

**UNIVERSIDAD PRIVADA ANTENOR ORREGO  
ESCUELA DE POSTGRADO DE DERECHO**



**LA INCLUSIÓN DE OBSERVACIONES CON PRESUNTA  
RESPONSABILIDAD PENAL EN EL INFORME DE AUDITORÍA  
DE CUMPLIMIENTO Y EL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD EN EL  
CONTROL GUBERNAMENTAL**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRA  
EN DERECHO PENAL**

**AUTOR: Br. MARÍA DE FÁTIMA LOURDES DEL PILAR MENDOZA  
CARRANZA**

**ASESOR: DR. HENRY ARMANDO CARBAJAL SÁNCHEZ**

**Trujillo – Perú**

**2016**

## DEDICATORIA

A Dios porque en todo momento está conmigo ayudándome, iluminando mi camino y por ser quien guía el destino de mi vida.

Con mucho cariño a mis padres Nora y Humberto por haberme forjado como la persona que soy en la actualidad, muchos de mis logros se los debo a ellos entre los que se incluye este, por sus consejos, respaldo y motivación para alcanzar mis anhelos.

A Joaquín, Mateo y Liliana, quienes son fuente de mis alegrías y mi principal motivación.

## **AGRADECIMIENTO**

A mis familiares, de quienes siempre recibí apoyo y consejos, y a todas las personas que me apoyaron en la presentación de este documento.

# **PRESENTACIÓN**

Señores Miembros del Jurado:

Conforme al Reglamento de la Escuela de Postgrado de la Universidad Privada Antenor Orrego, someto a vuestra consideración el presente trabajo de investigación titulado: **“LA INCLUSIÓN DE OBSERVACIONES CON PRESUNTA RESPONSABILIDAD PENAL EN EL INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO Y EL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD EN EL CONTROL GUBERNAMENTAL”**, con el objetivo de obtener el grado académico de Maestra en Derecho, con mención en Derecho Penal, el cual ha sido realizada de manera consciente y esforzada, esperando reúna los requisitos y formalidades que se exigen.

.....  
**BR. MARÍA DE FÁTIMA LOURDES DEL PILAR MENDOZA CARRANZA**

## RESUMEN

La Tesis denominada “La inclusión de observaciones con presunta responsabilidad penal en el Informe de Auditoría de Cumplimiento y el Principio de Oportunidad en el Control Gubernamental”, responde a la necesidad de reflexionar y debatir el sinceramiento de la oportunidad en que se sustenta el ejercicio del Control Gubernamental, con especial énfasis en el análisis de la actual normativa que retardaría el inicio de la investigaciones a nivel de Ministerio Público respecto de los hechos evidenciados por los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control con connotación penal contenidas en las ahora denominadas desviaciones de cumplimiento que debidamente acreditadas y no superadas por los involucrados, persiste su identificación, con la finalidad de proponer las eventuales modificaciones legislativas, en procura de coadyuvar en la correcta administración y protección de los recursos públicos, situación que será respaldada con entrevistas de Fiscales Anticorrupción.

En este sentido, la formulación de nuestro problema fue el siguiente: ¿De qué manera; la inclusión de observaciones de connotación penal en el Informe de auditoría de cumplimiento, en vez de ser remitidas directamente al Ministerio Público para que disponga la investigación de los hechos evidenciados, atentaría contra el principio de oportunidad que rige el ejercicio del control gubernamental?, para lo cual proponemos la siguiente hipótesis: Siendo que las observaciones de connotación penal, incluidas en el Informe de auditoría de cumplimiento, contienen los hechos previamente evidenciados y no desvirtuados; y que dicho informe debe continuar con etapas de elaboración, aprobación y remisión que no altera lo evidenciado, para después ser presentado al Ministerio Público y disponga su investigación, atentaría contra el principio de oportunidad que rige el ejercicio del control gubernamental.

## **ABSTRACT**

The thesis called "The inclusion of observations with alleged criminal responsibility in the Audit Report Compliance and Principle of Opportunity in the Government Control", responds to the need to reflect and debate the sincerity of the opportunity that underpins the exercise of Government Control, with special emphasis on the analysis of current legislation that would delay the start of investigations at the level of Public Prosecutions on the facts evidenced by the conformantes bodies of the National Control System with criminal connotation contained in the now called deviations compliance duly accredited and not overcome by those involved, persists identification, in order to propose possible legislative changes, seeking to assist in the proper administration and protection of public resources, a situation that will be supported with interviews anticorruption prosecutors.

In this sense, the formulation of our problem was: How; including observations of penal connotation in the compliance audit report, instead of being sent directly to the Attorney General to order an investigation of the facts evidenced, against the principle of opportunity governing the exercise of governmental control ?, for which we propose the following hypothesis: Since the observations criminal connotation, included in the compliance audit report, containing the previously evidenced facts and not misleading; and that the report should continue stages of development, approval and referral does not alter evidenced, later to be presented to the Public Ministry and arrange for its investigation against the principle of opportunity governing the exercise of governmental control.

## TABLA DE CONTENIDOS

### PÁGINAS PRELIMINARES

1. PORTADA O CARATULA .....	I
2. CONTRAPORTADA O CONTRACARATULA .....	II
3. DEDICATORIA.....	III
4. AGRADECIMIENTO.....	IV
5. PRESENTACIÓN .....	V
6. RESUMEN .....	VI
7. ABSTRACT .....	VII
8. TABLA DE CONTENIDOS .....	VIII

### CAPITULO I

#### EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1. REALIDAD PROBLEMÁTICA .....	2
2. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	6
3. JUSTIFICACIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA.....	8
4. ENUNCIADO DEL PROBLEMA.....	9
5. HIPÓTESIS .....	9
6. OBJETIVOS .....	9
7. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	10
8. MÉTODOS, TÉCNICAS, INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN.....	11
9. DISEÑO DE CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS .....	14
10. TÁCTICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN .....	15
11. DISEÑO DE PROCESAMIENTO .....	15
12. PRESENTACIÓN DE DATOS.....	16
13. JUSTIFICACIÓN .....	16

**CAPITULO II**  
**MARCO TEÓRICO**

**SUB CAPITULO I**

**EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL**

1. LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	19
1.1 INTRODUCCIÓN.....	19
1.2 DEFINICIÓN.....	21
1.3 GESTIÓN ESTRATÉGICA.....	23
1.4 ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS.....	25
1.5 CREACIÓN.....	31
1.6 ÓRGANOS CONFORMANTES.....	33

**SUB CAPITULO II**

**EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y EL CONTROL GUBERNAMENTAL**

1.1 EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL.....	35
1.2 EL SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL. ....	35
1.3 EL CONTROL GUBERNAMENTAL. ....	36
1.4 MARCO JURIDICO. ....	39
1.5 ALCANCES.....	43
1.6 PRINCIPIOS.....	44
1.7 REGULACIÓN EN NUESTRA LEGISLACIÓN.....	47
1.8 EL CONTROL GUBERNAMENTAL Y LOS SERVICIOS DE CONTROL A LA LUZ DE LA ACTUAL LEGISLACIÓN EN MATERIA DE CONTROL GUBERNAMENTAL. ....	49
1.9 AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO.....	52

**SUB CAPITULO III**  
**LOS RECURSOS PÚBLICOS**

1. EVOLUCION HISTORICA.....	56
2. CLASIFICACIÓN.....	58
3. NATURALEZA JURÍDICA. ....	60
4. DEFINICIÓN. ....	63
5. ALCANCES. ....	64
6. IMPORTANCIA. ....	65
7. REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993. ....	66
8. REGULACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	68

**SUB CAPITULO IV**  
**EL MINISTERIO PÚBLICO**

1. ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA EDAD ANTIGUA. ....	80
2. ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL PERÚ.....	83
3. EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL.....	86
4. SIGNIFICADO DE LA INSIGNIA DEL MINISTERIO PÚBLICO.....	87
5. ACTUACION DE PARTE Y DE OFICIO. ....	88
6. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO .....	89

**CAPÍTULO III**

PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	92
CONCLUSIONES.....	96
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	98

## **CAPITULO I**

### **EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

*1. REALIDAD PROBLEMÁTICA; 2. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN; 3. JUSTIFICACIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA; 4. ENUNCIADO DEL PROBLEMA; 5. HIPÓTESIS; 6. OBJETIVOS; 7. TIPO DE INVESTIGACIÓN; 8. MÉTODOS, TÉCNICAS, INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN; 9. DISEÑO DE CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS; 10. TÁCTICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN; 11. DISEÑO DE PROCESAMIENTO; 12. PRESENTACIÓN DE DATOS; 13. JUSTIFICACIÓN*

## **CAPITULO I**

### **EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

#### **1. REALIDAD PROBLEMÁTICA:**

La Constitución Política del Perú en su artículo 82 establece que “La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada en Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control”.

El artículo 16 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República establece que *“La Contraloría es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, que tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos así como contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social”*.

El artículo 6 del mismo dispositivo legislativo, establece que *“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 el cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gestión y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes”*; es en atención a dicho dispositivo legal y a la atribución normativa del Ente rector del Sistema Nacional de Control dispuesta en su artículo 14, que el pasado 12 de mayo de 2014 con Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG se aprobó las “Norma Generales de Control Gubernamental”, esto es; un marco normativo sostenible, que afiance la calidad y oportunidad tanto de sus auditorías como de las actuaciones de carácter previo, simultáneo y demás actividades vinculadas a la competencia legal del Sistema Nacional de Control; otorgándole predictibilidad, claridad y autonomía a la actuación de sus órganos y personal conformante.

Actualmente; es a través de “Servicios” que se ejerce el control gubernamental, considerándose entre estos a los Servicios de control y Servicios relacionados; por los primeros es de entender al conjunto de procesos cuyos productos tienen como propósito dar una respuesta satisfactoria a las necesidades de control gubernamental que corresponde atender a los órganos del Sistema que a su vez pueden ser: Servicios de control previo, Servicios de control simultaneo y Servicios de control posterior; en tanto los segundos son aquellos que están vinculados a

los procesos de carácter técnico y especializado derivado de atribuciones o encargos legales, que generan productos distintos a los servicios de control previo, simultaneo y posterior; y que son llevados a cabo por los órganos del Sistema con el propósito de coadyuvar al desarrollo del control gubernamental. Es con respecto a los primeros servicios, que versa nuestra investigación y específicamente con respecto a la Auditoría de cumplimiento comprendida dentro del último servicio de control mencionado.

El 22 de octubre de 2014, con Resolución de Contraloría N° 473-2014-CG se aprobó la Directiva N° 007-2014-CG/GCSII denominada “Auditoría de Cumplimiento” y el “Manual de Auditoría de Cumplimiento”; siendo tal auditoría un tipo de servicio de control posterior consistente en el examen que tiene como propósito determinar la observación de la normativa aplicable, disposiciones internas y las estipulaciones contractuales establecidas en la prestación del servicio público, uso y gestión de los recursos del Estado.

Dicha auditoría, comprende las etapas de Planificación, Ejecución y Elaboración del informe; siendo que culminada la segunda, que incluye la identificación de “desviaciones de cumplimiento” o presuntas irregularidades con connotación administrativa funcional, penal o civil debidamente fundamentadas en conclusiones del auditor y la evaluación de los comentarios de los auditados que no la desvirtúan, que se dispone proseguir con la etapa de Elaboración del Informe; que comprende a su vez: *Elaboración del informe de auditoría y Aprobación y remisión del informe*; que consideramos pertinente revelar y cuestionar; específicamente con relación a la secuencia de las desviaciones con connotación

penal, de continuar bajo la esfera de las labores de auditoria orientadas a ser reveladas en un informe que recogerá lo escrupulosa, objetiva, sustentada e imparcialmente evidenciado en dicha desviación, posponiendo la actuación y participación del titular del ejercicio de la acción penal, que en uso y ejercicio de sus funciones y atribuciones constitucionales y legales puede disponer la actuación de diligencias para su investigación en su sede; pues continuarse para al fin ser revelado en un informe que a su vez está sujeto a un proceso con más de un nivel aprobación y en el que por cierto, además se repetirá la desviación aunado acompañado de una “fundamentación jurídica” o adecuación de los hechos al presunto tipo penal, consideramos que contraviene el principio de “Oportunidad” que regula el ejercicio del control gubernamental, regulado en el literal i) del artículo 9 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, por el que las acciones de control deben de llevarse a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, debiendo de hacerse extensivo a la presentación de los resultados de los servicios de control, a efecto de hacer oportuno también el inicio de las investigaciones a nivel fiscal, procurando que por factores exógenos, como demora en la elaboración del informe por otros contenidos del mismo, se retarde el inicio oportuno de tales investigaciones, con el riesgo potencial de prescripción de la acción penal; ello en concordancia a que los auditores deben comunicar los resultados del trabajo oportunamente.

Si bien el último párrafo del numeral 7.1.3.2 de la Directiva N° 007-2014-CG/GCSII aprobada con Resolución de Contraloría N° 473-2014-CG, prevé que

excepcionalmente, y justamente con el propósito de adoptar oportunamente las acciones pertinentes para implementar las recomendaciones que lo amerite, o para atender solicitudes de organismos autónomos, previa autorización puede elaborarse carpetas de control o informes de auditoría que contengan los resultados obtenidos previamente a la culminación de la auditoría, advirtiéndose con ello un intento para que oportunamente se inicie las acciones, pero como se reitera de manera excepcional; consideramos que ello no debe ser tal, sino la regla, máximo si la propuesta es la remisión de lo evidenciado preparado y sustentado en “un programa escrito de las pruebas a realizar, como evidencia de la ejecución del trabajo, una vez concluido”.

Para el Autor Fidel Rojas, lo antes promoverá la investigación y eventual sanción de los delitos contra la administración pública, que como cuerpo temático, no ha gozado en nuestro país de un tratamiento analítico-jurídico observándose tan sólo exploraciones exegéticas superficiales y/o más o menos aceptables comentarios en el contexto del discurso hermenéutico”.

## **2. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN:**

**Campos Guevara Cesar Enrique (2003)**, en su tesis denominada: Los procesos de control interno en el departamento de ejecución presupuestal de una institución del Estado, presentada en la Universidad Autónoma de México para optar el Grado académico de Magíster en Contabilidad con mención en Auditoría Superior; concluye que es relevante implantar, evaluar y retroalimentar el control para que facilite en forma adecuada la ejecución presupuestal de las instituciones del Estado.

Las acciones de control son las herramientas de control para evaluar la ejecución presupuestal y luego recomendar las mejores pautas.

**Liñán Salinas, Elcida Herlinda (2004)** en la tesis denominada: Las acciones de control para el desarrollo de una auditoría integral de una Universidad Pública, presentada en la Universidad Nacional Federico Villareal para optar el grado de Maestra en auditoría contable y financiera; concluye que las acciones, programas, procedimientos y técnicas de control para determinar la eficiencia, economía y efectividad en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros facilitarán la realización de una auditoría integral en una Universidad Pública.

**Romero García, Adrián (2004)**, en la tesis denominada: Deficiencias de control interno en el proceso de gestión institucional, presentada para optar el Grado de Maestro en administración en la Universidad Nacional Federico Villarreal; concluye que los problemas que tiene el control interno previo, concurrente y posterior; no que facilita el proceso de gestión de las instituciones.

**Hernández Celis, Domingo (2005)**, en su trabajo de investigación denominado: El órgano de control institucional de las direcciones regionales de educación y el apoyo efectivo a la contraloría en la lucha contra la corrupción.

Presentado en la Dirección Regional de Lima Metropolitana; concluye que es relevante la labor que realiza el órgano de control institucional en el logro de las metas, objetivos y misión de la entidad y especialmente porque es un elemento para

prevenir, detectar y llevar a cabo la lucha frontal contra la corrupción de autoridades, funcionarios y trabajadores.

**Padilla Ventó, Patricia (2009)**, en la tesis denominada: El control interno en la efectividad del proceso de ejecución presupuestal. Presentado en la Universidad Nacional Federico Villarreal para optar el Grado de Maestro en Auditoría Contable y Financiera; concluye que el sistema de control interno mediante las acciones de control puede determinar si el proceso de ejecución se está llevando a cabo como corresponde y sobre esa base recomienda la retroalimentación correspondiente.

**Hernández (2008)** Control eficaz y Gerenciamiento corporativo aplicado a los Gobiernos Locales. En este trabajo el autor menciona la falta de eficiencia economía y efectividad de los gobiernos locales en el cumplimiento de su misión institucional por lo que propone un modelo de control que facilite el gerenciamiento corporativo de los gobiernos locales, lo que permitirá finalmente tener los servicios que exige la comunidad.

