdo con ello, cualquier dispositivo o norma legal de rango infra constitucional debe apuntalar y/o desarrollar los fines constitucionales y no justificar ni

generar resultados contrarios a los fines establecidos en la Constitución Política. Por tanto, la Constitución se convierte así en un baremo permanente de la legitimidad de la actuación estatal, al orientar los cauces por los que debe discurrir el ejercicio de las atribuciones y competencias de los entes y órganos administrativos. Asimismo, ello confirma que la naturaleza de la Constitución Política no consiste en un texto declarativo, sino que genera un efecto vinculante tal como corresponde a una norma jurídica, pero en este caso con un efecto de sujeción o vinculación mayor que el de la ley, en tanto es ésta la que debe seguir a la Constitución, y no al revés.

También se reconoce que los empleados públicos deben actuar con sujeción y observancia de la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Dichos deberes poseen una doble matriz: la primera se refiere al deber de fidelidad a la Constitución, para garantizar el compromiso activo del funcionario dentro y fuera del servicio, con los principios constitucionales. Asimismo, implica que el servicio de los intereses generales sólo puede tener lugar dentro del marco constitucional. La segunda perspectiva consiste en que el deber de respeto a la Constitución se vincula al deber de respeto a la legalidad y observancia del ordenamiento en su conjunto (Sánchez, 2013, p. 291).

Así, tenemos que: a) En la medida en que el sistema jurídico y político tiene su punto de partida y fundamento en la Constitución Política, la actividad estatal se encuentra obligada a desplegarse en búsqueda de la realización de los roles y funciones que la Constitución ha asignado tanto a los llamados Poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Jurisdiccional), como a los entes constitucionales; b) Una actuación administrativa que desatiende o es contraria a las determinaciones, principios o valores formulados en la Constitución Política, por ese dato puede ser calificada como ilegítima y se le puede negar todo efecto e incluso puede adoptarse medidas para contrarrestar o revertir los efectos que eventualmente hubiera generado; y c) La actuación en el ámbito

administrativo se plasma mediante el respeto al principio de legalidad y al ordenamiento jurídico. Son las normas de rango legal y reglamentario las que configuran las vías por las cuales va a discurrir la actuación de quienes forman parte de la Administración Pública.

Los órganos constitucionales autónomos

- Concepto

Cuando se menciona a los órganos constitucionales autónomos, se está haciendo referencia a una pluralidad de unidades impersonales, las que tienen a su cargo competencias cuya finalidad es perfeccionar la actuación del Estado. Específicamente, los órganos constitucionales autónomos se caracterizan por operar competencias diferentes a las asignadas a los clásicos órganos del Poder (Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional) (García, 2014, p. 234).

Por consiguiente, los órganos constitucionales autónomos tienen su razón de ser en la realización de actividades necesarias para el modelo del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, pero que al mismo tiempo no pueden ser desarrolladas por los llamados Poderes del Estado. Asimismo, la autonomía constituye un rasgo necesario e inherente para poder desarrollar su labor, en la medida en que de no existir ésta se convertirían en apéndices de alguno de los mencionados poderes del Estado, perdiendo la especialidad e independencia requeridas para el éxito de su misión. Asimismo, a pesar de no constituir poderes del Estado, no hay duda alguna respecto a la relevancia e importancia de su misión: se trata de una labor especializada cuyos resultados son de similar importancia y gravitación que los alcanzados mediante la actividad de los poderes del Estado. Desde esta perspectiva puede afirmarse que son entidades sin cuya actividad

no es posible la existencia de la modalidad específica que adopte el Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

- Características

Asimismo, se ha precisado que los órganos constitucionales autónomos poseen las siguientes características:

1. Son formulados en la Constitución Política

Al respecto García (2014) señala:

“Se trata de entes establecidos y configurados expresa y directamente en la Constitución. Por ende, se encuentran situados en el ápice de la estructura estatal. El texto constitucional delimita sus competencias; determina su estructura funcional y modo de designación de sus operadores; etc.” (p. 234).

Los entes constitucionales son de directa creación por la Constitución Política, la cual efectúa el diseño y asignación de competencias y atribuciones. El solo dato de la previsión constitucional da cuenta de su relevancia e importancia, lo cual conlleva a la posterior emisión de normas que permitan perfeccionar el ámbito de actuación respetando los parámetros constitucionales formulados ya sea directamente o que se encuentren en otras normas o principios constitucionales.

2. Perfeccionan el funcionamiento del Estado

En relación a esto García (2014) señala:

“Se trata de entes que realizan actividades esenciales para el eficaz funcionamiento del Estado; las cuales requieren de un manejo técnico.” (p. 234).

La Constitución Política constituye la expresión de la racionalización del poder mediante el establecimiento de los poderes del Estado y los correspondientes mecanismos y procedimientos de interacción entre ellos. Sin embargo, ello no agota ni abarca la totalidad de la realidad del Estado. En efecto, existen actividades que requieren de un manejo distinto al basado en el enfoque político –el cual por lo general es confrontacional, y que apuntan al perfeccionamiento y/o mejoramiento de la actuación de los servicios que el Estado debe ofrecer a la nación. Así, la presencia de los entes constitucionales es necesaria pues permite salvaguardar el cumplimiento de los fines que debe cumplir el Estado.

3. Están dotados de autonomía

Respecto a la autonomía de los entes constitucionales, García (2014) precisa lo siguiente:

“Se trata de entes que gozan de autonomía; esto es, han sido dotados por mandato de la Constitución de la capacidad de autodeterminación. Por ende, no dependen de ningún órgano clásico (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). La autonomía radica en la potestad de decisión en relación a las competencias asignadas. Más aún, tienen homóloga paridad de rango jerárquico.” (p. 234).

Consideramos que por la naturaleza y trascendencia del rol que desempeñan, los órganos constitucionales requieren del reconocimiento de su autonomía a efectos de poder garantizarles una libertad de actuación sin la cual no podrían cumplir sus funciones. Por otro lado, dicha capacidad de autodeterminación tiene como límite a la Constitución, de modo tal que ni puede interrumpir ni obstruir la actividad de otro ente constitucional ni Poder del Estado, ni puede desatender o incumplir la misión que le ha sido encargada por la Constitución. Igualmente, ni su actividad normativa ni su actuación pueden

vulnerar principios constitucionales tales como la Separación de Poderes, Supremacía de la Constitución, Interdicción de la arbitrariedad, etc.

- Las competencias o poderes implícitos

En relación a las competencias o poderes implícitos García (2014) refiere que:

“Estas aluden a aquellas atribuciones necesarias para que un poder estadual u organismo constitucional autónomo pueda desempeñar adecuadamente aquellas que le han sido conferidas expresamente por la propia Constitución. Estas son establecidas por una ley o reconocidas en una sentencia constitucional. [...] Lo implícito es aquello que no se encuentra enunciado formalmente en la Constitución de manera manifiesta, pero que es inferido como atribución en razón de su relación necesaria e inmediata con otra indubitadamente expresada en aquella, a efectos de asegurar el cabal cumplimiento de sus objetivos funcionales.” (p. 235).

Por consiguiente, se reconoce que la actividad de los poderes y entes constitucionales depende del reconocimiento de un conjunto de atribuciones, las que configuran su capacidad de actuación y el impacto en la dinámica política y en la vigencia de los principios y normas constitucionales. De un lado tenemos que la Constitución reconoce expresamente un conjunto de atribuciones, y del otro, del propio texto constitucional se desprenden o infieren otro conjunto de poderes, vinculados a la razón de ser o fines de la actuación del ente constitucional, y que por tanto, son reconocidos como de necesario reconocimiento, dado que sin ello sería imposible que pudieran alcanzar o realizarse.

Es así que debe entenderse que el catálogo de atribuciones o potestades de un ente constitucional no se restringe a lo que expresamente haya formulado el texto

constitucional, sino que también se configura a partir de la proyección de lo que constituye su objeto o fin propio, y cuyo reconocimiento permite optimizar su rol constitucional. Se trata entonces, de poderes o competencias cuya determinación es fruto de una labor de interpretación que busca resolver una situación o caso específico donde se hace necesario un pronunciamiento para determinar si el ente constitucional posee la capacidad de intervención o actuación.

Asimismo, Rubio citado por García (2014) refiere:

“Los poderes implícitos no son una interpretación extensiva de lo que el Estado puede o no hacer, sino de los medios que puede utilizar para hacer lo que se le ha encomendado [...] con sus competencias, el Estado no puede cumplir los fines que le han sido dados, pero sí puede utilizar medios discrecionalmente, para lograr fines expresos.” (p. 235).

Está claro que una cosa son los fines que la Constitución ha asignado a los poderes del Estado y a los Entes constitucionales, y otra, los fines o medios necesarios para alcanzarlos. Así, debe precisarse que los fines del Estado no pueden ser alterados en tanto corresponden a la expresión de la voluntad política formulada por el Poder constituyente originario. Cambiar los fines del Estado es tanto como cambiar el modelo político organizado y establecido en la Constitución, y ello es imposible para los poderes constituidos. Sin embargo, los poderes implícitos al constituir formas de actuación pueden ser delimitados y/o reconocidos ya sea de modo explícito o de modo implícito, en tanto se reconoce que habiendo establecido u ordenado la Constitución la realización de ciertos fines, puede establecer ciertas específicas formas de actuación y otras pueden ser

determinadas mediante un ulterior proceso de identificación cuando la situación así lo requiera.

Por su parte, el jurista argentino Sagüés (citado por García, 2014) precisa que:

“Estos son necesarios para que un poder u órgano del Estado pueda ejecutarse de modo eficaz lo que expresamente la Constitución le confiere [...]. Es básico subrayar que se trata de poderes constitucionales, lo que implica que no pueden ser desconocidos por los restantes órganos del Estado, ni abolidos por ley.” (p. 236).

Así, en la medida en que los poderes implícitos se inscriben dentro de la órbita correspondiente al ente constitucional, los demás Poderes y Entes constitucionales se encuentran obligados a su reconocimiento y acatamiento. El hecho de ser implícitos en modo alguno implica un menor grado de vinculatoriedad, sino más bien constituye manifestación de la vigencia material de la regulación constitucional que ha acordado encargar al ente constitucional la realización de ciertos fines u objetivos.

Finalmente, García indica que en el Exp. N° 00013-2002-AI/TC, el Tribunal Constitucional estableció que la aplicación de la teoría de los poderes implícitos por parte del Parlamento mediante la aprobación de una ley, se encuentra sujeta a las siguientes condiciones: a) Que la atribución asignada tenga un carácter instrumental; vale decir, que se encuentre al servicio y disposición de otra establecida directa o expresamente en la Constitución. Ergo, que guarde correspondencia entre fines y medios; b) Que la atribución asignada sea apropiada al cumplimiento de lo establecido directa y expresamente en la Constitución; c) Que no exista prohibición constitucional de su asignación; y d) Que la

atribución asignada sea compatible con el diseño de la parte dogmática y orgánica de la Constitución (García, 2014, pp. 236-237).

Ello confirma que si precisamente se exige la compatibilidad entre los poderes implícitos y las disposiciones constitucionales, es porque los primeros también poseen el nivel y jerarquía constitucional, y que lo implícito del reconocimiento está fundamentado en una norma constitucional y que el reconocimiento sea una consecuencia razonable o legítima de medio de realización, y que finalmente, todo ello se inscriba dentro del marco de constitucionalidad, preservando así la sistematicidad y racionalidad del diseño constitucional del poder.

La Contraloría General de la República

- Antecedentes Históricos

Se reconoce que la necesidad de efectuar el control externo sobre la función presupuestaria del gobernante o autoridad política se ubica en el período de tránsito del Estado medieval al Estado moderno, cuando el Parlamento británico fue asumiendo durante el Siglo XIII como propia la facultad para consentir el presupuesto y aprobar los tributos. Posteriormente, en el siglo XVII el Parlamento logró arrancar del monarca la aprobación de impuestos con el consentimiento de esta institución. Asimismo, el control parlamentario del presupuesto no se limitaba a la autorización de los tributos, dado que la Cámara de los Comunes complementó el control supremo que tenía sobre la actividad impositiva, con la facultad de determinar o prescribir los objetivos para los cuales se debería gastar el dinero público (García, 2013, p. 447).

Es así que la germinación y consolidación de la idea de control sobre los gastos de gobierno fue un proceso histórico signado por las luchas entre la corona y los estamentos aglutinados alrededor del Parlamento. En la práctica controlar los gastos del

gobierno sin duda alguna era una forma de controlar el poder real y cuando se alcanzó el control de asignación de los fondos públicos, ello marcó un hito en el desenvolvimiento de lo que hoy en día se conoce como el control público.

Por otro lado, respecto a la evolución histórica en Francia, se reconoce que, aunque el consentimiento de los impuestos no constituía una práctica regular, sin embargo el control presupuestario se manifestaba a través de los jueces de cuentas y la constitución de una Corte de Cuentas, la cual apareció durante la Edad Media. Dicha institución estaba encargada de los asuntos financieros del Estado, asumiendo el rol de prevención contra la diversidad monetaria y la imposición de la rendición de cuentas periódica para los gestores locales. Asimismo, debe entenderse que la supresión de la Corte de Cuentas durante el período de la Revolución Francesa se debió a su vinculación con el régimen monárquico y las prácticas de corrupción. Sin embargo, los revolucionarios franceses establecieron en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano el derecho de los ciudadanos a “comprobar, por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su cuota, la base de la recaudación y la duración” (García, 2013, pp. 447-448).

Así, en lo relativo a la evolución histórica ocurrida en Francia, tenemos que ya existían Tribunales de Cuentas, pero al revés de lo que ocurría en Inglaterra éstos no constituían una forma de control del poder real, sino más bien eran instrumentos al servicio del monarca para controlar el poder de los señores feudales. Es por ello que la Revolución Francesa significó la desaparición de los Tribunales de Cuentas identificados como instrumentos del poder real, pero también consagró el derecho de cada ciudadano al control y supervisión de la justificación, percepción y destino de los impuestos y contribuciones, noción que no estaba presente en el proceso evolutivo inglés.

Por su parte, en el contexto hispano encontramos que el Contador Mayor de Cuentas era una figura existente desde mediados del Siglo XIV, y posteriormente apareció el Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas durante el siglo XVI, institución que se creó para atender las dificultades en la recaudación de tributos y en la ordenación de las cuentas, así como para fortalecer el poder y dominio del rey en un proceso de consolidación de la monarquía frente a los señores feudales (García, 2013, p. 448). Por consiguiente, el proceso evolutivo en España tuvo un desenvolvimiento similar al caso francés, y posteriormente se fortaleció dicha tendencia con la explotación económica de las nuevas colonias en las llamadas Indias Occidentales. En la medida en que en el España no se produjo ningún proceso de control ni de limitación del poder real, la monarquía empleó los recursos provenientes de América en fortalecer su posición dentro del Estado español y las reformas que posteriormente se emprendieron fueron con la finalidad de mejorar la recaudación en las Colonias.

