UNIVERSIDAD SAN IGNACIO DE LOYOLA

ESCUELA DE POSTGRADO

Maestría en Gestión Pública con Mención en Formación Práctica en Contratación Pública

EL EJERCICIO DEL DERECHO DE CONTRADICCIÓN EN LOS INFORMES DE AUDITORÍA DERIVADOS DE LOS SERVICIOS DE CONTROL POSTERIOR

Trabajo de Investigación para optar el grado de Maestro en Gestión Pública con Mención en Formación Práctica en Contratación Pública

CRISTIAN PAUL CÁCERES CERMEÑO

Asesor:
Luis Fernando Peredo Rojas

Lima – Perú
2018

DEDICATORIA

El presente trabajo está dedicado a todos los funcionarios y servidores públicos que trabajan en la administración pública y que toman decisiones en todo momento en procura de mejorar la gestión pública, y que ello repercuta de manera positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos, con la finalidad que a partir del presente trabajo cuenten con mejores herramientas de defensa durante una acción de control posterior realizada por la Contraloría General de la República – CGR.

Cristian.

AGRADECIMIENTO

En primer lugar, mi profundo agradecimiento a Dios, quien ha permitido la culminación del presente trabajo, a través de la fortaleza, perseverancia y constancia concedidas.

A mi hijo Santiago, el motor y fuerza que me impulsa cada día a salir adelante y lograr mis objetivos profesionales y como persona.

A los docentes del Programa de Maestría en Gestión Pública, por haber contribuido en nuestra formación académica; y de manera muyespecial mi sincero agradecimiento al Dr. Fernando Peredo Rojas, asesor de la presente tesis, por la dedicación, paciencia y empeño en la orientación incesante en la consecución de la meta propuesta y por el profesionalismo mostrado durante el desarrollo de la presente investigación.

A todos aquellos que han contribuido con su apoyo y orientación al logro de la meta trazada.

El autor.

PRESENTACIÓN

Señores miembros del Jurado.

Dando cumplimiento a las disposiciones vigentes emanadas por el Reglamento de Grados y Títulos de la Universidad "San Ignacio de Loyola" de la Escuela de Postgrado, someto a vuestro criterio profesional la evaluación de la tesis titulada: ***"El ejercicio del derecho de contradicción en los informes de auditoría derivados de los servicio de control posterior"***, elaborado con el propósito de obtener el grado académico de Maestra en Gestión Pública.

El presente trabajo de investigación, tiene como propósito que las acciones de control posterior que lleva a cabo Contraloría General de la República – CGR, lo realice con la debida objetividad e imparcialidad, determinándose las responsabilidades (civil, penal y administrativo) para aquellos funcionarios y/o servidores que con su actuar, efectivamente han causado algún tipo de perjuicio al Estado. Este propósito se logrará cuando se otorgue a los funcionarios y/o servidores la posibilidad no solo de formular sus comentarios y/o aclaraciones a las desviaciones de control, sino también de impugnar el informe de auditoría, previa notificación del mismo a los auditados o auditado.

Esperando cumplir con los requisitos de aprobación y convencido que su criterio profesional le otorgarán el justo valor al presente trabajo; agradezco por anticipado las sugerencias y apreciaciones que le brinden a la presente investigación.

Lima, julio del 2018

El autor

INDICE

Dedicatoria.....2
Agradecimiento 3
Presentación..... 4
Índice 5
Título 9
Resumen Ejecutivo 10

CAPÍTULO I: REALIDAD PROBLEMÁTICA Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

3. Antecedentes..... 13
4. Problemática 16
i) El principio de reserva y el principio de publicidad 17
ii) Los informes de auditoría son considerados actos de administración interna . 19
iii) Inaplicación de la facultad de revisión de oficio de los informes de auditoría 20
iv) Facultad sancionadora de la CGR..... 21
v) Inexistencia de responsabilidad administrativa para auditores 23
vi) Falta de supervisión a la Contraloría General de la República – CGR..... 24
5. Formulación del problema..... 25
5.1. Problema general 25
6. Objetivos del proyecto 26
6.1. Objetivo general..... 26
6.2. Objetivos específicos 26
7. Justificación de la investigación 27
8. Alcances y limitaciones 29
8.1. Alcances..... 29
8.2. Limitaciones 29

CAPÍTULO II: ASPECTOS GENERALES

2.1. La acción o servicio de control 30
2.2. Los informes de auditoría 30
2.3. Los actos de administración interna 32
2.4. Los actos administrativos 33
2.5. La necesidad de habilitar el ejercicio del derecho de contradicción 35

CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO

3.1. Valor público 42
3.1.1. Definición 42
3.1.2. Dimensión sustantiva 46
3.1.3. Dimensión operativa 47
3.1.4. Dimensión política 48
3.2. Políticas públicas 50
3.3. Ciclo de las políticas pública 53
3.3.1. La iniciación de la política pública 53
3.3.2. Elaboración de la política pública 53
3.3.3. Formulación de la política pública 54
3.3.4. Implementación de la política pública 54
3.3.5. Ejecución de la Política Pública 56
3.3.6. Seguimiento de la política pública 56
3.3.7. Evaluación de la política pública 57
3.4. Planificación estratégica en el sector público 57
3.4.1. Etapas del proceso estratégico 59

CAPITULO IV: GENERACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

4.1. Gestación del problema 63
4.1.1. Antecedentes 63
4.1.2. Contexto interno y externo – Agenda Gubernamental 63

4.2. Diagnóstico de la situación 64
4.2.1. Contexto económico 66
4.2.2. Contexto político 68
4.2.3. Contexto social 70

CAPITULO V: FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

5.1. Generación de valor público 73
La posibilidad de cuestionamiento a los informes de auditoría y su valor público
5.1.1. Dimensión sustantiva 76
5.1.2. Dimensión operativa 76
5.1.2.1. Recursos humanos 72
5.1.2.2. Recursos logísticos 72
5.1.2.3 Recursos financieros 72
5.1.2.4 Cuantificación de la dimensión operativa 78
5.1.3. Dimensión política..... 78
5.1.3.1. Identificación de los grupos de interés 80
5.1.3.2 Elaboración del mapa político (posicionamiento de actores) 81
5.1.3.3 Elaboración de la tipología de intereses de los grupos de interés.....85
5.1.3.4 Análisis del poder de los grupos de interés 86
5.1.3.5 Elaboración de estrategias para reposicionamiento de actores 86
5.1.3.6 Elaboración del balance político.....86

CAPÍTULO VI: APLICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

6.1. Planificación estratégica de la política con enfoque de valor público 87
6.1.1. Elaboración de la Gestión Estratégica de la Política con valor público 87
6.1.2. La generación de valor público en las actividades de control 89
6.1.3. La posición de la Administración Pública en las acciones de control como valor público 92
6.1.3.1. Definición de objetivo general 104

6.1.3.2. Definición de objetivos específicos 105
6.1.3.3. Elaboración de la matriz estratégica de gestión.....107

CAPÍTULO VII: EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

7.1. Análisis de la sostenibilidad del proyecto 108
7.2. Evaluación delimpacto de la política 109
7.3. Evaluación de las autoridades de la política pública propuesta..... 111

CAPÍTULO VIII: CONCLUSIONESY RECOMENDACIONES

8.1. Conclusiones..... 113
8.2. Recomendaciones.....114

BIBLIOGRAFIA 115

ANEXOS 118

Anexo 1: Elaboración del mapa político (posicionamiento de actores)
Anexo 2: Elaboración de la tipología de intereses de los grupos de interés
Anexo 3: Análisis del poder de los grupos de interés
Anexo 4: Elaboración de estrategias para reposicionamiento de actores
Anexo 5: Elaboración del balance político
Anexo 6: Elaboración de la matriz estratégica de gestión
Anexo 7: Propuesta normativa
Anexo 8: Casuística referencial
Anexo 9: Encuestas

EL EJERCICIO DEL DERECHO DE CONTRADICCIÓN EN LOS INFORMES DE AUDITORIA DERIVADOS DE LOS SERVICIO DE CONTROL POSTERIOR

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo busca de cierta manera brindar mayores garantías a los auditados durante una acción de control, se propone un cambio normativo que aparentemente trastocaría el trabajo de la Contraloría General de la República, a tal punto que algunos considerarían que se estaría afectando o perjudicando dicho trabajo, sin embargo, creemos que ello no es así, por cuanto consideramos que hay aspectos del ejercicio de control que deben ser modificados, no con el ánimo o intención de generar impunidad o proteger los actos de corrupción, sino con el ánimo de garantizar que las acciones o actividades de control se efectúen en un marco de objetividad e imparcialidad, lejos de los excesos o abusos. Proponer la posibilidad de que los auditados puedan cuestionar los informes de auditoría y sea el superior jerárquico quien revise la legalidad de los informes materia de cuestionamiento, no afectaría en absoluto el trabajo de la CGR, sino muy por el contrario, no solo fortalecería el control gubernamental – *al obtener informes de control bastante sólidos que coadyuven a la implementación de las acciones legales que se desprendan de ellas* – sino también garantizar el respeto a los derechos de los administrados, las normas de control y el ordenamiento jurídico nacional.

Permitir la posibilidad de impugnar o recurrir los informes de auditoría, garantizaría un debido proceso de control, por cuanto es necesario que los auditados conozcan el resultado de los informes una vez concluidos y emitidos, debiéndoseles notificar personalmente y publicar en la página de la CGR para su conocimiento, lo cual en la actualidad no se viene dando. Con la notificación de los informes de auditoría se abriría la posibilidad de que los auditados puedan impugnar o recurrir los informes de auditoría si consideran que ello ha vulnerado las normas de orden público, los principios o en su defecto sus derechos.

Lo que se quiere, es que las acciones de control se realicen con la mayor objetividad e imparcialidad, respetándose los derechos de los auditados, de lo contrario se ejercerá un control sobre la legalidad de los informes de auditoría, y así evitar de cierta manera se implementen las acciones legales y administrativas, sobre la base de informes de auditoría que en su contenido no obedecen a la verdad de los hechos, interpretan y aplican erradamente las normas, siendo sometidos los auditados a procesos engorrosos, tanto en la vía administrativa como en la

judicial, los cuales después de mucho tiempo y gasto de dinero, se acrediten que los informes de auditoría se elaboraron con serias deficiencias, perjudicando a los auditados.

Por estas situaciones, consideramos que es necesario e importante permitir la posibilidad a los auditados de cuestionar los informes de auditoría, sobre la base del conocimiento de los mismos, quedando la CGR imposibilitado, en tanto dure la revisión del informe, de implementar las acciones legales previstas en el informe de control materia de cuestionamiento, salvo que de su contenido se evidencie claramente elementos suficientes para iniciar las acciones legales civiles y penales que correspondan.

Consideramos que urge una reforma o modificación de las normas del Sistema Nacional de Control, por cuanto no se puede permitir que el trabajo de la CGR no esté sujeto a ningún tipo de control, máxime si como ha mencionado el propio Tribunal Constitucional en sendas sentencias Exp. N° 090-2004-AA/TC (2004) y Exp. N° 4053-2007-PHC/TC (2007), *no puede existir pronunciamiento alguno del Estado que no se encuentre sujeto al control jurisdiccional*, lo que denota la necesidad de que los informes de auditoría tengan que sujetarse a un control de legalidad por parte de los auditados, y para que ello ocurra, se requiere que los informes se pongan de conocimiento a los auditados una vez emitidos y previo a la adopción de acciones legales.

Esta problemática, en la actualidad se viene produciendo de manera cotidiana, y como tal, los auditados son sometidos a instancias superiores para el deslinde de las responsabilidades, siendo en dichas instancias - *Poder Judicial o procedimiento administrativo sancionador – PAS* - donde recién se tiene la opción de poder demostrar que lo señalado o interpretado por los auditores es equivocado, no se podría someter a una persona a un proceso administrativo sancionador, a un proceso civil o un proceso penal, sobre la base de un informe de auditoría que se encuentra elaborado con deficiencias, ante esta situación, consideramos que es necesario se implemente ciertas medidas de control o supervisión sobre las acciones de control y sus informes de auditoría.

El presente trabajo y lo afirmado precedentemente, se sustenta no solo en la casuística adjunta, sino también en los datos estadísticos elaborados por la propia CGR, las mismas que no son del todo precisas, y que hace notar que la realidad de los informes de control en las vías legales no surten sus efectos deseados.

CAPÍTULO I

REALIDAD PROBLEMÁTICA Y FORMULACIÓN PROBLEMÁTICA

1.1. Antecedentes

La (Const., 1993, art. 82) ha señala que la Contraloría General de la República, es el ente rector u organismo superior del Sistema Nacional de Control, y como tal, goza de total autonomía conforme a su Ley Orgánica. Tiene la función de "supervisar la ejecución del presupuesto público, las operaciones de la deuda pública, y los actos propios de las instituciones públicas sujetas a control" (1993, s.p.).

Como se podrá notar, la Constitución Política de Estado le ha otorgado a la CGR, únicamente facultades supervisoras o fiscalizadoras, más no otras facultades que en la actualidad la ejercen en contra de la Constitución.

La (Ley 27785, 2002, art. 24), ha señalado que los informes de control que emitan los órganos conformantes del sistema tienen la calidad de actos de administración interna; sin embargo consideramos que ello es un total error por parte de la CGR, por cuanto confunden la naturaleza de los actos administrativos y los actos de administración interna, y esta situación conlleva a que bajo ese razonamiento errado, consideren que los informes de control o de auditoría son irrecurribles o inimpugnables (2002 s.p.).

Asimismo, Ley 27785, 2002, art. 15, literal f, ha señalado que los informes de auditoría que emitan los órganos adscritos al sistema de control, "tienen la calidad de prueba pre constituida para el inicio de acciones administrativas y/o legales" (2002, s.p.). Siendo ello así, las acciones legales que se inician deben tener como carácter el respeto al debido proceso y presunción de inocencia.

Como se podrá observar, esta atribución del sistema, no hace sino ratificar que, una vez emitidos los informes de auditoría, no hay posibilidad alguna de detener la implementación de las acciones que de éste se desprendan, lo cual consideramos que ello es una completa arbitrariedad, toda vez que el ejercicio del derecho a la defensa y el debido proceso de control, se reducen a su más mínima expresión en una acción o actividad de control.

Anteriormente, la CGR efectuaba sus auditorías bajo las disposiciones de la Resolución de Contraloría N° 162-95-CG, "Normas de Auditoría Gubernamental". Las Normas de Auditoria Gubernamental – NAGU, son los criterios que determinan los requisitos de orden personal y profesional del auditor, orientados a uniformar el trabajo de la auditoria gubernamental y obtener resultados de calidad, constituyendo un medio técnico para fortalecer y uniformar el ejercicio profesional del auditor gubernamental y permiten la evaluación del desarrollo y resultados de su trabajo, promoviendo el grado de economía, eficiencia y eficacia en la gestión de la entidad auditada. Se presentan clasificadas en cuatro grupos: ***i)*** NAGU.1. Normas Generales; ***ii)*** NAGU.2. Normas relativas a la Planificación de la Auditoria Gubernamental; ***iii)*** NAGU.3. Normas relativas a la Ejecución de la Auditoria Gubernamental, y; ***iv)*** NAGU.4. Normas relativas al Informe de Auditoria Gubernamental.

En la actualidad con la Res. Cont. 273-2014-CG, numeral 1.17, se crea las *"Normas Generales de Control Gubernamental"*, se deroga las Normas de Auditoría Gubernamental, y se regula las normas de *servicios de control previo, simultáneo y posterior*.

A través de estas normas se contempla el ejercicio de las acciones de control, la emisión de hallazgos o desviaciones de cumplimiento, así como la emisión de los informes de auditoría, sin embargo, no contempla posibilidad alguna de que los auditados, respecto de una acción o servicio de control posterior, puedan cuestionar o impugnar el resultado final de la auditoría (informe de auditoría), por cuanto, no se puede permitir que la acción de control sea un procedimiento prácticamente unilateral, donde la participación de los auditados sea mínima, ciñéndose básicamente a efectuar un descargo (comentarios y aclaraciones), que a la larga no es tomado en cuenta por los auditores, con ello, únicamente lo que se quiere demostrar, es

supuestamente el respeto al derecho de defensa y el debido proceso de control, cuando en el fondo, ello no es así.

De la revisión de los informes de auditoría, no solo los empleados como muestra en el presente trabajo, sino también del resto de los informes emitidos por las comisiones de control a nivel nacional, señalan sobre los comentarios y/o aclaraciones que efectúan los auditados, que no desvirtúan los hallazgos o desviaciones de control evidenciados, afirmación efectuada sin mayor análisis o explicación fáctica o jurídica.

No es posible que los auditados sean sometidos a procesos, sobre la bases de informes de auditoría que estén mal elaborados, con serias deficiencias de interpretación jurídica y fáctica. Decimos ello, porque los auditores también pueden equivocarse, de ahí la necesidad de regular la revisión de los informes, y con ello no me refiero, a la *"revisión de oficio"* que supuestamente ejerce la CGR, cuando es sabido que no efectúan revisión alguna, por cuanto consideran que los informes de auditoría han sido bien elaborados y que no amerita revisión.

La revisión que se propone, no tiene la intención de obstaculizar o impedir el trabajo de la CGR, sino muy por el contrario, tiene toda la intención de mejorar el servicio de control, sobre la base de informes de auditoría que efectivamente reflejen la realidad de los hechos, con interpretaciones legales correctas, donde se acredite que el trabajo de los auditores ha sido serio, profesional, objetivo e imparcial, lejos de apasionamientos y direccionamiento a la búsqueda de responsables. Decimos ello, por cuanto, los auditores al inicio de la acción de control, se encuentran direccionados a la determinación de responsabilidades, lo cual implica que su trabajo ya no sea objetivo ni imparcial, por ello la urgencia de regular la posibilidad que los auditados puedan cuestionar los informes de auditoría, si observasen que éstos no han sido elaborados correctamente, y que sea el superior jerárquico quien revise nuevamente el informe de auditoría.

1.2. Problemática

La (Const., 1993, art. 82), ha señalado que la Contraloría General de la República, es el ente rector u organismo superior del Sistema Nacional de Control, y como tal, goza de total autonomía conforme a su ley orgánica. Tiene la función de supervisar la ejecución del presupuesto público, las operaciones de la deuda pública, y los actos propios de las instituciones públicas sujetas a control.