### **3. JUSTIFICACIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA.**

Consideramos que, el cuestionamiento a la normativa que regula la auditoría de cumplimiento, estableciendo que las desviaciones de cumplimiento no desvirtuadas, con los comentarios de los auditados, con indicios suficientes y razonables de connotación penal en el proceso de auditoría, deben de ser incluidas en el informe de auditoría como observaciones; el mismo que debe seguir una secuencia de actos posteriores a su aprobación y remisión para finalmente implementar sus recomendaciones, esto es; su presentación a través de una denuncia en el

Ministerio Público, y su propuesta de remisión ante dicho órgano autónomo para inició de las diligencias de investigación redundará en beneficio del ejercicio del control gubernamental, pero de manera más eficiente y oportuna.

#### **4. ENUNCIADO DEL PROBLEMA:**

¿De qué manera; la inclusión de observaciones de connotación penal en el Informe de auditoría de cumplimiento, en vez de ser remitidas directamente al Ministerio Público para que disponga la investigación de los hechos evidenciados, atentaría contra el principio de oportunidad que rige el ejercicio del control gubernamental?

#### **5. HIPÓTESIS:**

Siendo que las observaciones de connotación penal, incluidas en el Informe de auditoría de cumplimiento, contienen los hechos previamente evidenciados y no desvirtuados; y que dicho informe debe continuar con etapas de elaboración, aprobación y remisión que no altera lo evidenciado, para después ser presentado al Ministerio Público y disponga su investigación, atentaría contra el principio de oportunidad que rige el ejercicio del control gubernamental.

#### **6. OBJETIVOS:**

##### **a) General:**

Determinar si la inclusión de observaciones de connotación penal en el Informe de auditoría de cumplimiento, en vez de ser remitidas directamente al Ministerio Público para que disponga la investigación de los hechos evidenciados, vulnera el principio de oportunidad que rige el ejercicio del control gubernamental.

## **b) Específicos:**

1. Determinar si en la auditoría de cumplimiento, con la remisión directa de las observaciones al Ministerio Público en vez de ser incluidas en el informe final se coadyuva a la gestión, el control público, la lucha contra la corrupción y la transparencia que garantiza el control gubernamental.

2. Determinar si la inclusión de observaciones de connotación penal en el Informe de auditoría de cumplimiento, logra o no que el Sistema Nacional de Control esté a la altura de las exigencias de competitividad, calidad, eficiencia y probidad que requiere un Estado eficiente.

3. Analizar la pertinencia de proponer una modificación a la Directiva que regula la Auditoría de cumplimiento, en lo que respecta al trámite que se le brinda a las observaciones en el informe de auditoría de cumplimiento en concordancia con el principio de oportunidad que rige el ejercicio del control gubernamental.

## **7. TIPO DE INVESTIGACIÓN**

### **7.1 POR SU FINALIDAD**

La presente investigación es APLICADA, pues tiene como objetivo mejorar el conocimiento per se, más que general resultados que beneficien a la sociedad en el futuro inmediato.

### **7.2 POR SU PROFUNDIDAD**

La presente investigación es DESCRIPTIVA-EXPLICATIVA.

Es DESCRIPTIVA pues este tipo de investigación busca únicamente describir situaciones o acontecimientos. Para la presente investigación se busca

describir el tratamiento actual que viene teniendo la institucional del Proceso Penal Inmediato y su confrontación con las garantías constitucionales a la Tutela Jurisdiccional Efectiva y a la Defensa.

Es descriptiva, por cuanto tiene como objetivo central la descripción de fenómenos, empleando métodos descriptivos

Es EXPLICATIVA, por cuanto es aquella que se efectúa sobre un tema u objeto desconocido o poco estudiado, por lo que sus resultados constituyen una visión aproximada de dicho objeto.

## **8. MÉTODOS, TÉCNICAS, INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN.**

### **8.1 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN**

Método es el conjunto de procedimientos que permiten abordar los problemas de investigación con el fin de lograr objetivos trazados. Los métodos empleados en la presente investigación fueron:

#### **8.1.1 MÉTODO CIENTIFICO**

La presente investigación ha sido desarrollada a través del método científico, comprendiéndose a éste como el conjunto de procedimientos destinados a verificar o refutar proposiciones referentes a hechos o estructuras de la naturaleza.

#### **8.1.2 MÉTODOS LÓGICOS.**

##### **8.1.2.1 MÉTODO ANALÍTICO – SINTÉTICO.**

Método utilizado en la presente investigación, al momento del procesamiento de la información recopilada a través de una variada

documentación, en la primera etapa del proyecto, la que seleccionada, se especializó, determinó y precisó los puntos primordiales, teniendo a lo largo del proceso la hipótesis a comprobar; de igual manera se utilizó para analizar los resultados obtenidos en la investigación, y a su vez, al momento de elaborar los resultados, conclusiones, recomendaciones y resumen del presente trabajo de investigación.

A través del cual en la investigación se efectuó con un criterio pormenorizado y acucioso la obtención de toda la información requerida para enriquecer el marco teórico, permitiendo estudiar los antecedentes y la ejecución de la Auditoría de cumplimiento y el Control gubernamental.

#### **8.1.2.2 MÉTODO HISTÓRICO.**

Método utilizado al momento de realizar la búsqueda de antecedentes relacionados al tema de investigación, básicamente en trabajos de investigación previos que guarden relación con el tema.

Permitirá conocer e identificar los antecedentes de la institución jurídica de la Auditoría de Cumplimiento y el Control gubernamental.

#### **8.1.2.3 MÉTODO INDUCTIVO – DEDUCTIVO.**

Método usado en la recolección de información, así como en la elaboración del marco teórico al establecerse las categorías jurídicas desde lo general a lo particular.

De igual modo, el método fue empleado en la elaboración de las conclusiones, para determinar de manera más precisa los resultados de todo el proceso de investigación.

### **8.1.3. MÉTODOS JURÍDICOS.**

#### **8.1.3.1 MÉTODO DOCTRINARIO.**

Método empleado para seleccionar información con bases doctrinarias, seleccionando y extrayendo las diferentes posiciones y corrientes relacionadas al tema investigado, tanto de autores nacionales como extranjeros.

#### **8.1.3.2 MÉTODO INTERPRETATIVO.**

Método empleado para lograr procesar, analizar y explicar lo prescrito por las normas penales, relacionados al tema materia de investigación.

### **8.2 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS.**

#### **8.2.1 ANÁLISIS DE DOCUMENTOS.**

Técnica empleada para el análisis doctrinario de los diferentes libros doctrinarios relevantes sobre el tema materia de investigación, así como el análisis de la doctrina comparada, las que están relacionadas con el tema de investigación.

Permitió obtener y seleccionar los documentos necesarios en la investigación, recurriendo a la doctrina nacional y comparada

#### **8.2.2 OBSERVACIÓN.**

Técnica empleada para observar atentamente el fenómeno, hecho o caso, tomar información y registrarla para su posterior análisis.

Permitió advertir los datos e incidencias de los asuntos propios de la investigación, permitiendo un acceso directo a los hechos que suceden en la realidad.

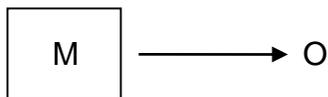
### **8.2.3 ENTREVISTA.**

Técnica que será utilizada para obtener la información proporcionada por personas especializadas en la materia, Fiscales Anticorrupción. En ésta técnica se utilizará el instrumento del dialogo, con ayuda de un cuestionario con base de preguntas.

## **9. DISEÑO DE CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS.**

En la presente investigación se empleó el diseño descriptivo simple, donde **M** representa una muestra en el cual se va a realizar el estudio y **O** representa la información relevante o de interés que recogemos de la mencionada muestra, debido a que se describe la variable, la detalla desarrollando aspectos conceptuales de las mismas, ello con la finalidad de describir los resultados de la presente investigación. En relación y función de su naturaleza, nuestro de trabajo no busca controlar la variable sino, obtener información para resolver un problema previamente determinado.

Se puede esquematizar de la siguiente manera:



Dónde:

M = Muestra.

O = Información.

## 10. TÁCTICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.

Con la finalidad de recabar la información necesaria para el desarrollo de la investigación, se realizó las siguientes tácticas:

**Primer paso:** Se recurrió a las principales bibliotecas de la ciudad, como como la biblioteca central de la Universidad Privada Antenor Orrego, de la Universidad Nacional de Trujillo a fin de recabar la información materializada, comprendida por libros, artículos en la mayor cantidad posible sobre el tema materia de investigación, una vez localizada la información se procedió a su reproducción en copia fotostática.

**Segundo paso:** Contando con la información bibliográfica obtenida, procedí a construir los instrumentos.

**Tercer paso:** Aplique las técnicas e instrumentos que permitieron obtener los resultados a fin de realizar la contrastación y comprobación de la hipótesis.

## 11. DISEÑO DE PROCESAMIENTO.

Respecto al procesamiento de los datos recabados en la investigación, procedimos de la manera siguiente:

Recogida la información acopiada, resultante de aplicar las técnicas de investigación a las unidades de análisis, definidas por el tamaño de la muestra, se procedió a ordenarlas empleando carpetas, las que permitieron desarrollar la tesis de manera organizada. Para luego depurar la información, empleando criterios selectivos que se reflejan en la presente investigación.

## 12. PRESENTACIÓN DE DATOS.

La presentación de la información recabada en el transcurso de la investigación, se revelan y presentan en 3 Capítulos, los mismos que forman parte de la tesis y son los siguientes:

**Capítulo I:** Conteniendo la Realidad problemática, Antecedentes del problema de investigación, Justificación de la Realidad Problemática, Enunciado del problema, Hipótesis, Objetivos, Tipo de investigación, Métodos, Técnicas, Instrumentos de investigación, Diseño de contrastación de la hipótesis, Tácticas de recolección de información, Diseño de procesamiento, Presentación de datos, Justificación

**Capítulo II:** Marco Teórico: El sistema nacional de control, La Contraloría General de La República, Gestión Estratégicas, Órganos conformantes.

**Capítulo III:** Resultados y Discusión.

## 13. JUSTIFICACIÓN

Desde el punto de vista jurídico, se justifica la presente investigación, ya que se plantea generar como reflexión y debate casuístico el sinceramiento de la oportunidad en que se sustenta el ejercicio del Control Gubernamental, con especial énfasis en el análisis de la actual normativa que retardaría el inicio de la investigaciones a nivel de Ministerio Público respecto de los hechos evidenciados por los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control con connotación penal contenidas en las ahora denominadas desviaciones de cumplimiento que debidamente acreditadas y no superadas por los involucrados, persiste su identificación, con la finalidad de proponer las eventuales modificaciones legislativas, en procura de coadyuvar en la correcta administración y protección de los recursos públicos, situación que será respaldada con entrevistas de Fiscales Anticorrupción.

***CAPÍTULO II***  
***MARCO TEÓRICO***

## **SUB CAPITULO I**

### **EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL**

*1. LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: 1.1 INTRODUCCIÓN, 1.2 DEFINICIÓN, 1.3 GESTIÓN ESTRATEGICA, 1.4 ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS, 1.5 CREACIÓN, 1.6 ÓRGANOS CONFORMANTES.*

## **SUB CAPITULO I**

### **EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL**

#### **1. LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

##### **1.1 INTRODUCCIÓN.**

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

De acuerdo con la Ley del Sistema Nacional de Control, es objeto del Sistema propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación.

El control sobre la acción del gobierno en materia económica financiera se consolida en el Estado constitucional, como una manifestación directa de la idea de control y del principio de división de poderes.

En tal sentido, resulta legítimo constitucionalmente, ejercer el control sobre la administración e inversión de los fondos públicos a cargo de los órganos y autoridades a quienes se ha encomendado la función pública dada la alta especialización en la que derivaron las funciones del ejercicio presupuestario por parte de 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.

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 o Contralorías Generales.

Tienen como función típica, la “verificación, censura de cuentas, revisión, fiscalización, control o inspección” Sobre el particular, 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 del uso y gestión de los recursos públicos en el Estado, 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 la definición señalada se deduce que resulta esencial a la naturaleza de una Entidad Fiscalizadora Superior su condición de autonomía o independencia.

Esta consideración sobre la autonomía se explica especialmente si se tiene en cuenta que una Entidad Fiscalizadora Superior, tiene un papel fundamental y, a su vez, especialmente complejo, en el ámbito de la lucha contra la corrupción.

Este emprendimiento requiere de una plataforma jurídica de control que tenga sus cimientos en la imparcialidad, el apoliticismo y principalmente en la autonomía o independencia de los órganos de control Por tal razón, es preferible que una Entidad Fiscalizadora y su competencia sean previstas directamente por las Constituciones, configurándolas como organismos constitucionales autónomos.

Así, la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, establece que “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores”.

## **1.2 DEFINICIÓN.**

La Contraloría General de la República (CGR) es una entidad descentralizada de derecho público, que goza de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera.

Es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control que cautela el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos del Estado, la correcta gestión de la deuda pública, así como la legalidad de la ejecución del presupuesto del sector público y de los actos de las instituciones sujetas a control.

En la Constitución Política se señalan varias atribuciones asignadas al Organismo controlador, entre las cuales consignan las siguientes:

- a) Presentar anualmente el informe de auditoría practicado a la Cuenta General de la República, conforme el artículo 81.
- b) 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, conforme el artículo 82.
- c) Realizar el control para que los fondos destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional se dediquen exclusivamente para el fin que corresponde, conforme el artículo 170.
- d) Facultad de iniciativa legislativa en materia de control, conforme el artículo 107.<sup>1</sup>

La Contraloría General de la República es la máxima autoridad del Sistema Nacional de Control, supervisa, vigila y verifica la correcta aplicación de las políticas públicas y el uso de los recursos y bienes del Estado.

---

<sup>1</sup> Soto Cañedo Carlos Alberto. (2013). régimen del servicio. lima : pacifico

Para realizar con eficiencia sus funciones, cuenta con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera.

La Contraloría General de la República del Perú es un organismo constitucional autónomo del Estado Peruano encargado de controlar los bienes y recursos públicos del país.

Tiene su sede central en Jesús María, Lima, Perú, y para su desempeño desconcentrado cuenta con las Oficinas de Coordinación Regional Lima Metropolitana, Lima Provincias, Centro (Huancayo), Norte (Chiclayo) y Sur (Arequipa), así como con 20 Oficinas Regionales de Control en las ciudades de Abancay, Ayacucho, Cajamarca, Chachapoyas, Chimbote, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Huaraz, Ica, Iquitos, Moquegua, Moyobamba, Piura, Pucallpa, Puerto Maldonado, Puno, Tacna, Trujillo y Tumbes.

Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control, que cautela el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos del Perú, la correcta gestión de la deuda pública, así como la legalidad de la ejecución del presupuesto del sector público y de los actos de las instituciones sujetas a control; coadyuvando al logro de los objetivos del Estado en el desarrollo nacional y bienestar de la sociedad peruana.

La Contraloría General 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.<sup>2</sup>

Mediante Resolución de Contraloría N° 092-2010-CG, del 13 de Abril 2010, se aprobó la Visión, Misión y Valores, luego de haber realizado un concurso interno

---

<sup>2</sup> Perú. Contraloría General. (1957). Cuenta General de la Republica :Lima

que convocó a todo el personal de la institución, y una serie de reuniones de trabajo con participación de la Alta Dirección y de la gerencia para su validación. Estos elementos constituyeron la base para la formulación del Plan Estratégico Institucional, que orienta nuestra gestión hacia el logro de objetivos que buscan modernizar los servicios de control y promover la lucha contra la corrupción, en un marco que fortalezca la acción de los órganos que conforman el Sistema Nacional de Control.

### **Misión**

"Promover del desarrollo de una gestión eficaz y moderna de los recursos públicos en beneficio de todos los peruanos".

### **Visión**

"Ser reconocida como una institución de excelencia, que crea valor y contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos".

### **Valores**

Honestidad (Siempre con la Verdad)

Justicia (Obrar con la razón y la Ley)

Prudencia (Actuar oportunamente con conocimiento y responsabilidad).

## **1.3 GESTIÓN ESTRATÉGICA**

El Planeamiento Estratégico es un proceso que permitirá alcanzar la visión trazada para la Contraloría General de la República; es el documento que define ordenadamente un conjunto y secuencia de actividades establecidas bajo un análisis exhaustivo del entorno y de nuestros servicios, que recoge a su vez las estrategias a utilizar para lograr el éxito.

La implementación del Plan Estratégico será la actividad más importante que las gerencias deban realizar para lograr sus metas.

El Proceso Estratégico está conformado por cuatro etapas:

La formulación, que contempla el planeamiento y la organización.

La ejecución, que comprende la dirección y el desarrollo de las actividades.

El seguimiento, que es el monitoreo y control de las actividades planeadas.