Es así que en el caso peruano tenemos que el establecimiento del control presupuestario se dio durante el período colonial frente a la difundida práctica de la corrupción entre los funcionarios y autoridades coloniales, los cuales disponían de los fondos públicos para aplicarlos a fines privados. Para hacer frente a ello la corona española creó los Tribunales de Cuentas en las Indias el 24 de agosto de 1605, durante el reinado de Felipe III de Austria. Se establecieron Tribunales de Cuentas en Lima, México y Santa Fe de Bogotá (García, 2013, p. 448). Es así que el establecimiento del control presupuestario fue consecuencia del proceso de reforma colonial destinado a desterrar prácticas que sustraían recursos de la corona española para su apropiación por parte de los funcionarios.

En el Siglo XX, en el año 1921 apareció en Estados Unidos el modelo de la GAO (General Accounting Office) creado por la Ley de Presupuesto y Contabilidad (Budget

and Accounting Act) del año 1921, constituida como entidad independiente que colabora con el control del Congreso. Este es el modelo que ha inspirado a la Contraloría General de la República en el Perú y en otros países latinoamericanos (Kresalja y Ochoa, 2009, p. 720).

Así, tenemos que, mediante Decreto Supremo del 26 de Setiembre de 1929, emitido durante el segundo gobierno de Augusto B. Leguía, se creó la Contraloría General de la República como una dependencia del Ministerio de Hacienda. Posteriormente, el 28 de febrero de 1930, mediante la Ley N°6784 se creó la Contraloría General de la República y en la Constitución Política del Perú de 1933 se estableció lo siguiente:

Artículo 10.- 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.

Posteriormente, mediante la Ley N°16360 del 31 de diciembre de 1966, se adicionaron nuevas responsabilidades para la Contraloría General de la República, estableciéndose entre otras disposiciones, en su 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” (Dolorier, 2017, pp. 13-14).

Por tanto, es en el período inicial del Siglo XX que se consagra en el Perú el control público con la Contraloría General de la República como figura central con sus caracteres de independencia y autonomía en la labor de Control de las entidades del Estado y en colaboración con el Congreso, siguiendo el modelo norteamericano.

Según la doctrina, en esa época la acción de la Contraloría se circunscribía básicamente, a verificar la justificación contable y legal del gasto público, estando el juzgamiento a cargo del tribunal Mayor de Cuentas, organismo que fue asimilado por la Ley 14816. En consecuencia, la Contraloría General no había alcanzado todavía su pleno rol como organismo tutelar de los intereses del Estado, el nivel que le correspondía por la falta de un sistema que integrara el proceso de las acciones de control, la carencia de planes de capacitación del personal y superposición de las funciones con otros organismos que también efectuaban el control en el sector público nacional (Flores, 1998, p. 82).

Por entonces, el control se orientaba a los aspectos contables del presupuesto, dejando de lado el análisis y evaluación de los resultados de la gestión de las entidades que recaudan o administran rentas o bienes del Estado, como lo precisaba el artículo 10° de la Constitución de la República del 9 de abril de 1933.

Al tradicional control de la legalidad y veracidad del gasto, se adiciona el control de la gestión, evaluación del control interno, así como cautelar que las entidades cumplan sus objetivos y metas, logrados con economía, eficiencia y eficacia. El control de la actividad pública se efectúa a través del sistema nacional de control que "está constituido por los organismos, normas, métodos y procedimiento destinados al control de las entidades mixtas o asociadas y de las entidades privadas en que tengan participación el Estado o reciban fondos públicos en cuanto a la utilización de los mismos" (art. 1° del Reglamento del Sistema Nacional de Control) (Flores, 1998, p. 82).

Posteriormente, mediante el D.L. 19039 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control del 16 de noviembre de 1971, se creó como una necesidad que retoma y actualiza la normatividad dictada sobre control, tal la ubicación de la Contraloría General de la República como organismo autónomo con independencia administrativa y funcional. La sistematización del ámbito de control en los campos administrativo y financiero

alcanzaba al personal de cualquier régimen de las entidades del Sector Público Nacional. Así, mediante dicha innovación el sistema definía los componentes del control en control interno y externo, reordenando y sistematizando los diferentes órganos de control dispersos en las entidades, logrando con ello coherencia y oportunidad en el control que efectuaba el organismo superior de control y los organismos conformantes del Sistema Nacional de Control (Flores, 1998, p. 82).

Finalmente, el 29 de Diciembre 1992, en el gobierno de Alberto Fujimori, se emitió el Decreto Ley N°26162 (Ley del Sistema Nacional de Control), señalando como atribuciones del mismo en el inciso a) del artículo 16: “Exigir a los servidores y funcionarios públicos la plena responsabilidad por sus actos en la función que desempeñan, determinando el tipo de responsabilidad incurrida, sea administrativa, civil o penal y recomendando la adopción de las acciones necesarias preventivas, de validación, correctivas o sancionadoras o ejecutándolas, en caso de incumplimiento” (Dolorier, 2017, p.14). Años más tarde, durante el gobierno de Alejandro Toledo, el 22 de Julio del 2002 se promulgó la Ley N°27785 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República), norma que estableció el ámbito, organización, atribuciones y el funcionamiento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República como el ente rector de dicho sistema.

Es así que en el período que transcurre entre fines del Siglo XX, e inicios del Siglo XXI, se consolida la figura de la Contraloría General de la República como ente constitucional autónomo y eje central de un Sistema Nacional de Control gubernamental con amplias facultades en su ámbito y abarcando al conjunto de los Poderes y entidades que conforman la Administración Pública.

- Definición

La existencia de la Contraloría General de la República es consecuencia de un modelo de Estado constitucional inspirado de un lado en el Principio de la División de Poderes, el Control Político y también la idea del control presupuestario o financiero. Al respecto García (2013) señala lo siguiente:

“Una de las manifestaciones del principio de control, propio del Estado constitucional, es el control externo de la ejecución del presupuesto público y de la gestión económica y financiera del Estado, ejercido por un organismo constitución al autónomo o entidad de fiscalización superior a la que se asigna específicamente tal función estatal. (pp.446-447)

De acuerdo con esto tenemos que:

- La Contraloría General de la República se inscribe en el marco del Estado constitucional, el cual a su vez se inspira en la distribución y control del poder político. Por tanto, refleja la ideología de la racionalización y control del poder del Estado.
- La Contraloría General de la República obedece al objetivo de supervisar y controlar la provisión, aplicación, destino y uso de los fondos públicos cuyo origen se encuentra en las actividades económicas que desarrolla la población del Estado. Los fondos públicos son fondos recaudados al pueblo, por lo cual éste como origen del poder político y destinatario final de las políticas públicas y gestión estatal, tiene el derecho a ejercer un amplio control sobre la recaudación y uso de dichos recursos.
- La Contraloría General de la República está orientada por la necesidad de ejercer un control externo sobre el uso de los fondos públicos y el manejo que hace el Estado del patrimonio y recursos públicos.

- Por el rol que ejerce es imprescindible que la Contraloría General de la República tenga reconocida la autonomía, a efectos de que su rol de salvaguarda del patrimonio y recursos públicos no se vea obstaculizada ni limitada por los Poderes o entes sobre los que despliega sus competencias y facultades. No puede ni debe recibir órdenes, instrucciones ni directrices de ninguna autoridad, poder o ente ajeno, ni puede convalidar ni permitir prácticas financieras o patrimoniales que sean contrarias a su rol constitucional ni al ejercicio de sus atribuciones y competencias.

Por su parte, la doctrina ha precisado que la Contraloría General constituye el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control; dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, y 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 la Ley, las disposiciones reglamentarias y las normas técnicas especializadas que emite en uso de sus atribuciones (Valdivia, 2010, p.199).

También encontramos que Chipana (2018) señala que:

“El papel de la Contraloría General como ente supervisor de las actuaciones de las entidades públicas tiene un rol preponderante, a fin de que la administración pública en su conjunto y en sus distintos niveles de gobierno cumpla con los fines y objetivos que persigue para satisfacer el interés público”.

Ello adquiere relevancia en la medida que tengamos presente que el Sistema Nacional de Control, del cual la Contraloría General es el ente técnico rector, se

encarga de efectuar la supervisión de todos los demás sistemas administrativos de la administración pública peruana, pues como ya se había mencionado precedentemente, el control gubernamental se encarga de supervisar la legalidad de los actos de la gestión pública, lo que contribuye al cumplir del principio de buena administración. (Retamozo, 2015, p.12).

Según lo precisado, la labor de la Contraloría: a) Constituye una actividad técnica y especializada y que discurre en el ámbito financiero y presupuestario del Estado; b) Requiere de una amplia autonomía para el mejor y eficaz desarrollo de su labor; c) Promueve no solamente la seguridad y transparencia en las finanzas públicas, sino además tiende a fomentar la eficiencia en la administración y gasto de los recursos públicos; d) Contribuye con el control político que ejerce el Congreso de la República sobre el Poder Ejecutivo; e) Tiene como límite y al mismo tiempo fundamento, a las normas constitucionales que la regulan; f) Permite la participación del pueblo en el control que debe ejercerse sobre la actuación de las autoridades y funcionarios públicos; y) No admite práctica o actividad alguna al margen de lo establecido en la Constitución Política, su Ley orgánica y demás normas especializadas que delimitan sus competencias y atribuciones.

De acuerdo con ello es que queda en claro que la presencia de la Contraloría General de la República es imprescindible y necesaria en el contexto del Estado Constitucional de Derecho y su aparejo ideológico del control que el pueblo debe ejercer sobre los titulares del poder, y ello explica las atribuciones y características que se le reconocen.

En tal perspectiva, García (2013) precisa que:

“Una entidad fiscalizadora superior puede definirse como el organismo público que, con independencia de su designación, constitución u organización, ejerce en virtud

de su competencia jurídica la más importante función de auditoría pública en el Estado. En tal sentido, tienen como función típica, la “verificación, censura de cuentas, revisión, fiscalización, control [o] inspección” del uso y gestión de los recursos públicos, como una manifestación del necesario control del gasto público de la administración en un Estado constitucional” (p. 450).

- Naturaleza jurídica

La doctrina ha precisado que, desde una perspectiva sistemática, al abordar la cuestión de la naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República (CGR), se encuentra que la definición constitucional resulta siendo insuficiente y por ello se requiere acudir a normas de inferior jerarquía tales como la Ley Marco de Descentralización (Ley N°26992) y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley N°27785). Dichas normas complementan la regulación constitucional, la cual en el artículo 82 establece que la CGR constituye “una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica” (Retamozo, 2015). Asimismo, al acudir a la Ley Marco de Descentralización (Ley 26922), dicha norma de aprobación posterior a la Constitución de 1993, precisa que un organismo público descentralizado es una persona jurídica que “ejerce competencias sectoriales con los grados de autonomía que le confieren la Ley”, lo cual conlleva entonces la exigencia de precisar los alcances de lo que constituyen competencias en general y competencias sectoriales (Retamozo, 2015, pp. 683-684).

Por consiguiente, tenemos que en relación con la naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República:

- Para la determinación de la naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República es preciso acudir tanto a la norma constitucional como al conjunto

normativo de rango infra constitucional donde se precisa y determina sus competencias y funciones específicas.

- El ámbito que le corresponde a la Contraloría General de la República es el Derecho Público, por lo cual se trata de un ente público.
- Constituye un ente descentralizado, en la medida en que la labor que desarrolla abarca al conjunto de los distintos niveles del Estado (local, regional y nacional).
- El rango y jerarquía que le corresponde a la Contraloría es similar a la de cualquier Poder del Estado.

Asimismo, se tiene de un lado que la llamada competencia en general es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano, siendo siempre una determinación normativa, y también ha sido referenciada como la esfera de atribuciones de los entes y órganos determinada por el Derecho objetivo. Las similitudes de las definiciones concuerdan siempre en la relevancia de la dimensión legal, en la medida en que reconocen que mediante la norma de competencia se determina en qué medida la actividad de un órgano debe ser considerada como actividad del ente administrativo. En suma: la competencia de los órganos administrativos está configurada por las atribuciones que, en forma expresa o razonablemente implícita, confieren la Constitución Política, las leyes y reglamentos (Retamozo, 2015, p. 684).

El Principio de especialidad constituye el eje que incardina u orienta la estructura, organización, roles y funciones que desarrolla la Contraloría General de la República. Esto es, se trata de una labor exclusiva y excluyente, por la cual el contralor o supervisión sobre los bienes y recursos del Estado se reserva a la Contraloría General de la República y para el mejor desarrollo de su labor alrededor de ella se ha organizado un Sistema de

Control Gubernamental de alcance nacional y que tiene carácter de permanente. Al respecto Retamozo (2015) precisa lo siguiente:

En cuanto a su determinación sectorial, estas se establecen en razón de la materia, del grado o jerarquía, por razón del lugar, o por razón de tiempo. Respecto de la determinación en razón de la materia, se tiene que en ella rige “el principio de la especialidad, que permite a los órganos y sujetos estatales realizar todos aquellos actos que se encuentren vinculados a los fines que motivaron su creación”, siendo este el caso de la Contraloría General de la República; la razón jerárquica se materializa en la organización del sistema nacional de control, mientras que la del territorio se refiere al alcance nacional de su actividad y la del tiempo, que al ser una actividad estatal esencial, es indefinida. (p. 684)

También se ha destacado que el otro concepto esencial que forma parte de la naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República lo constituye la autonomía, entendida como una forma superior de descentralización política mediante la cual se reconoce a la entidad autónoma la facultad de darse sus propias normas fundamentales (Retamozo, 2015, p. 684). De acuerdo con lo señalado en las líneas previas, la relación de autonomía no impide a la Contraloría General de la República establecer relaciones de dirección, control y coordinación y/o dirección en el ámbito de políticas públicas vinculadas a su rol constitucional o que requieran de la actuación de sus atribuciones. Como consecuencia de su autonomía es que la Contraloría General de la República no puede formar parte de ningún ministerio ni ser ubicada como un ente dependiente o subordinado. Asimismo, posee la libertad de emitir el repertorio normativo mediante el cual sus funcionarios pueden desarrollar mejor sus atribuciones y deberes.

Finalmente, con relación a la naturaleza jurídica se tiene que la Ley N°27785 hace una diferencia entre el Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República. Por ejemplo, en el artículo 12 la ley conceptualiza al Sistema Nacional de Control 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, lo cual claramente implica como noción básica la idea de sistema” (Retamozo, 2015, pp. 684-685).

- Funciones

En relación con las funciones que desempeña la Contraloría General de la República, tenemos que el artículo 82 de la Constitución Política establece que corresponde a la Contraloría General de la República supervisar 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. Asimismo, dicho rol se encuentra previsto en la Ley N°27785 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República), norma que en el artículo 2 establece que la finalidad de la Ley es “propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, a efectos de prevenir y verificar la correcta, eficiente, honesto y probo ejercicio 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” (Santy, 2013, pp. 189-190).