Como se podrá observar, la CGR por mandato constitucional goza de una potestad eminentemente supervisora o fiscalizadora, en procura de velar o en salvaguarda de los recursos públicos. Conforme a la Ley Orgánica de del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley Nº 27785, esta función (supervisión), implica que los órganos o unidades conformantes del sistema (auditores, comisiones auditoras, órganos de control interno – OCI, Sociedades Auditoras – SOAS, etc.), actúen conforme a sus legales atribuciones dentro de las acciones o servicios de control que se ejecuten en la entidad auditada. Las acciones de control, son actividades o procedimientos establecidos por el sistema, se encuentran previstos en un Plan Anual de Control – PAC, y consiste en supervisar los trabajos de las entidades del Estado, con el fin de verificar o controlar, si la entidad auditada ha actuado conforme al ordenamiento jurídico y que ello no haya puesto en riesgo el gasto público.

Es a través de las acciones o servicios de control posterior, que la CGR materializa su función supervisora, emitiendo los informes de auditoría que correspondan. Los informes de auditoría es el resultado final de las acciones de control, y en ello, los auditores, conforme a la documentación materia de acción de control, tienen la potestad de determinar la existencia de presunta responsabilidad penal, civil y/o administrativo de los auditados; sin embargo, la ley orgánica del sistema ha señalado que toda acción de control debe observar inexorablemente los principios que contempla dicha normativa, así como las normas propias del sistema, y normas de orden nacional.

Como se ha mencionado, la (Ley 27785, 2002, art. 15, lt f), ha señalado que los informes de auditoría, únicamente pueden determinar la existencia de presunta responsabilidad (penal,

civil y/o administrativa) de los auditados, por cuanto al ser considerados estos pruebas pre-constituida, sirven de base o sustento para que se inicien las acciones legales que correspondan. Se entiende o se debe presumir de buena fe, que los auditores, al momento de evaluar los hechos, analizar los documentos y elaborar los informes de auditoría, han actuado con sujeción a las normas y principios de su ley orgánica, así como las demás normas internas del sistema, y normas de orden nacional. Sin embargo, en la actualidad los auditores al momento de elaborar y emitir los informes de auditoría, vienen inobservando flagrantemente las propias normas y principios de su Ley Orgánica, normas internas del sistema, y las normas de orden nacional, generando de esta manera la emisión de informes arbitrarios y atentatorios a los derechos de los auditados, determinándose la existencia de presuntas responsabilidades, sin la posibilidad de que estos (informes) puedan ser cuestionados de manera previa a la implementación de las acciones legales (2002, s.p.). Véase los casos citados en los ANEXOS.

Esta situación obedece a seis razones que de manera indirecta avalan el actuar de los auditores, siendo los siguientes:

i) **El principio de reserva y el principio de publicidad**

La (Ley 27785, 2002, artículo 9, inc. n,) regula el principio de reserva, y señala: "La reserva, por cuyo mérito se encuentra prohibido que durante la ejecución del control se revele información que pueda causar daño a la entidad, a su personal o al Sistema, o dificulte la tarea de este último" (2002, s.p.).

Ello implica o importa que durante la realización – *desde la comunicación a la entidad del inicio de la acción de control hasta la elaboración del informe de auditoría* – de las acciones de control, las acciones o actividades que realizan los auditores se deben mantener en reserva, no permitiéndose a los auditados o terceras personas puedan tener conocimiento o acceso a la documentación de la acción de control, ya que ello podría perjudicar el trabajo de control. El Tribunal Constitucional en el EXP. Nº 01861-2008-PHD/TC (2008) ha delimitado o establecido el fin de la reserva de la acción de control, señalando que *"si se autoriza a la Procuraduría*

Pública inicie las acciones legales derivadas de los informes de auditoría, se entiende que el procedimiento de control ha concluido" (2008, s.p.).

La (Ley 27785, 2002, artículo 9, inc. p), regula el principio de publicidad, y señala: "La publicidad, consistente en la difusión oportuna de los resultados de las acciones de control u otras realizadas por los órganos de control, mediante los mecanismos que la Contraloría General considere pertinentes" (2002, s.p.). Ello se entiende como aquel principio que busca informar o difundir los resultados de la acción de control, ello debe realizarse de manera oportuna e inmediata, una vez emitido el informe de auditoría, lo cual significa que la CGR, culminada la acción de control y elaborado el informe de auditoría, debe publicar el mismo en su página web institucional, para que no solo el auditado, sino también la población sepa o conozca de los resultados de dicha acción de control.

Ahora bien, entendidos estos principios, ocurre en la práctica lo contrario a ellos, por cuanto la CGR a través de sus órganos conformantes, terminada una acción de control y emitido su informe de auditoría, nunca publican oportunamente los resultados de dicho informe, sino muy por el contrario, los auditados recién toman conocimiento de la existencia del informe de auditoría cuando ha sido demandados, denunciados o se les ha instaurado un procedimiento administrativo sancionador, vulnerándose de esta manera ambos principios, ya que el principio de reserva y de publicidad no se extienden hasta el inicio de las acciones legales, sino muy por el contrario, el primero fenece y el segundo nace con la emisión del informe de auditoría.

Iniciadas las acciones legales, es recién ahí donde el auditado toma verdadero conocimiento del contenido del informe de auditoría, y por más que este documento no se ajuste a la verdad de los hechos, o en su defecto haya vulnerado las normas y principios, difícilmente podrán ser cuestionados en sede administrativa e impedir la continuidad de las acciones legales iniciadas, sino muy por el contrario, los auditados se encontrarán en la imperiosa necesidad de ejercer su defensa ante dichas instancias, y demostrar que el informe de control ha sido elaborado y emitido en forma indebida (interpretación errónea de los hechos, aplicación e inaplicación indebida de normas legales, vulneración de principios, transgresión de derechos,

etc.), esperando que transcurra el tiempo que dure los procesos, generando a los auditados un grave perjuicio, no solo económico, sino también personal, laboral, social y familiar que podrían ser resarcidos o restituidos a nivel económico (daños y perjuicios), pero ello no sería suficiente para resarcir el daño a la imagen y a la progresión profesional.

ii) Los informes de auditoría son considerados actos de administración interna

La Ley 27785, 2002, art. 24, ha señalado que los informes de control son considerados actos de administración interna, lo cual desde mi punto de vista ello no es correcto. Los actos de administración interna, a diferencia de los actos administrativos, son actos que por su naturaleza no deben incidir o causar efectos jurídicos en terceras personas, esto es, sus efectos no trasciende fuera de la propia entidad, y como tal no son susceptibles de impugnación o cuestionamiento alguno. Se considera un acto de administración interna, a aquellos actos que generan o impulsan el normal funcionamiento de la entidad conforme lo señala (Ley 27444, 2001, artículo 7), como por ejemplo, una directiva, un documento de gestión, oficios internos, etc.

Sin embargo, trastocándose o desnaturalizándose todo concepto, en la actualidad un informe de auditoría viene generando efectos legales contra los administrados, por cuanto recomiendan el inicio de acciones legales, sobre la base de argumentos o sustentos que al criterio de los auditados, merecen ser sometidos a instancias superiores. Por tanto, al ser considerados los informes de auditoría actos de administración interna, no son susceptibles de ser impugnados, generando ello de cierta forma una protección a los informes de auditoría.

Como se podrá notar, existe una clara intención, más que desconocimiento, por parte de la CGR en considerar a sus informes de auditoría actos de administración interna, por cuanto los administrados no solo no tienen conocimiento del informe de auditoría, sino que no pueden o se encuentran impedidos de impugnar o cuestionar los mismos, generándose con ello de cierta forma excesos y abusos por parte de los auditores en contra de los administrados que son sometidos o comprendidos en las acciones de control, ya que no existe posibilidad alguna de

que dichos informes no se implementen, lo cual significa que una vez comprendidos en una acción de control, existe un alto grado de probabilidad de que los descargos de los administrados no desvirtúen los hallazgos, y como consecuencia sean incluidos en las recomendaciones de inicio de acciones legales. Véase los anexos para acreditar los excesos y abusos en que incurren los auditores.

iii) Inaplicación de la facultad de revisión de oficio de los informes de auditoría

La (Ley 27785, 2002, art. 24), señala que la CGR tiene la facultad o prerrogativa de revisar de oficio los informes de auditoría una vez emitidos, y se entiende que ello debe realizarse previamente a la implementación de las acciones legales recomendadas. Como se podrá observar, la CGR es el único ente, a excepción del Congreso de la República, quien puede revisar u observar los informes de auditoría.

En la actualidad, y en mi experiencia de más de 10 años trabajando en la Administración Pública, nunca he visto que la CGR de oficio haya anulado un informe de auditoría, o en su defecto haya dispuesto su reformulación, sin embargo, esta facultad no impide o prohíbe que los auditados puedan solicitar su revisión, lo preocupante es que difícilmente puedan efectuarla, o que simplemente respondan ante el pedido, señalando que los *informes se han emitido respetando las normas y procedimientos establecidos, o que les resulta imposible poder efectuar dicha potestad, por cuanto ya se remitió el mismo a las instancias correspondientes (órgano instructor y Procuraduría Pública) para el inicio de acciones legales.* Véase los ANEXOS

iv) Facultad sancionadora de la CGR

La Contraloría General de República – CGR, goza de facultad sancionadora respecto de los informes de auditoría que emitan los órganos conformantes del sistema por responsabilidad

administrativa funcional, de conformidad con la Ley Nº 29622 y su Reglamento de infracciones y sanciones, aprobado mediante Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG.

El 07 de diciembre de 2010 se publica en el diario oficial El Peruano la Ley N° 29622, por el cual el Congreso de la República otorga facultad sancionadora a la Contraloría General de la República, para que puedan instaurar, procesar y sancionar a los servidores y funcionarios públicos cuando incurran en responsabilidad administrativa funcional derivados de los informes de auditoría que hayan determinado la existencia de infracciones graves o muy graves.

Esta norma se dio en consenso por las agrupaciones políticas y apoyaron al ex Contralor General de la República Fuad Khoury Zarzar, con la finalidad de combatir la corrupción en el sector público, que experimentaba niveles alarmantes y que ponían en riesgo el desarrollo del país, señalando el Proyecto de Ley (2013) que "existían 1,600 funcionarios públicos incursos o inmersos en procesos de control debidamente documentados, con pruebas de estar involucrados en presuntos actos de corrupción, los cuales seguían trabajando en el Estado y participaban en procesos de adquisición, perdiendo el país entre 6,000 y 8,000 millones de nuevos soles por actos de corrupción" (p. 7).

Como se podrá observar, el otorgamiento de la facultad sancionadora a la CGR, tuvo un firme propósito que era combatir frontalmente la corrupción, la cual acechaba de manera desmedida en la administración pública, urgiendo la adopción de acciones y/o medidas para detener o contrarrestar este fenómeno.

La CGR ha conseguido se le otorgue facultades sancionadoras respecto de las responsabilidades administrativas que se deriven de los informes de auditoría que emitan los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control. Para ello, ha regulado el Procedimiento Administrativo Sancionador – PAS por el cual se procesa a todo servidor y/o funcionario público que haya cometido una infracción grave o muy grave, siendo tramitado y resuelto por personal de la propia CGR, lo cual para muchos es cuestionable, ya que no pueden ser juez y parte en dicho procedimiento, toda vez que son ellos los que elaboran los informes de auditoría

y al mismo tiempo tramitan y resuelven el procedimiento, el cual de cierta forma no presta una objetiva e imparcial atención y resolución del caso.

Por tanto, esta situación avala o blinda de cierta forma a los auditores a emitir sus informes sin la debida objetividad y transparencia que ello amerita, por cuanto tienen la seguridad que estos (informes) van a ser ratificados en todos sus extremos por el órgano sancionador, muy al margen que las normas del sistema señalen que este órgano goza de autonomía administrativa, y actúe con absoluta imparcialidad y objetividad, cuando lo real es que son escasos los casos donde esta autoridad ha desestimado o dejado de lado los informes de auditoría, sino por el contrario, acogen los fundamentos de los informes para sustentar sus decisiones. Véase los ANEXOS

En consecuencia, en la actualidad hay una fuerte tendencia por parte de los auditores en elaborar sus informes de auditoría siempre con determinación de responsabilidades, por cuanto consideran que toda acción de control que realicen deben o tienen la obligación de identificar presuntas responsabilidades, ya que de lo contrario, se consideran *"malos auditores"*, incluso hasta forzando o interpretando a su conveniencia los hechos materia de auditoría, obligando a los auditados a acudir necesariamente a las instancias pertinentes *(judiciales y/o administrativas)* para tener que demostrar lo contrario, sin importar si en dichas instancias los informes pierden su valía de prueba pre constituida, lo que denota que los auditores no tienen reparos en elaborar un informe de auditoría con responsabilidad, por cuanto únicamente les interesa la determinación de responsabilidades, sin ponderar las consecuencias de sus actos y de los efectos negativos que estos generan, si no se efectuara una debida, objetiva e imparcial acción de control.

v) Inexistencia de responsabilidad administrativa para auditores

Otra razón o motivo por el cual consideramos que el trabajo de la CGR no se realiza con la debida objetividad e imparcialidad durante la acción de control y emisión del informe de auditoría, es el hecho que el ordenamiento jurídico en temas de control, no contempla o regula

la posibilidad de sancionar o amonestar a los auditores por la emisión de aquellos informes que posteriormente son desvirtuados a nivel del poder judicial, o en algunos pocos casos a nivel del procedimiento administrativo sancionador – PAS. Como se ha señalado, la falta de determinación de responsabilidades para los auditores, ha conllevado a que se emitan informes de auditoría sin sustento o arbitrarios, vulnerándose los derechos de los auditados, las normas y principios de control, así como a las normas de orden público.

Lamentablemente, durante la acción de control los auditores creen o consideran que pueden actuar como mejor les parezca, incurriendo en excesos y abusos, como por ejemplo, no querer otorgar un plazo adicional para efectuar tus comentarios y/o aclaraciones, o peor aún, no recepcionar dicha solicitud, negarse a proporcionar las copias o documentos para poder formular los descargos, etc. Los abusos o excesos que cometen los auditores son variados y constante, el sistema de control considera que un debido proceso de control, es sinónimo de que el auditado pueda efectuar sus aclaraciones y comentarios a las desviaciones de cumplimiento, cuando lo cierto es que esa única acción no es suficiente para desvirtuar un hallazgo, máxime si los auditores no toman en cuenta los descargos efectuados, y ni mucho menos efectúan un análisis rebatiendo los argumentos de los auditados, simplemente empleando formulas genéricas, como por ejemplo: "Los comentarios y/o aclaraciones no desvirtúan las deviaciones de cumplimiento", sin efectuar un análisis y plasmar en el informe, del por qué no se consideran dichos comentarios y/o aclaraciones como fundamentos para desvirtuar las desviaciones, situación que afecta el debido proceso de control, toda vez que, constitucionalmente se entiende que toda decisión de una autoridad, sea administrativa o judicial debe ser motivados, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 1291-2000-AA/TC (2000), "(…) el derecho al debido proceso incluye dentro de su contenido el derecho de obtener de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes, en cualquier clase de procesos. La exigencia de que las decisiones judiciales sean motivadas en los términos del inciso 5) del artículo 139° de la Carta Fundamental garantiza que los jueces, cualquiera sea la instancia a la que pertenezcan, deban expresar el proceso mental que los ha llevado a decidir una controversia, asegurando que el ejercicio de la potestad de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la

Ley; pero también con la finalidad de facilitar un adecuado ejercicio del derecho de defensa de los justiciables" (2000, s.p.).

Por tanto, mientras no se regule o establezca responsabilidades directas y concretas contra los auditores por la emisión y consecuencias de los informes de auditoría, consideramos que los abusos y excesos se continuaran produciendo.

vi) **Falta de supervisión a la Contraloría General de la República – CGR**

No obstante ello, ante estos hechos cabe preguntarse lo siguiente: ¿Quién controla, supervisa o fiscaliza a la Contraloría?, pues bien, el único ente que controla los trabajos de la Contraloría es el Congreso de la República, conforme lo señala la Ley 27785, art. 25, sin embargo, consideramos que en la actualidad el Congreso no efectúa tal control por cuanto resulta ilógico admitir que ejerza dicho control, sobre un ente que lo supervisa o fiscaliza, por ende, suena utópico pensar que ambos se fiscalicen. Sería lo correcto que todos los años el Congreso como ente fiscalizador, supervise y/o verifique las actividades de la CGR; pero lo cierto es que en la actualidad y también desde antes, el Congreso está más avocado en temas políticos a través de sus diferentes comisiones, que en supervisar los trabajos de la CGR, omitiendo o aplazando su función de supervisión sobre la CGR.

No obstante ello, el artículo 19° de la Ley N° 27785, modificado por la Ley N° 30742, *"Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control"*, ha señalado que la CGR no designará al Jefe y personal del Órgano de Control Institucional del Congreso de la República. Consideramos que esta disposición enerva o afecta la autonomía y el poder de control que ostenta la CGR, por lo que al ser el Jefe y el personal del OCI del Congreso, designados por dicho ente, las acciones de control que se ejerzan serán poco objetivas.

Como se podrá notar, existen razones y normas que avalan y protegen el trabajo de los auditores, y por ende de los informes de auditoría, generando con ello abusos y arbitrariedades

por parte de los auditores en las acciones o actividades de control. En el fondo vienen a ser *"acciones de identificación de responsabilidades"*, por cuanto el descargo es un mero formalismo, máxime si únicamente se solicita ello para acreditar un aparente debido procedimiento y ejercicio del derecho de defensa, y prueba de ello es que de los informes de control no se observa análisis alguno que desvirtúe los comentarios y/o aclaraciones de los auditados.

1.3. Formulación del problema

1.3.1. Problema general

Habiendo señalado en extenso la problemática que existe o se genera contra los informes de auditorías, consideramos que urge una reforma o modificación de las normas del Sistema Nacional de Control, por cuanto no se puede permitir que el trabajo de la CGR no esté sujeto a ningún tipo de control, máxime si como ha mencionado el propio Tribunal Constitucional, *no puede existir pronunciamiento alguno que no se encuentre sujeto al control jurisdiccional*, lo que denota la necesidad de que los informes de auditoría que emitan los auditores dentro de una acción o servicio de control, tengan que sujetarse a un control de legalidad por parte de los auditados, y para que ello ocurra, se requiere que los informes se pongan de conocimiento a los auditados una vez emitidos y previo a la adopción de acciones legales.

Esta problemática, en la actualidad se viene produciendo de manera cotidiana, y como tal, los auditados son sometidos a instancias superiores que correspondan, siendo en dichas instancias donde recién tienen la opción de poder demostrar que lo señalado o interpretado por los auditores es equivocado, situación que no nos parece lo más idóneo, por cuanto, no se podría someter a una persona a un proceso administrativo sancionador, a un proceso civil o un proceso penal, sobre la base de un informe de auditoría que se encuentra elaborado con serias deficiencias, donde se ha afectado o vulnerado los derechos fundamentales de los auditados.