La evaluación, que es la verificación en el logro de las metas trazadas.

Todas estas fases del proceso necesitan de la participación activa de todo el personal que forma parte de la Contraloría General de la República, donde cada esfuerzo individual consolida la entidad en su conjunto.

### **1.3.1 Características del Planeamiento Estratégico:**

El Planeamiento Estratégico debe ser reflexivo; realiza una evaluación cuantitativa de la situación, emplea un enfoque interno y otro externo, exige síntesis y realismo; analiza, revisa y cuestiona; moldea la dirección futura; es claro y razonado; define una posición estratégica.

El Planeamiento Estratégico comprende tres perspectivas fundamentales:

- a) Relaciones con el entorno
- b) Control gubernamental
- c) Desarrollo organizacional

Estas perspectivas comprenden objetivos generales.

Para la primera perspectiva: lograr un alto nivel de confianza en la ciudadanía, incrementar las relaciones institucionales y el trabajo conjunto en la lucha contra la corrupción, entre otros.

Para la segunda perspectiva: reorganizar el Sistema Nacional de Control, descentralizar y desconcentrar la Contraloría General de la República, desarrollar el nuevo enfoque de control, entre otros.

Finalmente, para la tercera perspectiva: la mejora de la cultura y clima organizacional, crear un nuevo modelo de gestión del talento humano, implantar la gestión por proyectos, entre otros.

En el marco de una política de mejoramiento continuo de la gestión estratégica, se desarrolló un proceso de planificación participativo con el fin de dar coherencia, unidad e integridad al accionar institucional, y de comprometer al personal en el cumplimiento de objetivos estratégicos.

## **1.4 ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS.**

### **1.4.1 Antecedentes**

Contraloría General de la República fue creada por Ley N° 6784 de 28 de febrero de 1930, y posteriormente normada por la Ley N° 14816, Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República del 6 de enero de 1964, cuyo capítulo IX trataba de las funciones y atribuciones de la Contraloría y del Contralor, normatividad que concluye el 16 de noviembre de 1971 con el Decreto Ley 19039 que establece el Sistema Nacional de Control.

La Contraloría General no había logrado alcanzar 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.

Este órgano vigilaba el buen funcionamiento de la hacienda pública, la recaudación de ingresos y la liquidez monetaria. Sin embargo, estos esfuerzos tuvieron poco éxito porque la propia Corona obstaculizó la buena labor del Tribunal, debido a que permitió poblarla con personas no capacitadas, a quienes vendió los cargos en momentos de urgencia económica, perdiéndose la continuidad del control ejercido por los contadores fundadores.

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" (artículo 1° del Reglamento del Sistema Nacional de Control).

El Decreto Ley 19039 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control del 16 de noviembre de 1971, se crea como una necesidad que retorna 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, alcanza al personal de cualquier régimen de las entidades del Sector Público Nacional y donde el

Estado participa. Requisitos para ser Contralor, son la determinación de las responsabilidades de los servidores públicos, dictar normas sobre el control, entre los aspectos más importantes.

El sistema define los componentes del control en control interno y externo, reordenando y sistematizando los diferentes órganos de control dispersos en las entidades, logrando coherencia y oportunidad en el control que efectúe el organismo superior de control y los organismos conformantes del Sistema Nacional de Control.

El funcionamiento del Sistema Nacional de Control, se basa precisamente en el control interno permanente cuya labor es previa, concurrente o posterior, con carácter sistemático; y el control externo, que es selectivo, con enlace permanente con el control interno, que dicta las normas y procedimientos que regulan sistemáticamente la acción de ambos controles, cuya función recae en la Contraloría General como cabeza del sistema.

La ley del Sistema Nacional de Control establece una Contraloría, autónoma orgánica y funcional, con independencia del Poder Ejecutivo, con autoridad para ejercer el control en todas las entidades de la Organización del Estado como garantía que debe prestar al país sobre los actos administrativos en todos los niveles de la administración pública.

Además se debe considerar que el control moderno requiere de cambios consistentes en un control positivo, creativo y constructivo en busca del perfeccionamiento de la administración, orientado a un buen uso de los recursos del Estado.

El ex Contralor General Fuad Khoury Zarzar presentó la publicación “LA CONTRALORÍA CUENTA SU HISTORIA”, una investigación histórica sobre el rol de las autoridades del país en el control gubernamental, la

evolución de la supervisión de los recursos públicos, así como los esfuerzos, hechos trascendentales, situaciones adversas y las iniciativas contra la corrupción emprendidas desde la época del Imperio Incaico hasta nuestros días.

Acompañaron al ex Contralor General en la presentación y con sus comentarios el director de la Biblioteca Nacional del Perú, Ramón Mújica Pinilla; el Congresista de la República, Víctor Andrés García Belaúnde, y el internacionalista y autor del prólogo del libro, Farid Kahhat.

La obra recoge hechos trascendentales, como por ejemplo la moral rígida y efectiva ejercida por el Inca en el Tahuantinsuyo, que sancionaba hasta con la pena de muerte las faltas administrativas relacionadas con la riqueza del imperio. Incluso, los funcionarios que no cumplían con sus deberes eran considerados ladrones y se les castigaba, aún con mayor rigor que a un salteador de caminos.

En esa época, el tucuyricoc o supervisor imperial, reportaba directamente al inca o al auqui los tributos y las cuentas.

Ante la presencia de una especie de juez, recibía los quipus de manos de los curacas o quipucamayocs para su revisión y verificación.

El control del Imperio Incaico contrastó con la ejercida durante la época Colonial. Los primeros fiscalizadores fueron los oidores de la Real Audiencia que tomaban las cuentas de las riquezas obtenidas en el nuevo mundo.

A finales del siglo XVI, los oficiales reales disponían de los dineros del rey como propios ocasionando grandes mermas al tesoro, por lo que Felipe II creó el Tribunal de Cuentas de Lima, México y Santa Fe de Bogotá.

Este órgano vigilaba el buen funcionamiento de la hacienda pública, la recaudación de ingresos y la liquidez monetaria.

Sin embargo, estos esfuerzos tuvieron poco éxito porque la propia corona obstaculizó la buena labor del Tribunal, debido a que permitió poblarla con personas no capacitadas, a quienes vendió los cargos en momentos de urgencia económica, perdiéndose la continuidad del control ejercido por los contadores fundadores.

Durante la República, el general José de San Martín creó el Tribunal Mayor de Cuentas o Contaduría Mayor de Cuentas. Durante la ocupación de Lima por fuerzas realistas, Simón Bolívar creó, además, La Contaduría Mayor Provisional, con sede en Trujillo, cuya labor fue inspeccionar las cuentas mensuales que rendían los administradores de Hacienda.

La primera Constitución Política del Perú de 1823 contempló el funcionamiento de una Contaduría General. Para asegurar la responsabilidad en el ejercicio de la función pública, en 1822 se constituyó los “Juicios de Residencia”, que revisaba la gestión de los funcionarios al terminar su mandato, por lo que el trabajador no podía abandonar el lugar donde había ejercido el cargo ni asumir otro hasta que se finalice el proceso, que incluía la atención a todos los cargos que fueran presentados en contra del procesado.

Simón Bolívar fue más drástico y firmó en 1824, decretos que establecían la pena de muerte para todo funcionario estatal al que el fuera probada, mediante juicio, la toma o malversación de los fondos públicos por un valor mayor a diez pesos, y para aquel que participara directa o indirectamente en contrabando.

También se atribuye al Consejo de Gobierno de Bolívar en 1826, la creación de la Contaduría General de Cuentas.

En 1840 se restableció el Tribunal Mayor de Cuentas con el objetivo de verificar las cuentas y la conducta de los funcionarios estatales en el ejercicio de sus cargos.

Años después, en 1845, Ramón Castilla estableció un orden de prioridades para la ejecución de los pagos públicos y exigió que se preste atención a los cobros que correspondía hacer al Estado, inició la sana costumbre de contar con un Presupuesto Nacional.

En ese período, se concedió al Tribunal de Cuentas un nuevo reglamento y se le adjudicaron tareas judiciales, pero por problemas de escasez de personal y presupuesto trabaron su función fiscalizadora.

En 1908, durante el gobierno de José Pardo y Barreda, el Tribunal de Cuentas asumió nuevas funciones para examinar, calificar y decidir las cuentas que debían rendir quienes administraban, recaudaban o invertían valores del Estado.

En 1919 llegó al Perú buenas referencias sobre un nuevo tipo de entidad fiscalizadora, llamada Contraloría, que era una institución técnica moderna, que estaba generando resultados eficaces pues realizaba el análisis previo y concurrente de las finanzas del Estado. Diez años después, en 1929, el Tribunal de Cuentas dio paso a la Contraloría General de la República, como una dependencia del Ministerio de Hacienda.

El primer contralor fue Ricardo Madueño y Rosas. Al iniciar sus actividades, la Contraloría se estableció en la vida financiera del país.

Esta presencia se reforzó con las recomendaciones del experto y afamado asesor financiero Edwin Kemmerer para que la nueva institución aplique un sistema de vigilancia preventivo y tenga a cargo establecer la responsabilidad civil o penal que tuvieron los funcionarios en el uso del patrimonio.

En 1963, durante la presidencia de Fernando Belaúnde Terry, fue dada la Ley 14816 que convirtió a la Contraloría en un organismo especial autónomo, independiente de cualquier oficina estatal, en lo administrativo y funcional.

A partir de 1964, se asigna a la Contraloría la nueva función de auditar obligatoriamente las transacciones públicas. Luego de la época de la dictadura militar, la Constitución de 1979 amplía sus funciones para que supervigile la ejecución de los presupuestos, del sector público y las operaciones de la deuda pública y la gestión.

La evolución del organismo superior de control continúa en los próximos años y se consolida más aún a partir del año 2009 con el fortalecimiento del marco legal anticorrupción y el planteamiento de nuevos retos a favor del buen uso de los recursos públicos.<sup>3</sup>

### **1.5 CREACIÓN.**

La Contraloría tiene sus orígenes en el Imperio inca, donde se utilizaban los quipus. Luego, durante el Virreinato del Perú, el rey Felipe II, siguió instaurando tribunales encargados de las cuentas (Tribunal de Cuentas).

Al producirse la independencia y nacer la República, el *Tribunal Mayor y Hacienda Real de Cuentas del Virreinato*, creado por el rey Felipe III de España por Real Cédula de 1605, adoptó la denominación de *Tribunal de Cuentas*, dependiente del Ministerio de Hacienda, hoy Ministerio de Economía y Finanzas.

El 26 de septiembre de 1929, el Presidente Augusto B. Leguía y Salcedo crea la *Contraloría General de la República*, como repartición administrativa del Ministerio de Hacienda.

Luego el Congreso de la República dio la Ley N° 6784, de fecha 28 de febrero de 1930, confiriéndole nivel legal a la existencia de la Contraloría General, disponiendo su conformación con las Direcciones del Tesoro, Contabilidad y del Crédito Público del entonces Ministerio de Hacienda.

---

<sup>3</sup>Perú. Contraloría General. (1956). Cuenta General de la Republica de la Republica

Leguía en las celebraciones de los 100 años de la Independencia del Perú.

El Decreto Ley N° 19039, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, del 16 de noviembre de 1971, establece en sus artículos 1°, 11° y 14° que la Contraloría General de la República es la entidad superior de control del sector público nacional y reitera el rango de Ministro de Estado al Contralor General de la República.

El Decreto Ley N° 26162, del 24 de diciembre de 1992, regula el Sistema Nacional de Control y deroga el Decreto Ley N° 19039 y demás normas que se le oponen. Asimismo, señala expresamente las atribuciones, principios y criterios aplicables en el ejercicio del control gubernamental. Actualmente se rige por la Ley N° 27785, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, publicada el 23 de julio de 2002.

La Constitución Política del Perú de 1993 en su artículo 82°, señala que: *“La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica.*

*Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control, supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control”.*<sup>4</sup>

El Decreto Ley N° 19039, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, del 16 de noviembre de 1971, establece en sus artículos 1°, 11° y 14° que la Contraloría General de la República es la entidad superior de control del sector público nacional y reitera el rango de Ministro de Estado al Contralor General de la República.

Adicionalmente, la Contraloría General de la República genera una cultura de control del patrimonio del Estado y de la gestión pública.

---

<sup>4</sup> Franklin Fincowsky Enrique Benjamín. (2007) Auditoria administrativa: Gestión estrategia del cambio. México

El organismo fiscalizador promueve la transparencia en el uso de los recursos públicos, mediante un proceso estratégico y focalizado en aquellas entidades y/o áreas de alto riesgo previamente identificadas.

La CGR vincula activamente a la ciudadanía en el control de la gestión pública y apoya técnicamente al Congreso de la República para el ejercicio del control político y el desarrollo de la función legislativa. <sup>5</sup>

## 1.6 ÓRGANOS CONFORMANTES.

El **Sistema Nacional de Control** está conformado por los siguientes órganos de control:

- a) La Contraloría General, como ente técnico rector.
- b) Todos los Órganos de Control Institucional de las entidades que se mencionan en el artículo 3 de la Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría de la República, sean éstas de carácter sectorial, regional, institucional o se regulen por cualquier otro ordenamiento organizacional.
- c) Las sociedades de auditoría externa independientes, cuando son designadas por la Contraloría General y contratadas, durante un periodo determinado, para realizar en las entidades servicios de auditoría económica, financiera, de sistemas informáticos, de medio ambiente y otros.

---

<sup>5</sup> FERNANDOIS Arturo (2001).Derecho Constitucional Económico

## **SUB CAPITULO II**

### **EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y EL CONTROL GUBERNAMENTAL**

*1. EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL; 1.2 EL SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL;  
1.3 EL CONTROL GUBERNAMENTAL; 1.4 MARCO JURÍDICO; 1.5 ALCANCE; 1.6 PRINCIPIOS;  
1.7 REGULACIÓN EN NUESTRA LEGISLACIÓN; 1.8 EL CONTROL GUBERNAMENTAL Y LOS SERVICIOS DE  
CONTROL A LA LUZ DE LA ACTUAL LEGISLACIÓN EN MATERIA DE CONTROL GUBERNAMENTAL;  
1.9 AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO.*

## **SUB CAPITULO II**

### **EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y EL CONTROL GUBERNAMENTAL**

#### **1.1 EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL.**

Es el conjunto de órganos de control, normas y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada.

Su actuación comprende las actividades y acciones en los campos administrativos, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanzan al personal que presta servicio en ellas, independientemente del régimen que las regula.

#### **1.2 EL SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL.**

Es el conjunto de acciones con las que cuentan las instituciones públicas para lograr sus propósitos y puedan ofrecer un mejor servicio a la comunidad.

El control de la gestión pública sirve al Estado para poder conducir y desarrollar adecuadamente el ejercicio de control gubernamental en forma descentralizada, de allí la importancia del presente documento, cuyo propósito es ofrecer la debida información para que los gobiernos regionales y municipales utilicen las herramientas propuestas y puedan supervisar, vigilar, verificar los actos y resultados de su gestión pública, así como atender las denuncias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública.

Estamos seguros que con un buen manejo de los mecanismos de control se contribuye a mejorar la gestión pública y a evitar el abuso del poder y la corrupción.

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.

### **1.3 EL CONTROL GUBERNAMENTAL.**

En nuestro país, el control gubernamental se encuentra normado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República Ley N° 27785, donde se señala que: *“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.*

Esta Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República tiene como objetivo propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación.

El Ámbito de aplicación del Sistema Nacional de Control está compuesto por las entidades sujetas a control como:

- a) El Gobierno Central, sus entidades y órganos que, bajo cualquier denominación, formen parte del Poder Ejecutivo, incluyendo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y sus respectivas institucionales.
- b) Los Gobiernos Regionales y Locales e instituciones y empresas pertenecientes a los mismos, por los recursos y bienes materia de su participación accionaria.
- c) Las unidades administrativas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- d) Los Organismos Autónomos creados por la Constitución Política del Estado y por Ley, e instituciones y personas de derecho público.
- e) Los organismos reguladores de los servicios públicos y las entidades a cargo de supervisar el cumplimiento de los compromisos de inversión provenientes de contratos de privatización.
- f) Las empresas del Estado, así como aquellas empresas en las que éste participe en el accionariado, cualquiera sea la forma societaria que adopten, por los recursos y bienes materia de dicha participación.
- g) Las entidades privadas, las entidades no gubernamentales y las entidades internacionales, exclusivamente por los recursos y bienes del Estado que perciban y administren.

En estos casos la entidad sujeta a control, deberá prever los mecanismos necesarios que permitan el control detallado por parte del Sistema.

También se indica que el control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente”.

Se indica que, el control interno comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con

la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente.

Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior.