Y en términos más específicos, las funciones de la Contraloría General de la República son las siguientes:

a) Fiscalización de la actividad económico-financiera del Estado.

Esto se desenvuelve mediante la comprobación de la legalidad y la gestión eficiente de los recursos públicos (García, 2013, p. 451). Asimismo, se ha destacado que

el ejercicio de la labor fiscalizadora se efectúa sobre la base de criterios de legalidad, eficiencia y economía, y que además de comprobar anualmente la Cuenta General del Estado, se debe fiscalizar en particular “los contratos de la Administración Pública, la situación y variaciones del patrimonio de las Administraciones y entidades del sector público, los créditos extraordinarios y suplementarios y cualquier modificación de los créditos presupuestarios iniciales, así como cualquier otro aspecto de la gestión económico-financiera pública que resulte adecuado al cumplimiento de sus funciones” (Sánchez, 2013b, pp. 831-832.).

En el conjunto de los agentes económicos en el mercado interno, las diversas entidades y Poderes que conforman el Estado constituyen principales agentes económicos en materia de adquisición de bienes y servicios, razón por la cual se hace necesario no solamente establecer los correspondientes mecanismos de supervisión y control sobre el destino y uso de dicho patrimonio, sino también confiar dicha labor a un ente especializado, el que además debe poseer una situación jurídica y administrativa que le permita hacer frente a los intentos de evasión por parte de los diversos entes, poderes e instituciones que conforman el Estado.

b) Asesoría y apoyo especializado a los Congresos o Parlamentos.

Esto se da en el ámbito presupuestal, a efectos de fortalecer el control político del órgano legislativo sobre el Poder Ejecutivo y la Administración Pública. Son manifestación de esta función “los informes que la entidad fiscalizadora superior alcanza al Parlamento, los que pueden referirse a los resultados anuales de su actividad o a hechos de especial importancia y trascendencia que el Congreso de la República debe conocer a efectos de desarrollar su función de investigación” (García, 2013, pp. 451-452).

Al ser una principal característica de la Contraloría General de la República la especialización técnica, dicho rasgo le permite constituirse en un valioso e imprescindible

auxiliar de la labor de control político que ejerce el parlamento, lo cual confirma la legitimidad de ejercicio por parte de la Contraloría de la República, en la medida en que al contribuir con la supervisión que el parlamento debe ejercer sobre la actividad financiera del Estado, se permite que el pueblo mediante sus representantes, ejerza el control sobre las autoridades que deciden sobre el destino y uso de los fondos y patrimonio públicos. Por tanto, la actividad de la Contraloría General de la República resulta siendo complementaria con la labor que desarrolla el Congreso.

c) La auditoría sobre la Cuenta General del Estado

Se trata de una función claramente diferenciada, y su finalidad “es ofrecer unos resultados que son puestos en conocimiento del Parlamento a efectos de que adopte una decisión sobre la aprobación de la Cuenta General aprobada por el Poder Ejecutivo” (García, 2013, p. 452).

En esta labor de auditoría se despliega el conocimiento especializado que le otorga la autoridad y preeminencia a la Contraloría por sobre los restantes Poderes y entes estatales, y se constituye en una auténtica salvaguarda institucional del patrimonio público y de su correcto empleo y/o destino. Es por esta función que quienes integran el ente constitucional debe tener especiales caracteres tales como el conocimiento técnico y experiencia en la labor, complementados con la probidad y honestidad necesarias para la defensa de los intereses nacionales en el ámbito específico de las finanzas públicas.

d) La fiscalización o control

Esta función se despliega mediante las siguientes modalidades: a) El control de legalidad de la gestión financiera y presupuestaria del Estado entendida como “la supervisión de la sujeción de las acciones y decisiones en materia de ejecución presupuestaria a la Ley de Presupuesto y otras normas que rigen el funcionamiento de la

administración pública y el uso de los recursos estatales; y b) La identificación de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pueden constituir infracciones al orden jurídico y que por ello deben ser investigadas para determinar la existencia de tales responsabilidades” (García, 2013, p. 452).

En el primer caso de lo que se trata es de preservar la vigencia del conjunto de normas que establecen los deberes, requisitos y parámetros que deben ser respetados en el manejo y disposición de los recursos públicos. La segunda modalidad manifiesta el rol activo en la salvaguarda del patrimonio público, en la medida en que la Contraloría está legitimada para iniciar las acciones legales que culminan con la determinación de la existencia de las correspondientes responsabilidades (civil, penal y administrativa).

- Atribuciones

En relación a las atribuciones de la Contraloría General de la República, en el artículo 22 de la Ley N°27785 se establecen las siguientes:

- 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.
- 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.
- Supervisar y garantizar el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de los informes de control emanados de cualquiera de los órganos del sistema.
- 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 los que en la ejecución

directa de una acción de control se encuentre daño económico o presunción de ilícito penal.

- 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.
- Presentar anualmente al Congreso de la República el Informe de Evaluación a la Cuenta General de la República, para cuya formulación la Contraloría General dictará las disposiciones pertinentes.
- 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.
- Aprobar el Plan Nacional de Control y los planes anuales de control de las entidades.
- 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 periódicamente a la comisión competente del Congreso de la República.
- Emitir opinión previa vinculante sobre adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios u obras, que conforme a la ley tengan el carácter de secreto militar o de orden interno exonerados de licitación pública, concurso público o adjudicación directa.
- Otorgar autorización previa a la ejecución y al pago de los presupuestos adicionales de obra pública, y de las mayores prestaciones de supervisión en los casos distintos a los adicionales de obra, cuyos montos exceden a los previstos en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y su Reglamento respectivamente, cualquiera sea la fuente de financiamiento.

- Informar previamente sobre las operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado, inclusive los proyectos de contrato, que en cualquier forma comprometa su crédito o capacidad financiera, sea que se trate de negociaciones en el país o en el exterior.
- 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.
- Requerir el apoyo y/o destaque de funcionarios y servidores de las entidades para la ejecución de actividades de control gubernamental.
- Recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la Administración Pública, otorgándoles el trámite correspondiente sea en el ámbito interno o derivándolas ante la autoridad competente, estando la identidad de los denunciantes y el contenido de la denuncia protegidos por el principio de reserva.
- Promover la participación ciudadana, mediante audiencias públicas y/o sistemas de vigilancia en las entidades, con el fin de coadyuvar en el control gubernamental.
- Participar directamente y/o en coordinación con las entidades en los procesos judiciales administrativos, arbitrales u otros, para la adecuada defensa de los intereses del Estado, cuando tales procesos incidan sobre recursos y bienes de este.
- Recibir, registrar, examinar y fiscalizar las declaraciones juradas de ingresos y de bienes y rentas que deben presentar los funcionarios y servidores públicos obligados de acuerdo con ley.
- Verificar y supervisar el cumplimiento de las disposiciones sobre prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos y otros, así como de las

referidas a la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento de personal en el Sector Público en casos de nepotismo, sin perjuicio de las funciones conferidas a los órganos de control.

- Citar y tomar declaraciones a cualquier persona cuyo testimonio pueda resultar útil para el esclarecimiento de los hechos materia de verificación durante una acción de control, bajo los apremios legales señalados para los testigos.
- Dictar las disposiciones necesarias para articular los procesos de control con los planes y programas nacionales, a efectos de visualizar de forma integral su cumplimiento, generando la información pertinente para emitir recomendaciones generales a los Poderes Ejecutivo y Legislativo sobre la administración de los recursos del Estado, en función de las metas previstas y las alcanzadas, así como brindar asistencia técnica al Congreso de la República, en asuntos vinculados a su competencia funcional.
- 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 en 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.
- Establecer los procedimientos para que los titulares de las entidades rindan cuenta oportuna ante el Órgano Rector, por los fondos o bienes del Estado a su cargo, así como de los resultados de su gestión.
- Asumir la defensa del personal de la institución a cargo de las labores de control, cuando se encuentre incurso en acciones legales, derivadas del debido cumplimiento de la labor funcional, aun cuando al momento de iniciarse la acción, el vínculo laboral con el personal haya terminado.

- Establecer el procedimiento selectivo de control sobre las entidades públicas beneficiarias por las mercancías donadas provenientes del extranjero.
- Ejercer el control de desempeño de la ejecución presupuestal, formulando recomendaciones que promuevan reformas sobre los sistemas administrativos de las entidades sujetas al sistema.
- Regular el procedimiento, requisitos, plazos y excepciones para el ejercicio del control previo externo a que aluden los literales j), k) y l) del presente artículo, así como otros encargos que se confiera al organismo contralor, emitiendo la normativa pertinente que contemple los principios que rigen el control gubernamental.
- “Celebrar convenios de cooperación interinstitucional con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras” (Retamozo, 2015, pp. 686-689).

Los órganos de control institucional

Según refiere la doctrina, los órganos de control institucional son aquellas unidades especializadas responsables de llevar a cabo el control gubernamental y, como tales, se encuentran ubicados en el mayor nivel jerárquico de la estructura de las respectivas entidades. Su implementación es obligatoria para las entidades sujetas a control del Gobierno Central que forman parte del Poder Ejecutivo y de los Gobiernos Regionales y Locales, las unidades administrativas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público y los organismos autónomos creados por la constitución, la ley y por otras instituciones y personas de Derecho Público y las empresas en las que el Estado tiene una participación accionaria total o mayoritaria, tal como se desprende de los artículos 3 y 17 de la Ley N° 27785 (Quiroga, 2013, p. 343).

La conclusión de ello es evidente: la labor de la Contraloría necesariamente debe incidir sobre el conjunto de lo que se denomina “Poderes del Estado”, y los órganos de control interno existentes en cada uno de los niveles del gobierno o en el interior de las

unidades administrativas del Poder Judicial, Poder Legislativo y Gobiernos Locales y Regionales, actúan en consonancia y bajo la orientación formulada por la instancia central del Sistema Nacional de Control, que es precisamente la Contraloría General de la República.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley N°27785, los órganos de control institucional mantienen una relación funcional con la Contraloría General de la República siguiendo los lineamientos y políticas dictadas por este y se encuentran a cargo de “un Jefe que mantiene una vinculación de dependencia funcional y administrativa con el ente rector del Sistema Nacional de Control, el cual lo nombra mediante concurso público de méritos” (Quiroga, 2013, pp. 343-344).

Por consiguiente:

- Las entidades donde existen los órganos de control institucional carecen de facultades para nombrar por sí mismas a los órganos de control interno, los cuales tienen un vínculo de dependencia funcional y administrativa con la Contraloría General de la República.
- Cualquier intento de nombramiento de un funcionario de control interno que no responda a los lineamientos formulados en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley N° 27785, constituye un acto que vulnera la Constitución Política.
- Cualquier ejercicio de control que no respete la Unidad del Sistema de Control Gubernamental ni el rol rector que en el mismo desempeña la Contraloría General de la República, debe dar origen a las correspondientes responsabilidades civil, penal y administrativa.

Asimismo, además del control externo que ejercen en calidad de órganos integrantes del Sistema Nacional de Control, tal como lo prevé el artículo 9 de la Ley N°28716, en cuanto al control interno los órganos de control institucional se encuentran facultados para:

- Efectuar control preventivo sin carácter vinculante, con el propósito de optimizar la supervisión y mejora de los procesos, prácticas e instrumentos de control interno, sin generar prejuizgamiento u opinión que comprometa su función en control posterior.
- 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 para la adopción de las medidas correctivas que resulten pertinentes.
- Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas aplicables a la entidad, por parte de las unidades orgánicas y personal de esta. (Quiroga, 2013, pp. 343-344).

En otras palabras, los órganos de control interno tienen una labor de prevención, supervisión y control por la cual se encuentran en el deber de informar al titular de la entidad para que adopte las medidas pertinentes para evitar y/o corregir las irregularidades detectadas. Asimismo, los órganos de control interno no están autorizados para recibir instrucciones de los titulares de las entidades donde ejercen su labor. Su actuación debe orientarse según las instrucciones y/o directivas formuladas por el órgano central del Sistema Nacional de Control. Asumir idea contraria sería legitimar una situación a todas luces riesgosa: la posibilidad de que el titular de la entidad sujeta a control emitiera disposiciones cuyo resultado final sería el incumplimiento del control efectivo que debe efectuar el órgano de control de modo previo o posterior, a consecuencia de la injerencia de la autoridad cuyos actos precisamente deben ser objeto de control y supervisión. Es dentro de tal perspectiva que Quiroga (2013) concluye lo siguiente:

“A la luz de lo expuesto, es posible concluir que todos los Órganos de Control Institucional, en tanto integrantes del Sistema Nacional de Control responsables del control gubernamental en las entidades que controlan, se encuentran sujetos a las normas, procedimientos y políticas que dicte la CGR en su calidad de ente

rector, tanto en el ejercicio del control interno posterior como del control externo”.
(p. 344).

La rectoría de la Contraloría General de la República en materia de control gubernamental

La posición central que ocupa la Contraloría General de la República en el Sistema Nacional de Control, es fruto de una concepción y diseño constitucional según los cuales el Control debe abarcar a la totalidad de entes del Estado y que para realizar sus fines requieren del financiamiento e inversión con fondos provenientes de la Cuenta General de la República. Así, ninguna entidad, institución ni Poder del Estado puede sustraerse a la supervisión que ejerce el Sistema Nacional de Control. En relación a ello Quiroga (2013) señala:

“En tanto ente rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, la CGR es la autoridad normativa y funcional en el ejercicio del control gubernamental y, en tal calidad, se encarga de organizar y desarrollar el control gubernamental en forma descentralizada y permanente, expresado con la presencia de los órganos de auditoría interna de las entidades sujetas a control, tal como se desprende del artículo 82 de la Constitución y de los artículos 14 y 16 de la Ley N°27785” (p. 342).

Es así que, en virtud del rol director en el ámbito del control, los órganos de auditoría interna en las entidades sujetas a control deben ejercer su función siguiendo las instrucciones, directivas y órdenes de la Contraloría General de la República, y configurando así un sistema de supervisión y control cuya actividad permanente tiene

como objetivo el detectar de modo previo o posterior alguna situación de irregular o ilegal disposición de los fondos públicos.

1. En tanto ente rector dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, ello determina que la actuación de la Contraloría no está sujeta a instrucciones, directivas, órdenes ni indicaciones de ningún poder o instancia ajena del Estado. La configuración como ente autónomo es para garantizar que Contraloría pueda desempeñar con éxito la labor de control de la gestión gubernamental. Así, ninguno de los órganos, sujetos, funcionarios y dependencias de contraloría tiene que rendir cuentas a instancia ajena al ente rector.
2. El control gubernamental desarrollado en forma descentralizada permite al ente rector abarcar al conjunto de entidades e instituciones que integran el Estado en sus diversos niveles, de modo tal que la totalidad de la Administración Pública esté bajo un estándar de calidad en el uso y disposición del patrimonio y recursos públicos.
3. La Contraloría General de la República como ente rector del Sistema Nacional de Control, se encuentra legitimada por la Constitución y la Ley para emprender todas las acciones que considere pertinentes en cumplimiento de su labor, sin requerir permiso o autorización previa de las instituciones sobre las que va a desarrollar la labor de control. Por su naturaleza, el control gubernativo no puede depender de la previa aceptación o condicionamiento por parte de la entidad pública, pues por el principio de Estado Democrático y Social todos los poderes y niveles del Estado se encuentran igualmente sometidos a la ley y deben rendir cuentas por el uso y aplicación que hacen de los recursos y el patrimonio público.