Ante esta situación, cabe formular la siguiente pregunta:

¿La emisión de los informes de auditoría en sede administrativa, garantizan el debido procedimiento al auditado?

1.4. Objetivos del proyecto

1.4.1. Objetivo general

Lograr la modificación de la Ley N° 27785 y normas administrativas del sistema, porel cual se permita a los auditados cuestionar (impugnar) en sede administrativa los informes de auditoría sobre la base del conocimiento del mismo (notificación del informe de auditoría), una vez emitido y previo a su implementación.

1.4.2. Objetivos específicos

- Suspender la implementación de las acciones legales (administrativas) que se determinen en el informe de auditoría.
- Notificar a los auditados con el informe de auditoría, previo a la implementación de las acciones legales que determine el mismo.
- Facultar a los auditados la impugnación de informes de auditoría en sede administrativa.

1.5. Justificación de la investigación

Garantizar el debido procedimiento a los auditados en el desarrollo de las acciones de control, permitiendo el ejercicio de su derecho de contradicción contra los informes de auditoría.

Habiendo señalado en extenso la problemática que existe o se genera contra los informes de auditorías, consideramos que urge una reforma o modificación de las normas del Sistema Nacional de Control, por cuanto no se puede permitir que el trabajo de la CGR no esté sujeto a ningún tipo de control, lo que denota la necesidad de que los informes de auditoría que emitan los auditores dentro de una acción o servicio de control, tengan que sujetarse a un control de legalidad por parte de los auditados, y para que ello ocurra, se requiere que los informes se pongan de conocimiento a los mismos una vez emitidos y previo a la adopción de acciones legales.

Como se ha mencionado, con el presente trabajo no buscamos o pretendemos impedir la labor de la CGR, sino muy por el contrario, lo que se busca es que el trabajo de los auditores sea un trabajo serio, responsable, objetivo e imparcial, lejos de apasionamientos, subjetivismos o meras presunciones, aspectos estos últimos que hacen dudar y cuestionar el trabajo que vienen realizando en perjuicio de los auditados, determinando responsabilidades inexistentes, ya sea forzando las cosas o en muchos casos, por desconocimiento de las materias a auditar.

Considero que de prosperar la presente propuesta normativa, no solo se concientizará a los auditores en el ejercicio de sus labores, sino que ello va generar confianza y credibilidad en el trabajo que realicen los mismos, situación que permitirá incentivar a la población laboral a ingresar a trabajar al sector público, y así eliminar poco a poco, la percepción que se tiene de la Administración Pública, por cuanto en la actualidad los funcionarios y/o servidores, trabajan con el temor fundado que de inobservar u omitir, así sea de manera involuntaria, alguna norma o funciones, serán pasibles de responsabilidad, es por ello que a través del presente trabajo, se propone habilitar la posibilidad de poder conocer los resultados finales de la acción de control, así como poder cuestionarlos y someterlos a una revisión superior.

No obstante ello, también se busca que la CGR adopte una posición más flexible, bajo un criterio más tolerante, donde aún se crea en el funcionario y/o servidor público, en aquel que merece aun mantenerse en la Administración Pública, evitando tratar a todos por igual. Si bien ello es una labor muy difícil, debido a que cambiar la mentalidad de los auditores no va implicar

que ello suceda de la noche a la mañana, el cual tomará su tiempo, pero consideramos que es necesario que los auditores hagan un distingo a través de un verdadero juicio de valor, y puedan evaluar correctamente los hechos, y así separar a los malos funcionarios y/o servidores, de los buenos que merecen una segunda oportunidad para continuar laborando en la Administración Pública.

La CGR no puede seguir manteniendo una posición tan radical y drástica, no por imponer sanciones más severas, se van a reducir los actos de corrupción o la comisión de faltas administrativas, ello lamentablemente siempre va estar, siempre va ocurrir, la idea es que ello se reduzca al máximo, pero consideramos conforme se viene trabajando, no es la forma; tenemos que buscar mecanismos o acciones que permitan prevenir los actos de corrupción, y para que ello ocurra, se requiere que exista una adecuada concientización en los funcionarios y/o servidores que comprendan que ellos trabajan para servir a la población, y que ello es la razón de ser de trabajar para el Estado, evitando sacar provecho de su cargo en desmedro de los recursos estatales.

La CGR, ante esto, debe coadyuvar a través de un control concurrente, que acompañe la labor de las Entidades, en la gestión administrativa o de recursos públicos, con la finalidad de detectar y alertar a tiempo las omisiones o irregularidades que se cometan.

1.6. Alcances y limitaciones

1.6.1. Alcances:

- Garantizar que las acciones de control se realicen a través de un trabajo objetivo e imparcial, que responda a una adecuada aplicación e interpretación de la norma, y consecuentemente a una debida y correcta aplicación de la norma.

- Permitir a los auditados impugnar los informes de auditoría, previa notificación personal de dicho informe e implementación de acciones legales.

- Incorporar la determinación de responsabilidad administrativa, penal y/o civil a los auditores que actúen de mala fe, con falta de objetividad e imparcialidad.

1.6.2. Limitaciones:

- De la revisión de las diferentes fuentes bibliográficas (libros, artículos, revistas, tesis, etc.) no se ha ubicar información con relación relacionada al ejercicio del derecho de contradicción en los informes de auditoría derivados de los servicio de control posterior.

- La Ley N° 30742, "Ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control", no ha contemplado el derecho de contradicción de los auditados frente a los informes los auditoría, la notificación del mismo a los auditados, y la determinación de responsabilidad para los auditores.

- Difícil acceso a las Entidades del Estado para realizar y recoger las encuestas sobre el trabajo de investigación.

CAPÍTULO II
ASPECTOS GENERALES

2.1. La acción o servicio de control

Como se ha señalado anteriormente, la acción o servicio de control, se encuentra regulado en la Res. Cont. 273-2014-CG, 2014, num. 1.15. ss., Marco Conceptual. La acción de control es la herramienta que emplea la CGR para supervisar y/o controlar las acciones administrativas que ejecutan los funcionarios y servidores dentro de la Administración Pública, emitiéndose los resultados de la acción, por los cuales se recomienda la adopción de medidas

que van a buscar corregir las deficiencias encontradas en el ejercicio de la función pública. Los informes de Control, conforme a la normativa, debe ser elaborados bajo determinados parámetros establecidos, que van a revelar el accionar de la Administración Pública, y establecer las recomendaciones que ameriten, para superar eficientemente los inconvenientes, y generar una mejor gestión en las Entidades auditadas. Esta herramienta se encuentra prevista o definida por la CGR al inicio de cada ejercicio presupuestal, por la cual se programan en el Plan Anual de Control, los servicios de control, los cuales pueden ser: servicio de control previo, simultáneo y posterior. Las acciones o servicios de control posterior, pueden ser auditorías de cumplimiento, de desempeño o financiera.

Las acciones o servicios de control, es prestada por la CGR y oficinas de control institucional de las Entidades, incluso, podrán ser prestados por las Sociedades Auditorías, siempre y cuando hayan sido autorizadas por la CGR.

2.2. Los informes de auditoría

Los informes de auditoría, son el producto final que entrega la CGR, la Oficina de Control Institucional o la Sociedad de Auditoría, como consecuencia de la acción o servicio de control. Este documento, es elaborado por los auditores, quienes son los responsables de llevar a cabo la auditoría, y son responsables por las conclusiones y recomendaciones que obren en el informe. Como lo hemos señalado, la (Ley 27785, 2002, art. 15, lt. f), ha señalado que los informes de auditoría que emitan los órganos adscritos al sistema de control, "*tienen la calidad de prueba pre constituida para el inicio de acciones administrativas y/o legales"* (2002, s.p.). Como se podrá observar, una vez emitidos los informes de auditoría, corresponde la implementación inmediata de las recomendaciones, los cuales, en la gran mayoría de los casos, determinan responsabilidades a los auditados, los cuales pueden ser de índole administrativa, penal y/o civil.

Los informes de auditoría constituyen prueba pre constituida, y como tal, no tienen la calidad de prueba suficiente, esto es, como la propia norma ha señalado, únicamente sirven para

iniciar las acciones legales y administrativas, lo que implica que para demostrar la responsabilidad que se desprende de los informes, requieren necesariamente la existencia de otros medios probatorios que acrediten efectivamente la responsabilidad de los auditados, lo que demuestra que el informe de auditoría, por sí solo, no es suficiente para acreditar la responsabilidad en los fueros administrativos o judiciales, ya que se requiere de otros medios probatorios que coadyuven al esclarecimiento de los hechos investigados.

Al respecto, Morón indica lo siguiente:

> Ahora bien, al interior del proceso abierto, es innegable que la eficacia valorativa del informe de control es relevante, de tal suerte que es potencialmente apta para enervar la presunción de inocencia del procesado y justificar una condena, en caso haya sido preparado técnicamente y el juez valore favorablemente los alcances de ese medio probatorio. Nótese que el informe es potencialmente apto para fundamentar la sentencia del juez, pero para ello debe convencer al juez de lo acertado de sus conclusiones y de lo adecuado del procedimiento seguido para su preparación. Para ello, el informe de control debe contar con fundamento probatorio suficiente, contener conclusiones claras, firmes y lógicas, no existir otros medios probatorios que le resten eficacia y que dentro del proceso haya atravesado satisfactoriamente el debate contradictorio. (2011, p. C9).

2.3. Los actos de administración interna

Los actos de administración interna, son aquellos actos que realizan los funcionarios y/o servidores en el ejercicio normal de sus funciones, esto es, son actividades de función que únicamente repercuten al interior de la Entidad, ello quiere decir, que los efectos de estos actos, no trascienden a terceros, afectándolos en sus derechos, deberes u obligaciones de los

administrados. Por ejemplo, la emisión de directivas, lineamientos, oficios, memorándums, resoluciones que aprueban instrumentos de gestión, etc., son considerados actos de administración interna, y al no afectar derecho alguno, no son susceptibles de impugnación, caso distinto, son los actos administrativos, los cuales al afectar derechos, deberes u obligaciones de los administrados, estos tienen la posibilidad de poder impugnar los mismos.

Como se podrá notar, la naturaleza jurídica de los actos de administración interna, implica que por ningún motivo sean recurribles, sin embargo, si dichos actos afectasen derechos, deberes y obligaciones de los auditados, perderán dicha calidad, y pasarán a tener la condición jurídica de actos administrativos.

Consideramos que la CGR tiene una errada percepción de los informes de auditoría, al considerarlos actos de administración interna, cuando en el fondo, tienen la calidad de actos administrativos, por cuanto, al determinar la existencia de presuntas responsabilidades a los administrados, implicaría que los mismos se sometan, indebidamente a procesos, sobre la base de informes de auditorías, donde no se ha observado el debido proceso, se ha vulnerado principios de control, transgredido los derechos de los auditados, y sobre todo, sin entender adecuadamente la norma y hechos generadores de la auditoría.

Guzmán afirma lo siguiente:

> Los llamados actos de Administración Interna no son actos administrativos puesto que no afectan a los terceros que no forman parte de la entidad, siendo que se orientan a la eficacia y eficiencia de los servicios y a los fines permanentes de las entidades. Los actos de administración interna de las entidades están destinados a organizar o hacer funcionar las actividades o servicios de las mismas. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas

> normas que expresamente así lo establezcan. La distinción entre los actos administrativos y los actos de administración interna es evidente, estando la misma relacionada directamente con el destino de los efectos del acto. Mientras el acto de administración interna se dirige a la propia entidad, los actos administrativos se dirigen hacia fuera, vale decir, hacia el administrado. En consecuencia, una decisión administrativa que designa un comité especial constituye un acto de administración interna. Lo mismo podemos señalar respecto a una resolución administrativa que declara la baja de un bien perteneciente a la entidad. (2011, p. 3,4).

2.4. Los actos administrativos

La legislación y doctrina nacional han señalado claramente que los actos administrativos, son aquellas *decisiones que emiten las entidades públicas, respecto de un caso concreto, por el cual generan efectos jurídicos sobre los derechos, deberes y obligaciones de los administrados*. Los actos administrativos son empleados a nivel nacional por todas las entidades públicas, sirven para dar respuesta a las peticiones administrativas de los ciudadanos, los cuales pueden ser actos administrativos amparables de derechos, actos administrativos denegatorios, etc. El acto administrativo se encuentra regulado en el artículo 1° del TUO de la Ley N° 27444, *"Ley del Procedimiento Administrativo General"*. Asimismo, el artículo 3° ha contemplado los requisitos de validez, siendo que de faltar alguno de ellos importaría su nulidad de pleno derecho, por lo que, *"la motivación, objeto y contenido, procedimiento regular, órgano competente y finalidad pública"*, son requisitos copulativos que siempre deben concurrir en todo acto administrativo.

> Guzmán menciona:

Dentro de la división tripartita de los poderes públicos, que proviene del desarrollo realizado por el Barón de Montesquieu, el acto administrativo procede en ejercicio de la función administrativa, a diferencia del acto legislativo (conformada por resolución legislativa o ley), del acto judicial (resolución judicial, sea decreto, auto o sentencia), o del acto político (decisión del Gobierno). En consecuencia, en primer lugar el acto administrativo no necesariamente proviene del Poder Ejecutivo, dado que puede ser generado por cualquier otro ente en ejercicio de su función administrativa. Asimismo, el acto administrativo no es la única manifestación de la función administrativa, existiendo por lo tanto diversas actuaciones administrativas cuya naturaleza jurídica es eminentemente diferente. (2011, p. 2).

Morón, ha señalado que el acto administrativo cuenta con 6 elementos constitutivos, los cuales son:

i) El acto administrativo importa una declaración de cualquiera de las entidades del Estado; **ii)** El acto administrativo esté destinada a producir efectos jurídicos externos; **iii)** Los efectos del acto administrativo recaigan sobre derechos, intereses y obligaciones de los administrados; **iv)** El acto administrativo se emita respecto de una situación concreta; **v)** El acto administrativo sea emitido en el marco de derecho público; y, **vi)** El acto administrativo puede tener efectos individualizados e individualizables. (2011, p. 119 - 122).

2.5. La necesidad de habilitar el ejercicio del derecho de contradicción

El derecho de contradicción, es sinónimo de garantía y de observancia plena de un debido proceso. Ello implica, que todo administrado, al ver que se ha afectado sus derechos, deberes u obligaciones, tiene la posibilidad de cuestionar dichos actos, sustentando las razones fácticas y legales de su posición. En las acciones o servicios de control, se ha previsto el principio del debido proceso de control, el cual implica que los auditores, auditados, y todo aquel que intervenga en la acción de control, deben actuar con apego a las normas de control, a las normas de orden nacional, con respeto a los derechos de los auditados, y sobre todo, que los auditores actúen con la objetividad e imparcialidad que amerita la auditoría.

El ejercicio del derecho de contradicción como componente del debido proceso, debe permitirse en las acciones de control, por cuanto, será a través de la contradicción o impugnación que se controle la legalidad de los informes de auditoría, ya que, con ello, se obtendrá mejores informes de auditoría, por cuanto, al estar los informes a la revisión de un superior en grado, va garantizar que el trabajo de los auditores sea más transparente, objetivo e imparcial, y con ello, que los auditores ejerzan sus funciones como debe ser, sin la intención premeditada de querer determinar responsabilidades. Esta contradicción, debe permitirse en las acciones de control, y como tal, va ser sinónimo de garantía y respeto al debido proceso, ampliándose los derechos de los auditados en un proceso de acción de control, sin limitarse a ejercer únicamente descargos (comentarios y aclaraciones), que en la mayoría de los casos no son tomados en cuenta por los auditores, toda vez que, dicho traslado, lo hacen para cumplir con la norma, y el debido procedimiento, bajo el argumento de haberse dado la posibilidad a los auditados el derecho de defensa, cuando en el fondo es sabido que ello no es así, y prueba de esto es que de la revisión de los informes de auditoría, los auditores, siempre usan la misma respuesta, *"los comentarios y aclaraciones efectuados por el auditado, no desvirtúan las desviaciones de cumplimiento"*, ante esta arbitrariedad, el auditado no tiene posibilidad de cuestionarlo, por cuanto, su actuar se subsume únicamente en efectuar sus descargos, no teniendo mayor participación durante la acción de control, lo cual ya de por sí es arbitrario. No obstante lo arbitrario de su respuesta, los auditores no tienen la diligencia de sustentar o argumentar su posición, por cuanto, no rebaten

o contradice los argumentos esbozados por los auditores, cuando lo correcto y sinónimo de un debido proceso, es que los auditores rebatan o destruyan los argumentos de los auditados, lo cual tampoco implicaría que exista una acertada decisión, por cuanto, aun así podría existir una incorrecta interpretación y ejecución de las normas y hechos materia de auditoría. Véase ANEXOS.

La CGR considera de manera errada que los informes de control al no ser actos administrativos, no son recurribles, toda vez que no generan efectos jurídicos en contra de los administrados, ello en alusión a que los informes de control son actos de administración interna. Sin embargo, sobre el particular cabe precisar que tal razonamiento es totalmente equivocado, por cuanto, si bien la *"**Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República",*** (Ley 27785, 2002, art. 24) señala *erróneamente* que los informes de control son actos de administración interna, "ello no quiere decir que éstos no generen efectos jurídicos en contra los auditados y que mucho menos no sean irrecurribles" (2002, s.p.) , sino muy por el contrario, la referida Ley al tener una errada percepción dogmática de cuál es la verdadera naturaleza jurídica de los informes de control, afirma equivocadamente que son actos de administración interna, cuando en el fondo son verdaderos actos administrativos.

La Ley 27785, 2002, art. 24, señala "los informes de control emitidos por el Sistema Nacional de Control constituyen actos de administración interna de los órganos conformantes de éste" (2002, s.p.) .

Como señala Morón:

> Los actos de administración interna, regulan su propia administración, su organización o funcionamiento, y retiene sus efectos exclusivamente dentro del ámbito de la Administración Pública, agotándose dentro de tal órbita. Por tanto, es propio afirmar que los actos de administración interna tienen una eficacia

limitada al ámbito en el cual se desarrolla, sin poder ser creador de relaciones intersubjetivas sino solo interorgánicas. (2011, p. 162 – 163)

Guzmán, señala:

Los actos de administración interna de las entidades están destinados a organizar o hacer funcionar las actividades o servicios de las mismas. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan. (2011, p. 372 – 373).