El control interno previo y simultáneo compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de la entidades como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y disposiciones institucionales, los que contienen las políticas y métodos de autorización, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección.

El control interno posterior es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, en función del cumplimiento de las disposiciones establecidas, así como por el órgano de control institucional según sus planes y programas anuales, evaluando y verificando los aspectos administrativos del uso de los recursos y bienes del Estado, así como la gestión y ejecución llevadas a cabo, en relación con las metas trazadas y resultados obtenidos.

Es responsabilidad del Titular de la entidad fomentar y supervisar el funcionamiento y confiabilidad del control interno para la evaluación de la gestión y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas, propendiendo a que éste contribuya con el logro de la misión y objetivos de la entidad a su cargo.

El Titular de la entidad está obligado a definir las políticas institucionales en los planes y/o programas anuales que se formulen, los que serán objeto de las verificaciones a que se refiere esta Ley.

Se entiende por control externo el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema por encargo o designación de ésta con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado.

Se realiza fundamentalmente mediante acciones de control de carácter selectivo y posterior.

En concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia, el control externo podrá ser preventivo o simultáneo, cuando se determine taxativamente por la presente Ley o normativa expresa, sin que en ningún caso conlleve injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la entidad, o interferencia en el control posterior que corresponda.

Para su ejercicio, se aplicarán sistemas de control de legalidad, de gestión, financiero, de resultados, de evaluación de control interno u otros que sean útiles en función a las características de la entidad y la materia de control, pudiendo realizarse en forma individual o combinada. Asimismo, podrá llevarse a cabo inspecciones y verificaciones, así como las diligencias, estudios e investigaciones necesarias para fines de control.

## **1.4 MARCO JURIDICO.**

### **1.4.1 CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO:**

De conformidad al artículo 82° de la Constitución Política del Estado, la Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica.

Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.

#### **1.4.2 LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL – D.L. Nº 26162 DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1992:**

Esta Ley reguló el funcionamiento del Sistema Nacional de Control, señaló los órganos de control que integraban el Sistema y las entidades públicas que estaban comprendidas o sujetas al Sistema.

Estableció los principios y criterios de control gubernamental y las atribuciones del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

#### **1.4.3 LA RESOLUCIÓN DE CONTRALORÍA Nº 072-98-CG:**

Esta norma aprobó las normas técnicas de control interno para el Sector Público. En el preámbulo de esta norma se indicaba que conforme al Decreto Ley Nº 26162 (norma actualmente derogada) la Contraloría General de la República como Ente Rector del Sistema Nacional de Control, debe formular procedimientos y operaciones a ser empleados por las entidades públicas en su accionar, a fin de optimizar sus sistemas administrativos de gestión y control interno; dentro de la política de modernización del Estado.

Asimismo se indicaba que corresponde establecer pautas básicas homogéneas que orienten el accionar de las entidades del Sector Público, hacia la búsqueda de la efectividad, eficiencia y economía en sus operaciones, en el marco de una adecuada estructura del Control Interno y probidad administrativa.

Las normas de control interno para el sector público eran guías generales dictadas por la Contraloría General de la República, con el objeto de promover una sana administración de los recursos públicos en las entidades en el marco de una adecuada estructura del control interno.

Estas normas establecían las pautas básicas y guiaban el accionar de las entidades del sector público hacia la búsqueda de la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones. Los Titulares de cada entidad eran responsables de establecer, mantener, revisar y actualizar la estructura de control interno, que

debe estar en función a la naturaleza de sus actividades y volumen de operaciones, considerando en todo momento el costo-beneficio de los controles y procedimientos implantados.

#### **1.4.4 DECRETO LEY Nº 27785.- LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

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

Es objeto de la Ley propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación.

Las normas contenidas en esta Ley y aquéllas que emita la Contraloría General son aplicables a todas las entidades sujetas a control por el Sistema, independientemente del régimen legal o fuente de financiamiento bajo el cual operen.

Las disposiciones de esta Ley, y aquéllas que expide la Contraloría General en uso de sus atribuciones como ente técnico rector del Sistema, prevalecen en materia de control gubernamental sobre las que, en oposición o menoscabo de éstas, puedan dictarse por las entidades.

#### **1.4.5 LEY Nº 28716: LEY DE CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO.**

Esta Ley tiene por objeto establecer las normas para regular la elaboración, aprobación, implantación funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del control interno en las entidades del Estado, con el propósito de cautelar y fortalecer los sistemas administrativos y operativos con acciones y actividades de control previo, simultáneo y posterior, contra los actos y prácticas indebidas o de corrupción, propendiendo al debido y transparente logro de los fines, objetivos y metas institucionales.

Cuando en ella se mencione al control interno, se entiende éste como el control interno gubernamental a que se refiere el artículo 7 de la Ley Nº 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

De acuerdo con esta norma, se denomina sistema de control interno al conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal, organizados e instituidos en cada entidad del Estado, para la consecución de los objetivos indicados en el artículo 4 de la presente Ley. Constituyen sus componentes:

- El ambiente de control; entendido como el entorno organizacional favorable al ejercicio de prácticas, valores, conductas y reglas apropiadas para el funcionamiento del control interno y una gestión escrupulosa.
- La evaluación de riesgos; en cuya virtud deben identificarse, analizarse y administrarse los factores o eventos que puedan afectar adversamente el cumplimiento de los fines, metas, objetivos, actividades y operaciones institucionales.
- Actividades de control gerencial; son las políticas y procedimientos de control que imparte la dirección, gerencia y los niveles ejecutivos competentes, en relación con las funciones asignadas al personal, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la entidad.

- Las actividades de prevención y monitoreo; referidas a las acciones que deben ser adoptadas en el desempeño de las funciones asignadas, a fin de cuidar y asegurar respectivamente, su idoneidad y calidad para la consecución de los objetivos del control interno.
- Los sistemas de información y comunicación; a través de los cuales el registro, procesamiento, integración y divulgación de la información, con bases de datos y soluciones informáticas accesibles y modernas, sirva efectivamente para dotar de confiabilidad, transparencia y eficiencia a los procesos de gestión y control interno institucional.
- El seguimiento de resultados; consistente en la revisión y verificación actualizadas sobre la atención y logros de las medidas de control interno implantadas, incluyendo la implementación de las recomendaciones formuladas en sus informes por los órganos del Sistema Nacional de Control.
- Los compromisos de mejoramiento; por cuyo mérito los órganos y personal de la administración institucional efectúan autoevaluaciones conducentes al mejor desarrollo del control interno e informan sobre cualquier desviación o deficiencia susceptible de corrección, obligándose a dar cumplimiento a las disposiciones o recomendaciones que se formulen para la mejora u optimización de sus labores.

## **1.5 ALCANCES**

El manual de usuario del sistema de control gubernamental – SCG está dirigido a los órganos que conforman el sistema de control, incluidas las sociedades de auditorías designadas de acuerdo a las funciones que cada uno realiza.

El manual de usuario cubre la descripción detallada de las siguientes funciones, implementar en el sistema de control gubernamental. SCG.

- El módulo de planificación.
- El módulo de ejecución

- Modificación del PAC
- Módulo de seguimiento y control.

## **1.6 PRINCIPIOS**

### **1.6.1 Principio de universalidad**

Entendida como 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 fuere su jerarquía.

### **1.6.2 Principio de carácter integral**

Consta de un conjunto de acciones y técnicas orientadas a evaluar, de manera cabal y completa, los procesos y operaciones que son materia de examen en la entidad y los beneficios económicos o sociales obtenidos, en relación con el gasto generado, las metas cualitativas y cuantitativas establecidas, su vinculación con políticas gubernamentales, variables exógenas no previsibles o controlables e Índices históricos de eficiencia.

### **1.6.3 Principio de autonomía funcional**

Expresada 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.

### **1.6.4 Principio de carácter permanente**

Define la naturaleza continua y perdurable del control.

### **1.6.5 Principio de carácter técnico y especializado del control**

Como sustento esencial de su operatividad, bajo exigencias de calidad, consistencia y razonabilidad.

### **1.6.6 Principio de legalidad**

Supone la sujeción a la normativa constitucional, legal y reglamentaria aplicable a la acción de control.

### **1.6.7 El debido proceso de control**

Para garantizar el respeto y observancia de los derechos de las entidades y personas, así como de las reglas y requisitos establecidos.

### **1.6.8 Principio de eficiencia, eficacia y economía**

Para el logro de los objetivos con niveles de calidad y Optima utilización de recursos.

### **1.6.9 Principio de oportunidad**

De manera que las acciones de control sean llevadas a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes.

### **1.6.10 Principio de objetividad**

Para que las acciones de control se realicen sobre la base de una debida e imparcial evaluación de fundamentos de hecho y derecho

### **1.6.11 Principio de materialidad**

Para que las acciones de control se concentren en las transacciones y operaciones de mayor significación económica o relevancia de la entidad examinada.

#### **1.6.12 Principio de carácter selectivo del control**

Para ejercer el control en las entidades, sus Órganos y actividades críticas, que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa.

#### **1.6.13 Principio de presunción de licitud**

Mediante el cual se presume que las autoridades, funcionarios y servidores públicos han actuado con arreglo a las normas legales y administrativas pertinentes, salvo prueba en contrario.

#### **1.6.14 Principio de acceso a la información**

Es la potestad que tienen los Órganos de control de requerir, conocer y examinar toda la información y documentación sobre las operaciones de la entidad, aunque sean secretas.

#### **1.6.15 Principio de reserva**

Consiste en la prohibición de revelar información que pueda causar daño a la entidad, a su personal o al sistema, o dificulte la tarea de este último.

#### **1.6.16 Principio de continuidad**

De las actividades o funcionamiento de la entidad al efectuar una acción de control

#### **1.6.17 Principio de publicidad**

Difusión oportuna de los resultados de las acciones de control.

#### **1.6.18 Principio de participación ciudadana**

Permite la contribución de la ciudadanía al ejercicio del control gubernamental.

### **1.6.19 Principio de flexibilidad**

Para que al realizarse la acción de control se otorgue 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 de la decisión final.

## **1.7 REGULACIÓN EN NUESTRA LEGISLACIÓN.**

Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, hace mención en su artículo 6 que 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.

En su artículo 7; establece, que el control interno comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior.

El control interno previo y simultáneo compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y

disposiciones institucionales, los que contienen las políticas y métodos de autorización, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección.

El control interno posterior es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, en función del cumplimiento de las disposiciones establecidas, así como por el órgano de control institucional según sus planes y programas anuales, evaluando y verificando los aspectos administrativos del uso de los recursos y bienes del Estado, así como la gestión y ejecución llevadas a cabo, en relación con las metas trazadas y resultados obtenidos.

Es responsabilidad del Titular de la entidad fomentar y supervisar el funcionamiento y confiabilidad del control interno para la evaluación de la gestión y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas, propendiendo a que éste contribuya con el logro de la misión y objetivos de la entidad a su cargo.

El Titular de la entidad está obligado a definir las políticas institucionales en los planes o programas anuales que se formulen, los que serán objeto de las verificaciones.

De conformidad con el artículo 8; se precisa que por control externo debe entenderse al conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema por encargo o designación de ésta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado.

Se realiza fundamentalmente mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior.

En concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia, el control externo podrá ser preventivo o simultáneo, sin que en ningún caso conlleve injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la

administración de la entidad, o interferencia en el control posterior que corresponda.

Para su ejercicio, se aplicarán sistemas de control de legalidad, de gestión, financiero, de resultados, de evaluación de control interno u otros que sean útiles en función a las características de la entidad y la materia de control, pudiendo realizarse en forma individual o combinada.

Asimismo, podrá llevarse a cabo inspecciones y verificaciones, así como las diligencias, estudios e investigaciones necesarias para fines de control.

## **1.8 EL CONTROL GUBERNAMENTAL Y LOS SERVICIOS DE CONTROL A LA LUZ DE LA ACTUAL LEGISLACIÓN EN MATERIA DE CONTROL GUBERNAMENTAL.**

### **1.8.1 CONTROL GUBERNAMENTAL**

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, 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.

El control gubernamental constituye un proceso integral y permanente, que tiene como finalidad contribuir a la mejora continua en la gestión de las entidades; así como en el uso de los bienes y recursos del Estado.

El control gubernamental se clasifica de las siguientes maneras:

- a) En función de quién lo ejerce: **control interno** (a su vez puede ser previo, simultaneo y posterior; su desarrollo es responsabilidad de las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades. El control interno simultaneo y posterior, también es ejercido por los Órganos de Control Institucional (OCI)); y **externo** (a su vez puede ser previo, simultaneo y

posterior; y lo ejerce la Contraloría u otro órgano del Sistema por encargo o designación de esta. En caso del control externo posterior, puede ser ejecutado además por las Sociedades de Auditoría (SOA) que sean designadas por la Contraloría).

b) En función del momento de su ejercicio: **control previo, simultáneo y posterior.**

### **1.8.2 SERVICIOS DE CONTROL**

Los servicios de control constituyen un conjunto de procesos cuyos productos tienen como propósito dar una respuesta satisfactoria a las necesidades de control gubernamental que corresponde atender a los órganos del Sistema.

Los servicios de control son prestados por la Contraloría y los órganos de Control Institucional, conforme su competencia legal y funciones descentralizadas. Los servicios de control posterior pueden ser atendidos por las Sociedades de Auditoría, cuando son designadas y contratadas conforme a la normativa sobre la materia.

Los servicios de control pueden ser de los siguientes tipos:

a) **Servicios de control previo**, como:

a.1 Autorizar presupuestos adicionales de obra y mayores servicios de supervisión.

a.2 Informar sobre operaciones que en cualquier forma comprometan el crédito o capacidad financiera del Estado.

a.3 Opinar sobre contrataciones con carácter de secreto militar o de orden interno.

a.4 Otros establecidos por normativa expresa.

b) **Servicios de control simultáneo**, como:

- b.1 Acción simultánea.
- b.2 Orientación de oficio.
- b.3 Visita de control.
- b.4 Otros que se establezcan.

c) **Servicios de control posterior**, como:

- c.1 Auditoría financiera.
- c.2 Auditoría de desempeño.
- c.3 Auditoría de cumplimiento.
- c.4 Otros que se establezcan.

El desarrollo de los servicios de control comprende la utilización de las técnicas, prácticas, métodos y herramientas de control y de gestión necesarias para el adecuado cumplimiento de sus objetivos, teniendo en cuenta la naturaleza y características particulares de las entidades. De igual forma, se debe considerar su carácter integral y especializado, su nivel apropiado de calidad y el uso óptimo de los recursos.

Las características y las condiciones de tales servicios son determinadas por la Contraloría en la normativa específica, de acuerdo a los requerimientos y la naturaleza particular de cada uno de los tipos de servicio de control, conforme a sus atribuciones legales y autonomía funcional

### **1.8.3 SERVICIOS RELACIONADOS**

Los servicios relacionados están vinculados a los procesos de carácter técnico y especializado derivados de atribuciones o encargos legales, que generan productos distintos a los servicios de control previo, simultáneo y posterior; y que son llevados a cabo por los órganos del Sistema con el propósito de coadyuvar al desarrollo del control gubernamental.

El desarrollo de los servicios relacionados debe sujetarse a la normativa específica que al efecto establece la Contraloría.

## **1.9 AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO**

La auditoría de cumplimiento es un tipo de servicio de control posterior realizado por las unidades orgánicas de la Contraloría y los OCI, de acuerdo con su competencia funcional, en el marco de la normativa y principios del control gubernamental, establecidos en la Ley; así como las normas, métodos y procedimientos técnicos establecidos por la Contraloría.

Es un examen objetivo y profesional que tiene como propósito determinar en qué medida las entidades sujetas al ámbito del Sistema, han observado la normativa aplicable, disposiciones internas y las estipulaciones contractuales establecidas, en el ejercicio de la función o la prestación del servicio público y en el uso y gestión de los recursos del Estado.

Tiene como finalidad fortalecer la gestión, transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno de las entidades, mediante las recomendaciones incluidas en el informe de auditoría, que permitan optimizar administrativos de gestión y de control interno.

### **1.9.1 ETAPAS DE LA AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

La auditoría de cumplimiento comprende las etapas de planificación, ejecución y elaboración de informe, las cuales son realizadas por la comisión auditora.

#### **1.9.1.1 Planificación.**

Consiste en las actividades siguientes: Actuación e instalación de la comisión auditora, aplicación de técnicas de auditoría para el conocimiento y la comprensión de la entidad, su entorno y materia a examinar, con base

en la información contenida en la carpeta de servicio; así como, la aprobación del plan de auditoría definitivo.