Asimismo, en relación con la forma como se despliega el rol directriz de la Contraloría General de la República, Quiroga (2013) precisa lo siguiente:

“Como se puede apreciar con nitidez, la rectoría constitucional y jurídica de la CGR se extiende sobre todo el Sistema Nacional de Control, tanto en sus ámbitos interno como externo, puesto que no se limita a disponer el inicio de acciones de control, sino también tiene atribuciones jerárquicas sobre los órganos de control institucional encargados del control interno posterior –incluyendo el aseguramiento de su implementación y funcionamiento, la aprobación de sus planes anuales de control, la supervisión de las recomendaciones derivadas de los informes de control que produzcan- y de interpretación de la normativa de control gubernamental que regula, entre otros, el ejercicio de los controles internos preventivo y simultáneo a cargo de los servidores y funcionarios de las entidades respectivas” (p. 343)

Por consiguiente, la existencia de órganos de control interno en las entidades sujetas a control no implica en modo alguno que los mismos se encuentren subordinados a las entidades donde realizan su labor de supervisión. Se encuentran sujetos bajo la jerarquía y control que ejerce la Contraloría General de la República. Los órganos de control institucional encargados del control interno no poseen autonomía ni pueden actuar de forma aislada o desvinculada de la Contraloría General de la República y es a ésta y no a las entidades donde desarrollan su labor, a quien deben rendir cuentas y remitir los respectivos informes de control. Ello es precisado por Quiroga (2013), del siguiente modo:

“Cabe recordar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, la CGR dicta la normativa técnica de control que orienta la efectiva implantación y funcionamiento del control interno de las entidades del Estado, así como su respectiva evaluación. Estas normas, precisa la mencionada disposición, constituyen lineamientos,

criterios, métodos y disposiciones para la aplicación y/o regulación del control interno en las principales áreas de la actividad administrativa u operativa de las entidades” (p. 343).

De acuerdo con lo precisado:

- La Contraloría General de la República establece los criterios y procedimientos que deben ser aplicados por los órganos de control interno en las entidades del Estado.
- Los órganos de control interno en las entidades del Estado se encuentran sujetos bajo la autoridad de la Contraloría General de la República y no bajo la entidad en la cual desarrollan la labor de control.
- Los órganos de control interno en las entidades del Estado se encuentran obligados a seguir los lineamientos e instrucciones formulados por la Contraloría General de la República.

Finalmente, respecto a la trascendencia e impacto de la presencia de la Contraloría General de la República en el contexto general del Estado, consideramos pertinente citar a Chacaltana et al. (2010), quienes precisan:

“En el despliegue del control gubernamental sobre los programas sociales, la Contraloría reconoce que cada programa social interviene, por definición, sobre una realidad que refleja algunas de las dimensiones del concepto de pobreza. Sea cual fuere la dimensión elegida, los programas sociales seleccionan poblaciones o espacios que presentan indicadores que inicialmente se consideran inaceptables para la sociedad, y que deben mejorar. Desde ese punto de vista, un programa social cobra relevancia, si efectivamente modifica o mejora las dimensiones sobre las que interviene, es decir, si tiene impacto. Así, el gasto social involucrado en un

programa social debe necesariamente manifestarse a través del impacto sobre alguna de las dimensiones de la pobreza sobre las que interviene” (p. 45).

Las políticas públicas que se orientan a revertir una situación de pobreza e indicadores sociales que reflejan un contexto social precario e incompatible con estándares de vida considerados aceptables, requieren no solamente una inversión pública, sino de la labor previa, paralela y posterior que permita determinar si la inversión efectuada ha tenido éxito en los objetivos formulados por la política pública. La labor de control previo y posterior que realiza la Contraloría General de la República permite optimizar la eficacia de las políticas públicas destinadas al combate de la pobreza y al fomento del desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Así, tenemos que la vinculación entre los programas sociales destinados y la labor de la Contraloría General de la República es precisada por Chacaltana et al. (2010) del siguiente modo:

“Dadas estas características particulares de los programas sociales, la Contraloría busca, contribuir a: i) prevenir riesgos, errores o irregularidades, y ii) asegurar resultados e impacto en la población beneficiaria. Por ello cobra relevancia una mirada integral del control gubernamental, que articule sus distintas modalidades de actuación, con énfasis especial en el control preventivo y el control posterior de la gestión” (p. 45).

Como puede advertirse, el rol de Contraloría busca corregir las prácticas erróneas, o deficiencias o fallas en el proceso de implementación y ejecución de las políticas públicas que buscan combatir la pobreza, tratando de asegurar que finalmente la población destinataria de las políticas públicas reciban los servicios estatales de forma tal

que signifique un mejoramiento de sus condiciones de vida. Por lo que implica la actuación del Estado en términos financieros y por el impacto que se busca generar, se reconoce la idoneidad del control preventivo y posterior, abarcando así lapsos de tiempo determinantes en la implementación y ejecución de los recursos.

2.2 Aspectos de responsabilidad social y medio ambiental

El desarrollo de la presente investigación favorece la construcción de un contexto político y jurídico compatible con la vigencia plena del Estado Social y Democrático de Derecho, en la medida en que se establecen los fundamentos necesarios para una actuación del Control Gubernamental según los fines establecidos en la Constitución, y con pleno respeto a los lineamientos y directrices establecidos en la Ley.

Asimismo, como resultado de la presente investigación se procura la generación de un control más riguroso y eficaz sobre el patrimonio y bienes públicos que actualmente están a disposición del Congreso de la República, recuperando la iniciativa y liderazgo que en este ámbito debe recuperar el órgano rector del Sistema Nacional de Control Gubernativo.

Por ello la presente investigación cumple con el parámetro de responsabilidad social requerido.

III. MÉTODO

3.1 Tipo de investigación

La investigación tiene un alcance descriptivo-explicativo en tanto se orienta a analizar la forma como el establecimiento del nombramiento del Auditor General del Congreso por parte de dicho poder del Estado genera un impacto en la autonomía e independencia del Sistema Nacional de Control, cuyo órgano central es la Contraloría General de la República.

Asimismo, la presente investigación corresponde a un diseño no experimental, en la medida en que no requiere de la manipulación de alguna variable. Asimismo, se encuentra estructurada como una investigación por Objetivos.

3.2 Población y muestra

La muestra tiene carácter no probabilístico, y la componen aquellos casos en los que el Auditor General del Congreso no ejerció las atribuciones y competencias específicas de su rol de supervisor de la gestión gubernativa, así como de aquellos casos similares en los que el Contralor General de la República ha intervenido en ejercicio de sus facultades constitucionales y ha requerido al Congreso para que presente el sustento de las adquisiciones; durante el período 2016-2018.

3.3 Operacionalización de variables

De la Hipótesis General

VI: El nombramiento del Auditor General por el Congreso

Indicadores:

- La ausencia de fundamentación de conveniencia de medida.
- El origen político.

- El desempeño del Auditor General del Congreso.
- El apartamiento de la línea de política pública anticorrupción y ahorro del Estado.
- La ausencia de institucionalidad en su desenvolvimiento.

VD: La independencia y autonomía en el ejercicio de la función de control gubernativo.

Indicadores:

- La exclusividad de la labor de control gubernamental.
- El carácter especializado del control gubernamental
- Rol coadyuvante del correcto manejo de los recursos públicos

De la Hipótesis Específica 1

VI: El establecimiento de un régimen especial de control en el Congreso Indicadores:

- Los alcances del Sistema nacional de Control gubernamental
- Las razones del establecimiento del régimen especial de control gubernamental en el Congreso
- La eficacia alcanzada con la creación del régimen especial.
- El respeto al principio democrático de separación de poderes.
- El respeto al principio de interdicción de la arbitrariedad

VD: La coherencia y unidad del Sistema Nacional de Control gubernamental.

Indicadores:

- La aplicación de controles por el Sistema Nacional de Control gubernamental.
- La emisión de informes vinculantes para sustentar las responsabilidades por las inconductas e ilicitudes halladas.
- La razonabilidad en el ejercicio del control gubernamental

De la Hipótesis Específica 2

VI: El nombramiento por el Congreso de su Auditor General

Indicadores:

- El carácter institucional del nombramiento del Auditor General

VD: La eficacia del control gubernamental y la buena administración en sede parlamentaria.

Indicadores:

- El cumplimiento del deber de emisión de informes previos y control concurrente por parte del Auditor General del Congreso
- La actuación del Auditor general del Congreso en compras y contrataciones de personal, objeto de cuestionamientos.

3.4 Instrumentos

Para la recolección de datos hemos hecho uso de los siguientes instrumentos:

- Fotocopias.- Hemos realizado el fotocopiado del material bibliográfico relacionado con el problema de investigación.
- Revisión documental.- Hemos consultado la documentación de carácter teórico-doctrinario, así como la legislación relacionada al control gubernamental.

3.5 Procedimientos

La investigación ha sido realizada mediante las siguientes actividades:

- a. Hemos efectuado la revisión de la doctrina especializada, a efectos de determinar las características y alcances de las variables objeto de estudio.
- b. Hemos revisado la legislación vigente tanto de nivel constitucional como legal, para determinar su impacto en relación al rol que cumple el Sistema Nacional de control gubernamental.

- c. Hemos recurrido al Congreso de la República a efectos que proporcione los datos oficiales relativos a la actuación del Auditor General del Congreso en relación a las compras y contratos que fueron objeto de cuestionamiento.

3.6 Análisis de datos

La investigación ha permitido establecer ciertos datos objetivos, los cuales han sido analizados a efectos de determinar los resultados en relación a la configuración de las variables bajo estudio.

Dicho proceso ha sido orientado de acuerdo con los objetivos formulados en la presente investigación.

IV. RESULTADOS

4.1 Análisis e interpretación de resultados

La aplicación del cuestionario ha arrojado los siguientes resultados:

En relación a la Hipótesis General

1. Que el Auditor General encargado de supervisar las compras y contratos del Congreso sea nombrado por el propio Congreso ¿Considera Ud. que afecta la autonomía en el ejercicio de la función de Control Gubernativo? Si lo cree conveniente, explique brevemente su opinión.

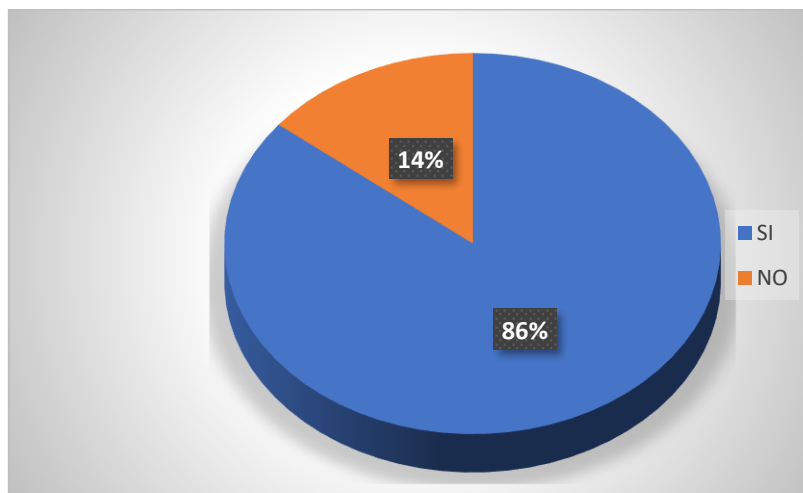
Tabla 1

Impacto de la Designación Interna del Auditor General en la Autonomía del Control Gubernativo en el Congreso

NR	Alternativa	Cantidad	Porcentaje
1	Si	6	86 %
2	No	1	14 %
Total		7	100 %

Figura 1

Percepciones sobre el Impacto en la Autonomía del Control Gubernamental por el Nombramiento del funcionario de Control en el Congreso



La mayoría de los entrevistados (86%) coincide en que el hecho que el funcionario encargado de supervisar las compras y contratos del Congreso sea nombrado por dicho poder del Estado, afecta la autonomía en el ejercicio de la función de Control Gubernamental. De modo especial, han destacado que:

- En el ámbito del gasto público es impracticable el autocontrol, y que la ley que permite ello, al modificar la Constitución, devendría en inconstitucional.
- En el caso del entrevistado que señaló que no afectaría, destacó que sería así siempre y cuando se actuase con ética.
- También se destacó que la independencia de los órganos de control es esencial para garantizar que las instituciones públicas sean fiscalizadas de manera imparcial y efectiva.
- La función de control le corresponde específicamente a la Contraloría.
- Se afecta la autonomía en la medida en que existe el riesgo de interés y falta de autonomía en la supervisión.

2. Si la Constitución Política establece en el Artículo 82 que la Contraloría General de la República es el ente autónomo y superior del Sistema Nacional de Control ¿Considera Ud. compatible con la Constitución que el Congreso nombre al Auditor encargado de supervisar las compras y contratos que realiza? Si lo cree conveniente, explique brevemente su opinión.

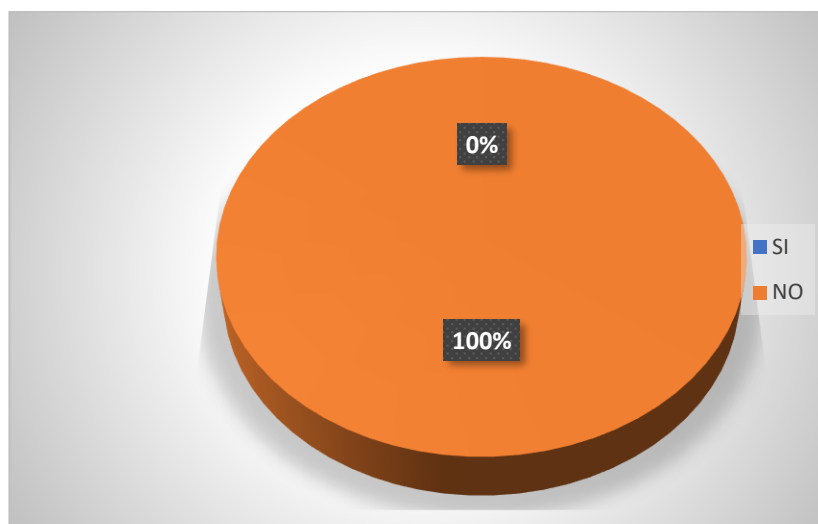
Tabla 2

Compatibilidad Constitucional: Nombramiento del Auditor por el Congreso para Supervisar Compras y Contratos

NR	Alternativa	Cantidad	Porcentaje
1	Si	0	0 %
2	No	7	100 %
	Total	7	100 %

Figura 2

Impacto del Nombramiento del Auditor General por el Congreso en la Autonomía del Control Gubernativo según Entrevistados



La totalidad de los entrevistados (100%) considera que no es compatible con la Constitución que el congreso nombre al Auditor encartado de supervisar las compras y contratos que realiza. Asimismo, los entrevistados han precisado lo siguiente:

- Aunque las disposiciones y normas internas del Congreso tienen fuerza de ley, sin embargo, para modificar la Constitución se requiere de un procedimiento especial, y no es posible que la entidad se audite a sí misma. Por tanto, nos encontraríamos frente a una situación de arbitrariedad de no ser controlada por otro organismo.