Cabe precisar que si bien la naturaleza jurídica de los actos de administración interna son regular y organizar las actividades propias de la entidad, también debe señalarse que por su estructura y connotación legal, este tipo de actos no son susceptibles de impugnación, dicho de otro modo, son actos irrecurribles, siempre y cuando se trate de actos de administración interna propiamente dichos, como por ejemplo, *la rotación de personal, la conformación de comités de selección, la aprobación de un cuadro de asignación de personal, etc., toda vez que este tipo de actos no afectan intereses derechos u obligaciones de los administrados.* Sin embargo, si este tipo de actos afecta los derechos, deberes y obligaciones de los administrados, a través de la inobservancia de determinadas formalidades que exige la ley para su emisión, deviene plenamente en recurrible, máxime si este tipo de actos transgrede, violenta o causa indefensión de los derechos fundamentales. Ello quiere decir, *si la rotación de personal afecta la unidad familiar; el CAP elimina una plaza determinada de un trabajador; o si se da la emisión de la resolución de comité de selección designándose a un trabajador como miembro titular cuando este se encuentra de vacaciones*; cabría la posibilidad de argumentar y afirmar sin lugar a duda que son actos absolutamente recurribles o impugnables, máxime si la doctrina y el Tribunal Constitucional en sendas sentencias ha sustentado que ello no es así, toda vez **que *el derecho no puede permitir zonas de decisión pública exentas de control jurisdiccional,*** por lo que, nuestra Constitución (Const., 1993, art. 148) ha previsto la posibilidad de cuestionar las

decisiones administrativas vía acción contencioso administrativa, y la propia *"**Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo",*** (Ley 27584, 2001, art. 4, num. 1), otorga la posibilidad a los administrados de poder accionar contra cualquier declaración administrativa.

Morón señala:

> Existen actos de administración de diversas autoridades que si bien están básicamente dirigidas al orden interno, pueden tener repercusiones indirectas, pero no por ello insignificantes, respecto de los administrados en su relación con la administración. En esta misma línea, debe tenerse en cuenta la práctica perversa de algunas autoridades para recubrir bajo la forma de actos de administración a verdaderos actos administrativos, creyendo que bajo esta forma evaden el control jurídico y sus despropósitos. En ambos casos la inimpugnabilidad aparecería enderezada a proteger actos aflictivos de los derechos de los ciudadanos. Creemos que en estos casos si procede la impugnación. (2011, p.163-164).

Guzmán menciona:

> Un acto de administración interna puede ser impugnado si es que vulnera derechos o intereses de una persona determinada, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 148° de la norma constitucional. Un ejemplo interesante de lo señalado es lo dispuesto en el artículo 24° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, que preceptúa que los Informes de Control emitidos por el Sistema constituyen actos de la

> administración interna de los órganos que conforman el mismo, y pueden ser revisados de oficio por la Contraloría General. La Contraloría ha interpretado erróneamente de manera reiterada que ello implica que dichos informes no son impugnables, lo cual vulnera claramente lo establecido por las normas antes precisadas, así como por el Tribunal Constitucional. (2011, p. 5).

No obstante lo indicado, el Tribunal Constitucional en los Exp. N° 2209-2002-AA; EXP. N.° 5854-2005-PA/TC; Expediente N° 2730-2006-PA/TC, (2002, 2005, 2006), ha precisado que las resoluciones que emita el Jurado Nacional de Elecciones - JNE en materia electoral, así como el Consejo Nacional de la Magistratura – CNM en materia de evaluación y ratificación de jueces, son pasibles de impugnación siempre y cuando dichos actos transgredan o vulneren flagrantemente derechos constitucionales, pese a que la Const., 1993, art. 142, refiere que "no son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces" (1993, s.p.). Como se podrá notar, si las prohibiciones constitucionales pueden ser cuestionadas en sede judicial, con mayor razón y fundamento, normas de menor rango como es en este caso el Artículo 24° de la Ley Orgánica, podrían tranquilamente ser cuestionadas en las vías que correspondan, máxime si se observa la transgresión a derechos fundamentales como al debido procedimiento y derecho de defensa que más adelante se sustentará.

Sin perjuicio de lo manifestado, la Ley 27444, 2001, art. 206, num. 206.2, señala que "sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión" (2001, s.p.). Si bien es cierto, los informes de control son instrumentos legales por los cuales se implementan las acciones y recomendaciones que el auditor o comisión auditora ha determinado, ello no quiere decir que no sean irrecurrible, sino muy por el contrario, si de la elaboración de dichos informes se observa o verifica la transgresión al debido procedimiento, derecho de defensa y otros derechos constitucionales de los auditados, es totalmente factible y

posible que se puedan cuestionar vía los recursos impugnativos, toda vez que, la propia norma ha señalado expresa y taxativamente que ***son recurribles los "actos"***, más no ha señalado únicamente que sean recurribles los actos administrativos, ello quiere decir que, si los actos, cualquiera fuere su naturaleza *(actos de administración interna o actos administrativos)*, han sido emitidos con flagrante transgresión de derechos constitucionales, y/o transgrediendo o vulnerando normas de orden público, son fácilmente recurribles, y según corresponda, su declaratoria de nulidad si es acto administrativo, o su pérdida de eficacia legal si es acto de administración interna.

Sin perjuicio de ello, precisar también que los informes de control, por su propia naturaleza y constitución jurídica, son actos que producen efectos jurídicos contra los derechos, deberes y obligaciones de los auditados. Dicho esto, cabe resaltar que los Informes de control son cuestionables, por cuanto los mismos tienen la naturaleza de generar consecuencias jurídicas para los auditados; ello ha quedo plenamente establecido en la Ley 27785, 2002, art. 15, lt. f, referido a las atribuciones del Sistema (entendido éste como los órganos de Control que forman parte de la Contraloría General de la República), al establecer que los informes emitidos como resultado de las acciones de control, debidamente sustentados técnica y legalmente***, constituyen prueba pre-constituida para el inicio de las acciones administrativas y/o legales que sean recomendadas en dichos informes.*** Es decir, conforme lo establece la misma Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, los informes de control, sí producen efectos jurídicos, por cuanto es en mérito a estos que el auditado es objeto de denuncias, demandas y/o procesos sancionadores, constituyéndose los mismos en prueba para ser empleados en dichos procesos.

CAPÍTULO III
MARCO TEÓRICO

3.1. Valor público

3.1.1. Definición

Hoy en día (año 2017), se viene atravesando uno de los peores momentos en la administración pública, así como en el ámbito político. Se puede afirmar con toda seguridad que la corrupción ha llegado a sus nivel más altos, hasta podría atreverme a señalar que ha llegado a su límite máximo. Poco a poco se está descubriendo grandes hechos de corrupción en el país, la empresa Odebrecht durante muchos años ha venido manejando impunemente las contrataciones que venían realizando las diferentes entidades del Estado Peruano (gobiernos locales, regionales, central, y otros organismos o dependencias estatales), a tal punto de

asegurarse para sí mismo las adjudicaciones de dichos procesos por grandes sumas de dinero *(sumas millonarias)*.

Como se podrá notar, la corrupción de dicha empresa se enquistó de tal forma que por años ha venido afectando al Estado Peruano, los sobornos, las coimas a los funcionarios y servidores públicos *(desde el más alto funcionario, hasta el servidor más bajo)* han sido el modus operandi para el logro de sus objetivos ilícitos, no existiendo o existiendo control, no había procedimiento que pueda frenar estos actos de corrupción. Prácticamente se puede afirmar que el país se encontraba secuestrado por la corrupción, y hoy se está viviendo inicios de su liberación, poco a poco van cayendo los funcionarios y/o servidores implicados, poco a poco se va sabiendo la verdad, y con ello el término de los actos de corrupción más grande que haya podido experimentar nuestro país, esperamos que toda estas actividades ilícitas terminen y se capture a los responsables *(autores, cómplices, y todo aquel que haya tenido participación directa e indirecta sobre estos hechos)*.

No obstante ello, también se suman los actos de corrupción en las diferentes regiones, actos que se vienen dando hace mucho tiempo, y que los estamentos correspondientes no se dan abasto para frenar o poner fin estos hechos. Como se podrá observar, la administración pública se encuentra sumergida en diferentes actos de corrupción, no con ello estamos o pretendemos sindicar o señalar que todos son corruptos, también sabemos que así como hay malos y corruptos funcionarios y/o servidores, también hay buenos funcionarios y/o servidores que buscan en todo momento el desarrollo del país, con una concreta vocación de ayudar o servir al ciudadano de a pie.

Dicho esto, cuál es la percepción actual de la población respecto de la administración pública. Cómo ve la gente o la población a las autoridades que manejan o emplean los recursos públicos?, se sienten representados?, sienten que sus reclamos o denuncias son atendidas?, sienten que la gestión atiende o satisface sus necesidades?; todas estas preguntas son las que deben resolverse o atender para poder comprender si efectivamente existe una adecuada percepción de nuestras autoridades, y para poder comprender si efectivamente la gestión de

aquella autoridad, genera o no valor público, esto es, si la gestión incide o no positivamente en la población.

El valor público según Mark Moore (1998), es aquella percepción y concreción de lo que espera la población (satisfacción de necesidades) respecto de la autoridad administrativa. Es el valor creado por el Estado a través de sus diferentes manifestaciones: prestación de servicios, regulaciones, transacciones, etc., que repercuta positivamente en la vida de los ciudadanos. Ello quiere decir, no se trata de actuar o impulsar actividades o generar proyectos que satisfagan o den cumplimiento a las metas y objetivos de la gestión, ello no es valor público, ello es simplemente la medición antigua de la eficiencia y eficacia en la gestión pública. En la actualidad el valor público, según Mark Moore (1998), es crear o generar el máximo valor posible en beneficio de la sociedad, sobre la base de los recursos existentes, donde el outputs (la acción de gestión o intervención de gestión) y el outcome (el impacto social deseado de esa acción o intervención de gestión), confluyan sin la existencia de intermitencias u obstáculos que impidan el beneficio esperado.

El valor público, implica en un **primer momento**, *comprender el verdadero sentir o clamor de la población*, ello implica que la autoridad pública tiene la obligación y el deber de acercarse a la población, escuchar y recoger sus reclamos y pedidos, para poder programar, priorizar y atenderlos en su debida oportunidad. Si bien los recursos presupuestales son escasos, ello no puede ser impedimento para la autoridad a que pueda verificar y recepcionar las necesidades de su población, ni mucho menos para abandonar o dejarlos a la deriva, muy por el contrario, este primer momento del valor público, obliga a la autoridad administrativa a generar o crear gestión en procura de su población, en procura de la satisfacción de sus necesidades, solo así se podrá obtener un verdadero valor público. En un **segundo momento**, *valor público implica concretizar o hacer realidad el sentir o clamor de la población (satisfacer las necesidades)*, ello implica que la autoridad administrativa tiene la obligación y el deber de actuar o tomar decisiones en procura de la satisfacción de las necesidades de la población, adoptando acciones concretas de ejecución que posibiliten que la población vaya cambiando la percepción de su autoridad. Y en un **tercer momento,** *valor público tomará una mayor importancia, cuando trascienda más allá de la satisfacción de las necesidades de la población*, ello quiere

decir, si bien la concepción de valor público importa que la población vea satisfecha sus necesidades, considero que éste debe ir aún más allá, por cuanto, la acción concreta debe, implícita o indirectamente, incidir en mejorar la calidad de vida de la población que si bien no se ha visto beneficiada directamente con la intervención estatal, pero ello ha generado repercusiones positivas en su modo de vida, en pocas palabras que genere desarrollo social, *por ejemplo:* se mejoró la ruta de acceso de la población, y con ello ha traído el turismo, la mayor dotación de alimentos, medicinas, crecimiento de negocios, etc.

Moore indica:

> Los directivos del sector público pueden crear valor –en el sentido de satisfacer los deseos de los ciudadanos y clientes– a través de dos actividades diferentes dirigidas hacia dos mercados distintos. La forma más obvia consiste en utilizar el dinero y la autoridad que les han sido confiados para producir cosas de valor para determinados clientes y beneficiarios: pueden crear parques cuidados para las familias; pueden ofrecer tratamiento para los heroinómanos; pueden construir una fuerza militar para que los ciudadanos se sientan más seguros y confiados en el futuro. Podemos considerar que estas actividades producidas por el sector público crean valor, incluso cuando lo que se produzca y valore no sea siempre un producto físico o un servicio que consuman beneficiarios individuales. Los directivos públicos también pueden crear valor organizando y gestionando una institución que satisfaga los deseos de los ciudadanos y sus representantes en lo referente a disponer de instituciones públicas respetuosas y productivas. Satisfacen estos deseos cuando presentan los resultados pasados y la previsión futura de sus organizaciones a los ciudadanos y sus representantes para obtener

> los fondos presupuestarios a través de los mecanismos establecidos de rendición de cuentas. Podemos considerar que esta actividad ayuda a definir más que a crear el valor público. Pero esta actividad también crea valor desde el momento en que satisface el deseo ciudadano de disfrutar de una sociedad en orden, en la cual existen organizaciones públicas equitativas, eficientes y responsables. De esta manera se satisfacen las demandas de los ciudadanos, no las de los clientes o beneficiarios. (1998, p. 88-89).

La concreción del valor público implica la presencia de *tres dimensiones* que deben configurarse para poder estar frente al valor público. Las acciones o gestiones de la autoridad administrativa tendrán valor público, siempre y cuando se configuren las dimensiones *sustantiva, operativa y política*.

3.1.2. Dimensión sustantiva

La dimensión sustantiva es el elemento más sensible y fundamental del valor público. Implica la presencia de un determinado grupo de personas o sector de personas que por diferentes situaciones expresan necesidades distintas, y que esperan que las mismas sean satisfechas por la autoridad administrativa, a través de acciones de gestión, siendo las personas (población) las que van a medir o determinar la importancia o valor de la actuación de la autoridad.

Con este nuevo enfoque de gestión con valor público, se desplaza a la antigua gestión pública –*cumplimiento de los fines o metas institucionales*– y se da mayor importancia al sentir de la población, esto es, la autoridad administrativa debe acercarse a la población, escuchar, recoger, atender y satisfacer sus reclamos, solicitudes o necesidades; nunca debe perder de vista que es la población o la ciudadanía que es el eje fundamental de la gestión pública, por cuanto se gesta y sirve para ellos, para mejorar sus condiciones de vida en los diferentes aspectos, en

pocas palabras, para generar desarrollo en la población, sobre la base fundamental de satisfacer sus necesidades.

El Estado tiene la obligación y el deber de actuar o intervenir en aquellos aspectos que urgen su atención. No se puede concebir o aceptar la idea que la intervención de la autoridad administrativa no busque o pretenda satisfacer las necesidades de la población. De ocurrir ello, estaríamos frente al hecho de que la autoridad *"gasta por gastar"*, sin importarle si su intervención o sus acciones van dirigidos a la satisfacción de las necesidades de la población.

La población tiene la esperanza de que la autoridad administrativa que los representa, haga una gestión para el pueblo, y no una gestión para intereses particulares, ello no es el sentido de hacer gestión con valor público, toda vez que la población al ser tan disperso, no todos convergen en una misma necesidad, sin embargo la autoridad administrativa debe tener el plan estructurado para poder llegar a todos los rincones y brindarles la atención que necesitan. Como se podrá notar, la dimensión sustantiva importa la presencia de la población, y la actuación de la autoridad administrativa ante las diversas necesidades de la misma. Cuando la población elige a través de elecciones populares a su representante, ya sea alcalde, presidente regional o presidente de la república, lo hace sobre la creencia que dicha autoridad sí los atenderá, que sí les solucionará sus problemas, sin embargo, para que ello ocurra se requiere también que la autoridad elegida, entienda el sentir de la población, comprenda sus necesidades, y sobre todo adopte acciones conducentes a llenar esas expectativas; solo así y bajo esa forma, se generará valor público en las actividades de gestión de una autoridad, por lo tanto, no se puede concebir la gestión pública sin la presencia de valor público, ello quiere decir, *"no se puede hacer gestión pública, si es que no se atiende, soluciona y satisface las necesidades de la población"*.

3.1.3. Dimensión operativa

La dimensión operativa importa la presencia de los recursos que van a permitir hacer posible una política pública; sin la presencia de este componente las intenciones, las actividades o acciones programadas por la autoridad administrativa en beneficio de la población, se verán

detenidas o paralizadas, en cuanto no se cuente con los recursos necesarios para hacer viable dichas actividades programadas. V.gr: *urge la necesidad de construir una posta médica para la atención de la gente, sin embargo, por falta de recursos económicos será imposible poder ejecutar dicho proyecto que beneficie a la población*. Bajo este pequeño ejemplo, podemos explicar que la dimensión operativa es un elemento importante para la generación del valor público, y como tal, en la actualidad este hecho –*falta de recursos*– viene generando atraso e insatisfacción por sus autoridades; sin embargo, lo cierto es que siempre hay recursos financieros, materiales, humanos y otros, pero lo que sucede es que estamos viviendo en una época donde la corrupción nos ha ganado por un gran margen, y que poco o nada hacemos para erradicarlo de la administración pública. La corrupción ha hecho que los recursos destinados a la población se inviertan de manera irresponsable, y en mucho de los casos, simplemente no se invierta, empleándolos para otros fines privados.

Los recursos que se necesiten para ejecutar una política pública obedecen a la disposición de los mismos y a la naturaleza de la política, que según ello, importará que en algunos, los recursos sean mayores y en otros sean mínimos o regulares. Como se ha venido señalando, no se podrá ejecutar una política pública, sin la existencia o sin contar con los recursos correspondientes. Como se ha mencionado, los recursos pueden ser de diferente índole, y según la política pública a ejecutar, pueden variar; el recurso más utilizado o emplead si se quiere decir, es el financiero o presupuestal, por cuanto, este al ser el recurso económico, va permitir que la política pública se pueda ejecutar sin mayores complicaciones, esto es, los proyectos, las obras, las actividades, etc., dependerán única y exclusivamente de la disponibilidad de los recursos.

Dicho esto, consideramos que la dimensión operativa del valor público, es el elemento coadyuvante para la concreción de una política pública, ya que sin la presencia de ello, difícilmente se podrá llevar a cabo su ejecución, y por ende difícilmente se va poder satisfacer las necesidades de la población.

3.1.4. Dimensión política

A través de esta dimensión, se mide el grado de aceptación de la política pública. Ello quiere decir, serán los diferentes sectores de interés, que de una u otra forma van a permitir la viabilidad de la misma.

Serán los sectores quienes decidan la viabilidad de la política. Pueden existir diferentes posiciones; pueden ser a favor, en contra o neutrales, siendo que en muchos casos, los sectores podrían inclinarse absoluta o totalmente a favor de determinada política, V.gr: a la construcción de una carretera de acceso, un hospital o posta médica, etc.; y en otros casos, los sectores puedan rechazar la política, impidiendo que se ejecute.