#### **1.9.1.2 Ejecución.**

Consiste en las actividades siguientes: Definir la muestra de auditoría; ejecutar los procedimientos del programa de auditoría, aprobados en el plan de auditoría definitivo, mediante la aplicación de las técnicas de auditoría las mismas que permitan obtener y valorar las evidencias; y a su vez identificar, elaborar y comunicar las desviaciones de cumplimiento. Asimismo, comprende evaluar los comentarios, señalar de ser el caso, el tipo de la presunta responsabilidad, identificando las personas comprendidas en los hechos; así como, registrar el cierre de la ejecución de la auditoría en el sistema correspondiente.

#### **1.9.1.3 Desviaciones de cumplimiento.**

Es el resultado del desarrollo de los procedimientos contenidos en el plan de auditoría definitivo, por medio del cual se obtiene la evidencia de auditoría suficiente y apropiada que fundamenta la conclusión del auditor respecto del trabajo realizado.

#### **1.9.1.4 Comunicación de desviaciones de cumplimiento.**

Cuando la comisión auditora, como resultado de la obtención y valoración de la evidencia suficiente y apropiada, advierte el incumplimiento o inobservancia de la normativa, procede a elaborar la desviación de cumplimiento, utilizando una redacción con lenguaje sencillo y entendible, cuyo contenido se expone en forma objetiva, concreta y concisa, revelando: el hecho deficiente detectado, cuyo nivel o curso de desviación debe ser evidenciado (condición); la norma o disposición aplicable al hecho deficiente detectado (criterio); el perjuicio identificado o resultado

adverso o riesgo potencial, ocasionado por el hecho deficiente detectado (efecto); y la razón o motivo que dio lugar al hecho deficiente detectado; que se consignará cuando haya podido ser determinado a la fecha de la comunicación (causa).

#### **1.9.1.5 Evaluación de comentarios.**

La presentación de los comentarios de las personas incluidas en la comunicación de las desviaciones de cumplimiento, se efectúa por escrito, de manera individual, y, en su caso, adjuntando u ofreciendo la documentación correspondiente.

Dichos comentarios deben ser evaluados por la comisión auditora de manera objetiva, exhaustiva, fundamentada e imparcial, y contrastados documentalmente con la evidencia obtenida dejando constancia de la evaluación en la documentación de auditoría.

Si como resultado de la evaluación de los comentarios recibidos por las personas incluidas en los hechos comunicados, no se desvirtúan las desviaciones de cumplimiento, estas últimas deben ser incluidas en el informe de auditoría como observaciones, señalando la presunta responsabilidad administrativa, penal o civil.

#### **1.9.1.6 Elaboración del Informe.**

Consiste en las actividades de elaboración del informe de auditoría y aprobación y remisión a las instancias correspondientes.

### **SUB CAPITULO III**

## **LOS RECURSOS PÚBLICOS**

*1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA; 2. CLASIFICACIÓN, 2.1 CLASIFICACIONES ECONOMICAS, 2.2 CLASIFICACIONES POR SU ORIGEN, 2.3 CLASIFICACIÓN POR RUBROS; 3. NATURALEZA JURÍDICA; 4. DEFINICIÓN; 5. ALCANCES; 6. IMPORTANCIA; 7. REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993; 8. REGULACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.*

### **SUB CAPITULO III**

## **LOS RECURSOS PÚBLICOS**

#### **1. EVOLUCION HISTORICA**

En cuanto a la obtención de recursos las haciendas del mundo antiguo presentan una gran heterogeneidad.

En general las necesidades financieras eran cubiertas mediante prestaciones de los súbditos y de los pueblos vencidos con rentas patrimoniales y por medio de monopolios estatales. Sin embargo se nota un neto predominio de los ingresos patrimoniales provenientes de bienes del dominio particular del monarca.

En estas épocas no se distinguía entre el patrimonio del Estado y el del monarca.

Durante este periodo, existieron rudimentos de tributación, por ejemplo existieron tributos en Roma durante el imperio de Julio Cesar, donde nos encontramos con tributos importantes, que han servido como antecedente para formas impositivas actuales.

Durante la edad media, el patrimonio del Estado continuó confundiéndose con el del soberano y fue la principal fuente de recursos, ya que los tributos perdieron importancia y se convirtieron en fuentes de ingresos. En este periodo se desarrolló un sistema llamado regalías, que son las contribuciones que debían pagarse al soberano por concesiones generales o especiales que aquel hacia los señores feudales. A su vez se

difundieron las tasas que los súbditos debían pagar a los señores feudales por determinados servicios que prestaban estos. Así los vasallos debían pagar tributos para que los señores les permitieran por ejemplo ejercer profesiones. Estas prestaciones son en cierta forma productos derivados de la propiedad.

Posteriormente la formación gradual de los grandes Estados motivo profundas transformaciones en el sistema del ingreso público.

El rey utiliza un sistema de ayudas para reclamar a sus vasallos el derecho de percibir rentas en sus respectivos dominios. Estas fueron en primer momento excepcionales, luego se tendió a darle un carácter permanente. Una vez concedida la autorización el rey se aprovechó de ella para recaudar anualmente la ayuda.

Dicha concepción sufrió varias transformaciones. Primitivamente el impuesto se fundamentaba en la absoluta soberanía del rey.

Predominaba una concepción autoritaria y arbitraria con respecto al impuesto, la cual predominó durante los siglos XVI y XVII, cuando comenzó la resistencia de las clases menos pudientes.

Luego de la Revolución Francesa, surgieron las ideas liberales, las cuales querían encontrar justificativos éticos al impuesto, considerándolo como un precio que se le pagaba al Estado por los servicios generales prestados. Nació la idea de pagar según la potencialidad económica de cada uno. En el siglo xx, al imponerse las ideas intervencionistas pareció que la Asunción del Estado de ciertas actividades económicas se constituiría como una nueva fuente de ingresos.

Pero el Estado demostró ser un pésimo administrador de empresas y en lugar de brindar ingresos produjo pérdidas.

Ello obligó a retomar las viejas teorías sobre las cuales el grueso de los recursos debía surgir de la fuente tributaria.

## **2. CLASIFICACIÓN**

### **2.1 CLASIFICACIONES ECONOMICAS**

Es necesario referirnos a la clasificación acuñada por los liberales clásicos, quienes distinguieron los recursos en ordinarios y extraordinarios.

#### **2.1.1 RECURSOS ORDINARIOS**

Son todos los percibidos por el Estado en forma regular y continua.

#### **2.1.2 RECURSOS EXTRAORDINARIOS**

Aquellos excepcionales y ocasionales que carecen de la regularidad de los anteriores.

Este concepto se asemeja al de gastos públicos extraordinarios, que son las erogaciones que forzosamente hay que hacer para cubrir necesidades imprevistas e imperiosas.

Una clasificación económica importante es la que divide a los recursos en efectivos y no efectivos.

Recursos efectivos: importan un ingreso de dinero para el Estado sin que se produzca una salida patrimonial equivalente; ejemplo las rentas que devengan los bienes del Estado. Recursos no efectivos: entradas para el Estado compensadas por una salida patrimonial.

Esta última clasificación deja recursos sin catalogar; ejemplo los resultados de las operaciones de crédito, como sería el producto de la colocación de empréstitos. Las cuales provocan un ingreso inmediato de dinero, pero deberá devolverse con los recursos que se produzcan en el futuro.

Son contratadas inicialmente en la moneda propia o extranjera y cuya extinción dará lugar a un cobro o un pago en una moneda distinta de la propia. Incluye tesorería y, activos y pasivos que se vayan a recibir o a pagar con una cantidad determinada o determinable de unidades monetarias.

Éstos incluyen inversiones en renta fija, derechos de cobro de cualquier clase y obligaciones de pago.

## **2.2 CLASIFICACIONES POR SU ORIGEN**

Estas tienen como virtud de distinguir los ingresos de acuerdo a su fuente económica. Debemos referirnos a una vieja clasificación que resistió el paso del tiempo y que fue modernizada y completada.

### **2.2.1 RECURSOS ORIGINARIOS**

Son los que provienen de los bienes patrimoniales del Estado o de diversos tipos de actividades productivas realizadas por este. Nacen dentro del propio patrimonio o actividad general. El derecho del Estado a la obtención del ingreso no requiere ley para su legitimidad.

### **2.2.2 RECURSOS DERIVADOS**

Son los que las entidades públicas se procuran mediante contribuciones provenientes de las economías de los individuos pertenecientes a la comunidad. Nos referimos a los recursos tributarios, a los provenientes del crédito público, etc.

En todos los casos el Estado los obtiene ejerciendo sus poderes soberanos. Proviene de los particulares y es imprescindible el mandato legal.

Este ejercicio se transforma en coactivo cuando se trata de tributos o empréstitos forzosos, mientras que los provenientes del crédito público tienen naturaleza contractual, pero también implican soberanía financiera, ya que solo en virtud de tal poder puede contraerse deuda pública.

De ahí que las relaciones entre el Estado y los particulares, con motivos de estos ingresos, están siempre gobernadas por normas del derecho público.

## **2.3 CLASIFICACION POR RUBROS**

### **2.3.1 RECURSOS CORRIENTES:**

Estos se dividen en tributarios, describiéndose allí los diferentes gravámenes e incluso los aportes de previsión social y no tributarios, entre los cuales se consignan utilidades, tarifas, etc.

### **2.3.2 RECURSOS DE CAPITAL:**

Se consideran tales, a) la venta de activos fijos con el consiguiente detalle de los bienes de que se trata, b) el reembolso de préstamos, distinguiendo los efectuados entre el sector público y el privado, c) el uso del crédito, d) remanentes de ejercicios anteriores y los derivados de economía de inversión.

**2.3.3 RECURSOS DE FINANCIAMIENTO:** adelantos otorgados a proveedores y contratistas en ejercicios anteriores y las contribuciones de la Administración nacional, incluyéndose los aportes para financiar erogaciones corrientes, de capital y otras diferentes.

## **3. NATURALEZA JURÍDICA.**

El estudio de los recursos en este orden, después de los gastos, no significa que en el proceso de la actividad financiera la determinación de los gastos sea previa a la de los recursos ni que ésta dependa de aquélla; por el contrario, las dos son interdependientes: el proceso de determinación de ambos es muy complejo y se desarrolla a través de cotejos múltiples de utilidades y sacrificios; o sea, utilidades y des utilidades según el método de comparaciones marginales de acuerdo con las escalas de prioridades de gastos y recursos.

Las utilidades positivas y negativas de los gastos y de los recursos, respectivamente, son apreciadas no en cantidades expresadas en sumas de dinero sino a través de avances y postergaciones, según los números ordinales, o a veces mediante el empleo de cuantificación relativa con los conceptos de mayor, igual o menor.

La creación del distingo entre recursos racionales e irracionales, según la conocida clasificación de *Griziotti*, depende – esencialmente - de una premisa no demostrada que condiciona el principio de que la capacidad contributiva es el fundamento del impuesto, con el agregado: siempre que se la tenga como índice de la "participación del contribuyente en los beneficios generales y especiales que el Estado brinda a los habitantes del país con su actuación.

Caso contrario, no estaríamos en presencia de un impuesto sino de otro recurso racional o irracional, que podría llegar a ser una exigencia.

Por otra parte, los recursos pueden distinguirse por connotaciones de diferente naturaleza: económicas, políticas, jurídicas y técnicas, lo cual contribuye a la complejidad del problema de la clasificación de los recursos.

Ello se debe a que no hay, siempre, coincidencia entre las connotaciones de diferente naturaleza, sino que éstas pueden presentarse desfasadas.

Para el autor Torres Sotoca, la posición intolerante de ciertos autores respecto a las excesivas clasificaciones, especialmente de las que se han indicado pocos párrafos atrás o que se fundan en criterios formales y de las que no son utilizadas para sacar de ellas alguna consecuencia ponderable, no significa rechazar cualquier agrupación de fenómenos de acuerdo con indudables caracteres comunes, a fin de una mejor comprensión de los fenómenos reales, pero sin distingos escolásticos ni

juicios valorativos preexistentes, o sea *prejuicios* en el sentido etimológico.<sup>6</sup>

El sistema tributario es la organización legal, administrativa y técnica que crea el Estado con el fin de ejercer de forma eficaz y objetiva el poder tributario.

Los tributos son obligaciones dinerarias impuestas unilateralmente y exigidas por la administración pública a partir de una ley, cuyo importe se destina a solventar el gasto público.

Por lo tanto, es una prestación patrimonial de carácter público que se exige a los particulares.

Es un instituto de derecho público, ya que es el Estado en ejercicio de su poder soberano quien ejerce coactivamente sobre sus habitantes su poder de imperio para poder exigir el cumplimiento de estos, logrando de esta manera contribuir al sostenimiento del gasto público.

La legislación tiene por objeto modernizar la administración financiera del Sector Público, estableciendo las normas básicas para una gestión integral y eficiente de los procesos vinculados con la captación y utilización de los fondos públicos, así como el registro y presentación de la información correspondiente en términos que contribuyan al cumplimiento de los deberes y funciones del Estado, en un contexto de responsabilidad y transparencia fiscal y búsqueda de la estabilidad macroeconómica.

Están sujetos al cumplimiento de las disposiciones que regulan los recursos públicos, a las normas y directivas de los sistemas conformantes de la Administración Financiera del Sector Público, los organismos y entidades representativos de los Poderes Legislativo,

---

<sup>6</sup> De la Torre Sotoca Juan David (2013) Tributación de Cultura

Ejecutivo y Judicial, así como el Ministerio Público, los conformantes del Sistema Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, las Universidades Públicas, así como las correspondientes entidades descentralizadas. También están comprendidos los Gobiernos Regionales a través de sus organismos representativos, los Gobiernos Locales y sus respectivas entidades descentralizadas.

Igualmente, las personas jurídicas de derecho público con patrimonio propio que ejercen funciones reguladoras, supervisoras y las administradoras de fondos y toda otra persona jurídica donde el Estado posea su patrimonio o capital social.

#### **4. DEFINICIÓN.**

Los recursos públicos son los ingresos que obtiene el Estado en forma coactiva (Tributos), voluntaria (donación, legado) de la economía de los particulares y del uso de sus bienes (venta, usufructo, arrendamientos) para satisfacer las necesidades colectivas, a través de la prestación de los servicios públicos.

Otros lo definen como “El dinero que llega a poder del Estado para atender la necesidad financiera de los servicios públicos”.

Son aquellas riquezas que devengan a favor del Estado para cumplir sus fines y que en tal carácter ingresan en su tesorería.

El concepto ha sufrido transformaciones, debido a que el concepto sobre las funciones estatales se ha ampliado y se admite que el Estado debe intervenir en la economía nacional, tratando de asegurar el bienestar social y el desarrollo económico.

Las concepciones financieras modernas consideran que el recurso no puede limitarse a asegurar la cobertura de los gastos indispensables de administración, sino que es uno de los medios de que se vale el Estado

para llevar a cabo su intervención en la vida general de la Nación.

Su finalidad principal es la de cubrir los gastos públicos, pero además de esa función, los recursos pueden ser instrumentos para que el Estado desarrolle su política intervencionista en la economía en general.<sup>7</sup>

## **5. ALCANCES.**

Superada la noción de que el gasto público tiene como única finalidad la de solventar el ejercicio de las funciones tradicionales del Estado, se observa que los gastos públicos pueden tener las más diversas finalidades.

Algunos gastos tienen finalidades puramente electoralistas y no cumplen con el requisito básico de satisfacer reales necesidades colectivas.

Existen gastos con finalidad social, y por último, otros gastos tienen una finalidad económica, como aquellos gastos públicos que tienden a la regulación o incentivar la economía general o sectorial.

Dentro del campo económico, la política de gastos públicos tiene como finalidad incrementar el producto social y los ingresos nacionales hasta llegar, dentro de las posibilidades de la economía, a su nivel máximo.

El problema de establecer límites al gasto público es más político que económico.

No se puede dar fórmulas rígidas de limitación estableciendo, por ejemplo, determinada proporción de gasto en relación a la renta nacional (un 20, 30 o 40 %). Tanto es así que puede darse el caso de que los gastos públicos signifiquen el 100 % de la renta, lo cual quiere decir que se trata de un Estado socialista que dirige la actividad económica.

Los autores modernos sostienen que los gastos públicos pueden llegar hasta aquel límite en que la ventaja social de ellos se compensa con los

---

<sup>7</sup> Mora Caldas Jorge (2006). Función Fiscalizadora del Estado. San Ignacio : Grafiempaques

inconvenientes de las amputaciones hechas al ingreso nacional.

Se ha elaborado un concepto que se llama el de la "utilidad *social* máxima", y que puede enunciarse aproximadamente así: el Estado deberá ampliar sus gastos hasta el nivel en que la ventaja social de un aumento de los gastos se vea compensada por el inconveniente social de un aumento correspondiente de las exacciones públicas.