- Según el mandato de la Constitución, es inadmisibile que el Congreso se atribuya la función de control.
- Si el Artículo 82 de la Constitución Política establece que la Contraloría General de la República es el ente autónomo y superior del Sistema nacional de Control, ello implica que la Constitución otorga a la Contraloría un estatus de autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones.
- La Constitución establece claramente que el encargado del Control es la Contraloría General de la República, por lo que el Congreso trasgrede y vulnera la Constitución.
- El Congreso al nombrar a su Auditor está trasgrediendo lo estipulado en la Constitución.

En relación a la Hipótesis Específica 1

El cuestionario aplicado a los entrevistados ofrece los siguientes resultados:

3. ¿Considera usted que de acuerdo a la Constitución y a su respectiva Ley Orgánica, la participación del Congreso estaría afectando el principio democrático de separación y equilibrio de poderes en relación con la razón de ser del Sistema Nacional de Control? Si lo cree conveniente, explique brevemente su opinión.

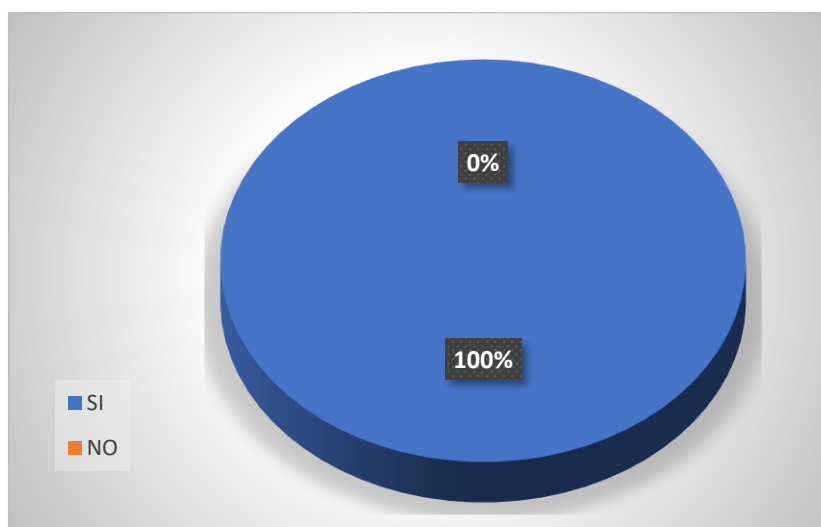
Tabla 3

Impacto del Congreso en el Principio Democrático de Separación y Equilibrio de Poderes según la Constitución y su Ley Orgánica.

NR	Alternativa	Cantidad	Porcentaje
1	Si	7	100 %
2	No	0	0 %
	Total	7	100 %

Figura 3

Evaluación Gráfica de la Amenaza a la Separación de Poderes según los Entrevistados



La totalidad de los entrevistados (100%) considera que la participación del Congreso afecta el principio democrático de separación de poderes y el equilibrio de poderes en relación con la razón de ser del Sistema Nacional de Control. Asimismo, en relación a las explicaciones ofrecidas por los entrevistados, han formulado las siguientes:

- Si se estaría afectando el principio democrático de separación y equilibrio de poderes, porque cada poder del Estado debe ser independiente.
- Si está vulnerando la actuación la actuación que le corresponde a la Contraloría General de la República.
- El principio de separación de poderes es fundamental en un sistema democrático, ya que busca evitar la concentración excesiva de poder en una sola rama del gobierno. El equilibrio de poderes implica que cada rama (Legislativa, Ejecutiva y Judicial) debe tener funciones claramente definidas y no debe ejercer el poder de las otras ramas.
- Efectivamente, si el Congreso se atribuye potestades que no le corresponden no estaría respetando el principio democrático de equilibrio de poderes.

- Pero hay que tener en cuenta que la Contraloría no es un poder del Estado. Es un organismo descentralizado y autónomo, mas no creo que independiente porque su nombramiento depende del Congreso. Ahora, con relación a la pregunta, incido en las anteriores, no puede ver un autocontrol, más si son gastos del dinero del Estado.

4. ¿Considera usted compatible con la Constitución que el Congreso establezca un régimen especial de control separado del Sistema Nacional de Control Gubernamental? Si lo cree conveniente, explique brevemente su opinión.

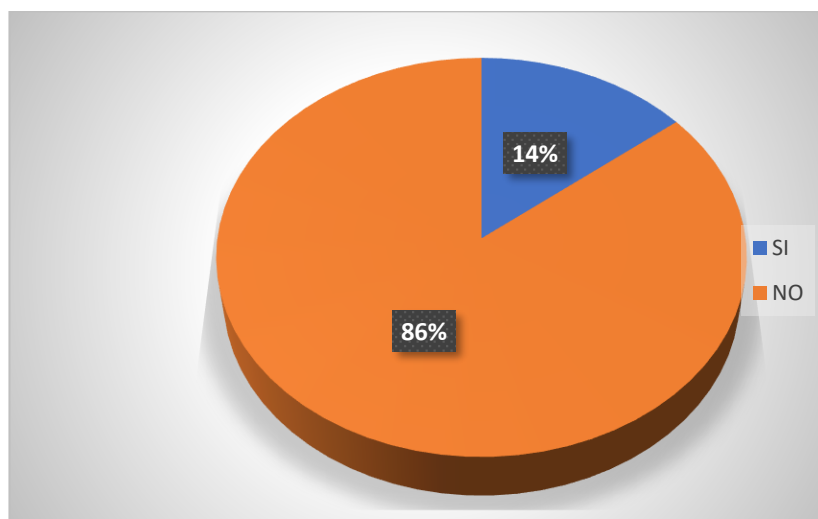
Tabla 4

Análisis de la Constitucionalidad: Régimen Especial de Control del Congreso frente al Sistema Nacional de Control Gubernamental

NR	Alternativa	Cantidad	Porcentaje
1	Si	1	14 %
2	No	6	86 %
	Total	7	100 %

Figura 4

Opiniones sobre la Constitucionalidad y Funcionalidad del Régimen Especial de Control



La mayoría de los entrevistados (86%) considera que no es compatible con la Constitución que el Congreso establezca un régimen especial de control separado del Sistema Nacional de Control Gubernamental. Además de ello, en relación a la interrogante formulada los entrevistados han señalado las siguientes respuestas:

- Si es por ley modificatoria de la Constitución, creo que si.
- El régimen especial de control no debe socavar la integridad del Sistema Nacional de Control Gubernamental ni debilitar su capacidad de realizar auditorías y fiscalización de manera imparcial y eficiente. Además, debe existir claridad en las competencias y responsabilidades de este régimen especial, evitando duplicaciones innecesarias y conflictos de jurisdicción.
- Es una disposición sin fundamento legal, que a su vez trasgrede lo estipulado en la Constitución.

5. ¿Considera usted que el establecimiento de un régimen especial de control en el Congreso es una medida que preserva o debilita la coherencia y la unidad del Sistema Nacional de Control Gubernamental? Si lo cree conveniente, explique brevemente su opinión.

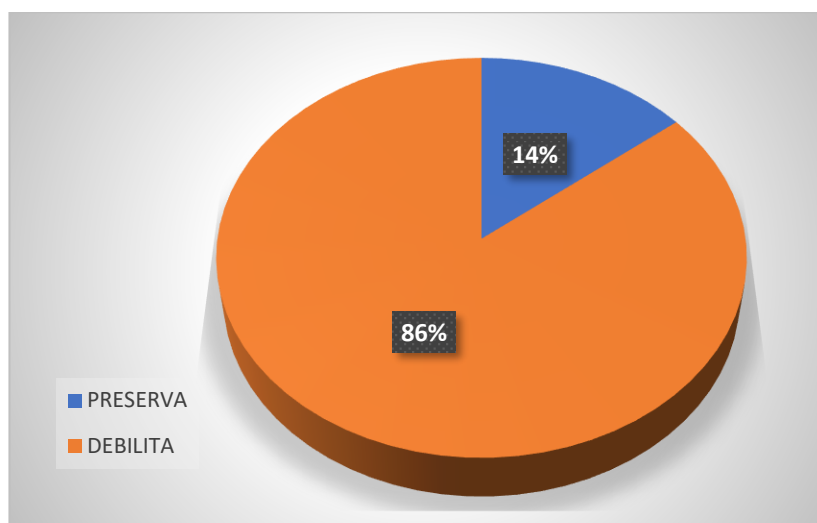
Tabla 5

Evaluación del Impacto del Régimen Especial de Control en el Congreso sobre el Sistema Nacional de Control Gubernamental

NR	Alternativa	Cantidad	Porcentaje
1	Preserva	1	14 %
2	Debilita	6	86 %
	Total	7	100 %

Figura 5

Evaluación del Impacto del Régimen Especial de Control en el Congreso



Encontramos que la gran mayoría de los entrevistados (86%) considera que el establecimiento de un régimen especial de control en el Congreso es una medida que debilita la coherencia y la unidad del Sistema Nacional de Control Gubernamental. Además de ello, en relación a la interrogante formulada, los entrevistados han efectuado las siguientes precisiones:

- Establecer un régimen especial para esta sede parlamentaria debilita su actuación porque no podrían ser ellos mismos quienes ejerzan el control para sí mismos, se ejercería un control con influencias políticas.
- Considero que este régimen especial vulnera la función para la cual fue creada la Contraloría General de la República.
- En este contexto, la creación de un régimen especial de control en el Congreso podría plantear desafíos desde el punto de vista constitucional. La independencia y autonomía de los órganos de control son fundamentales para garantizar una fiscalización efectiva y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.

- Considero que se preserva, porque se estaría actuando con iguales armas en las entidades públicas.
- La debilita. Pero debería nombrarse una autoridad independiente, por el poder ejecutivo con el poder judicial, pues si no, quedaría en entredicho la independencia de esa autoridad de control del Congreso.

En relación a la Hipótesis Específica 2

La aplicación del cuestionario a los entrevistados ofrece los siguientes resultados:

6. El nombramiento por el Congreso de su Auditor General ¿Considera usted que incide de forma positiva o negativa en la eficacia del Control Gubernamental en el Congreso? Si lo cree conveniente, explique brevemente su opinión.

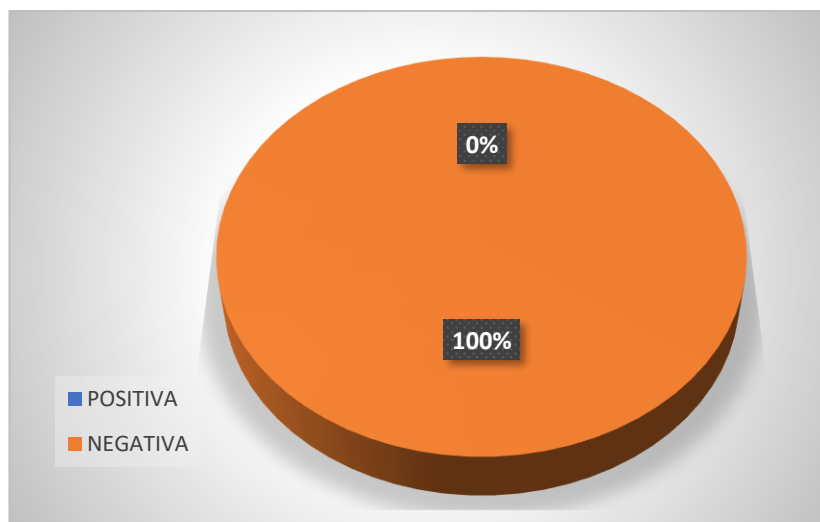
Tabla 6

Impacto del Nombramiento del Auditor General por el Congreso: Evaluación de la Eficacia del Control Gubernamental

NR	Alternativa	Cantidad	Porcentaje
1	Positiva	0	0 %
2	Negativa	7	100 %
	Total	7	100 %

Figura 6

Nombramiento del Auditor General por el Congreso en la Eficacia del Control Gubernamental



La totalidad de los entrevistados (100%) considera que el nombramiento por el Congreso de su Auditor General incide de forma negativa en la eficacia del Control Gubernamental en el Congreso, y complementariamente a ello los entrevistados también han expresado las siguientes razones:

- No, porque, una entidad no se puede autocontrolar, menos en el gasto público.
- Las decisiones que emitiría el Auditor del Congreso sobre los bienes y los gastos tendrían más un carácter político.
- El nombramiento del Auditor General por el Congreso plantea la posibilidad de que pueda existir una percepción de falta de independencia o imparcialidad en su labor, ya que el órgano de control está siendo designado por la misma entidad que está siendo controlada. Esto podría dar lugar a preocupaciones sobre la influencia política o el conflicto de intereses.
- El control se torna en ineficaz.

- Es negativa porque no se ejerce un control óptimo de los recursos, de los contratos, del presupuesto, y del destino de los bienes en este ente del Estado, trayendo como consecuencia el mal manejo del patrimonio.

7. El nombramiento por el Congreso de su Auditor General ¿Considera usted que es una medida que favorece la buena administración en sede parlamentaria? Si lo cree conveniente, explique brevemente su opinión.