Los sectores pueden ser amplios según la política a viabilizar, y en otros casos puede ser reducido. Así tenemos, desde la misma población (sociedad civil), que tiene un interés universal por determinada política, como también las autoridades, político, privado, iglesia, la policía, ONGs., etc. Este grupo de sectores, tendrán según su participación en sociedad, una posición determinada frente a una política, y su apoyo o rechazo estará en función a su interés o beneficio.

Los actores políticos son los sectores que de una u otra forma marcan su posición respecto de determinada política a implementar, son los que van a determinar si tal o cual política merecen ejecutarse. Estos sectores, y según sus necesidades pueden o no estar de acuerdo con la política planteada o formulada, es por ello que los actores políticos juegan un rol más que importante, diría fundamental en la viabilidad de una política, son los que van a graduar la importancia y necesidad de implementar o ejecutar tal o cual política.

El grado de interés que puedan tener estos actores, se va notar rápidamente, por cuanto ello se pondrá de manifiesto, y serán ellos quienes decidirán en cierta forma el nacimiento de la política. El poder de los sectores, en algunos de éstos, es tan fuerte que su solo interés va implicar su nacimiento, al margen que otros sectores se opongan; por ello, el interés y la necesidad van a ser los elementos conformantes para la creación o nacimiento de la política. No se puede concebir una política si ello no ha sido sometido a interés social, donde el pronunciamiento de

la sociedad es tan importante y determinante para su viabilidad, sin perjuicio que pueda existir sectores que se opongan al mismo, y como tal, incluso puedan en determinados casos, imposibilitar su nacimiento. Como se ha señalado, los grupos de interés, juegan un rol muy importante en la creación de una política pública, sus posiciones son los que van a determinar el grado de importancia y necesidad de la misma, con ello se podrá medir y determinar el impacto y acogida que pueda tener la política, sometiéndose a la opinión de la sociedad civil.

La dimensión política, al concretizar la participación de los diversos grupos de interés, pone de manifiesto que no habrá valor público si los grupos de interés no aceptasen o estuviesen de acuerdo con la política a proponer.

3.2. Políticas públicas

Según FOVIDA:

> Política pública se puede entender como el ámbito privilegiado de realización del "pacto" el acuerdo entre Estado y sociedad. Las políticas públicas son las que le dan sentido y función al Estado. No todo es asunto público y de lo público no todo se convierte en política y más aún, actualmente asuntos públicos están siendo atendidos no solamente y únicamente por el gobierno sino que intervienen otros actores especialmente de la sociedad civil. Por tanto, las políticas públicas son, sin duda alguna, la decisión estatal plasmada en la resolución de un problema en la comunidad. Políticas Públicas sanas, eficientes y que respondan a los problemas sociales darán como resultado un Estado con administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad venidera. (2006, p. 10).

Como se ha mencionado, según Lahera (2004), “las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas” (p. 7).

Asimismo, Lahera (2004), señala que “una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados” (p. 8).

Como se podrá notar, las políticas públicas importan la presencia de tres componentes:

1) la iniciativa de gestión:

Donde la autoridad administrativa decida o adopte una posición de impulsar o gestionar una actividad o acción que importe el desarrollo de ciertas estrategias o fórmulas en beneficio de la sociedad. Es importante que la autoridad administrativa ejerza la iniciativa de gestionar una política pública, por cuanto ello implica que se interesa en solucionar las necesidades de su población. No se puede concebir o crear una política pública sin la participación de la autoridad administrativa, por cuanto, es éste quien en la mayoría de los casos quien decide cuál o tal política se implementa, máxime, si son los responsables de financiar los mismos, a través de sus propios presupuesto o gestionando los mismos ante la autoridad correspondiente. La iniciativa de gestión, nace del respaldo popular que tuvo la autoridad administrativa al asumir el cargo, por cuanto se podría decir, que el voto de cierta forma empeña la palabra de la autoridad, y obliga a adoptar acciones o medidas conducentes a satisfacer o atender las necesidades de la población;

2) el interés o necesidad social:

Es un componente muy importante, tal vez, el más importante, por cuanto la sociedad o población son la razón ser de la política. Toda política tiene que ir dirigido a un sector de la población, y responder a satisfacer sus necesidades. Es la población quien de una u otra forma determina o establece la viabilidad de la política, por cuanto, serán ellos si consideran o no que la política a implementar, realmente les satisfaga sus necesidades, ya que una población insatisfecha, es producto de la mala gestión y despreocupación de sus autoridades, quienes no se comprometen o relacionan directamente con su población, generado un rechazo o repudio, al considerarse abandonados o excluidos. La persona al ingresar al gobierno, lo hace bajo un objetivo, que es satisfacer y/o cubrir sus necesidades solucionando los problemas que los aquejan, es por ello, que la autoridad administrativa, al ser gobierno debe reclutar al personal idóneo que coadyuve a su gestión. Esto último es un acto de responsabilidad, un acto de respeto a la población, por cuanto merecen que se contrate o designe funcionarios calificados, con cierta experiencia que le permita a la autoridad administrativa poder gobernar. Por ello la población, cuando elige a una persona como su próxima autoridad, lo hace bajo la creencia que éste va atender y solucionar sus reclamos, guardando cierta o gran esperanza sobre dicha autoridad, y;

3) diagnóstico o análisis de factibilidad:

Ello importa la capacidad que debe tener la autoridad administrativa de poder atender y solucionar los problemas que aqueja a su población. La autoridad administrativa está en la obligación de investigar, identificar, focalizar y priorizar los lugares que urgen su intervención, debiendo adoptar las medidas o acciones que de una u otra forma disminuyan o reduzcan los problemas que aquejan a la población. No puede implementarse o adoptarse una política pública si es que la autoridad administrativa, no ha efectuado un diagnóstico o estudio de la realidad social, máxime si efectuarse ello es de vital importancia, para la operatividad y viabilidad de la implementación de determinada política. Consideramos que la autoridad administrativa debe indagar y seleccionar las zonas o lugares donde se tenga que intervenir de inmediato,

precisándose qué tipo de intervención se requiere a efecto de establecer la estrategia y la política a implementar, sobre la base del diagnóstico social que se realice.

Por ello consideramos que las políticas públicas que se implementen, deben pasar por la rigurosidad de las formalidades que ello implique, sin perjuicio o dejar de lado los aspectos importantes, el interés o necesidad social, y la identificación del problema, que ello amerite la creación de la política, todo esto sobre la base de la identificación de la fórmula o procedimiento a implementarse. Por tanto consideramos que la implementación de las políticas públicas, es el fiel reflejo de que la autoridad se encuentra al pendiente o atento a lo que suceda con su población, y dispuesto a atender y solucionar sus problemas.

3.3. Ciclo de las políticas pública

Para llegar a la materialización de la política pública, ésta debe pasar por varios estadios que van ayudar a la generación de la misma, no se puede concebir una política pública, si la misma no ha agotado las etapas para su emisión. Dicho esto, el ciclo de las políticas públicas, está compuesto por la *iniciación, elaboración, formulación, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación*.

3.3.1. La iniciación de la política pública

En la iniciación de la política se busca identificar los hechos o aspectos insatisfechos pero q de una u otra forma, la población labra los caminos o las rutas para la solución. La iniciación implica el cúmulo de problemas que aqueja a la población, y ello importa a que la ciudadanía exprese dicho sentir, si bien este nivel de la política es incipiente, esto no implica que se tenga que obviar sino al contrario, ello va servir para poder conocer e identificar posteriormente el problema.

3.3.2. Elaboración de la política pública

Cuando se tiene la intención de implementar una política pública, primero se debe determinar o identificar el problema o el hecho que tiene insatisfecho a la población. No se debe implementar o ejecutar una política si no obedece a un hecho que amerita solución, y si con ello voy a satisfacer las necesidades de la población. La elaboración de la política pública importa que la autoridad administrativa precise e identifique los problemas de la población, tiene la obligación de efectuar un diagnóstico social, para identificar dichos problemas; pueden existir diversos problemas, y ello no significa que la autoridad administrativa tenga que implementar varias políticas públicas, eso no es correcto, sino que debe implementarse, luego de efectuado su diagnóstico y focalización de problemas, las políticas que resultan ser más necesarias y que van a permitir a la sociedad satisfacer sus necesidades de una u otra forma. Dicho esto, consideramos que la etapa de "elaboración", es la más importante, por cuanto de ésta se va determinar si la política a implementar, es la correcta, y si va generar algún tipo de beneficio o no a la población.

3.3.3. Formulación de la política pública

La formulación de las políticas consiste, en primer lugar, en la selección y especificación de la alternativa que es considerada más viable, y que es acompañada generalmente por un proceso de comunicación, con una o varias declaraciones que dan a conocer y explicitan la decisión adoptada, sus objetivos y su marco jurídico, administrativo y financiero (Arnoletto, E., 2014).

Como se podrá notar, la formulación de la política pública es básicamente la concreción de lo investigado y determinado, es plasmar la solución y actividades que van a permitir atender los problemas de la sociedad, precisando siempre los aspectos que abarcará la política, sin perjuicio de señalar el tiempo de implementación y los beneficios que ello pueda implicar. También señalará el marco normativo, administrativo, y sobre todo, se verificará el financiamiento de la política, por cuanto, se tendrá que determinar el costo de su ejecución, y si existe el suficiente recurso económico para su vida útil.

3.3.4. Implementación de la política pública

Para implementar una política pública hay que planificar y organizar el aparato administrativo del Estado y de otros actores intervinientes, y asegurar la disponibilidad de los recursos materiales, humanos, económico-financieros y tecnológicos necesarios para iniciar su ejecución.

Según D´Alessio:

> La implementación de la estrategia implica convertir los planes estratégicos en acciones y, después, en resultados. Por tanto, la implementación será exitosa en la medida que la compañía logre sus objetivos estratégicos. Lograr la transformación de la formulación estratégica en acciones concretas constituye un proceso exigente. Esto se debe a la extensa gama de actividades gerenciales que se requieren atender, a las diversas opciones o enfoques que los directivos pueden adoptar al momento de abordar cada actividad, a la habilidad que se necesita para que se desarrolle una variedad de iniciativas y que estas funcionen, y a la renuencia al cambio que se debe superar.
>
> Un proceso de aplicación de la estrategia demanda de cuatro insumos esenciales:
>
> 1. Un liderazgo comprometido de la alta dirección que conduzca al logro del desempeño y éxito de esta etapa. Un liderazgo transformacional es fundamental.
>
> 2. Una cultura organizacional que soporte a las estrategias, y que beneficie y apoye su implementación.

3. Una tecnología facilitadora que permita implementar las estrategias con la modernidad requerida por esta economía global.

4. La innovación y creatividad, que juegan un rol importante en la implementación y diferencian a las organizaciones triunfadoras de aquellas que no las poseen (2015, p. 463 – 465).

3.3.5. Ejecución de la política pública

La ejecución de políticas públicas es el conjunto de acciones que están destinadas a alcanzar los objetivos propuestos por la política. En síntesis, es la puesta en práctica, la realización concreta de la política.

Una vez que la política esté implementado, se viene lo más fuerte, que es su aplicación, y ello implica determinar si lo determinado en la política tiene aceptación en lo real, si la sociedad realmente se siente satisfecho o simplemente rechazan la política, por cuanto no cubre sus expectativas y por tanto no satisface sus necesidades. Como se entiende, la autoridad administrativa, debe poner en práctica los mecanismos de ejecución de la política, no debe restringirse o limitarse su ejecución, este debe ejecutarse en su totalidad, por cuanto de ello se va obtener datos y resultados que van a servir diagnosticar con precisión si la política ha dado o no resultados. Este diagnóstico, ya forma parte de la etapa de seguimiento de la política pública.

3.3.6. Seguimiento de la política pública

El seguimiento de las políticas públicas consiste en un proceso sistemático de supervisión de la ejecución de actividades, en sus diversas dimensiones, con el objeto de

suministrar a los ejecutores responsables de la política información sobre la marcha de las actividades con miras a introducir ajustes y correcciones que aseguren el logro de los objetivos.

Esta etapa también suele ser denominada “evaluación intermedia”, ubicada en diversos momentos de la ejecución entre la evaluación ex ante y la ex post.

El seguimiento incluye tareas de relevamiento y registro de la información, el control de su calidad, su procesamiento (con frecuencia, para la elaboración de indicadores) y la puesta a disposición de los decisores.

A través del seguimiento, la autoridad administrativa va poder medir y establecer si la política ha dado resultado o no, y determinar, qué aspectos deben corregirse para mejorar la política, esto es, reforzar la política según las necesidades de la población, ya que son ello el principal actor, y son ello, el objetivo de la política, por lo que, no se puede concebir una política si no se busca satisfacer las necesidades de la población.

2.3.7. Evaluación de la política pública

Como se ha visto, desde el punto de vista de su ubicación en el tiempo, hay tres tipos de evaluación: ex ante, intermedia y ex post. Esta última es la que vamos a mencionar aquí, y que tiene lugar o cuando se considera que la política pública ya ha cumplido su meta, o cuando se está considerando la posibilidad de cancelarla y reemplazarla, o en momentos de rendición de cuentas por períodos anuales o de otra duración, en general más o menos prolongada.

En este caso, la evaluación consiste en la medición y análisis de los efectos sociales producidos por la política en cuestión, los resultados que se han obtenido y las consecuencias, previstas y no previstas, que hayan tenido lugar.

Cuando ejecutamos una política, no solo se va obtener datos buenos o queridos, tal vez obtengamos datos alentadores, que dan a entender que la política pública ha cubierto las expectativas queridas, sin embargo, hay situaciones que ameritan ser tomados en cuenta, porque

al ejecutarse la política, se ha podido determinar la existencia de nuevos problemas o hechos que aquejan a la población y que urgen su pronta intervención. Como se podrá notar, la evaluación, nos va servir para poder establecer y/o determinar si efectivamente la política ha cubierto o no las expectativas queridas o deseadas por la autoridad administrativa.

4.4. Planificación estratégica en el sector público

D´Alessio menciona lo siguiente:

> Es un conjunto de actividades que se desarrollan de manera secuencial con la finalidad de que una organización pueda proyectarse al futuro y alcance su visión deseada. Este proceso consta de tres etapas principales: (a) formulación, (b) implementación, y (c) evaluación y control; y una etapa final. El proceso estratégico se convierte en la actividad más importante y fundamental del estratega, quien tiene un rol fundamental en el proceso, pues recae en él la responsabilidad de desarrollarlo y administrarlo. (2015, p. 3).

La administración estratégica, emplea el proceso estratégico con la finalidad de generar y/o producir estrategias, que direccionen o guíen a la administración al logro de los objetivos anhelados en un plazo determinado o establecido. Como se ha señalado, la planificación estratégica, importa partir de una situación actual, real o concreta, y que ello se vea transformada a través de un proceso secuencial de cambio. El proceso estratégico es el conjunto de actividades que se realizan o desarrollan con el firme propósito de que una entidad u organización se pueda proyectar al futuro, y logre alcanzar la visión deseada. El proceso estratégico se caracteriza por ser interactivo, por cuanto participan un conjunto de personas en su generación, y con ello, se desarrolla todas y cada una de sus etapas. En primer lugar, se debe identificar o determinar las estrategias que llevarán a la organización de la situación actual a la situación futura deseada, Esto empieza con el análisis de la situación actual o real, para luego determinar las estrategias,

la misión, visión y los valores; acto seguido importa la implementación del proceso estratégico, donde se ejecutarán las estrategias, esta parte es la más complicada, por cuanto al ejecutar las mismas, en muchos casos, la realidad es otra, y ello conlleva a que nuestra estrategia planteada, sea reformulada. Al margen de dicha situación, no debe perderse de vista q la ejecución de las estrategias, está sujeta a un control y monitoreo, el cual permitirá poder conocer con exactitud si la estrategia formulada ha cubierto o no sus expectativas.

D´Alessio indica:

> Es necesario contar con la planeación estratégica como base para la adecuada gestión institucional: Planeación, organización, dirección, coordinación y control, evaluando las actividades, funciones y actividades institucionales, como base para lograr las metas y objetivos institucionales. Es necesario que los responsables de la gestión institucional ejecuten en forma efectiva la planeación estratégica para lograr las metas y objetivos de la gestión pública en el país. (2015, p. 10).

4.4.1. Etapas del proceso estratégico

Como se podido entender, el planeamiento estratégico importa un proceso secuencial, donde confluyen las diferentes etapas, para poder concretar lo planificado. La primera etapa es la *formulación*, que implica el planeamiento llevado a cabo por la organización. Como se podrá observar, la formulación es en sí el planeamiento estratégico, por cuanto es ahí donde nace la idea de formular tal o cual estrategia. La segunda etapa es la *implementación*, que implica el proceso de dirección y coordinación, por lo que, ello constituyen la dirección estratégica. La tercera etapa es la *evaluación*, que implica como eje central el control y la posible corrección

del proceso estratégico, por lo que, ello constituyen el control estratégico, y por último, tenemos la etapa *final*, que resumen integralmente el plan estratégico.

a) Planeamiento estratégico (formulación)

El planeamiento estratégico (formulación), implica o exige la determinación de la visión, misión, los valores y el código de ética de la organización. Asimismo, ello exige la determinación de los intereses de la organización, los cuales, todos en conjunto, van a normar el accionar de la organización. Asimismo, el planeamiento también exige poder conocer y estudiar los factores externos e internos que de una u otra forma afectan a la organización, así como determinar los objetivos de corto y largo plazo. Y por último, importa la determinación de la estrategia, el cual se plantea o formula, luego de conocer e identificar todos estos factores, y que permitirán, al implementarse, mejorar la competitividad de la organización, ya sea a nivel local y/o global, el cual permitirá alcanzar la visión trazada.