Otros autores, como Gangemi, piensan que de ordinario los entes públicos no pueden superar un cierto límite en la expansión del gasto, límite que se impone ante la posibilidad de agravar la presión tributaria y por la necesidad de no crear una presión inflacionista.

Es necesario tener presente el equilibrio entre actividad económica y actividad financiera.

El autor francés Duverger dice *“que al hablar de límites, muchos confunden gastos públicos con cargas públicas, lo cual es un error, ya que no todos los gastos públicos son cargas públicas, dado que el individuo paga las imposiciones pero recibe contraprestaciones por medio de los servicios que le presta el Estado”*.

Sostiene este autor, con acierto, que ciertos gastos deben limitarse, y ellos son: los gastos de mera administración, los gastos improductivos de transferencia, y las sustituciones onerosas del Estado con respecto a aquellas actividades que resultan menos gravosas en manos de particulares.

## **6. IMPORTANCIA.**

Es importante porque:

- Es un instrumento para cumplir el plan de la nación, por lo tanto, debe formularse, sancionarse y ejecutarse en forma tal que asegure el logro de los objetivos previstos en el plan.

- Es una herramienta de administración, planificación, control, gestión gubernamental y jurídica.
- Ofrece un espacio para la coordinación de las acciones relativas a asuntos políticos, económicos y sociales.
- Sirve de soporte para la asignación de recursos y provee la base legal para la realización del gasto público.
- Es un instrumento para la toma de decisiones en el sector público.
- Delimita y especifica con claridad las unidades o funcionarios responsables de ejecutar los programas y proyectos, estableciendo así la base para vigilar el cumplimiento de los mandatos establecidos en el presupuesto.

## **7. REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993.**

La Constitución Política del Perú de 1993 es la norma fundamental de la República del Perú.<sup>2</sup> Antecedida por otros 11 textos constitucionales, fue redactada a inicios del gobierno de Alberto Fujimori por el Congreso Constituyente Democrático convocado por el mismo tras la disolución del Congreso en el autogolpe de 1992, consecuentemente fue aprobada mediante el referéndum de 1993, aunque los resultados han sido discutidos por algunos sectores.<sup>3</sup>

Esta ley fundamental es la base del ordenamiento jurídico nacional: de sus principios jurídicos, políticos, sociales, filosóficos y económicos se desprenden todas las leyes de la República.

La Constitución organiza los poderes e instituciones políticas, además de establecer y normar los derechos y libertades de los ciudadanos peruanos. Prima sobre toda ley y sus normas son inviolables y de cumplimiento obligatorio.

Cabe mencionar que, pese al autogolpe de 1992 y el

subsiguiente Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional (GERC).

La Constitución de 1979 siguió teóricamente en vigencia hasta la expedición y promulgación de la Constitución de 1993.

Se considera, de acuerdo al Tribunal Constitucional, que la Ley de Bases del mencionado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional (GERC), y los demás actos emanados del autogolpe fueron ilegales e inconstitucionales de origen, validados luego por las Leyes Constitucionales de 1993 emitidas por el Congreso Constituyente Democrático, y por el referéndum del mismo año.

En el 2001, en una ley promulgada por Alejandro Toledo Manrique, el Congreso del Perú retiró la firma de Fujimori de la Constitución.<sup>1</sup>

La Constitución de 1993 es una de las normas fundamentales que más tiempo ha regido en el Perú, siendo superada sólo por los textos de 1860 y 1933.

Las disposiciones contenidas en materia de recursos públicos son de obligatorio cumplimiento por las entidades integrantes de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; ministerio público; jurado nacional de elecciones; oficina nacional de procesos electorales; registro nacional de identificación y estado civil; contraloría general de la república; consejo nacional de la magistratura; defensoría del pueblo; tribunal constitucional; universidades públicas; y demás entidades y organismos que cuenten con un crédito presupuestario aprobado en la presente ley.

Asimismo, son de obligatorio cumplimiento por los gobiernos regionales y los gobiernos locales y sus respectivos organismos públicos.

Los titulares de las entidades públicas, el jefe de la oficina de presupuesto y el jefe de la oficina de administración, o los que hagan

sus veces en el pliego presupuestario, son responsables de la debida aplicación de la normativa en el marco del principio de legalidad, recogido en el artículo iv del título preliminar de la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general.

La Contraloría General de la República verifica el cumplimiento de lo dispuesto en la ley y las demás disposiciones vinculadas al gasto público en concordancia con el artículo 82 de la constitución política del Perú. Asimismo y bajo responsabilidad, para el gasto ejecutado mediante el presupuesto por resultados, debe verificar su cumplimiento bajo esta estrategia.

El resultado de las acciones efectuadas en cumplimiento de lo establecido en el presente numeral, es informado a la comisión de presupuesto y cuenta general de la república del congreso de la república, en el más breve plazo.

## **8. REGULACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Las entidades públicas sujetan la ejecución de sus gastos a los créditos presupuestarios autorizados en la ley de presupuesto del sector público, aprobada por el congreso de la república y modificatorias, en el marco del artículo 78 de la constitución política del Perú y el artículo i del título preliminar de la ley 28411, ley general del sistema nacional de presupuesto.

Todo acto administrativo, acto de administración o las resoluciones administrativas que autoricen gastos no son eficaces si no cuentan con el crédito presupuestario correspondiente en el presupuesto institucional o condicionan la misma a la asignación de mayores créditos presupuestarios, bajo exclusiva responsabilidad del titular de la entidad, así como del jefe de la oficina de presupuesto y del jefe de la oficina de administración, o los que hagan sus veces, en el marco

de lo establecido en la ley 28411, ley general del sistema nacional de presupuesto.

### **8.1 Antecedentes.**

El 5 de abril, el entonces Presidente Alberto Fujimori, en un mensaje a la nación anunció el establecimiento de un gobierno de emergencia y reconstrucción nacional, cuyo fin sería la reforma institucional del país con la necesaria reforma constitucional.

Entre las medidas adoptadas, Fujimori dispuso disolver el Congreso e intervenir el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría, el Tribunal de Garantías Constitucionales y los gobiernos regionales.

Este quiebre del orden constitucional, denominado “autogolpe”, contó con la aprobación mayoritaria de la población peruana, debido en buena parte al descrédito en que había caído la clase política y sus representantes en el parlamento, aunque hay que destacar que el desprestigio de la “partidocracia” fue fomentado y estimulado desde muy temprano por el mismo gobierno de Fujimori.

Si bien en el plano interno el “autogolpe” fue tolerado por la población, la comunidad internacional en cambio mostró una posición de rechazo.

Así por ejemplo, los países miembros de la Organización de Estados Americanos, “deploraron” el autogolpe peruano e instaron al presidente Fujimori a que buscara una fórmula para el retorno de la democracia.

En la reunión de cancilleres, el ministro peruano Augusto Blacker Miller intentó justificar el autogolpe a partir del riesgo que significaba para el Perú la subversión terrorista. Este argumento no convenció a los representantes de los países más importantes de América.

Se aprobó una resolución en la cual se exigía al gobierno peruano dialogar con la oposición democrática y encontrar una senda para

tornar a la democracia; caso contrario, en la siguiente reunión de cancilleres se procedería a adoptar sanciones contra el Perú.

En mayo de 1992, Alberto Fujimori asistió a la XXII Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en Nassau, Bahamas; en la cual se comprometió a restablecer los derechos constitucionales en el país, así como a convocar a un Congreso Constituyente Democrático para garantizar el equilibrio de poderes y la efectiva participación ciudadana en la elaboración de un nuevo contrato social.

La Constitución, en su Título III denominado "Del Régimen Económico"; abarca del artículo 58 al 89, y está dividido en seis capítulos: Capítulo I, Principios Generales; Capítulo II, Del Ambiente y los Recursos Naturales; Capítulo III, De la Propiedad; Capítulo IV, Del Régimen Tributario y Presupuestal; Capítulo V, De la Moneda y la Banca; y Capítulo VI, Del Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas. Los dispositivos del Título III "Del Régimen Económico" deben ser interpretados a la luz del resto del texto constitucional, conforme al Principio de Interpretación Sistemática, que informa que la Constitución es una unidad debido a que todos y cada uno de sus dispositivos están relacionados entre sí; hacer lo contrario puede producir aparentes contradicciones.

Así el artículo 58 precisa sobre la Economía Social de Mercado y que la iniciativa privada es libre.

Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

**Sistema Económico** La iniciativa privada es libre. Se ejerce dentro de una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas

de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura".

Sobre la economía social de mercado trata de un tipo de organización del mercado donde los ofertantes de bienes y servicios y los demandantes de los mismos actúan en forma independiente y autónoma, y el Estado participa en ella sólo para estimular y reglamentar el ejercicio de la iniciativa privada en armonía con el interés y la justicia social a fin de asegurar el desarrollo económico de la población, así como el crecimiento de la riqueza con beneficio para todos; así, la economía social de mercado busca el pleno empleo, la distribución equitativa del ingreso, la protección de los servicios sociales y el goce de los derechos sociales; permite introducir correctivos al libre juego del mercado, de manera que oriente toda actividad hacia objetivos individuales y colectivos.

Para ello, el Estado, por un lado, recurre a instrumentos fuera del mercado como las medidas promocionales para incrementar la producción, el desaliento de las importaciones no esenciales o la defensa del valor y la estabilidad de la moneda nacional; y, por otro lado, renuncia a competir con los particulares, se abstiene en la creación de empresas públicas, se abstiene en participar en la formación de precios, asume la protección de los agentes más débiles del mercado y es garante de la seguridad económica de todos los ciudadanos.

Salud significa el deber del Estado de establecer la política nacional de salud; plural y descentralizada, para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud.

Educación significa el deber del Estado de coordinar la política educativa, así como que nadie sea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o limitaciones

mentales o físicas.

Seguridad significa el deber del Estado de proteger a la población de las amenazas contra su seguridad.

Servicios públicos significa el deber del Estado de cubrir los servicios públicos esenciales, como luz, agua, transporte, etc.; ya sea con participación del sector privado o de manera exclusiva, pero el objetivo es que no pueden ser desatendidos.

Infraestructura significa el deber del Estado de invertir en la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, como carreteras, puentes, aeropuertos, puertos, hospitales, colegios, con participación del sector privado o de manera exclusiva (Acosta, 2009).

Según el artículo 59, precisa el Rol Económico del Estado, señalando que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública.

El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria.

El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

El Estado estimula la creación de riqueza la norma significa que la obligación del Estado es crear las condiciones propicias para la generación de riqueza; pues siendo la iniciativa privada libre, le

corresponde al sector privado la creación de riqueza.

A esto abona la asignación al Estado el papel de orientador del desarrollo económico y una participación subsidiaria en la actividad empresarial. Esto implica que para el sistema económico constitucional peruano, el centro de la actividad económica recae en la empresa privada, de esta manera se deja en manos de particulares la organización y dirección de proceso económico; por tanto, son ellos los encargados de crear riqueza; siendo el Estado el responsable de generar las condiciones para que el mercado funcione; por consiguiente, no es tarea del Estado participar directamente en la actividad económica, sino su función es reguladora.

El Estado brinda oportunidad a sectores que sufren desigualdades mediante la promoción de las pequeñas empresas este dispositivo constituye una norma de justicia distributiva en la actividad empresarial, pues obliga al Estado a crear condiciones que compensen y corrijan las desigualdades que existen en la actividad empresarial. La norma señala que para lograr dicho cometido el Estado debe promover las pequeñas empresas, lo cual se debe a que éstas son fuente de trabajo en gran escala y un mecanismo por el cual la iniciativa privada libre puede expresarse con mayor posibilidad (Acosta,2009).

Según el artículo 60.- Pluralismo Económico El Estado, reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.

Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.

La igualdad de la actividad empresarial pública y privada significa que la subsidiaria actividad empresarial del Estado debe actuar en armonía con el principio de igualdad de trato legal, lo que significa que las empresas estatales no deben gozar de privilegios, sea tributario o laboral o cambiario o administrativo o de cualquier otra clase (Acosta, 2009).

Según el artículo 61; que regula la Libre competencia, el Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas.

Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios. La prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares.

El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

La prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares.

La libre competencia es la concurrencia de oferta y demanda en el mercado con igualdad de condiciones y con la menor interferencia de situaciones extrañas a ella, a fin que los agentes más eficientes tengan la posibilidad de hacer mejores negocios .

La libre competencia permite el ejercicio de la iniciativa privada libre, pues sólo en un mercado sin interferencias en la oferta y la demanda se puede desarrollar libremente la iniciativa privada; y también se desarrolla la libertad de empresa, comercio e industria.

La libre competencia produce beneficios como el avance de la tecnología, el perfeccionamiento de los productos y la reducción de precios.

El Estado combate las situaciones que afectan la libre competencia significa que el Estado debe establecer condiciones necesarias que permitan el desarrollo de la libre competencia, y por tanto debe reprimir y castigar las situaciones que la interfieran; en ese sentido el Estado debe combatir las siguientes situaciones que la afectan: Posición dominante es la situación en la que, sin existir el control absoluto de la oferta o la demanda un producto, se ocupa una parte significativa del mercado.

Posición monopólica es aquella situación en la existe un control absoluto de la oferta o la demanda de un producto, una empresa se constituye en el único ofertante de un bien o servicio; es el que fija el precio de los mismos y la cantidad que se desea vender.

Carteles se tratan de convenios viciosos mediante los cuales varias empresas de un mismo rubro deciden fijar coordinadamente los precios de venta y las cantidades de bienes o servicios que se van a ofrecer al público (Acosta, 2009).

De conformidad con el artículo 62 que regula la “Libertad de contratar”, la libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato

o contemplados en la ley. Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.

La libertad de contratar está garantizada en cuanto su contenido, en la medida que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al momento de celebrarse, y los términos pactados no pueden ser modificados por posteriores leyes u otras disposiciones de cualquier clase.

Esta garantía significa la aplicación de la Teoría de los Derechos adquiridos en materia contractual, por tanto implica la aplicación ultractiva de normas de ese ámbito, de manera que son aplicables las normas a hechos futuros pese a estar derogadas. Así, si un contrato se celebra según determinadas normas jurídicas, éstas seguirán rigiendo sobre los hechos sucesivos que se desprendan del contrato, aunque en el transcurso del tiempo dichas normas jurídicas sean modificadas o derogadas por otras.

La misma garantía reciben los contratos-ley, pues el Estado ha comprometido su voluntad de mantener un tratamiento fijo en el plazo establecido (Acosta, 2009).

El artículo 63, regula los alcances de la Inversión nacional y extranjera, estableciendo que la inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones. La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres. Si otro país o países adoptan medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de éste, adoptar medidas análogas.

En todo contrato del Estado y de las personas de derecho público con extranjeros domiciliados consta el sometimiento de éstos a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República y su renuncia a toda

reclamación diplomática. Pueden ser exceptuados de la jurisdicción nacional los contratos de carácter financiero.

El Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor. Pueden también someterlas a arbitraje nacional o internacional, en la forma en que lo disponga la ley.

Esta garantía significa la aplicación de la Teoría de los Derechos adquiridos en materia contractual, por tanto implica la aplicación ultractiva de normas de ese ámbito, de manera que son aplicables las normas ha hechos futuros pese a estar derogadas.

Así, si un contrato se celebra según determinadas normas jurídicas, éstas seguirán rigiendo sobre los hechos sucesivos que se desprendan del contrato, aunque en el transcurso del tiempo dichas normas jurídicas sean modificadas o derogadas por otras. La misma garantía reciben los contratos-ley, pues el Estado ha comprometido su voluntad de mantener un tratamiento fijo en el plazo establecido.

Por su parte el artículo 64, relacionado a la Tenencia y disposición de moneda extranjera, establece que el Estado garantiza la libre tenencia y disposición de moneda extranjera.

Estando al artículo 65°, que precisa que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios; para tal efecto, garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.

Los derechos de los consumidores y usuarios para que las relaciones en el mercado sean lo más equitativas posible, el consumidor debe tener ciertas garantías dadas las ventajas que tienen los ofertantes de bienes y servicios; pues en la organización económica contemporánea, el consumidor y/o el usuario está más disperso que

el productor y vendedor por ello es el más vulnerable.

En ese cometido se les otorga a los consumidores y usuarios los siguientes derechos:

- a) Derecho a información de los bienes y servicios significa que los bienes y servicios ofrecidos en el mercado deben tener datos veraces, suficientes, apropiados y fácilmente accesibles a consumidores y usuarios, lo cual permitirá adoptar una elección adecuada, así como también promover un uso y consumo correcto.
- b) Derecho a la salud y la seguridad Esto la permite a la persona protegerse de enfermedades y peligros por el consumo o uso de productos o servicios; por ello, el Estado debe prestar atención a la salud y seguridad de la población, regulando la producción de bienes peligrosos y controlando su calidad.