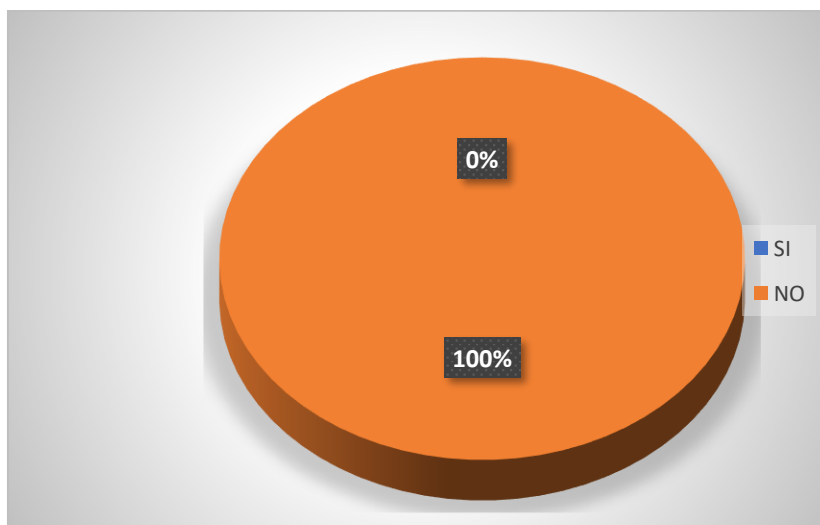
Tabla 7

Nombramiento por el Congreso de su Auditor General es una medida que favorece la buena administración en sede parlamentaria

NR	Alternativa	Cantidad	Porcentaje
1	Si	0	0 %
2	No	7	100 %
Total		7	100 %

Figura 7

Impacto del Nombramiento del Auditor del Congreso por el Mismo Congreso



La totalidad de los entrevistados (100%) considera que el nombramiento por el Congreso de su Auditor General es una medida que no favorece la buena administración en sede parlamentaria. Al mismo tiempo, han formulado las siguientes precisiones:

- El Auditor del Congreso al ser nombrado por el mismo Congreso no favorece a la buena administración, al contrario, entorpece el desenvolvimiento al no llevar a cabo un control efectivo, al no informar el mal uso de los recursos.
- No, al contrario, entorpece el correcto manejo de los recursos del Estado.
- Este proceso de nombramiento garantice la independencia y la imparcialidad del Auditor General para que pueda desempeñar su labor de fiscalización de manera objetiva y sin interferencias indebidas. La percepción de que el Auditor General está influenciado por el Congreso o por intereses políticos podría socavar la efectividad de su función de control.

8. ¿Considera usted que el no emitir informes, ni entregar información sobre las adquisiciones por parte del auditor General del Congreso, afecta la eficacia y la buena administración del Control Gubernamental en el Congreso? Si lo cree conveniente, explique brevemente su opinión.

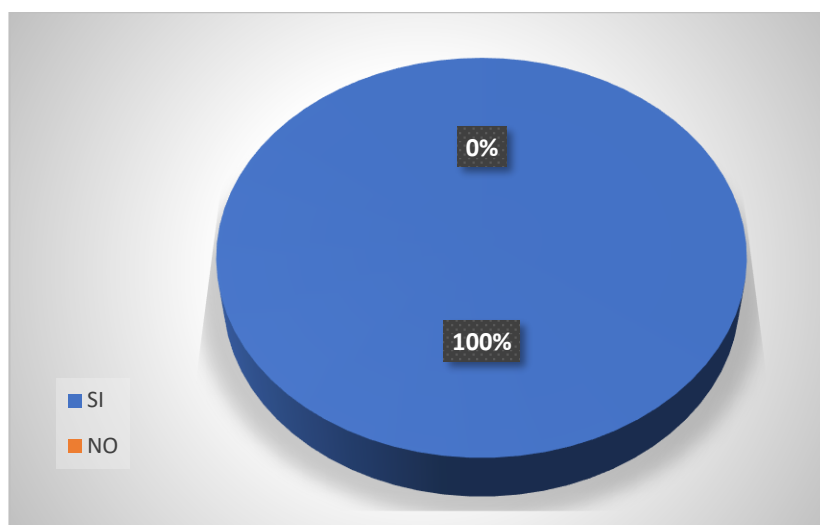
Tabla 8

Opiniones sobre la Falta de Informes y Entrega de Información sobre Adquisiciones por parte del Auditor General del Congreso

NR	Alternativa	Cantidad	Porcentaje
1	Si	7	100 %
2	No	0	0 %
Total		7	100 %

Figura 8

Impacto en la Buena Administración del Gasto Público en el Congreso



Encontramos que la totalidad de los entrevistados (100%) considera que el no emitir informes ni entregar información sobre las adquisiciones por parte del auditor General del Congreso, sí afecta la eficacia y la buena administración del Control Gubernamental en el Congreso. Al mismo tiempo, los entrevistados han expresado los siguientes señalamientos:

- La propia entidad no puede autocontrolarse, y menos en el gasto público.
- Considero que se evita informar cuando no se ha realizado un correcto manejo, ni control de los recursos del Estado.
- La transparencia es un principio fundamental en la buena administración de los asuntos públicos. La falta de información o de informes de auditoría podría dar lugar a la percepción de falta de transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.
- Es importante emitir informes a fin de evitar posibles actos de corrupción en sede parlamentaria.
- La función de quien ejerce el control, es cumplir con informar sobre los recursos asignados, caso contrario se presumiría que existe un mal manejo de estos recursos.

V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

5.1 Contrastación de Hipótesis

La contrastación de las Hipótesis la efectuamos en base a los indicadores pertinentes a las variables que las integran, de forma tal que, a la luz de la información y análisis doctrinarios alcanzados, procedemos a determinar el impacto que generan las variables independientes sobre las dependientes.

De la Hipótesis General

En la Hipótesis General la variable independiente “El nombramiento del Auditor General por el Congreso” es analizada a partir de los siguientes indicadores:

La ausencia de fundamentación de la conveniencia de la medida.

A pesar que el nombramiento del auditor general por parte del Congreso conlleva el aislamiento de dicho funcionario del ente rector del Sistema Nacional de Control, el Congreso de la República no expuso ni fomentó un adecuado debate nacional sobre una medida crucial por sus alcances.

No hemos encontrado una exposición de motivos donde se haya presentado el análisis y contraste de los argumentos a favor y en contra de esta medida. La opinión pública tampoco fue informada con la debida anticipación para que pudiera participar en el debate.

Consideramos que, al configurarse el Sistema Nacional de Control con un conjunto de principios y fundamentos de orden constitucional y doctrinario, la publicación anticipada de la intención de sustraer al Auditor General del Congreso de dicho sistema hubiera permitido efectuar el contraste y análisis para determinar si dicha

opción comporta coherencia con los principios y fundamentos que caracterizan al Sistema Nacional de Control.

El origen político de la medida.

En la medida en que no se presentaron los argumentos técnicos que sustentaran el nombramiento del Congreso del funcionario encargado de velar por el correcto y buen uso del patrimonio público en dicho poder del Estado, la única explicación plausible es que se trató de una medida de orden político, esto es, fue fruto de un pacto de los grupos políticos que finalmente la aprobaron, un acuerdo donde el poder democrático fue empleado para segregar del conjunto de entidades públicas sometidas al control de Contraloría General de la República, al Congreso.

El problema de un origen político es que al ser expresión de voluntad política, la misma se determina de acuerdo a las circunstancias variables del quehacer político, de tal modo que una decisión que en cierto momento goza de amplia aceptación y respaldo, puede eventualmente mudar al sentido contrario, o asumir un sentido incompatible con el interés público o la Constitución.

El desempeño del Auditor General del Congreso.

En la investigación se ha detectado lo siguiente:

1.- La conducta del Auditor General del Congreso es distinta según sea el origen o necesidades de las adquisiciones.

1.1 Cuando se han presentado gastos y adquisiciones que por su naturaleza son habituales en un poder del Estado se ha cumplido con el ejercicio del control previo, y posterior, emitiéndose a tales efectos los respectivos informes.

1.2 Cuando se han presentado contrataciones y gastos originados en la voluntad política de los congresistas, no se ha cumplido con el ejercicio del control previo ni posterior.

No existe ningún informe previo ni posterior sobre contrataciones que fueron motivo de cuestionamientos por la opinión pública. Cuando la mesa directiva del Congreso decidió la compra de canastas navideñas, el obsequio de billeteras, la compra de Ipads, computadoras y la contratación de personal que no cumplía con los requisitos técnicos, el Auditor General del Congreso brilló por su ausencia.

Resulta evidente que la omisión del deber de cumplir con su rol en emblemáticos casos con notorios indicios de despilfarro o ilegalidad se debió a que la permanencia del Auditor General del Congreso depende del órgano político que lo ha nombrado. Por tanto, el incumplimiento de su deber de controlar y supervisar las adquisiciones y contrataciones es consecuencia de su carencia de independencia y autonomía.

El apartamiento de la política pública anticorrupción y ahorro del Estado.

Uno de los principales problemas de la legitimidad del Congreso es la reiterada práctica de convertirlo en una agencia de empleos, donde se usa recursos del Estado para contratar indebidamente a quienes no tienen los requisitos para los puestos en que son colocados, o no tienen la experiencia ni se encuentran en el supuesto legal para otorgarles estabilidad laboral. Son múltiples los casos detectados.

En tal situación, la medida adoptada manifiesta claramente una voluntad de apartamiento de la política pública encaminada a la lucha contra la corrupción y el fomento del ahorro en el Estado.

La ausencia de institucionalidad en su desenvolvimiento.

La solicitud del entonces presidente Daniel Salaverry para que el contralor nombre al funcionario que debía ejercer el cargo de Auditor General del Congreso, refleja claramente la obsolescencia y debilidad institucional de dicha figura.

Esto es, su posición y permanencia no están consolidadas porque se percibe claramente que más allá de la formalidad del nombramiento y respaldo legal,

materialmente se encuentra en una posición de evidente ilegitimidad: no existe dispositivo de rango constitucional que legitime o respalde la creación y posición de la figura del Auditor General del Congreso. En términos más específicos, mientras que para destituir al Contralor General de la República el Congreso debe llevar adelante un proceso constitucional con todas las garantías, y donde se encuentra obligado a demostrar la causal que justifique la remoción del Contralor, tratándose del Auditor General del Congreso no es necesario demostrar causal alguna, ni una fundamentada acusación de haber incurrido en alguna inconducta. Del mismo modo que un acuerdo político nombra al Auditor General, otro acuerdo político puede destituirlo, lo cual refleja la fragilidad de su posición dentro de la institución parlamentaria.

Asimismo, fruto de dicha debilidad es que en reconocimiento del vínculo material y funcional que debe existir entre el órgano rector del Sistema Nacional de Control y el Auditor General del Congreso, el entonces presidente del Congreso Daniel Salaverry invocó al Contralor a que designase a quien debía ejercer dicho cargo, y el Contralor - aceptando dicha solicitud- efectuó una sugerencia de nombramiento.

-Su nula actividad preventiva en medidas de compras decididas con ausencia de criterio técnico.

Lo mínimo que se debería esperar de una figura que realmente estuviera abocada a la supervisión del correcto uso de bienes y recursos públicos es la elaboración de informes para dar cuenta a la opinión pública y al propio parlamento, respecto a la necesidad real y sustento técnico de compras y contrataciones que son decididas por los grupos políticos sin requerir la previa opinión o consulta al Auditor General. Sin embargo, a la fecha ello no ha ocurrido.

Por su parte la variable dependiente “La independencia y autonomía en el ejercicio de la función de control gubernativo” es analizada desde los siguientes indicadores:

La exclusividad de la labor de control gubernamental.

La investigación ha permitido determinar que la función de control gubernativo se encuentra encomendada con el carácter de exclusividad al Sistema Nacional de Control Gubernamental, el que además de estar integrado por un conjunto de órganos, tiene en la Contraloría General de la República al órgano rector desde el cual se organiza, dirige y realiza dicha labor según orientaciones, principios y procedimientos ya regulados en la respectiva Ley Orgánica.

El carácter especializado del control gubernamental

Asimismo, según las fuentes doctrinarias consultadas la configuración del actual Sistema Nacional de Control gubernamental es consecuencia de un previo desarrollo histórico en el que progresivamente se ha ido construyendo un quehacer especializado y racionalizado, como respuesta a la necesidad de garantizar al Estado un mecanismo de supervisión de un correcto empleo y aplicación de los derechos y patrimonio del Estado.

Así, es en base al carácter de exclusividad y especialización del control gubernamental, que hemos comprobado que los caracteres de independencia y autonomía son rasgos esenciales e imprescindibles, en la medida en que permiten:

- Una actuación de control libre de injerencias, instrucciones ni limitaciones provenientes de instituciones, entidades y funcionarios cuyas actividades son sometidas a evaluación y supervisión.
- Una actuación coherente y consistente con las instrucciones y directivas emanadas del órgano rector del Sistema Nacional de Control, garantizando así la eficacia de la labor realizada, y que fortalece la institucionalidad y vigencia del Sistema Nacional de Control y del órgano central del mismo.

- Una actuación dentro del marco de legalidad y especialidad configurada en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, de modo tal que la labor de supervisión tiene el respaldo de legalidad en sus disposiciones.
- Una actuación que preserva la eficacia del sistema de Control, fruto de la experiencia desarrollada en el ejercicio del control.

El Rol coadyuvante del correcto manejo de los recursos públicos

Complementariamente a ello, tenemos que la actuación con independencia y autonomía genera un entorno o escenario político y administrativo en que el correcto uso y destino de los recursos y patrimonio público permite la realización de las funciones y objetivos asignados a los diversos componentes, poderes, instituciones y autoridades del Estado. De esa manera, el Sistema Nacional de Control Gubernamental hace las veces de un guardián de la constitucionalidad del uso de los recursos del Estado, permitiendo identificar aquellas prácticas o usos indebidos que, al apartarse de lo correcto, trasuntan una situación de inconstitucionalidad al manifestar indicadores de arbitrariedad en la decisión e implementación del acto de disposición objeto de cuestionamiento.

Tenemos así que la independencia y autonomía como cualidades esenciales de los funcionarios que ejercen el control gubernamental, resultan ser por ello, inseparables de la labor que desempeñan.

Además de ello, hemos comprobado que las respuestas y explicaciones de los entrevistados confirma la validez de la hipótesis y del análisis de las variables efectuado. En conclusión:

El nombramiento del Auditor General por el Congreso, tanto por su consagración legal como por su actuación, ha lesionado la independencia y autonomía con que se ejerce la función del control gubernativo.

La hipótesis ha sido comprobada.

De la Hipótesis Específica 1

La variable independiente: “El establecimiento de un régimen especial de control en el Congreso” ha sido analizada de acuerdo a los siguientes indicadores:

Los alcances del Sistema nacional de Control gubernamental

El Sistema Nacional de Control ha sido formulado de acuerdo a una organización de alcance nacional, con sus respectivos órganos y dependencias en todas las instituciones públicas para cubrir así a la totalidad del organigrama estatal.

Asimismo, se trata de un sistema dirigido por el ente rector (Contraloría General de la República), el que dirige la actividad de los órganos y funcionarios subordinados.

El establecimiento de un régimen especial de control en el Congreso, sólo puede serlo por una razón especial, la que aparezca indubitadamente como necesaria y razonable, esto es, que justifique el apartamiento del control del Parlamento del régimen del Sistema Nacional de Control. En relación a ello puede afirmarse que:

Las razones del establecimiento del régimen especial de control gubernamental en el Congreso

Cuando se aprobó la ley 30472 para establecer el régimen especial de control a cargo del Auditor General del Congreso, no se publicó el debate y los informes técnicos que sirvieron de respaldo y fundamento a la medida. No se publicó un diagnóstico que mostrara la necesidad de impulsar dicha figura como respuesta a un escenario previo signado por la precariedad o que amenazara un uso eficiente de los recursos y bienes del Congreso, y que por ello, fuera superable mediante esta medida.

La eficacia alcanzada con la creación del régimen especial.