Como se podrá notar, la formulación como planeamiento estratégico, obedece a que la organización apunta o se dirige a un estado situacional a futuro. Es la proyección a corto, mediano o largo plazo, buscando la situación real deseada, lo que significa, que la organización busca llegar o lograr al objetivo deseado.

b) Dirección estratégica (implementación)

La dirección estratégica, está preocupado por la determinación de la dirección futura de una organización y la implementación de decisiones que ayuden a alcanzar los objetivos a largo y corto plazo de la misma (Rodriguez, M., 2002). La Dirección estratégica está compuesto por seis ejes, que se orientan a coordinar y organizar las estrategias de la organización. Así tenemos a la *"estructura organizacional, políticas, recursos, motivación, responsabilidad social y medio ambiente / ecología"*. La implementación importa la dirección y coordinación de las estrategias. Ello quiere decir que la organización debe participar activamente al logro de sus objetivos, así como debe dirigir de forma adecuada la ejecución de sus estrategias, con ello, le permitirá, no

solo establecer la situación actual, sino mejorarla a futuro la organización, consideramos que la dirección estratégica, otorga un orden a la organización, por cuanto, para que se determine las estrategias, primero se debe identificar o conocer la situación actual de la organización, para luego fijar o determinar los objetivos, solo así, y conociendo ello, la organización determina sus estrategias, y procede a dirigir y administrarlas, para poder determinar o conocer si efectivamente la estrategia cumple o no las expectativas trazadas por la organización.

c) Control estratégico (evaluación)

D´Alessio menciona:

> Mediante el control estratégico se pretende cerrar las brechas encontradas entre lo planeado y lo ejecutado. Es una etapa que se lleva a cabo desde el inicio del proceso y está conformada por las acciones de supervisión, así como y por los ajustes al plan propuesto. A efectos del control es pertinente contar con un tablero de control balanceado para evaluar si se están alcanzando los objetivos de corto y largo plazo. Asimismo, la revisión de las auditorías externas e internas es fundamental. A la vez, el tomar las acciones correctivas para cerrar brechas es el objetivo principal de esta etapa. (2015, p. 16-17).

Es un sistema que establece puntos de referencia, reglas, métodos y dispositivos para medir la congruencia, el avance, la eficiencia, eficacia y efectividad en el logro de las metas estratégicas y permite además una mejor comprensión de las crisis. El control estratégico es un tipo especial de control de la organización que tiene por objeto el seguimiento y la evaluación del proceso de administración estratégica para asegurar se adecuado funcionamiento el control estratégico está orientado a garantizar que todos los resultados planeados a lo largo del proceso de administración estratégica se hagan realidad.

Con el control estratégico se logrará identificar las falencias de la organización, y con ello tomar medidas que permitan recomponer aquellos aspectos que no han logrado colmar las expectativas de la organización, así como de la población.

d) El final

Según D´alessio (2015), “esta etapa resume en el plan estratégico trazado. Es aquí donde se presentan las conclusiones finales y recomendaciones finales de todo el plan. Por otro lado, en esta parte se muestra el plan estratégico integral, el cual incluye todos los puntos más relevantes definidos” (p. 17).

Esta etapa resume el plan estratégico trazado. Es aquí donde se presentan las conclusiones y recomendaciones finales de todo el plan. Por lo que, en esta parte se muestra el plan estratégico integral, el cual incluye todos los puntos más relevantes. En esta etapa, importa determinar en otras palabras, el grado de impacto que ha tenido el plan, y verificar si ello ha contribuido al logro de los objetivos de la organización, y si ha implicado satisfacer o atender las necesidades de la población.

El final como parte última del planeamiento estratégico, nos permite conocer en forma global, el grado de aceptabilidad que ha tenido el plan, y si ello, ha repercutido positiva o negativamente en la organización y en la población. La parte final del plan, es la etapa del procesamiento del resultado, donde la organización va determinar las conclusiones y recomendaciones de la ejecución del plan, los cuales van a servir para poder conocer nuevas realidades que se encuentran insatisfechas, y conocer realidades que se han visto beneficiadas con el plan, y sobre la base de ello, poder establecer o determinar nuevas estrategias para implementar nuevos planes estratégicos.

CAPITULO IV

GENERACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

4.1. Gestación del problema

4.1.1. Antecedentes

La Const., 1993, art. 82 ha señala que la Contraloría General de la República es el ente rector u organismo superior del Sistema Nacional de Control, y como tal, goza de total autonomía conforme a su ley orgánica. Tiene la función de supervisar la ejecución del presupuesto público, las operaciones de la deuda pública, y los actos propios de las instituciones públicas sujetas a control.

Asimismo, la Ley 27785, 2002, (art. 15, lt. f), ha señalado que los informes de auditoría que emitan los órganos adscritos al sistema de control, tienen la calidad de prueba pre constituida para el inicio de acciones administrativas y/o legales. Como se podrá observar, esta atribución del sistema, no hace sino ratificar que, una vez emitido los informes de auditoría, no hay posibilidad alguna de poder detener la implementación de las acciones que de éste se desprenda, lo cual consideramos que ello es una completa arbitrariedad, toda vez que, el ejercicio del derecho a la defensa y al debido proceso se reducen a su más mínima expresión en una acción o actividad de control.

La Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG, *"Normas Generales de Control Gubernamental"*, regula las normas de servicios de control posterior. A través de estas normas se contempla el ejercicio de las acciones de control, la emisión de hallazgos o desviaciones de cumplimiento, así como la emisión de los informes de auditoría.

4.1.2. Contexto interno y externo – Agenda gubernamental

Cabe señalar que en el presente caso, el Gobierno Peruano no ha previsto o tomado en cuenta posibilidad alguna, ya sea a nivel del ejecutivo o legislativo, de buscar el mecanismo legal que permita cuestionar los informes de auditoría. Si bien consideramos que el trabajo de la CGR es necesario dentro de la Administración Pública, ello no significa que deban excederse o extralimitarse en sus funciones, y abusar de las prerrogativas o facultades que les da Ley, y actúen vulneraron los derechos de los auditados, así como, actuando con falta de objetividad, transparencia e imparcialidad.

El gobierno de turno, no ha tomado en cuenta este hecho que se viene dando en la Administración Pública, no se ha percatado que urge la necesidad de generar una nueva regulación que ponga coto o termine con estos abusos, y que se brinde de una u otra forma mayor seguridad jurídica a los auditados, cuando son sometidos a un proceso o actividad de control. Este hecho va generar confianza en los auditados, y como tal, va permitir que las garantías que exige el debido proceso se respeten en todo momento.

Por tanto, es real que en la actualidad el Estado Peruano, se ha avocado a otros aspectos o hechos, que consideran de mayor relevancia, cuando es de mayor relevancia también, poner un freno a los abusos y arbitrariedades a que son sometidos los auditados por parte de la CGR, si bien estos abusos no se encuentran en agenda del Estado, el presente trabajo buscará impulsar su atención y pronta regulación, y así poder exigir a la CGR que el trabajo que realicen sus auditores, sea objetivo, imparcial y sobre todo transparente.

4.2. Diagnóstico de la situación

Ante la elevada o gran cantidad de informes de auditoría que elabora la CGR, se puede afirmar sin mayor estudio, que casi el 100% de éstos, se emiten o formulan con existencia de responsabilidades, y como tal, con el consecuente inicio de acciones legales que correspondan. No se ha visto caso, y si existiera, no se ha tenido la oportunidad de verlo, pero en toda entidad donde hemos podido trabajar, se ha podido observar que los informes de auditoría siempre se emiten con deslinde de responsabilidades, raro son los casos donde un informe de auditoría no haya determinado responsabilidad.

Como se podrá observar, la determinación de responsabilidades es el producto final de la CGR, ello quiere decir, al momento de elaborarse los informes de auditoría, ya se está determinando la presunta responsabilidad, civil, penal y/o administrativa, ello obedece a que los auditores al realizar las acciones de control, entran con la idea definida, que en toda acción de control siempre se debe identificar responsabilidades, forzando en muchos casos los hechos para justificar su determinación, lo cual hace que los auditores pierdan la objetividad e imparcialidad que deben observar al momento de realizar la actividad de control.

No se puede concebir la idea de que los auditores actúen con la intención únicamente de buscar responsables, alejándose de su propia función que es efectuar el control, no se puede permitir que personal de la CGR (auditores), aun desconociendo la materia, o interpretando de manera errada, elaboren informes que dista mucho de la realidad de los hechos, no pudiendo ser justo o dable, que por su abuso o desconocimiento, los auditados tengan que someterse a instancias legales, para acreditar o demostrar que lo hecho por el auditor, carece de fundamento legal, teniendo que pasar años en los fueros correspondientes, para demostrar que los informes de auditoría no señalan la verdad.

Esta situación, en la actualidad se viene dando sin que nadie pueda corregir o controlarlo, no puede ser posible que auditores con la más mínima experiencia, estén auditando las actividades de la entidad, prueba de ello es que la CGR, es la única entidad del Estado, que realiza sus concursos de reclutamiento de personal, ofertando plazas en grandes cantidades, lo que hace notar que no existe una adecuada selección de los profesionales, por cuanto, necesita

contar con gente para continuar con sus actividades de control a nivel nacional, siendo esta situación otro aspecto que ayuda a que las auditorias que realice la CGR sean deficientes, por lo que, consideramos que urge un cambio y mayor control al trabajo de la CGR, para así evitar los abusos, y que los auditados sean sometidos a instancias legales innecesarias, donde uno tenga que pasar años para demostrar su inocencia o falta de responsabilidad.

Si bien este reclutamiento lo hacen por concurso público, bajo la modalidad de Contratación Administrativa de Servicio – CAS, y a los ganadores de los cargos los capacitan, cabe señalar que esta capacitación no es integral, ello quiere decir que únicamente los capacitan en temas de control gubernamental, y no en las demás especialidades que abarca la administración pública, como es la contratación estatal, el procedimiento administrativo, sistema de tesorería, planeamiento estratégico, etc., siendo esta una de las deficiencias que hacen que las acciones e informes de control no se encuentren bien elaborados en cuanto al conocimiento de los hechos materia de auditoría y a las normas aplicables al caso.

4.2.1. Contexto Económico

La CGR como ente constitucionalmente autónomo goza de autonomía financiera, y ello le permite poder contratar la mayor cantidad de auditores para el cumplimiento de sus actividades. La otra cara de la moneda, son los auditados, quienes al ser sometidos a los procesos judiciales y administrativos, como consecuencia de las implementaciones de las recomendaciones, sufren un detrimento a su economía, por cuanto ello va implicar la contrataciones de los profesionales que efectivicen su defensa.

Si bien SERVIR, a través de la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 284-2015-SERVIR-PE, ha regulado la Directiva N° 004-2015-SERVIR/GPGSC, *"Reglas para acceder al beneficio de defensa y asesoría de los servidores y ex servidores civiles"*, cabe precisarse que este beneficio resulta ser muy importante para los auditados que se han visto comprendidos en acciones de control y que como consecuencia de ellos, se han implementado acciones legales

en su contra; sin embargo, se puede dar el caso que las entidades del Estado, aduciendo la falta de recursos, no acceden a otorgar dicho beneficio.

En la actualidad, la economía del Estado Peruano es sólida, sin embargo, hay factores que de cierta forma lo afectan. La corrupción, uno de los factores que hoy en día se viene produciendo y que viene afectando no solo la economía, sino también a la Administración Pública. Estos hechos han generado que la CGR apunte a las grandes obras para someterlos a un control exhaustivo, situación que en definitiva, es beneficioso, por cuanto se ejerce un control directo de la obra, y se busca que la misma sea eficiente para la satisfacción de las necesidades de la población.

Como se ha señalado, la corrupción debilita nuestra economía, y desalienta a los inversionistas extranjeros. Ante esta situación, la CGR ha implementado mecanismos más rigurosos y drásticos para combatir la corrupción en la Administración Pública, siendo las obras de gran envergadura las que mayor problema de corrupción traen al país, lo cual obliga a la CGR a ejercer un control y supervisión de estas obras, llegándose a detectar que dichas obras están sobrevaloradas, configurando ello, una gran pérdida económica para el país.

La CGR, ha iniciado una lucha frontal ante esta situación, lo cual nos parece lo más idóneo y efectivo, que se realicen las auditorías de manera inmediata, para así evitar que el Estado Peruano gaste grandes cantidades de dinero por concepto de sobornos, sobrevaloraciones, o pagos indebidos, bajo la fachada de acciones legales que aparentan ser lícitas, como por ejemplo, la aprobación de adicionales de obra. Estas acciones de control, han implicado que la CGR emita o elabore un sin número de informes de auditoría donde se ha determinado responsabilidades, y en muchos de ellos, con responsabilidad civil, los cuales han implicado que las Procuradurías del Estado, ejerzan la defensa correspondiente, embargando las cuentas y bienes de los responsables, para resarcir de cierta forma los daños ocasionados al Estado. Como se podrá observar, el país vive en la actualidad la peor crisis de corrupción en su historia, a tal punto de ser conocido por los países vecinos, y generando un desprestigio a nivel mundial, afectando y/o debilitando nuestra economía, es por ello, que la CGR ha iniciado una

lucha frontal contra la corrupción, por lo que viene contratando un gran número de personal profesional y técnico para realizar las labores de auditoría, sin embargo, ello no es suficiente, por cuanto, la corrupción se ha enquistado en todo los niveles de gobierno, viéndose mayor corrupción en los gobiernos locales y regionales, no quedándose atrás los actos de corrupción que se vienen revelando a nivel del gobierno central, y que a la postre han resultado ser más perjudicial para el país, por cuanto la pérdida de dinero ha sido realmente grande, y que difícilmente el Estado pueda recuperarlo, situación que ha obligado al Estado incorporar mayor presupuesto para reforzar a las procuradurías cuyas tasas de éxito son bajas.

Esta situación, ha implicado que se flexibilice más los procedimientos de contrataciones, eliminando aspectos o formalidades que hacían de la contratación estatal una fuente de corrupción, toda vez que, al exigirse más formalidades o requisitos, ello implicaba adecuar el perfil del proveedor a ganar, es por ello que a la fecha, los procesos se han abierto de tal manera que permite participar o poner en iguales condiciones a todos los proveedores, sin que exista posibilidad alguna de poder dirigir la compra. Con esta medida se ha reducido en la actualidad los actos de corrupción, por cuanto, los proveedores que participan entran a un real concurso o competición, donde la mejor oferta y más beneficiosa para la Entidad es la que gane. Siendo las auditorías un segundo filtro de los procesos de contratación, por cuanto, es a través de éstos que se persuade a los funcionarios y servidores a actuar con honestidad y honradez, sancionado ejemplarmente a la gente corrupta que tanto daño hace al país, y sobre todo a la economía, lo cual impide o retarda el crecimiento económico y el desarrollo del país, por las grandes cantidades de dinero perdido, o mejor dicho, apoderado por estos malos funcionarios y servidores públicos, que aprovechándose de sus cargos, generan o tejen redes de corrupción al interno de la Entidad, situación que debe ser erradicado de raíz, para concebir una adecuada Administración Pública.

4.2.2. Contexto Político

En la actualidad, el país viene viviendo, tal vez, el peor momento de su historia, por cuanto se vienen dando los hechos más grandes de corrupción que se ha podido imaginar, los

cuales vienen vinculando a los 4 últimos mandatarios (Toledo, García, Humala y Kuczynski) – *el caso odebrecht* – no solo ello, la corrupción en el Perú, ya no es un problema sino es un fenómeno social, que difícilmente podamos erradicar. Los actos de corrupción, vienen generado grandes pérdidas de dinero en contra del Estado Peruano. El dinero obtenido de esta forma, en vez de ser invertido en el país, va a parar a los bolsillos de los funcionarios y/o servidores públicos, lo cual ha generado un rechazo rotundo a estos actos ocurridos.

Bajo este contexto, la CGR ha tomado un fuerte protagonismo frente a la lucha contra la corrupción, teniendo un gran apoyo de la sociedad y de los diferentes estamentos del Estado, así como, el apoyo de los frentes de defensa, entre otros sectores, situación que en definitiva no es muy alentadora para poder implementar la presente propuesta normativa, pero creemos que, al margen de esta situación consideramos que es necesario se efectúe dicha modificación normativa, por cuanto, si bien hay funcionarios y servidores corruptos, también hay funcionarios y servidores honestos y honrados, que quieren servir al país, y ganarse el dinero limpiamente.

Los sectores de la sociedad, llámese, los políticos, sector privado, población, frentes de defensa, policía, etc. manifiestan su absoluto rechazo a los actos de corrupción y que de cierta forma fortifica o robustece la labor de la CGR, y ante este panorama político se hace un tanto complicado pretender modificar la normativa, sin embargo, consideramos que ello debe producirse, por cuanto, así como hay buenos auditores también hay malos auditores, que abusando de su condición cometen arbitrariedades durante las acciones de control, y ello no se puede permitir, debe controlarse y exigir que el trabajo que realicen sean lo más objetivo e imparcial posible, sin perjuicio de las responsabilidades que ello ameritaría.

Somos conscientes que la actual coyuntura en que se encuentra el país no es del todo favorable para presentar la propuesta normativa, pero consideramos que es importante y necesario contar con instrumentos legales que permitan defenderse a los auditados, muy al margen que sean o no responsables, por cuanto, es garantía de un debido proceso que los auditados puedan conocer los alcances de los informes, y si lo consideran, puedan recurrir los mismos ante un superior en grado para que sea éste quien evalúe nuevamente el informe y de ser el caso, solicite la reformulación del mismo, respetándose las normas y principios que

inspiran las acciones o servicios de control. También no debemos perder de vista la posición mayoritaria de la Administración Pública, en el sentido que los trabajadores están de acuerdo con la modificación, por cuanto son los principales interesados para que se les otorgue mayores posibilidades de ejercer su defensa durante la acción de control.

Ante esta situación, hay sectores que no van a estar de acuerdo con la propuesta normativa, pero el otro sector, y tal vez el más importante, que es la Administración Pública, si están de acuerdo y aceptan la propuesta normativa, mejorando incluso la calidad del servicio que se brinde, por cuanto un funcionario o servidor con procesos judiciales o administrativos, no va prestar un servicio idóneo y eficiente a la población, y más si son sometidos sobre la base de informes completamente arbitrarios y mal elaborados, lo cual no debería corresponder o ser así, por lo que consideramos que urgen el cambio normativo con el apoyo de los sectores más influyentes, que es en este caso, los trabajadores del Estado, la sociedad, básicamente las familias de estos trabajadores, las empresas privadas, siendo estos últimos también comprendidos en muchos casos, en los informes de auditoría, y son sometidos a procesos penales.

Es importante que los funcionarios y servidores públicos tengan la posibilidad de poder defenderse de mejor manera, durante una acción de control, por cuanto no hay que olvidarnos que, prestan servicio al estado, un trabajador bajo estas condiciones o problemas, difícilmente va prestar un servicio óptimo y de calidad.

Pero es muy cierto, el contexto político en el que vivimos es muy complicado, no favorece del todo la propuesta normativa, pero como se ha mencionado, consideramos que existe la necesidad de regular mecanismos legales que permitan a los auditados poder ejercer mejor su defensa durante la acción de control, permitiendo a los auditados mayor participación, y sobre todo, generando un adecuado debido proceso.

4.2.3. Contexto Social

La incertidumbre que genera las acciones de control, no solo repercute en el auditado, sino también en la Administración Pública, por cuanto esta situación desincentiva de sobre manera toda intención de querer trabajar para el Estado. Asimismo, los propios funcionarios y/o servidores, sabiendo que la CGR se encuentra trabajando de esta forma (arbitraria e imparcial), prefieren alejarse de la Administración Pública, renunciando a sus cargos, para así evitar posteriores problemas, porque no se actuó debidamente, lo cual les genera responsabilidad.