## **SUB CAPITULO IV**

### **EL MINISTERIO PÚBLICO**

*1. ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA EDAD ANTIGUA. 2. ANTECEDENTES EN EL PERÚ. 3. EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL. 4. SIGNIFICADO DE LA INSIGNIA DEL MINISTERIO PÚBLICO; 5. ACTUACIÓN DE PARTE Y DE OFICIO. 6. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN: 6.1 PRINCIPIO DE ELEGALIDAD, 6.2 PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD, 6.3 PRINCIPIO DE OBJETIVIDAD, 6.4 PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD, 6.5 PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD, 6.6 PRINCIPIO DE RESPETO DE LOS ACTOS PROPIOS.*

## **SUB CAPITULO IV**

### **EL MINISTERIO PÚBLICO**

A lo largo de la historia las instituciones que hoy nos permiten mantener el sistema y que procuran estructurar un orden, se han ido definiendo y desarrollando para luego encontrar una justificación dentro del propio sistema. Este es un proceso de asimilación y de definición y que al final puede ser estudiado a través de lo que se denomina la naturaleza jurídica de una institución.

Esa naturaleza jurídica permite explicar el motivo de su existencia y la justificación de su labor. Una de las instituciones cuya naturaleza jurídica enfrenta algunas interpretaciones e imprecisiones es la del Ministerio Público.

#### **1. ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA EDAD ANTIGUA.**

El Ministerio Público tuvo sus orígenes en la organización jurídica de Grecia y Roma; pero otros le otorgan al derecho francés la paternidad de la institución.

El antecedente más remoto del Ministerio Público quizá lo encontremos en Grecia en la figura del arconte, magistrado que intervenía en los juicios en representación del ofendido y sus familiares por la incapacidad o la negligencia de éstos.

Se ha insistido, sin embargo, que entre los atenienses la persecución de los delitos era una facultad otorgada a la víctima y a sus familiares.

En Roma los funcionarios denominados "judices questiones" tenían una actividad semejante a la del Ministerio Público por cuanto estaban facultados para comprobar los hechos delictivos, pero sus atribuciones características eran puramente jurisdiccionales.

El Procurador del César, del que habla el Digesto en el libro primero, título diecinueve, ha sido considerado también como un antecedente de la institución debido a que, en representación del César, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar el orden en las provincias del Imperio.

En razón de que en la Baja Edad Media la acusación por parte del ofendido o por sus familiares decayó en forma notable, surgió un procedimiento de oficio o por pesquisa que dio origen a lo que podríamos llamar Ministerio Público, aunque con funciones limitadas, siendo la principal de ellas perseguir los delitos y hacer efectivas las multas y las confiscaciones decretadas como consecuencia de una pena.

Más tarde, a mediados del siglo XIV el Ministerio Público interviene en forma abierta en los juicios del orden penal, pero sus funciones se precisan de modo más claro durante la época napoleónica en la que, inclusive, se estableció su dependencia del poder ejecutivo por considerársele como representante del interés social en la persecución de los delitos.

De Francia se extendió a Alemania y pasó sucesivamente a casi todos los países del mundo como representante de los grandes valores morales, sociales y materiales del Estado.

Se habla de que en el Derecho Ático, un ciudadano sostenía la acusación cuya inquisición era llevada ante los Eliastas.

El origen del Ministerio Público para algunos es romano, para otros lo es en la legislación canónica del medioevo, por la eficacia del proceso inquisitorio en los tribunales eclesiásticos de los siglos XIII y XIV.

Para el autor Juventino V. Castro la institución nació en Francia, con "Los Procureurs du rui" de la monarquía francesa del siglo XIV.

Por lo que a la institución en España, las leyes de recopilación expedidas por Felipe II en 1576, reglamenten las funciones de los procuradores fiscales que acusaban cuando no lo hacía un acusador privado.

Sin embargo la ambigüedad del término Ministerio Público nos propone la idea de que aún precisados por la historia algunos de sus orígenes, es una institución no definida en cuanto a su cronología se refiere, como en México que los fiscales asumían el carácter de promotores de justicia y como tales realizaban una función impersonal, desinteresada y pública, obrando a nombre de la sociedad, pero no se presentaban con los caracteres precisos de la institución, porque no había una unidad de armonía e inspección, por lo que existían grandes lagunas en cuanto a las atribuciones de los agentes.

## **2. ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL PERÚ.**

Como antecedente más remoto del Ministerio Público se tiene al funcionario que defendía la jurisdicción y los intereses de la Hacienda Real ante los Tribunales del Consejo de Indias. Su función fue establecida en 1542 al instalarse la Real Audiencia de Lima y después la del Cuzco.

La pertenencia de los miembros del Ministerio Público al aparato judicial se mantuvo durante la Época Republicana. Desde la instalación de la Alta Cámara de Justicia hasta la creación de la Corte Suprema en 1825, el Ministerio Público siempre estuvo al lado de los jueces. Los reglamentos de Organización de los Tribunales no lo mencionaban como un organismo.

En la evolución legislativa del Estado Peruano, la actividad del Ministerio Público no fue regulada constitucionalmente de manera

clara hasta la Constitución de 1979, según un estudio realizado por el doctor Alejandro Espino Méndez.

### **Los Primeros Pasos**

En la Constitución de 1823, en el capítulo pertinente al Poder Judicial (artículos 95 al 137) no hay referencias con respecto al Ministerio Público. Posteriormente, la Constitución de 1826 solo reguló la existencia de los fiscales a nivel de la Corte Suprema.

En la Carta Magna de 1828 se precisó que la Corte Suprema estaba constituida por siete vocales y un Fiscal; en tanto que las Cortes Superiores debían tener también uno. Además hizo mención a los Agentes Fiscales, deduciéndose que su competencia era a nivel de primera instancia.

Seis años más tarde, la Constitución de 1834 hizo mención al Fiscal de la Corte Suprema y se establecieron los mismos requisitos para ser Vocal o Fiscal. Igual hizo referencia a los Fiscales de las Cortes Superiores y a los Agentes Fiscales.

En la Constitución de 1839, se reguló a los Fiscales de la Corte Suprema, de la Corte Superior y Agentes Fiscales a nivel de los Juzgados de Primer Instancia. No obstante, esta Carta Magna tampoco hizo una precisión sobre sus atribuciones.

La Convención Nacional de 1855 aprobó la Ley sobre Organización del Ministerio Público, cuyas funciones fueron resumidas por el historiador Jorge Basadre: "aparte de la supe vigilancia del Poder Judicial y, en especial (se refería al Fiscal de la Nación) sobre los Fiscales de las Cortes y Agentes Fiscales, le correspondía dictaminar en asuntos y casos que le competían según la Ley de ministros; cuidar que todo funcionario público cumpliera la Constitución y las leyes; dar parte al Congreso sobre las infracciones de cualquier funcionario de la República, inspeccionar las oficinas del Estado y

todo establecimiento público o corporación legal sin excepción alguna, dando parte de los abusos y de las transgresiones de las normas legales y reglamentarias; cautelar que las elecciones populares se verificaran con plena libertad y en los tiempos designados". Aparte de ello, durante mucho tiempo, el Ministerio Público se mantuvo como defensor del Estado ante procesos judiciales.

**De Castilla a Leguía** En la Carta Magna de 1856, expedida durante el Gobierno del Mariscal Ramón Castilla, se hizo una referencia más clara a los cargos de Fiscal de la Nación, fiscales de las Cortes Superiores y Agentes Fiscales a nivel de Juzgados de Primera Instancia. Sin embargo, no se precisaron sus competencias.

La Constitución de 1860 igualmente reguló al Ministerio Público e hizo referencia a los fiscales de la Corte Suprema, Cortes Superiores y Juzgados, así como el mecanismo de sus nombramientos, aunque nuevamente sin precisar sus atribuciones.

Es preciso acotar que bajo los lineamientos jurídico-políticos de la Constitución de 1860 y luego en la de 1863, se promulgaron y entraron en vigencia el Código Penal y el de Enjuiciamiento en Materia Penal.

En este último ya se legislaba y regulaba jurídicamente al Ministerio Público. En ese sentido, los Fiscales pasan a ser los titulares de la acción penal conjuntamente con los agraviados.

La Constitución de 1869 fue efímera. Por ello, la Carta Magna de 1860 tuvo vigencia hasta 1920, año en que la Asamblea Nacional aprobó la nueva Constitución Política durante el Gobierno de Augusto B. Leguía. En esta Carta Política se hizo referencia normativa a los Fiscales de la Corte Suprema, de las Cortes Superiores y a los Agentes Fiscales de los Juzgados de Primera

Instancia. A semejanza de las anteriores constituciones tampoco se precisaron sus competencias.

### **La Era de los Procuradores.**

En 1936, durante la gestión del Presidente Óscar R. Benavides, se organizaron los Procuradores Generales de la República para la defensa de los intereses del Estado, <sup>8</sup>por lo que esta función fue separada del Ministerio Público. Ello se formalizó con la Ley Nro. 17537 del 25 de marzo de 1969.

Posteriormente entró en vigencia el Código de Procedimientos Penales de 1940, vigente hasta la implementación gradual del Nuevo Código de Procedimientos Penales a partir del 1 de julio del 2006 en la provincia limeña de Huaura, para luego ir abarcando los diferentes distritos fiscales (proceso que debe concluir con los distritos fiscales de la capital en 2016).

En el Código Penal de 1940 se establecieron como etapas del proceso penal: la instrucción y el juzgamiento. Además se precisó que los fiscales, en todos sus niveles, formaban parte del Poder Judicial. Cabe precisar que en las leyes orgánicas del Poder Judicial de 1912 y 1963, el Ministerio Público fue regulado como institución autónoma pero formando parte del Poder Judicial, con el nombre de Ministerio Público o Ministerio Fiscal.

El 28 de julio de 1979 terminó una larga etapa del desarrollo del Ministerio Público ligado al Poder Judicial.

### **Institución autónoma.**

Al llegar a la mitad de 1979, la historia del Ministerio Público cambió radicalmente. La Constitución Política del Perú de 1979, aprobada

---

<sup>8</sup> R. HERRERA, Juan 1991. El Contador Interamericano y su Entorno Socio - Económico. República Dominicana.

por la Asamblea Constituyente de 1978, le atribuyó personería propia, con independencia, autonomía, organización, composición, funciones, atribuciones y prohibiciones; conforme a los artículos 250 y 251 del Capítulo XI.

Después la institución fue desarrollada en su Ley Orgánica, mediante el Decreto Legislativo 052 del 19 de marzo de 1981, la cual sigue vigente aunque con las modificaciones propias de la Constitución Política de 1993 y de las disposiciones legales que dispusieron su reorganización desde el 18 de junio de 1996 hasta el 6 de noviembre de 2000, día en que se promulgó la Ley N° 27367 que desactivó la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público.

La Constitución Política del Estado, vigente desde el 31 de diciembre de 1993, reguló al Ministerio Público en sus artículos 158, 159 y 160; estableciendo que esta institución es el titular del ejercicio público de la acción penal, habiéndose derogado los artículos pertinentes del Código de Procedimientos Penales de 1940.

El Nuevo Código Procesal Penal, vigente gradualmente desde 2006, mantiene este principio, a la vez que establece tres etapas del proceso penal, salidas alternativas, entre otras innovaciones.

### **3. EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL**

Durante la vigencia del Código de Procedimientos Penales de 1940, el Sistema Judicial Penal se volvió burocrático, rígido y secreto, además de lento, ineficiente e injusto, según el reporte *¿Cómo es el Proceso Penal según el Nuevo Código Procesal Penal?*, elaborado por el Instituto de Defensa Legal (IDL). Estos problemas no

permitieron <sup>9</sup>garantizar la libertad de las personas, el desarrollo económico, el bienestar común y la democracia en el país.<sup>10</sup>

El nuevo Sistema Procesal Penal supone la separación de la investigación del juzgamiento. Además, el Juez ya no puede proceder de oficio ni tampoco condenar a alguien diferente al imputado ni sentenciarlo por hechos distintos a los denunciados, como ocurría en el pasado. Con el Nuevo Código Procesal Penal (NCP), el proceso se desarrolla bajo los principios de contradicción e igualdad. Adicionalmente, la oralidad es la esencia del juzgamiento pues permite que los juicios se realicen con inmediación y publicidad, a la vez que la libertad del imputado es la regla durante el proceso.

El nuevo modelo procesal penal permite desarrollar procesos penales transparentes y oportunos, en los que los derechos de las partes procesales estarán garantizados. Además, el papel de los jueces, fiscales, policías y abogados está claramente definido y debidamente separado. De otro lado, el nuevo modelo ofrece un proceso penal rápido y justo, cuya investigación preliminar se realiza conforme con los procedimientos y las garantías correspondientes, y cuya sentencia revela lo que realmente se discutió y se logró probar en el juicio oral.

#### **4. SIGNIFICADO DE LA INSIGNIA DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

EL Varayoc es un símbolo de autoridad que está sostenido por dos manos. Tiene una balanza que simboliza el equilibrio de la libertad con la paz, pues la primera no se concibe sin la segunda y viceversa. Posee un Sol llameante que representa el Sol de la Justicia.

---

<sup>9</sup> R. HERRERA, Juan 1991. El Contador Interamericano y su Entorno Socio - Económico. República Dominicana.

<sup>10</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA 1976. Revista de Control Fiscal.

En la parte superior se consignan las tres normas jurídicas fundamentales del Incario: AMA SUA, AMA QUELLA, AMA LLULLA; y en la parte inferior lleva la leyenda del Ministerio Público.

## **5. ACTUACION DE PARTE Y DE OFICIO.**

- Promover de oficio o a pedido de parte, la acción en defensa de la legalidad y los intereses públicos tutelados por el Derecho.
- Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de Justicia.
- Representar a la sociedad en los procesos judiciales.
- Conducir, desde su inicio, la investigación del delito.
- Ejercitar la acción penal de oficio a petición de parte.
- Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales, en los casos que la Ley contempla.

El Ministerio Público es un organismo constitucional autónomo. Está jerárquicamente organizado y se encuentra integrado al proceso de Administración de Justicia y a la defensa de los derechos constitucionales y legales de la sociedad. La Fiscalía de la Nación es el órgano de la alta dirección.

El Fiscal de la Nación preside el Ministerio Público y junto con los Fiscales Supremos Titulares constituyen la Junta de Fiscales Supremos. Este órgano es el que elige al máximo representante de la Fiscalía de la Nación. Su autoridad se extiende a todos los magistrados, funcionarios y servidores que lo integran, cuales quiera que sea su categoría y actividad funcional especializada.

El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable por reelección, solo por otros dos adicionales. Si dos o más Fiscales Supremos tuviesen la misma antigüedad en la función se computará

el tiempo que hubiesen servido como jueces; y si ninguno lo hubiese sido, el que tuviesen como abogados en ejercicio según su matrícula en el Colegio respectivo.

El actual Fiscal de la Nación es el doctor Pablo Wilfredo Sánchez Velarde, quien ejerce dicha responsabilidad por encargo de la Junta de Fiscales Supremos.

Dado el carácter de órgano público que posee el Ministerio Público, sus actuaciones –desde las máximas autoridades del mismo hasta los agentes que lo representan en cada caso– deben adecuarse a ciertos principios básicos, propios del estado de Derecho, contenidos en la mayoría de las legislaciones, entre los que se encuentran los siguientes:

## **6. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO**

**6.1 Principio de legalidad:** que lo rige como a cualquier órgano público. Éste tiene las siguientes manifestaciones, a lo menos: la necesidad de perseguir todas y cada una de las conductas, y el respeto al cuerpo completo de las normas que conforman el ordenamiento jurídico: tratados internacionales, la Constitución, las leyes, los reglamentos administrativos, etc.

**6.2 Principio de oportunidad:** que morigera la aplicación del principio de legalidad, permitiéndole no iniciar una persecución penal o abandonar la ya iniciada, bajo ciertos parámetros objetivos.

**6.3 Principio de objetividad:** consiste en que, en el ejercicio de sus facultades, debe adecuarse a un criterio objetivo, velando únicamente por la correcta aplicación del derecho. Se le impone así la obligación de investigar con igual celo no sólo los antecedentes que permiten sustentar la persecución o acusación, sino también los antecedentes que permitan apoyar la

defensa del imputado o acusado (es decir, el *material rosario* y la *evidencia Brady*, respectivamente, del sistema estadounidense).

**6.4 Principio de responsabilidad:** que constituye el equilibrio necesario a las importantes competencias, atribuciones y facultades que ejerce. En general, se concibe a sus funcionarios como responsables civil, penal y administrativamente y al órgano como civilmente responsable, por las actuaciones en el ejercicio de sus funciones.