El establecimiento de un régimen especial se fundamenta siempre -como toda reforma- en la existencia de una situación anterior, la que se pretende superar mediante la reforma que la implantación del régimen especial representa.

Sin embargo, a la fecha el Congreso no ha mostrado los indicadores que permitan sustentar que la creación del régimen especial ha mejorado la gestión económica y presupuestaria del Congreso.

En cambio, existen razonables indicios de que con el establecimiento del régimen especial de control en el Congreso se relajó el control gubernamental, permitiendo la aparición de casos de evidente despilfarro y mal uso de los recursos públicos.

En suma, el establecimiento de un régimen especial, segregado del régimen general del Sistema Nacional de Control Gubernamental no ha mostrado alguna utilidad o eficacia real para alcanzar una mejora en la gestión presupuestaria del Congreso.

El respeto al principio democrático de separación de poderes.

La separación de poderes tiene como finalidad impedir que un Poder del Estado rebase al otro, y por ello aspira a consolidar una situación de equilibrio de poderes. El complemento de la separación de poderes es la responsabilidad política, de modo tal que por la presencia de controles inter-órganos y recíprocos, los detentadores del poder pueden mutuamente anularse, en caso de conflicto.

La creación de un régimen especial de control gubernamental -por el cual el Congreso se exime del régimen general del control gubernamental-, afecta el principio de separación y equilibrio de poderes, por lo siguiente: configura un escenario en el cual el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial siguen desarrollando sus actividades dentro del marco del Sistema Nacional de Control, y por tanto, sus titulares e integrantes sometidos a la supervisión y medidas que a tales efectos formula la Contraloría como ente rector; mientras que el Poder Legislativo crea un espacio en donde las facultades de control del ente rector requieren del previo permiso del Congreso para poder cumplir con su rol constitucional.

El respeto al principio de interdicción de la arbitrariedad

Encontramos que tanto en el acto de creación del régimen especial de control gubernamental en el Congreso, así como en diversos actos de compra y de contratación de personal, el Congreso ha adoptado medidas de orden presupuestario mediante acuerdos de bancadas, y parece que han asumido que por el solo hecho de tratarse de un acuerdo colegiado, ello los eximía del deber de ofrecer la motivación fáctica y jurídica tanto de las compras como de la contratación de personal.

En relación a la variable dependiente “La coherencia y unidad del Sistema Nacional de Control gubernamental”, la misma es analizada en base al desempeño de los siguientes indicadores:

La aplicación de controles por el Sistema Nacional de Control gubernamental.

Ha sido ampliamente demostrado por la práctica y la doctrina especializada, que el Sistema Nacional de Control gubernamental cotidianamente despliega controles en el conjunto de las instituciones públicas, abarcando dicho control tanto al personal como a las autoridades y funcionarios sean de carrera o de origen electoral.

La razón de ser del Sistema Nacional de Control es precisamente, eso: formular permanentemente controles para supervisar el manejo correcto de los bienes y patrimonio público, y dicho carácter permanente es consecuencia de la propia actividad estatal, que debe atender a todos los requerimientos correspondientes al conjunto de sectores que integran el Estado.

Ello también determina que el control del Estado debe ser de forma uniforme o coherente, pues en términos jurídicos todos los empleados y autoridades que integran el Estado se encuentran igualmente obligados al cumplimiento de las leyes en general y de su respectiva ley orgánica en particular.

La emisión de informes vinculantes para sustentar las responsabilidades por las inconductas e ilicitudes halladas.

Como parte de sus actividades el Sistema Nacional de control gubernamental tiene el deber de emitir los correspondientes informes técnico-jurídicos donde se señalen la apreciación de los actos sometidos a control y la decisión de llevar adelante eventualmente, algún proceso civil o penal por la presunta infracción a las normas de disposición de los recursos del Estado.

Los informes jurídicos permiten generar un acervo de prácticas consideradas correctas y otras sobre las cuales puede verificarse la necesidad de un control más detallado a efectos de determinar si efectivamente o no se ha producido un daño al Estado.

La razonabilidad en el ejercicio del control gubernamental

El control gubernamental por ser una actividad permanente y de carácter técnico, debe siempre desplegarse cuando se presente objetivamente una situación o supuesto en que se legitime la intervención a efectos de preservar los intereses del Estado. Por tanto, el control gubernamental no puede requerir de un permiso o autorización si es que se detecta un caso de disposición de patrimonio público.

Por tanto, la pauta de actuación o intervención del control gubernamental debe ser consistente, razonable, es decir, fundamentarse en un supuesto de carácter objetivo y no debe depender de un criterio o apreciación subjetivo y contingente como es el arbitrio personal de quien tenga un poder o puesto de dirección o función pública.

Considerando el desenvolvimiento de las variables señaladas, encontramos que en relación a esta hipótesis se ha afectado la coherencia y unidad del Sistema Nacional de Control gubernamental, por lo siguiente:

- Se han establecido dos formas de ejercer el control gubernamental: la acostumbrada, ejercida en cumplimiento de directivas e instrucciones del órgano rector del sistema; y la forma de actuación implementada por el Auditor General del Congreso.
- Se establecen dos ámbitos: un ámbito de control de alcance nacional y un ámbito de control reducido a un solo poder del Estado, generando así una innecesaria división y duplicidad de funcionarios con atribuciones de control gubernamental.
- A consecuencia de lo anterior los criterios y principios que orientan la actuación del Sistema Nacional de Control gubernamental, son dejados de lado en ciertas situaciones en las que se ha mostrado la necesidad de desplegarlos, lo cual evidencia un ejercicio asistemático y alejado de la necesaria coordinación y congruencia que siempre debe existir en el desempeño de sus facultades.
- Además de ello, se ha comprobado que el sentido de las respuestas y las explicaciones formuladas por los entrevistados, es consistente y coherente con el análisis de las variables efectuado, por lo que encontramos que la Hipótesis Específica 1 ha sido comprobada.

De la Hipótesis Específica 2

La variable independiente “El nombramiento por el Congreso de su Auditor General” es analizada a partir de los siguientes indicadores:

El carácter institucional del nombramiento del Auditor General

El nombramiento del Contralor General de la República está rodeado de un proceso público donde los candidatos son sometidos a entrevista y evaluación en razón al carácter de la función que deben desempeñar. Una vez alcanzado el puesto de Contralor General de la República, dicho nombramiento tiene carácter de permanente por el período de tiempo señalado en la Constitución y en la Ley Orgánica.

Es decir, el puesto de quien dirige en órgano rector del Sistema Nacional de Control gubernamental tiene un marcado carácter institucional, permanente, con un nombramiento definitivo y ello le otorga autoridad y legitimidad en su actuación frente a los demás poderes del Estado.

Ahora, en relación al carácter permanente e institucional del nombramiento del Auditor General del Congreso, tenemos que el 30 de Julio del 2018 el entonces presidente del Congreso Daniel Salaverry solicitó al Contralor Nelson Shack que proponer al funcionario que debería ejercer la supervisión de los gastos e inversiones en el ámbito parlamentario.

En respuesta a dicha solicitud, el 2 de agosto del mismo año el contralor general de la República Nelson Shack propuso para el cargo de Auditor General del Congreso a la funcionaria Paula Cecilia Martínez Ramírez. Asimismo, el contralor expresó su posición favorable para que la Contraloría General de la República tuviera reconocida la atribución de designar a todos los jefes de los órganos de control institucional, incluyendo al que debería ejercer funciones en el Congreso. Pero, como es público, en las fechas en que se produjeron las comunicaciones entre el presidente del Parlamento Daniel Salaverry y el contralor Nelson Shack, estaba vigente la ley 30472, que precisamente excluye al Congreso de la fiscalización y supervisión de la Contraloría General de la República.

Los referidos acontecimientos permiten concluir en lo siguiente:

El hecho que el Contralor haya propuesta el nombre del funcionario encargado de realizar el control gubernamental en el Congreso, refleja claramente que el nombramiento del cargo de Auditor General del Congreso no posee un real ni verdadero carácter institucional, ni por tanto tiene garantizada la permanencia o continuidad en dicho rol.

Asimismo, el que el presidente del Parlamento haya pedido al contralor que proponga a un funcionario que ejerza la función de Auditor General del congreso, es

prueba suficiente de la imposibilidad de superar el contexto legal establecido por la ley 30472.

El deseo del Contralor de la República de recuperar la atribución de nombramiento del Auditor General del Congreso permite concluir que el Contralor también ha reconocido que un funcionario ajeno a la Contraloría no puede garantizar el cumplimiento de los fines institucionales, y sobre todo amenaza a la independencia y autonomía de los funcionarios que deben ejercer la labor de control gubernamental en dicho poder del Estado.

Por su parte, la variable dependiente “La eficacia del control gubernamental y la buena administración en sede parlamentaria” es analizada a partir de los siguientes indicadores:

El cumplimiento del deber de emisión de informes previos y control concurrente por parte del Auditor General del Congreso

El mes de Julio de 2018 la mesa directiva del congreso –presidida por el congresista Luis Galarreta- tramitó en el último día de su gestión 70 nombramientos por plazo indeterminado, de excandidatos y militantes de Fuerza Popular y del Partido Aprista, y sustentó dichas contrataciones afirmando que lo aprobado era producto de una "consultoría".

Dichos nombramientos fueron adoptados tras el acuerdo de la Mesa Directiva N° 248-2017-2018, aprobó el cuadro de asignación de personal. En ese entonces la Mesa Directiva del Congreso también estaba conformada por los congresistas Mario Mantilla (Fuerza Popular), Mauricio Mulder (Partido Aprista) y Richard Acuña (APP).

Encontramos que, en el recto ejercicio del control gubernamental, lo que debió ocurrir es lo siguiente:

1. Solicitar un informe a Contraloría General de la república para verificar que la contratación del personal era necesaria para el buen y correcto funcionamiento del Parlamento;
2. Recibir dicho informe y actuar en consonancia con lo que en él se hubiera señalado.
3. A la fecha, se tiene conocimiento que nunca se requirió la intervención de la Contraloría General de la República, y tampoco se solicitó el informe del Auditor General del Congreso. Sin embargo, en tanto era el funcionario nombrado por el Congreso para ejercer la labor de control gubernamental, el Auditor General del Congreso debió actuar de oficio solicitando a la mesa directiva del Congreso la documentación pertinente a efectos de ejercer el control preventivo y concomitante del proceso de contratación de los 70 trabajadores, a efectos de cautelar el buen destino y correcto uso de los recursos públicos.

En modo alguno dicho funcionario podía omitir el ejercicio de una actuación que entraba de lleno en el ámbito de sus funciones de control.

A pesar de haber sido solicitada la información sobre dicho proceso de contratación, el Congreso no ha facilitado la documentación a efectos de verificar el grado de eficacia en el control gubernamental por parte de la instancia creada para ejercerlo.

La actuación del Auditor general del Congreso en las compras y contrataciones de personal objeto de cuestionamientos.

El mes de mayo del 2018 se hizo público que la mesa directiva del Congreso había decidido la adquisición de 60 televisores de 43 pulgadas, 76 frigobares, 59 trituradores de papel, 92 dispensadores eléctricos para agua fría y caliente y 39 deshumecedores de ambiente, destinándose un total de S/. 254, 346 aprox.

La compra de flores para las oficinas alcanzó la suma de S/. 84,000.

Asimismo, el entonces presidente del Congreso Luis Galarreta anunció la compra de iPads para todos los escaños de los congresistas, dispositivos que fueron adquiridos a propuesta del legislador del partido aprista Mauricio Mulder Bedoya.

Interrogado por la prensa respecto a la conveniencia de dichas compras el presidente del congreso respondió:

“Se está viendo los iPads que son para el hemiciclo. ¿Cuánto costará eso? Muchísimo menos que el ahorro de papel que vamos a tener en el tiempo. Lo que va a significar traer a valor presente lo que se gasta en papel de acá al futuro, traerlo a hoy, evidentemente es un gran ahorro que vamos a hacerle al Congreso”

Asimismo, destacó que todas las compras y contrataciones durante su gestión estaban abiertas a la auditoría de la Contraloría. Explícitamente, señaló:

"No está exenta la Contraloría de poder solicitar lo que quiera. Terminada la gestión, el 26 de julio, también se le dirá al contralor que revise todo. No tenemos ningún problema”

Lo que se observa en este caso es lo siguiente:

- La ausencia del informe previo del Auditor General del Congreso, respecto a la conveniencia y necesidad de efectuar las compras anunciadas por el presidente del Congreso.
 - La adquisición de los Ipad tuvo como origen una solicitud de un congresista, solicitud que no fue antecedida por un informe técnico que demostrara la necesidad de dicha adquisición y el impacto de la misma en el desempeño de la labor parlamentaria.
 - Cuando el presidente del Congreso emitió declaraciones sobre el impacto positivo que según él iba a tener la adquisición de los iPad, sin embargo, no mostró el respectivo informe previo del órgano de control del parlamento, que respaldara su versión.
- Asimismo, sus declaraciones confirmaron que no se requirió informe previo alguno

por parte del funcionario que supuestamente está para velar por el buen y correcto uso de los recursos públicos en el Congreso.

- También es evidente que, en conocimiento de la existencia de la ley, el entonces presidente del Congreso reconoció que, sobre el proceso de adquisiciones mencionadas no se había efectuado la labor de control gubernamental, en la medida en que dicho control se realizaría recién cuando Contraloría así lo solicitase, y al término de la gestión parlamentaria.

En suma:

- Se asumió como línea directriz que las compras realizadas únicamente podían ser objeto de control gubernamental a la finalización de la gestión de la mesa directiva.
- En términos prácticos, se reconoció que el control gubernamental en el Congreso requiere del permiso o autorización previa del Congreso para poder ser efectuado.
- A pesar de existir el funcionario supuestamente nombrado por el propio parlamento para efectuar el control sobre las adquisiciones efectuadas por dicho poder del Estado, se comprobó que en la práctica no se le requería para que emita informes previos a las decisiones de compras, ni que realizara evaluaciones durante y al finalizar dichos procesos.

Por consiguiente, podemos asumir como conclusión que el nombramiento del Auditor general por parte del Congreso de la República, además de ser un nombramiento que no tiene el respaldo ni la institucionalidad que el puesto requiere, ha determinado la reducción y limitación de la eficacia del control gubernamental y de la buena administración en sede parlamentaria. El sentido y alcance de esta conclusión ha sido ratificada por las respuestas y explicaciones brindadas por los entrevistados, por lo que la Hipótesis Específica 2 ha sido debidamente comprobada.

VI. CONCLUSIONES

- 6.1. El nombramiento del Auditor General por el Congreso, tanto por su consagración legal como por su actuación, ha lesionado la independencia y autonomía con que se ejerce la función del control gubernativo.
- 6.2. El establecimiento de un régimen especial de control en el Congreso destruye la coherencia y unidad del Sistema Nacional de Control gubernamental, en la medida en que fomenta la emisión de respuestas incoherentes en relación a los actos del Congreso que son objeto de control.
- 6.3. El nombramiento del Auditor general por parte del Congreso de la República, además de ser un nombramiento que no tiene el respaldo ni la institucionalidad que el puesto requiere, ha determinado la reducción y limitación de la eficacia del control gubernamental y la buena administración en sede parlamentaria.