No obstante ello, existe un rechazo de la Administración Pública al trabajo de la CGR, por cuanto consideran que, los auditores no vienen trabajando con la diligencia, objetividad e imparcialidad debida, por lo que, son ellos quienes están a favor de que se permita la propuesta normativa materia del presente trabajo.

Los familiares de los auditados, serán de alguna forma perjudicados por el trabajo que realiza la CGR, por cuanto ellos van a conocer de manera directa el trabajo de la CGR, y sobre todo las consecuencias legales que de ello se desprenda. Sin embargo, los familiares, también van a manifestar su rechazo frontal al trabajo que vienen realizando los auditores, por lo que, podríamos señalar que la sociedad, se encuentra dividida, en cuanto al trabajo y nivel de aceptación de la CGR, por cuanto hay un reducido sector – *familiares de los auditados* – que rechazan el trabajo de los auditores, y un grueso número de la sociedad, que está de acuerdo con el trabajo y resultados obtenidos por los auditores.

En la actualidad el país se encuentra sumergido en una crisis social, la corrupción viene creciendo cada día, afectando el desarrollo, económico, social, cultural del Estado Peruano, por lo que existe la necesidad de erradicar o eliminarla, pero para que ello ocurra, el trabajo tiene que ser conjunto, no solo la CGR, sino también las instancias legales, como son el Ministerio Público con una investigación impecable, donde no se afecte los derechos de los investigados, para evitar posteriores nulidades, el poder judicial, q imponga penas drásticas y severas que impacten en la sociedad, y que desincentiven cometer este tipo de actos de corrupción, la sociedad, las familias básicamente, que enseñen a los niños la honestidad y la honradez, todo ello influirá mucho a que la corrupción desaparezca, mientras ello no ocurra, esto es, mientras

todos los involucrados no se unan y trabajen hacia un objetivo común, que es el bienestar social, no se podrá luchar contra la corrupción, situación que va seguir generado atraso, falta de desarrollo en la población, obras inconclusas, u otras mal ejecutadas, de esta manera desperdiciar el dinero que tanto se necesita para salir adelante y dejar de ser un país sub desarrollado, y pasar a ser un país desarrollado, con una economía estable, con oportunidades de trabajo para toda la población, y evitar la escasez de los productos, evitando los problemas sociales, con sistemas de salud y pensionario idóneo para la población que tanto lo necesita.

Creemos en el cambio de las personas, creemos en el cambio de las gestiones, creemos que el trabajo de la CGR debe aún más fortificarse, así como implementar nuevos mecanismos que permitan poder contrarrestar y luchar frontalmente contra la corrupción, para así poder obtener un adecuado uso y gasto público de los recursos del Estado, el cual genere desarrollo, satisfaga las necesidades de la población, y sobre todo, se logre la finalidad pública, que es tener a la sociedad conforme y satisfecha con la inversión ejecutada, y para que ello ocurra, se requiere que los funcionarios y servidores públicos cambien de mentalidad, reflexionen y se den cuenta que ellos están sirviendo a la sociedad, y no a sus intereses privados.

De no ocurrir ello, será poco probable que la sociedad crezca, que la gestión crezca, que la gente cambie, por ello, es necesario cambiar de mentalidad, y sobre todo, es importante que el gobierno entienda que deben existir adecuadas remuneraciones para así también evitar de cierta manera los problemas, por cuanto un funcionario y servidor público bien remunerado disminuye la posibilidad de que incurran en actos indebidos, por cuanto van a tener lo suficiente para que puedan vivir y mantener a sus familias, pero si cuentan con un sueldo o remuneración inadecuada, serán más propensos a incurrir en actos indebidos por sus propias necesidades, y que a la postre les va permitir salir de los aprietos económicos en que se encuentran, de ahí la necesidad de que el Estado adecue los sueldos de los funcionarios y servidores, para que puedan llevar o tener una vida digna, y no pasen necesidades.

Bajo esta situación también es que se podrá luchar contra la corrupción, lo importante es atacar por todos lados a la corrupción y buscar el mejor resultado, mientras ello no ocurra, se

tiene que seguir trabajando contra ello, y sobre todo, empleando nuevos mecanismos que permitan controlar los actos de corrupción.

CAPITULO V

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

4.1. Generación de valor público

La posibilidad de cuestionamiento a los informes de auditoría y su valor público

Habiéndose explicado en extenso qué se entiende por valor público, así como sus dimensiones; ahora abordaremos el trabajo que nos ocupa, en el sentido de acreditar o demostrar si efectivamente lo que se pretende puede o no generar valor público, puede o no corresponder a satisfacer un estado de necesidad que urge ser atendido dentro de la administración pública.

Como se ha venido sustentando a lo largo de este trabajo, se ha explicado a detalle que es función de la Contraloría General de la República – CGR, supervisar o fiscalizar oportunamente el adecuado uso de los recursos públicos, y el correcto funcionamiento de la administración pública; sin embargo, se explicó que esta función si bien era una función propia e intrínseca de la CGR, ello implicaba que sus operadores (auditores) ejerzan tal función alineando siempre su conducta a la Directiva Nº 010-2008-CG ***"Normas para la Conducta y Desempeño del Personal de la Contraloría General de la República y de los Órganos de Control Institucional",*** aprobada mediante Resolución de Contraloría Nº 430-2008-CG, Directiva que obliga o conmina a los auditores a trabajar de manera objetiva e imparcial, ajustando su conducta no solo a los principios de control previsto en la ley del sistema, sino también a los propios principios que regulan su desempeño.

Sin embargo, pese a este marco normativo y a este deber que tienes los auditores, en la actualidad se vienen cometiendo serios y constantes abusos contra los auditados, lo cual no

puede ser soslayado por ningún motivo, ni mucho menos bajo el fundamento o sustento de que la función supervisora de la CGR lo justifica. Es por esta razón que los auditores al momento de actuar o intervenir en las acciones de control le hacen bajo ciertas prerrogativas, excediéndose en algunos casos de estas. Es ante abusos que se plantea el presente trabajo, se busca o se pretende que los auditados puedan ejercer su derecho de contradicción ante los informes de auditoría en sede administrativa.

Como se ha mencionado, con esta intervención previa a la implementación de los informes de auditoría, no estamos obstaculizando o impidiendo el trabajo de la CGR, sino muy por el contrario, estamos buscando lograr sensibilizar o desenrudecer el accionar de los auditores, y obtener resultados (informes de auditoría) que reflejen la verdad de los hechos, la correcta aplicación de la norma, y sobre todo, la observancia y respeto de los derechos fundamentales de los auditados y de los principios de control.

Con esta modificación normativa, al margen de lograr que los auditores efectúen un trabajo más responsable, imparcial y objetivo, y por ende, se obtenga un informe de auditoría de calidad que cumpla con todos los estándares y formalidades que exigen las normativas del sistema, se busca lograr también la certeza y seguridad que tendrán los auditados que se vean inmersos o involucrados en alguna acción de control, de que el trabajo de los auditores estará libre de todo tipo de apasionamiento, direccionamiento, falta de objetividad e imparcialidad, y que será un trabajo eminentemente objetivo que refleje el verdadero actuar del auditado, ya que de lo contrario – *si este es un trabajo deficiente y atentatorio a sus derechos fundamentales o inobserve los propios principios y normas de control* – tendrán la posibilidad de poder cuestionar dicho informe en un plazo determinado, para que sea un superior imparcial quien evalúe las irregularidades, ***siendo el acto que lo resuelva irrecurrible***, ya que de permitir que dicha resolución sea cuestionada en sede judicial a través de un proceso contencioso administrativo, implicaría obstaculizar el ejercicio de las acciones legales que se desprendan de los informes de auditoría, y con ello, generar impunidad para los funcionarios y/o servidores que hayan incurrido en actos de corrupción, toda vez que agotarían todas las instancias de la

administración de justicia para que eviten se efectivice la implementación de las acciones legales.

Por ello, lo que se busca con esta propuesta es que sea el superior jerárquico del órgano que emitió el informe materia de cuestionamiento, revise la legalidad del mismo, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran generar la emisión de la resolución.

Dicho esto, consideramos que de lograrse la presente modificación normativa, sí se estaría obteniendo valor público, por cuanto, los auditados tendrán la certeza y seguridad de que el trabajo que realicen los auditores dentro de la acción de control donde, estará circunscrito a un trabajo eminentemente objetivo e imparcial, donde se deje de lado apreciaciones subjetivas, mal intencionadas, o direccionadas tendientes a perjudicar o determinar a como de lugar responsabilidades inexistentes o forzadas. Justamente esta certeza, brinda la posibilidad de que los auditados puedan conocer con anticipación a su implementación, el resultado final de la auditoría (informe de auditoría), para que de considerarlo atentatorio a sus derechos fundamentales, a los principios de control, a los procedimientos o normas internas del sistema, puedan cuestionarlos y con ello buscar la revisión del informe por un ente superior en sede administrativa, y así evitar que los auditados sean sometidos a procesos (judicial o administrativo) innecesarios, donde se acredite o demuestre que el trabajo de auditoría resultó deficiente.

Como se ha mencionado, esta modificación normativa goza u ostenta de valor público, por cuanto logra cubrir o configurar sus tres momentos, ello significa que la inseguridad o incertidumbre en que se encontraban los auditados en una acción de control, desaparecería, y como tal, sus expectativas con respecto al trabajo de los auditores serían de confianza y tranquilidad, teniendo la posibilidad que de existir discrepancias u objeciones al informe de auditoría, los auditados puedan cuestionar su contenido a efecto de hacer valer sus derechos conforme correspondan, ello implicaría que el trabajo de los auditores sea lo más objetiva e imparcialmente posible, mejorando el servicio de control, y por ende sensibilizando y concientizando de la importancia de efectuar un trabajo idóneo, máxime por las repercusiones

y responsabilidades que podría acarrear de efectuarse un trabajo deficiente, asimismo, el hecho de ejercerse un acción de control de manera objetiva e imparcial que garantice el respecto de los derechos de los auditados, va incentivar y/o estimular a que las personas se incorporen a trabajar en la administración pública, y puedan, en casos muy particulares, adoptar decisiones que a la postre no les genere ningún tipo de responsabilidad, o la certeza de que esta decisión pueda ser valorada desde un punto de vista objetivo e imparcial. Como se ha mencionado, en la actualidad existe un temor fundado en los funcionarios y/o servidores al momento de ejercer sus funciones y adoptar decisiones, y con ello el alejamiento de la Administración Pública, por cuanto existe un desincentivo de trabajar para el Estado.

5.1.1. Dimensión Sustantiva

Con la modificación normativa, se busca salvaguardar o proteger los derechos de los auditados, los cuales al ser sometidos a una acción o servicio de control, prácticamente se encuentran en un ámbito que poco o nada puede hacer para cambiar el criterio tendencioso o perjudicial de los auditores, urgiendo que dentro de las acciones de control se otorgue mayores garantías a los auditados para que puedan ejercer mejor sus derechos, ya que, únicamente gozan de un descargo que poco o nada sirve para desvirtuar los hechos materia de hallazgo, y que en la mayoría de los casos simplemente no son tomados en cuenta por los auditores, lo que denota que una vez comunicado la desviación o hallazgo, difícilmente se va poder desbaratar o desvirtuar, conllevando a que implique la determinación de responsabilidades a que diera lugar, por lo que, urge que se adopte acciones, y se otorgue a los auditados las garantías en el proceso de control, con la finalidad de generar seguridad jurídica en los auditados, y predictibilidad en el actuar de los auditores, eliminando o soslayando todo tipo de exceso o abuso en las acciones o actividades de control.

5.1.2. Dimensión Operativa

Como se trata de un cambio normativo, básicamente su divulgación va ser inmediato y de público conocimiento, lo cual va implicar que el personal de la CGR, tengan que actualizarse

y/o en su defecto, en algunos casos, capacitarse en estas modificaciones para que se puedan adaptar a la nueva forma de concebir las acciones de control, así como implicaría la actualización y adecuación de sus normas internas de control.

Por otro lado, la Presidencia de Consejo de Ministros – PCM, a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, disponga a nivel nacional y en todas las entidades del Estado, la capacitación correspondiente sobre los cambios normativos, de los trabajadores que se encuentran sometidos o pudieran estar inmersos en acciones de control, para que cuenten con las herramientas y/o mecanismos legales de defensa, para así poder controlar y así evitar el uso excesivo de poder por parte de los auditores.

5.1.2.1. Recursos Humanos

Por la naturaleza del trabajo – *propuesta normativa* – los recursos humanos que se empleen, serán los capacitadores que contrate la Escuela Nacional de Administración Pública - ENAP del SERVIR a nivel nacional. Capacitaciones que se efectuarán conforme a un cronograma de actividades organizadas por sedes para todas las entidades públicas del Estado, el cual les permitirán no solo conocer el cambio normativo, sino también la nueva concepción de las acciones o servicios de control.

5.1.2.2. Recursos Logísticos

Por la naturaleza del trabajo – *propuesta normativa* – los recursos logísticos se determinarán en función a las sedes donde se efectuaran las capacitaciones, básicamente empleándose reproducciones de la norma emitida, cuadernillos de apuntes, lapiceros, así como las instalaciones donde se efectuaran las capacitaciones, y los certificados que se emitan como consecuencia del mismo.

5.1.2.3. Recursos Financieros

Por la naturaleza del trabajo – *propuesta normativa* – los recursos financieros se determinaran en función a las sedes donde se realizarán las capacitaciones, y ello implicará un compromiso presupuestal que determine la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, no pudiéndose determinar a priori el presupuesto para la implementación de la capacitaciones.

5.1.2.4. Cuantificación de la dimensión operativa

El universo de trabajadores que prestan servicios al Estado, ya sea en su calidad de funcionarios o servidores públicos, ha venido creciendo ostensiblemente. La demanda de personal por parte de las entidades del Estado ha generado que la contratación del personal al servicio del estado se genere de diferentes formas, ya sea a través del Régimen de la Carrera Administrativa, de la Ley Servir, régimen privado (Decreto Legislativo N° 728), Contratación Administrativa de Servicios (CAS), la contratación por terceros (llamada Locación de Servicios).

Son a través de estas diversas modalidades contractuales que el Estado recluta personal, y como se podrá observar el ingreso de personal es descontrolado y complicado poder determinar con exactitud o precisión la cantidad de personal que trabaja para el Estado, pero se calcula que al año 2011, habría 1´346,000 servidores (La República, 2011) en el Estado; en el año 2012, habría un millón 300 mil servidores en los gobiernos central y regionales (El Comercio, 2012), de los cuales el 46% está en el régimen CAS, 35% en el régimen del Decreto Legislativo (D.Leg. 276) y 19% en el del D.Leg. 728; y en el año 2015, habría 1´300,000 (un millón trescientos mil) servidores públicos (Perú.com, R., 2015).

Como se podrá observar, cuantificar con exactitud o precisión la cantidad de trabajadores que prestan sus servicios al Estado, resulta casi imposible por lo antes expuesto, sin embargo para los fines del presente trabajo, podemos señalar que la cantidad de trabajadores es la que se ha establecido en el año 2015.

5.1.3. Dimensión Política

Como se ha señalado anteriormente, nadie se opone al trabajo de la Contraloría General de la República – CGR, nadie puede argumentar o exponer que el trabajo de la contraloría no deba existir, al contrario, en este trabajo, el autor, considera y sostiene con absoluta firmeza que el trabajo que viene realizando la CGR es muy importante, tan importante, que creemos que debe ser fortalecida con mayores recursos, que le permita combatir frontalmente contra la corrupción. Sin embargo, también consideramos que este hecho, no puede significar por ninguna razón o motivo el uso desmedido o desproporcionado del poder, sino muy por el contrario, este poder o prerrogativa constitucional de control, debe emplearse de la mejor manera, que garantice en todo momento un trabajo objetivo, transparente e idóneo por parte de los auditores, donde el ensañamiento y malicia quede de lado cuando se efectúe el control. Solo así se podrá evitar el desincentivo, no solo para ingresar a trabajar a la administración pública, sino también para ocupar cargos funcionales o jerárquicos

Consideramos que existen fuertes grupos de interés que se oponen al trabajo desmedido y malintencionado que vienen realizando los auditores en las diferentes acciones de control, por cuanto consideran que éstos se exceden en sus facultades, y cometen arbitrariedades sin medir las consecuencias legales que de ello se desprenden. Los grupos de interés juegan un papel muy importante para entender si resulta posible o viable cuestionar en sede administrativa los informes de control, serán estos grupos de interés que determinarán la viabilidad de poder otorgarle a los administrados la facultad de cuestionar los informes de control, una vez notificados, prohibiendo su implementación, si es que previamente no se ha puesto en conocimiento del auditado dicho informe de auditoría.

Consideramos que esta propuesta legislativa, va traer mucha polémica y rechazo para un sector, como por ejemplo, a la propia Contraloría General de la República, al Ministerio Público, a la Sociedad Civil –*un sector*– a la Procuraduría Publica del Estado, entre otros, sin embargo, hay otro sector que estaría de acuerdo en la propuesta legislativa, como por ejemplo, los servidores y funcionarios públicos, la Sociedad Civil –*otro sector*– el sector privado (proveedores o contratistas), etc.

Como se podrá observar, existen actores político con posiciones encontradas, pero consideramos que sí existe la necesidad de regular el presente trabajo de investigación, por cuanto, y como dijimos, no nos oponemos al trabajo de la CGR, sino, consideramos que su trabajo debe ser sometido al control, en primer término, administrativo, y en segundo término, judicial, solo así, se va poder obtener un trabajo real, objetivo e imparcial por parte de los auditores, ya que en la actualidad, al no existir un control administrativo ni judicial de los informes de auditoría, se vienen cometiendo muchos abusos en contra de los auditados.

5.1.3.1. Identificación de los grupos de interés

Consideramos que el cambio normativo que se está proponiendo, conglomera un conjuntos de actores, los cuales de una u otra forma pueden tener interés directo e indirecto, ya sea positivo o negativo, sin embargo, el posicionamiento de estos actores frente a la propuesta normativa va a permitir la viabilidad de la misma. En el presente trabajo, se ha podido identificar un gran número de actores, principales y secundarios.