**6.5 Principio de indivisibilidad:** en el sentido de que la institución es única e indivisible, puesto que los fiscales actúan exclusivamente en su nombre. Ello obliga a éstos a actuar como un sólo cuerpo, tanto en la actuación material como en las decisiones jurídicas que adopten, por seguridad jurídica.

**6.6 Principio de respeto de los actos propios:** por las expectativas legítimas que genera su conducta, los fiscales, que lo representan, deben respetar sus *actos propios en juicio o judiciales*, sus *propias instrucciones fiscales* y *órdenes* de los mandos superiores del Ministerio Público en favor de los ciudadanos, en protección de la seguridad jurídica. Esto implica la posibilidad en favor de los ciudadanos, no en contra, de dichos actos, instrucciones y órdenes, siendo efectivos ante los tribunales de justicia. La sanción de la conducta en contrario se da, en general, mediante una solución procesal: la inadmisibilidad del medio, acción o recurso procesal.

***CAPÍTULO III***

***DISCUSIÓN DE RESULTADOS  
CONCLUSIONES  
RECOMENDACIÓN  
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS***

## DISCUSIÓN DE RESULTADOS

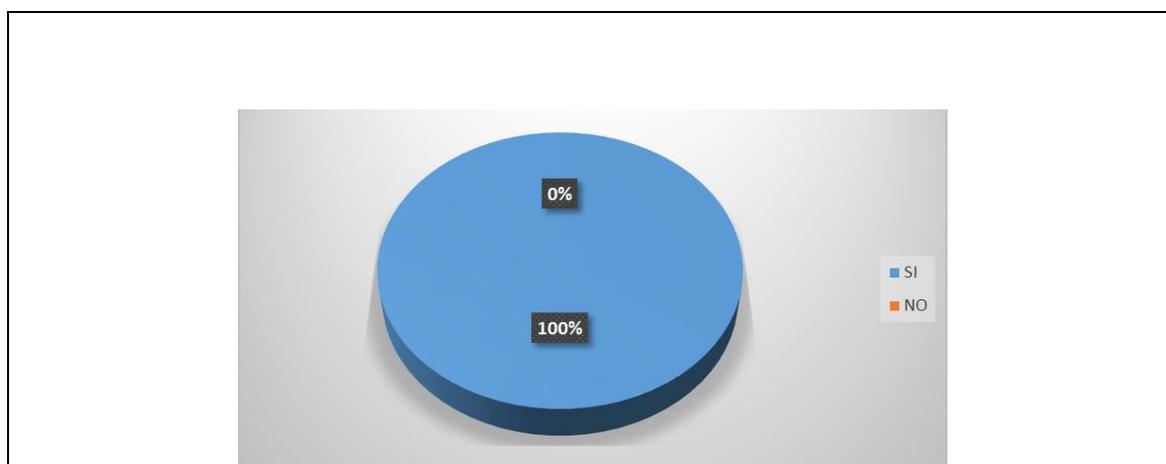
- 1) Por mandato constitucional; corresponde a la Contraloría General de la República, como ente técnico rector del Sistema Nacional de Control dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades.
- 2) El Sistema Nacional de Control tiene por objeto propender el oportuno ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado.
- 3) Corresponde al Sistema Nacional de Control lograr un oportuno y alto nivel de confianza en la ciudadanía, incrementar las relaciones institucionales y el trabajo conjunto en la lucha contra la corrupción.
- 4) 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.
- 5) Es necesario proporcionar a las Entidades Públicas normas técnicas de control gerencial, que coadyuven a una adecuada orientación y unificación de sus controles internos, favoreciendo un funcionamiento orgánico y uniforme de la gestión pública y de utilización de los recursos públicos, en un ambiente satisfactorio de control interno y probidad.

6) El control gubernamental debe propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio de control, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación.

7) Estando a las entrevistas realizadas a Fiscales Anticorrupción del Distrito Fiscal de La Libertad se presenta los siguientes resultados.

1. A la consulta: ¿Considera usted que la labor del Sistema Nacional de Control, personificado en la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Institucional (OCI) coadyuva en la lucha contra la corrupción?

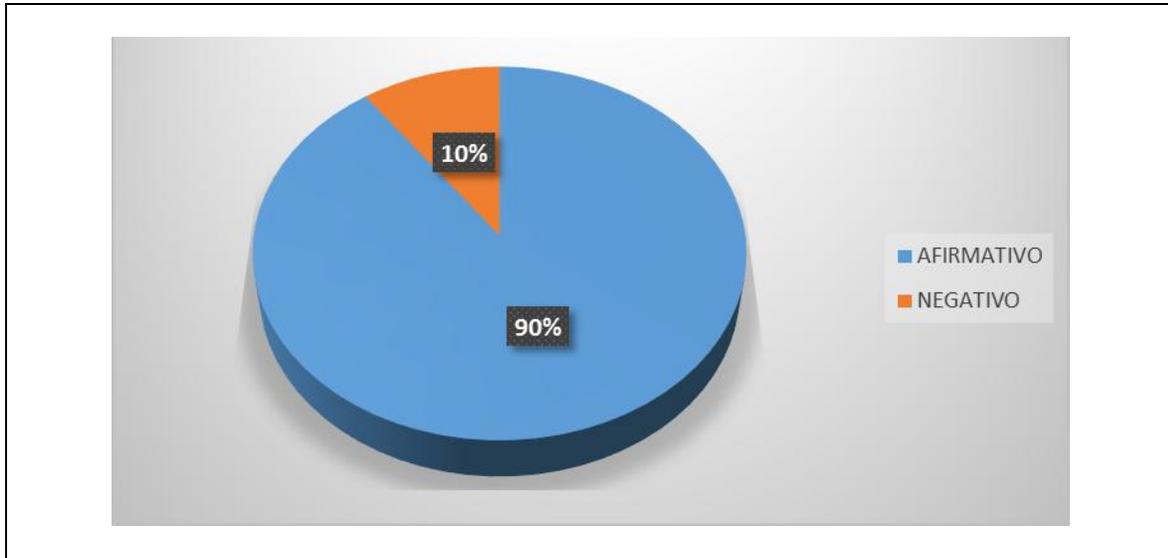
**El cien por ciento de los entrevistados considera que la labor del Sistema Nacional de Control, personificado en la Contraloría General de la República y los órganos de Control Institucional (OCI) coadyuva en la lucha contra la corrupción.**



Fuente: Fiscales Anticorrupción del Distrito Fiscal de La Libertad.

2. A la consulta: ¿En el ejercicio de sus funciones fiscales, ha tenido oportunidad de disponer investigaciones por hechos evidenciados en labores de control emitidos por los Órganos conformantes del Sistema Nacional de Control?

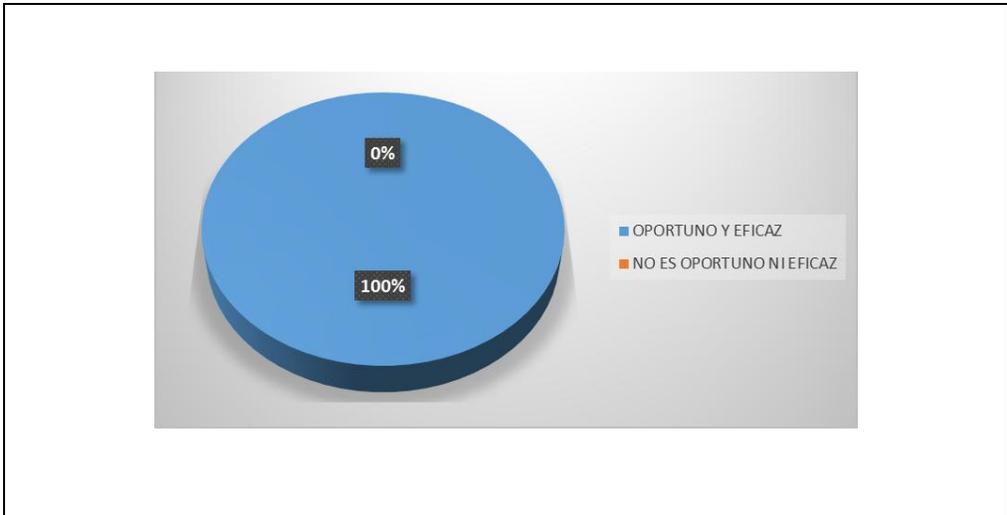
**El noventa por ciento de los entrevistados manifestó afirmativamente y el diez por ciento, negativamente.**



Fuente: Fiscales Anticorrupción del Distrito Fiscal de La Libertad.

3. Estando a la pregunta anterior: ¿Considerando que las labores de control que tomo de conocimiento, por lo que dispuso investigaciones, y que se encuentran contenidos en un “Informe Especial” o “Informe final de auditoría”, cuan oportuno considera sea la derivación directa de las observaciones sustentadas, evidenciadas y no superadas con connotación penal, sea derivadas a su despacho?

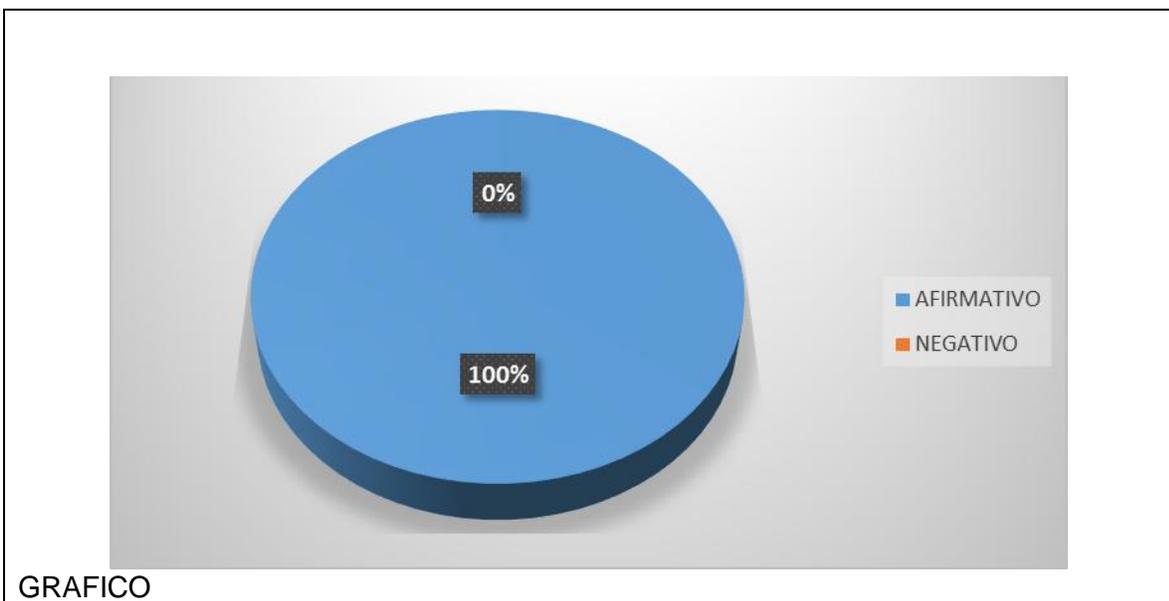
**El cien por ciento de los entrevistados manifestó que es oportuno y eficaz tal derivación directa, a fin de suspender el plazo de prescripción de los hechos evidenciados con relación a los hechos evidenciados, por la elaboración del informe final y la puesta en conocimiento del despacho fiscal, para el inicio de las investigaciones.**



Fuente: Fiscales Anticorrupción del Distrito Fiscal de La Libertad.

4. A la consulta: ¿Considera necesaria las modificaciones normativas a fin de que los despachos fiscales dispongan las acciones de investigación a partir de la derivación de las observaciones sustentadas de connotación penal y no superadas, producto de las labores de control, en vez de ser considerados en un Informe Final?

**El cien por ciento de los entrevistados manifestó afirmativamente, toda vez que la emisión del Informe final solo representa un formalismo y no una modificación de lo evidenciado, sustentado y no desvirtuado.**



GRAFICO

Fuente: Fiscales Anticorrupción del Distrito Fiscal de La Libertad.

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.** La inclusión de observaciones con connotación penal en el Informe de auditoría de cumplimiento, en vez de ser remitidas al Ministerio Público para su investigación, vulnera el principio de oportunidad que rige el ejercicio del control gubernamental.

**SEGUNDA.** La remisión directa de las observaciones con connotación penal al Ministerio Público en vez de ser incluidas en el informe final de auditoría de cumplimiento procurará una inmediata y anticipada suspensión del plazo de prescripción de la acción penal que se ve vulnerado por el tiempo que implica las etapas de elaboración y aprobación del informe final que coadyuva a la gestión, el control público y la lucha contra la corrupción.

**TERCERA.** La inclusión de las observaciones con connotación penal en el Informe de auditoría de cumplimiento, logrará con las exigencias de competitividad, calidad, eficiencia y probidad que requiere un Estado eficiente que ha encomendado al Sistema Nacional de Control, pero la remisión directa de tales observaciones al Ministerio Público para el inicio de las investigaciones, en vez de ser incluidas en dicho informe, propendería al mayor apropiado oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental.

**CUARTA.** Es pertinente la modificación de la Directiva que regula la Auditoría de cumplimiento, disponiendo la remisión directa al Ministerio Público de los hechos evidenciados y sustentados, no levantados por el personal auditado,

contenidos en las observaciones con connotación penal e efecto de que oportunamente se disponga de las investigaciones.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

### **LEGISLACIÓN NACIONAL VIGENTE.**

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

Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG: “Norma Generales de Control Gubernamental”.

Resolución de Contraloría N° 473-2014-CG se aprobó la Directiva N° 007-2014-CG/GCSII denominada “Auditoria de Cumplimiento” y el “Manual de Auditoría de Cumplimiento”.

### **DOCTRINA.**

ARANA, William. (2014). *Manual de Derecho Procesal Penal*.

ARIAS, Luis (2010). “*Lo nuevo del Código Procesal Penal de 2004 sobre los Procedimientos Especiales*”. Lima. Gaceta Jurídica.

CALDERON SUMARRIVA, Ana; *El Nuevo Sistema Procesal Penal*; EGACAL. 2011. página 19-20

CAROCCA, Alex. (2005). “*Manual El Nuevo Sistema Procesal Penal*”, Editorial Lexis Nexis.

COBO, Manuel. (2008). *Tratado Derecho Procesal Español*. Editorial CESEJ.

DE LA CRUZ, Marco. (2007). “*El Nuevo Proceso Penal*”. Lima. Idemsa.

ESTER, Ángela. (2005). “*La Reforma Procesal Penal*”. Editorial Nova Tesis.

GUTIERREZ-ALVIZ, Y CARADI, F. (1973), “*Aspecto del Derecho de Defensa en el Proceso Penal*”, Revista del Proceso Penal Iberoamericana.

INFANTES, Alberto. (2006). “*El Sistema Acusatorio y los Principios Rectores del Código Procesal Penal*”. Jurista Editores.

LANDA, Cesar. *El Derecho al Debido Proceso en la Jurisprudencia*. (Vol. I). Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, Tribunal Constitucional del Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

LEDESMA, Marianella. (2006). *En la Constitución Política comentada*. Lima. Gaceta Jurídica.

LOPEZ, Jacobo. (2009). *“Tratado de Derecho Procesal Penal”*. (3° ed.). Madrid.

MORENO, V. (1982). *La defensa en el proceso*. Madrid. Civitas.

MONROY, Juan. (2006). *En la Constitución Política comentada*. Lima. Gaceta Jurídica.

MONTERO, Juan. (2008). *Proceso Penal y Libertad*. Aranzadi.

MONTERO, Juan. (2007). *Derecho jurisdiccional: proceso penal*. (Tomo III). Valencia. Tirant lo Blanch.

NAKASAKI, Cesar. (2010) *“Lo Nuevo del Código Procesal Penal de 2004 sobre la etapa de juicio oral”*, Lima. Gaceta Penal y Procesal Penal.

NEYRA, José.

ROSAS, Jorge. (2011). *El Sistema Acusatorio en el Nuevo Código Procesal Penal*.

ROXIN, Claus. (2000). *“Derecho Procesal Penal”*. (25 ed.). Múnich-Alemania.

SÁNCHEZ, Pablo. *Criminalidad organizada y procedimiento penal. La colaboración eficaz*.

VELAZQUEZ, Percy. *Manual de actualización Penal y Procesal Penal*.

VELEZ, Alfredo. (1986). *“Derecho Procesal Penal”*. (Tomo II). Buenos Aires. Editorial Córdoba.

VIDAL, Fernando. (2006). *En la Constitución Política comentada*. Gaceta Jurídica.