VII. RECOMENDACIONES

- 7.1. Establecer la modificación del artículo 19 de la ley N°30742 -Ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control-, cuya nueva redacción debe ser la siguiente:

“Artículo 19.- Designación y separación del jefe del órgano de Auditoría Interna
La Contraloría General de la República, aplicando el principio de carácter técnico y especializado del control, designa a los jefes de los órganos de control institucional de las entidades sujetas a control.

Dicha designación alcanza a todas las entidades y poderes del Estado, sin que ninguna pueda excluirse. Asimismo, los jefes de los órganos de control institucional y el personal bajo su cargo quedan sujetos a las directivas y directrices emanadas del ente rector del Sistema Nacional de Control gubernamental”

VIII. REFERENCIAS

- Aparicio, R. (2016). El rol de la Contraloría en la lucha contra la corrupción. *Revista de Derecho Administrativo*, (12), 97–115.
- Boza, B. (2014). *Primero el ciudadano. Buenas prácticas en atención al público*. Universidad del Pacífico.
- Chacaltana, J., García-Cobián, E., & Leiva, D. (2010). *Marco conceptual del control gubernamental de los programas sociales*. Contraloría General de la República.
- Chipana, F. (2018). *Buena administración en el marco del control gubernamental* [Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio de Tesis PUCP.
- Contraloría General de la República. (2010). *Marco conceptual del control gubernamental de los programas sociales*. Cooperación alemana al Desarrollo-GTZ.
- Dolorier, J., & Ramírez, L. (2017). *Responsabilidad administrativa disciplinaria y funcional*. Gaceta Jurídica.
- Enciso, N. (10-13 de julio de 2015). *La potestad punitiva de la Contraloría General de Perú como garante del principio a la buena administración pública*. [Resumen de presentación de la conferencia]. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A2E907A31B6108A905257FB5001FD304/\\$FILE/encisord.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A2E907A31B6108A905257FB5001FD304/$FILE/encisord.pdf)
- Escuela Nacional de Administración Pública. (2017). *Guía del participante I. Introducción. Estado valor público*. Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR.

- Flores, J. (1998). El control gubernamental. *Quipucamayoc*, 79-100.
<https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/quipu/article/view/6012/5207>
- García, V. (2014). (4ª Ed.). *Teoría del Estado y Derecho constitucional*. Editorial Adrus.
- García-Cobián, E. (2013). Control gubernamental del gasto público en el Estado constitucional: reflexiones a propósito de la aprobación de las facultades sancionadoras de la Contraloría General en materia de responsabilidad administrativa funcional. *Derecho PUCP*, 71, 443-475.
- Grilli, L. (2008). *El control externo de la actividad financiera del Estado en América Latina: Un estudio comparado de las entidades de fiscalización superior*. [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. Repositorio Institucional UCM.
<https://eprints.ucm.es/id/eprint/8515>
- Guzmán, C. (2017). *El procedimiento administrativo sancionador en el Perú*. Gaceta Jurídica.
- Kresalja, B. & Ochoa, C. (2009). *Derecho constitucional económico*. Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ley 27785. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. (2002, 23 de julio). Congreso de la República del Perú. (*El Peruano*). <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27785.pdf>
- Ley 30742. Ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control. (2018, 28 de marzo). Congreso de la República del Perú. (*El Peruano*). <https://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/LEY30742.pdf>
- Moron, J. (2001). *Nueva Ley del procedimiento administrativo general*. Gaceta Jurídica.

- Nieto, J. (2005). *Gobernabilidad Democrática y Cohesión Social. En: Seminario Regional Andino. La gobernabilidad democrática y el problema del empleo en la subregión andina*. Centro Internacional para la Cultura Democrática.
- Olias, B. (2001). *La nueva gestión pública*. Prentice Hall.
- Ortegón, E. (2012). *Fundamentos de planificación y política pública*. Instituto de Estudios Latinoamericanos y Universidad de Alcalá.
- Programa Apoder. (2011). *Gestión Pública en municipios rurales*. Apoder / Helvetas Swiss Intercooperation.
- Programa Apoder. (2011). *Evaluación de desempeño institucional: Guía para gobiernos subnacionales*. Apoder / Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Quiroga, A. (2013). ¿Quién debe ejercer la función de control gubernamental del Congreso de la República? *Gaceta Constitucional*, 72, 338-347.
- Retamozo, A. (2015). La Contraloría General de la República. En W. Gutiérrez (Dir.), *La Constitución comentada* (pp. 682-691). Gaceta Jurídica.
- Retamozo, A. (2018). *Contrataciones y adquisiciones del Estado y normas de control*. (12va Ed., t.1). Análisis y comentarios. Gaceta Jurídica.
- Rubio, M. (2006). *La interpretación de la constitución según el tribunal constitucional*. PUCP, Fondo Editorial.
- Santy, L. (2013). El control gubernamental y su incidencia en los sujetos de identificación de responsabilidad administrativa y penal. Funcionarios y servidores públicos. *Actualidad Jurídica*, 237, 189-199.
- Sánchez, M. (2013a). *Derecho de la función pública*. (7ª Ed.). Tecnos.
- Sánchez, M. (2013b). *Derecho Administrativo. Parte General*. (9ª Ed.). Tecnos.
- Shah, A. (Ed.). (2007). *Performance Accountability and Combating Corruption*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7080-0>

- Valdivia, E. (2010). *Manual del Sistema Nacional de Control y Auditoría gubernamental*. Pacífico Editores.
- Yataco, J. (2015). Naturaleza de los informes de control de la Contraloría General de la República. *Actualidad Penal*, (7). <https://actualidadpenal.pe/revista-digital/edicion/actualidad-penal-7/naturaleza-de-los-informes-de-control-de-la-contraloria-general-de-la-republica>

IX. ANEXOS

Anexo A: Matriz de Consistencia

PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	DISEÑO METODOLÓGICO
Problema Principal ¿De qué manera el nombramiento del Auditor General por el Congreso incide en la independencia y autonomía en el ejercicio de la función de control gubernativo? Problemas Específicos 1.- ¿Cuáles son los efectos que genera el establecimiento de un régimen especial de control en el Congreso, en la	Objetivo general Determinar los efectos que el nombramiento del Auditor General por el Congreso genera en la independencia y autonomía en el ejercicio de la función de control gubernativo Objetivos Específicos 1.- Establecer los efectos que genera el establecimiento de un régimen especial de control en el	Hipótesis General El nombramiento del Auditor General por el Congreso afecta la independencia y autonomía en el ejercicio de la función de control gubernativo Hipótesis Específicas 1.- El establecimiento de un régimen especial de control en el Congreso destruye la coherencia y unidad del Sistema Nacional de Control gubernamental.	De la Hipótesis General V.I. (X): El nombramiento del Auditor General por el Congreso V.D. (Y1): La independencia en ejercicio de la función de control gubernativo V.D. (Y2): La autonomía en ejercicio de la función de control gubernativo De la Hipótesis Específica 1 V.I. (X): El establecimiento de un régimen especial de control en el Congreso V.D. (Y): La coherencia y unidad del Sistema Nacional de Control gubernamental	Enfoque El enfoque de la investigación es cualitativo. Alcance La investigación tiene un alcance descriptivo-explicativo, dado que se trata de analizar la forma como actúa el Auditor General del Congreso en el ámbito del control gubernamental. Diseño de investigación Nuestra investigación corresponde a un diseño no experimental, dado que no requiere de la manipulación de alguna variable. Asimismo, se encuentra estructurada como

coherencia y unidad del Sistema de Control gubernamental? 2.- ¿De qué manera el nombramiento por parte del Congreso de su Auditor General incide en la eficacia del control gubernamental y en la buena administración en la sede parlamentaria?	Congreso, en la coherencia y unidad del Sistema de Control gubernamental. 2.- Determinar el impacto que genera el nombramiento por parte del Congreso de su Auditor General, en la eficacia del control gubernamental y en la buena administración en la sede parlamentaria.	2.- El nombramiento por el Congreso de su Auditor General afecta la eficacia del control gubernamental y la buena administración en sede parlamentaria.	De la Hipótesis específica 2 V.I. (X): El nombramiento por parte del Congreso de su Auditor General V.D. (Y1): La eficacia del control gubernamental V.D. (Y2): La buena administración en la sede parlamentaria.	una investigación por Objetivos. Población y Muestra La muestra tiene carácter no probabilística y la componen aquellos casos en los que el Auditor General del Congreso no ejerció las atribuciones y competencias específicas a su rol de supervisor de la gestión gubernativa, así como de aquellos casos similares en los que el Contralor General de la República ha intervenido en ejercicio de sus facultades constitucionales y ha requerido al Congreso para que presente el sustento de las adquisiciones.
---	---	---	--	--

Anexo B: Encuesta



Universidad Nacional
Federico Villarreal

VRIN | VICERRECTORADO
DE INVESTIGACIÓN

ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO
LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL NOMBRAMIENTO DEL AUDITOR
GENERAL PARA EFECTUAR EL CONTROL GUBERNATIVO SOBRE EL
CONGRESO DE LA REPUBLICA (2016-2018).

ENTREVISTADO:.....

CARGO:.....

La presente investigación tiene como finalidad conocer su opinión acerca de la Inconstitucionalidad del Nombramiento del Auditor General para efectuar el Control Gubernativo sobre el Congreso de la República. La Constitución Política, establece que el Sistema Nacional de Control, encabezado por la Contraloría General, es responsable de designar a los jefes de los Órganos de Control Institucional de todas las dependencias públicas. No obstante, mediante la aprobación de la Ley 30742, Art. 19, el Congreso de la República se ha atribuido la facultad de nombrar a su propio Auditor General del Congreso, evidenciándose la inconstitucionalidad e ilegalidad de dicho dispositivo.

1. Que el Auditor General encargado de supervisar las compras y contratos del Congreso sea nombrado por el propio Congreso ¿Considera usted que afecta la autonomía en el ejercicio de la función del Control Gubernativo? Si lo cree conveniente, explique brevemente su opinión.

() SI

() NO

-
-
2. Si la Constitución Política establece en el Artículo 82 que la Contraloría General de la República es el ente autónomo y superior del Sistema Nacional de Control ¿Considera

usted, compatible con la Constitución que el Congreso Nombre al Auditor encargado de Supervisar las compras y contratos que realiza? Si lo cree conveniente, explique brevemente su opinión.

() SI () NO

3. ¿Considera usted que de acuerdo a la Constitución y a su respectiva Ley Orgánica, la participación del Congreso estaría afectando el principio democrático de separación y equilibrio de poderes en relación con la razón de ser del Sistema Nacional de Control.

() SI () NO

4. ¿Considera usted, compatible con la Constitución que el Congreso establezca un régimen especial de control separado del Sistema Nacional de Control Gubernamental? Si lo cree conveniente, explique brevemente su opinión.

() SI () NO

5. ¿Considera usted que el establecimiento de un régimen especial de control en el Congreso es una medida que preserva o debilita la coherencia y la unidad del Sistema Nacional de Control Gubernamental? Si lo cree conveniente, explique brevemente su opinión.

() PRESERVA () DEBILITA

6. El nombramiento por el Congreso de su Auditor General ¿Considera usted, que incide de forma positiva o negativa en la eficacia del Control Gubernamental en el Congreso?

Si lo cree conveniente, explique brevemente su opinión.

() POSITIVA () NEGATIVA

7. El nombramiento por el Congreso de su Auditor General ¿Considera usted que es una medida que favorece la buena administración en sede parlamentaria? Si lo cree conveniente, explique brevemente su opinión.

() SI () NO

8. ¿Considera usted, que el no emitir informes, ni entregar información sobre las adquisiciones por parte del auditor General del Congreso, afecta la eficacia y la buena administración del Control Gubernamental en el Congreso? Si lo cree conveniente, explique brevemente su opinión.

() SI () NO

Anexo C: Informe del Congreso de la República

OFICINA DE AUDITORIA INTERNA **MEMORANDUM N° 069-2021-OAI/CR**

A : Señor Yon Pérez Paredes
Oficial Mayo del Congreso de la República

Asunto : Requerimiento sobre inconstitucionalidad del nombramiento de Auditor general en el Congreso de la República.

Referencia : Carta 001V-2021-SA-UEPG-UNFV del 2 de febrero de 2021

Fecha : Lima, 22 de abril de 2021.

Me dirijo a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual el representante de la Escuela Universitaria de Posgrado de la Universidad Nacional Federico Villareal se dirigen a la suscrita, presentando a la señora Haydée Rosario Sánchez Espíritu, egresada de la Maestría en Derecho Constitucional, comunicando que tienen a su cargo el trabajo de investigación titulado “La Inconstitucionalidad del Nombramiento del Auditor General para efectuar el control gubernativo sobre el Congreso de la República”, solicitando se le brinde las facilidades para el avance y desarrollo de su trabajo; además de solicitar se proporcione las investigaciones de adquisiciones de televisores, frigobares, iPads, canastas navideñas y entre otros, adquiridos por el Congreso de la República durante el período 2016 al 2018. No obstante, dicho requerimiento adolecía de falta de dirección de la solicitante, lo cual ha impedido darle respuesta.

Dicho requerimiento fue reiterado directamente por la señora Haydée Rosario Sánchez Espíritu, a través de las comunicaciones del 18 de marzo y 14 de abril de 2021, invocando en estos últimos pedidos el Texto Único Ordenado de la Ley N°27806- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin embargo, ninguno de los requerimientos cumplía con el requisito esencia de indicar la dirección y/o medio de comunicación para remitir la información solicitada.

Sin perjuicio de lo señalado, en cuanto a los resultados de las investigaciones sobre las adquisiciones solicitadas, precisamos que la Oficina de Auditoría Interna del Congreso de la República ha emitido los Informes N°s 055-2017-2-3346, 094-2017-32-3346, 002 y 007-2019-2-3346 cuyas copias adjunto en medio magnético (CD), asimismo, la Contraloría General de la República ha emitido la hoja informativa N° 003-2018-CG/PEL del 22 de junio de 2018, debiendo señalar que a través del portal web de la Contraloría General, se accede a los informes de control emitidos a través de la dirección electrónica <https://appbp.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Avanzando.html>.

De otro lado, cabe precisar que la Oficina de Auditoría Interna del Congreso de la República realiza el control gubernamental sobre la gestión de las dependencias que conforman el Servicio Parlamentario, de conformidad con lo establecido en el Artículo 39 del Reglamento del Congreso de la República y artículo 6° de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, siendo que no ejecuta “control gubernativo” señalado en la precitada solicitud.

Atentamente,



.....
PAULA CECILIA MARTÍNEZ RAMÍREZ
Auditora General
CONGRESO DE LA REPUBLICA

www.congreso.gob.pe
Ru 620902

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n -Lima-Perú
Central telefónica: 311-7777