Estos actores van a marcar la tendencia de la propuesta normativa, consideramos, que habrá sectores que se opondrán o rechazarán la propuesta normativa, y habrá otro sector que apoyaran la propuesta, este conflicto de intereses, resulta de vital importancia para conocer el sentir de la sociedad y autoridades, ya que sin ello, la emisión de normas, proyectos, programas, etc, no tendrán el impacto y resultado esperado, es por esta situación que consideramos que resulta necesario que antes de emitirse normas, se debe hacer un diagnóstico de la posición de estos actores, respecto de la propuesta modificatoria, solo así, se obtendrán normas más eficientes y útiles para la sociedad, evitándose la emisión de normas con contenido populista, con intereses particulares o intereses políticos. Por tanto, para el presente trabajo, se ha podido identificar una serie de actores, los cuales podemos observar:

Identificación de grupos de interés.

Lista de actores	
Sector Público	La Presidencia del Consejo de Ministros – PCM
	Los directivos, funcionarios, servidores de carrera y de actividad complementaria
	La Contraloría General de la República – CGR
	Las Procuradurías Públicas
	El Congreso de la República
	El Poder Judicial
	El Ministerio Público
	La Policía Nacional del Perú – PNP
Sector Privado	La empresa privada (los contratistas)
Sociedad Civil	La familias de los funcionarios y/o servidores
	Los Frentes de Defensa de Lucha contra la Corrupción
	La población en general

Fuente: Elaboración propia.

5.1.3.2 Elaboración del Mapa Político (posicionamiento de actores)

Con el posicionamiento de actores se busca identificar y establecer qué actores se encuentran a favor de la propuesta normativa y quienes no se encuentran a favor, y ello permitirá adoptar las estrategias correspondientes para su reposicionamiento en favor de dicha propuesta.

(Ver anexo 1)

Resumen:

a) La Presidencia de Consejo de Ministros – PCM

La Presidencia del Consejo de Ministros del Perú o PCM es la organización superior del Consejo de Ministros del Perú. Coordina y realiza el seguimiento de las políticas y

programas de carácter multisectorial del Poder Ejecutivo, coordina acciones con el Poder Legislativo, con los Organismos Constitucionales Autónomos y con las entidades y comisiones del Poder Ejecutivo, conciliando prioridades para asegurar el cumplimiento de los objetivos de interés nacional.

(Ley 29158, 2007, art. 17), "La Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Coordina las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil. El Presidente del Consejo de Ministros es el titular de la Presidencia del Consejo de Ministros. Su organización y funciones se regulan mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros."

La posición de este actor es positiva, por cuanto, es el ente impulsor de la propuesta normativa, y como tal, es el principal interesado de que se apruebe el cambio normativo.

b) Los directivos, funcionarios, servidores de carrera y de actividad complementaria

Los funcionarios públicos, directivo público, servidor civil de carrera y servidor de actividades complementarias, son otros de los actores que se encuentran a favor del cambio normativo, por cuanto, son ellos los principales perjudicados con el trabajo que viene realizando la CGR, ya que no puede ser posible que sean sometidos a acciones o servicios de control, donde la objetividad e imparcialidad son soslayadas y desconocidas por los auditores. Hemos señalado hasta el cansancio, el cambio normativo que se propone, no busca entorpecer o perjudicar el trabajo de la CGR, sino al contrario, busca que su trabajo sea imparcial y objetivo, y que efectivamente, cuando se formule recomendaciones con acciones legales, sean aquellos funcionarios que si amerita iniciarles dichas acciones, pero no puede ser una regla que todo funcionario o servidor que sea sometido a una acción de control, necesariamente se le tenga que determinar responsabilidades.

c) Contraloría General de la República – CGR

La CGR viene a ser el principal actor en marcar una posición negativa respecto al cabio normativo, ya que se abriría la posibilidad de que se cuestione el trabajo final de los auditores, y al ocurrir ello, se impediría de cierta forma que no se implemente las acciones legales que se desprendan de los informes, considerando ellos, que el trabajo que realicen sería innecesario e improductivo.

d) Las Procuradurías Públicas

La Procuradurías al ser entes que ejercer defensa jurídica del Estado, marcan una posición con tendencia negativa, por cuanto, de cierta forma es función de este actor, velar por los intereses del Estado, y en tanto no tengan los informes de auditoría para su implementación de acciones legales, muy difícilmente van a poder iniciar acción legal alguna.

e) El Congreso de la República

Este poder del Estado, mantiene una posición neutral con relación al cambio normativo, por cuanto, si bien de cierta forma, el trabajo de la CGR alcanza a las funciones de los Congresistas y administrativos, su posición se refiere como el máximo ente legislador del país, por cuanto es su función la emisión y publicación de las normas legales en el país.

f) El Poder Judicial

La posición del Poder Judicial frente a esta propuesta normativa, es neutral, por cuanto, si bien el trabajo de la CGR alcanza también a los administrativos, ello no significa que tenga que estar en contra, sino que la posición se da en calidad como el máximo ente de administrar justicia, siendo irrelevante si se aprueba o no la propuesta normativa, por cuanto, será en sus fueros que se analice y resuelva la responsabilidad penal o civil de los auditados.

g) El Ministerio Público

Este actor, marca una tendencia negativa, por cuanto al ser el máximo ente persecutor de la acción penal, ello implica que los informes de auditoría vienen a ser un instrumento de gran ayuda para los propósitos de sus investigaciones, sin embargo, la ausencia o falta de estos informes en los procesos penales, básicamente en los delitos de corrupción de funcionarios, va generar un debilitamiento en la investigación lo cual, no es bueno para los fines del proceso penal.

h) La Policía Nacional del Perú – PNP

Este actor marca una tendencia neutral, por cuanto le es irrelevante el cambio normativo, ya que ello, no afecta o impide su trabajo, e incluso, su participación en los procesos penales sigue siendo importante, ya sea con o sin informes de auditoría.

i) La empresa privada (el contratista)

A quedado acreditado que la mayor cantidad de auditorías que realiza la CGR, se ciñen a los procesos de selección, y en gran margen, los auditores al determinar responsabilidades, lo hacen también en contra de los contratistas, es por esta razón que la empresa privada adopta una posición a favor del cambio normativo, por cuanto se les incluye en las investigaciones penales sobre la base de los informes de auditoría.

j) Las familias de los auditados

Este actor mantiene una posición positiva con relación al cambio normativo, por cuanto son ellos los que perciben y conviven de manera directa con las consecuencias legales que se generan por las implementaciones de las recomendaciones de control, toda vez que, presencian el desarrollo de las acciones legales, esto es, conocen directamente los procesos legales a los que son sometido sus familiares, y como es comprensible, el rechazo e incluso repudio al trabajo de la CGR se ve expresada en gran medida, ya que también experimentan y conocen que los

informes de auditoría se elaboraron con absoluta falta de objetividad e imparcialidad, generando abusos en contra de sus familiares.

k) Frentes de Defensa de Lucha contra la Corrupción

Este actor marca una posición negativa respecto a la propuesta normativa, por cuanto consideran que de prosperar el cambio normativo va generar impunidad contra los funcionarios y/o servidores corruptos, toda vez que, al habilitárseles la posibilidad de cuestionar los informes de auditoría, ello va implicar que se retrasen las acciones legales, e incluso que prescriban las acciones a implementar, juntándose en grupo para salir a marchar o reclamar por la paralización de las acciones legales.

l) La población en general

Este actor también marca una posición negativa respecto de la modificación normativa, por cuanto, la sociedad se siente decepcionada que las autoridades incurran en actos de corrupción, que en definitiva afecta el bolsillo de los ciudadanos, por lo que, si la sociedad exige sanciones ejemplares contra los funcionarios y/o servidores que se han aprovechad del cargo para enriquecerse a expensas de la población, aceptar la propuesta normativa sería algo imposible, por cuanto la gente está cansada ver actos de corrupción en toda la Administración Pública, por lo que exigen sanciones o medidas drásticas, rechazando de esta forma, posibilidad alguna de aceptar el cambio normativo.

5.1.3.3. Elaboración de la Tipología de Intereses de los Grupos de Interés

En este cuadro se determinará o establecerá el tipo de intereses que tienen los actores políticos (stakeholder) respecto de la propuesta normativa, y ello permitirá identificar qué actores podrían cambiar su posición respecto de dicha propuesta.

(Ver anexo 2)

5.1.3.4 Análisis del Poder de los Grupos de Interés

En este cuadro se establecerá y/o determinará el poder de cada uno de los actores políticos que participan en la aprobación de la propuesta normativa, y permitirá identificar qué grupos son tienen mayor peso que influya de manera directa en la aprobación de dicho proyecto.

(Ver anexo 3)

5.1.3.5 Elaboración de estrategias para reposicionamiento de actores

En este cuadro se establecerá las estrategias necesarias y útiles que permitan reposicionar a los actores dentro del mapa político, con la finalidad de que se encuentren de acuerdo con la propuesta normativa.

(Ver anexo 4)

5.1.3.6 Elaboración del Balance Político

El balance político nos permitirá identificar con precisión qué actores en definitiva se encuentran a favor y en contra de la propuesta normativa, y según ello, de determinará la viabilidad del mismo.

(Ver anexo 5)

CAPÍTULO VI

APLICACIÓN DE LA POLTICA PÚBLICA

6.1. Planificación estratégica de la política con enfoque de valor público

6.1.1. Elaboración de la Gestión Estratégica de la Política con valor público

Como se ha venido sustentando a lo largo de este trabajo, se ha explicado a detalle que es función de la Contraloría General de la República- CGR, supervisar o fiscalizar oportunamente el adecuado uso de los recursos públicos, y el correcto funcionamiento de la administración pública; sin embargo, se explicó que esta función si bien era una función propia e intrínseca de la CGR, ello no implicaba que sus operadores (auditores) ejerzan tal función de manera excesiva, o en algunos casos de manera abusiva, debiendo siempre alinear su conducta a la Directiva N° 010-2008-CG ***"Normas para la Conducta y Desempeño del Personal de la Contraloría General de la República y de los Órganos de Control Institucional"***, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 430-2008-CG, Directiva que obliga o conmina a los auditores a trabajar de manera objetiva e imparcial, ajustando su conducta no solo a los principios de control previstos en la Ley del Sistema, sino también a los propios principios que regulan su desempeño.

Sin embargo, pese a este marco normativo y a este deber que tienes los auditores, en la actualidad se vienen cometiendo serios y constantes abusos contra los auditados, lo cual no puede ser soslayado por ningún motivo, ni mucho menos bajo el fundamento o sustento de que la función supervisora de la CGR lo justifica. Es por esta razón que los auditores al momento de actuar o intervenir en las acciones de control consideran o creen tener todo el poder o prerrogativas para actuar a su libre discreción, sin interesar o importarles las consecuencia negativas que puedan generan con su actuar en contra de los auditados; es ante estos hechos que

se plantea el presente trabajo, se busca o pretende que los auditados puedan ejercer su derecho de contradicción ante los informes de auditoría en sede administrativa, para así evitar ser sometido a procesos *(judiciales o administrativos)* innecesarios, sobre la base de informes mal elaborados y con evidentes visos de afectación de derechos fundamentales, principios de control y normas internas del sistema.

Con esta intervención previa a la implementación de los informes de auditoría, no estamos obstaculizando o impidiendo el trabajo de la CGR, sino muy por el contrario, estamos buscando lograr sensibilizar o apaciguar el accionar de los auditores, y obtener resultados (informes de auditoría) que reflejen la verdad de los hechos, la correcta aplicación de la norma, y sobre todo, la observancia inexorable de los derechos fundamentales de los auditados y de los principios de control.

Con esta modificación normativa, al margen de lograr que los auditores efectúen un trabajo más responsable, imparcial y objetivo, y por ende, se obtenga un informe de auditoría de calidad que cumpla con todos los estándares y formalidades que exigen las normativas del sistema, se busca lograr también la certeza y seguridad que tendrán los auditados que se vean inmersos o involucrados en alguna acción de control, de que el trabajo de los auditores estará libre de todo tipo de apasionamiento, direccionamiento, falta de objetividad e imparcialidad, y que será un trabajo eminentemente objetivo que refleje el verdadero actuar del auditado, ya que de lo contrario – *si este es un trabajo deficiente y atentatorio a sus derechos fundamentales o inobserve los propios principios de control* – tendrán la posibilidad de poder cuestionar dicho informe en un plazo determinado, para que sea un superior imparcial quien evalúe las irregularidades, siendo su resolución un acto irrecurrible.

Dicho esto, consideramos que de lograrse la presente modificación normativa, sí se estaría obteniendo ***valor público***, por cuanto, los auditados tendrán la certeza y seguridad de que el trabajo que realicen los auditores dentro de la acción de control, estará circunscrito a un trabajo eminentemente objetivo e imparcial, donde se deje de lado apreciaciones subjetivas, mal intencionadas, o direccionadas tendientes a perjudicar o determinar a como dé lugar

responsabilidades inexistentes o forzadas. Justamente esta certeza, brinda la posibilidad de que los auditados puedan conocer con anticipación a su implementación, el resultado final de la auditoría (informe de auditoría), para que de considerarlo atentatorio a sus derechos fundamentales, a los principios de control, a los procedimientos o normas internas del sistema, puedan cuestionarlos y con ello buscar la revisión del informe por un ente superior, ya sea en sede administrativa o judicial, y así evitar que los auditados sean sometidos a procesos (judicial o administrativo) innecesarios, donde se acredite o demuestre que el trabajo de auditoría resultó deficiente, como en la actualidad se viene dando.

Como se ha mencionado, esta modificación normativa goza u ostenta de valor público, por cuanto logra cubrir o configurar sus tres momentos, ello significa que la inseguridad o incertidumbre en que se encontraban los auditados en una acción de control, desaparecería, y como tal, sus expectativas con respecto al trabajo de los auditores serían de confianza y tranquilidad, teniendo la posibilidad que, de existir discrepancias u objeciones al informe de auditoría, los auditados puedan cuestionar su contenido a efecto de hacer valer sus derechos conforme correspondan, ello implicaría que el trabajo de los auditores sea lo más objetiva e imparcialmente posible, mejorando el servicio de control, y por ende sensibilizando y concientizando de la importancia de efectuar un trabajo idóneo, máxime por las repercusiones y responsabilidades que podría acarrear de efectuarse un trabajo deficiente, asimismo, el hecho de ejercerse un acción de control de manera objetiva e imparcial que garantice el respecto de los derechos de los auditados, va incentivar y/o estimular a que las personas se incorporen a trabajar en la administración pública, y puedan, en casos muy particulares, adoptar decisiones que a la postre no les genere ningún tipo de responsabilidad, o la certeza de que esta decisión pueda ser valorada desde un punto de vista objetivo e imparcial.

6.1.2. La generación de valor público en las actividades de control

Considerar o creer que a través de una propuesta normativa no se pueda generar o crear valor público, es una percepción errada, por cuanto, es totalmente factible que a través de un cambio normativo se pueda mejorar la vida de las personas, y por ende se pueda crear valor

público. Como es sabido, la emisión o dación de normas importa siempre la necesidad de regular o establecer determinados parámetros para controlar la conducta humana, ya que de no ser así, prácticamente no se viviría en un Estado de derecho, y como tal, generaría que las personas actuasen como mejor les parezca, sin embargo, ha quedado establecido necesariamente que los derechos de las personas se contemplen en normas que van a regular la convivencia humana, en armonía y sobre todo en el desarrollo social de las personas.

Como se ha dicho, las normas se encargan de regular diversos aspectos de la vida de las personas, así también se encargan de regular el funcionamiento de un Estado y sus entidades, exigiendo a los trabajadores públicos a cumplirlas de manera obligatoria, máxime si el trabajar para el Estado, implica servir a la sociedad, manejando o empleando correctamente los recursos, los cuales deben ser destinados a favor de la población. Ante esta situación, la propia Constitución Política del Estado ha previsto que sea la Contraloría General de la República quien ejerza dicha función; que el control que efectúen se haga sobre la base de sus normas generales y especiales que emita la misma CGR, por intermedio de sus órganos conformantes del sistema.

A lo largo de los años la CGR ha venido y viene ejerciendo control sobre todas las entidades del Estado. Este poder que le ha conferido la Constitución, no puede implicar el ejercicio abusivo de una atribución o potestad, sino por el contrario, ello debe importar el ejercicio de un control objetivo, imparcial y transparente, que implique un trabajo eminentemente profesional, dejando de lado presiones, coyunturas o apasionamientos, que lo único que hacen es desacreditar el trabajo realizado. Ante esta situación se propone corregir y hacer un alto a estos abusos, con la finalidad de generar no solo conciencia en los auditores, sino también en los auditados, consideramos que la presente propuesta normativa genera un alto valor público en toda la estructura de la Administración Pública, y en la población, por cuanto, el que cuenten los auditados con herramientas legales idóneas para que puedan defenderse adecuadamente en un proceso de control, va implicar mayor confianza en la toma de decisiones por parte de los funcionarios y/o servidores públicos, y ello va repercutir tremendamente en la población, toda vez que, gracias a esa toma de decisión, es que se pudo ejecutar tal o cual obra

que ha beneficiado a la comunidad, y ello debido a que, el funcionarios responsable de la decisión, tiene la plena seguridad que de operar el cambio normativo, tendría mecanismos de defensa para poder sustentar su decisión, y sobre todo no ser sometido a procesos arbitrarios, sobre la base de un informe de auditoría que ha sido elaborado con falta de objetividad e imparcialidad.

Como se ha señalado, de contarse con la posibilidad de poder cuestionar los informes de auditoría en sede administrativa, el funcionamiento de la Administración Pública mejoraría tremendamente, sin embargo, ello no puede implicar que sea un a puerta abierta para que malos funcionaros actúen indebidamente, sino por el contrario, para que puedan trabajar con la seguridad del caso que los auditores al efectuar sus auditoras, van a trabajar con la objetividad e imparcialidad debida, y ello en definitiva, va repercutir en positivo para la población por cuanto, las autoridades, podrán decidir sobre situaciones que beneficien a la población, sin tener que preocuparse que después dicha decisión le traerá una serie de problemas, ya que de ser así, las decisiones sería casi nulas, y ello no implicaría un beneficio para la población.

Ejemplo: La comunidad de Pico Alto durante varios años ha venido necesitando una posta médica, su alcalde por fin pudo conseguir el financiamiento, y decide ejecutar el gasto e invertirlo en la obra, y para ello a través de un procedimiento de selección, contrata con una empresa, denominada Constructora S.A.C., sin embargo, ocurre que durante la ejecución de la obra se descubre que dicha empresa se encontraba prohibida de contratar con el Estado, sin embargo la obra ya estaba en un avance de 75%, la pregunta es, resultaba beneficioso para la población y entidad, anular el contrato, o convenía que por la necesidad apremiante de la población, conservar el contrato?.

En este escenario, si la propuesta normativa no fuere aceptada, el Alcalde, con la finalidad de evitar algún tipo de problema en su contra, por cuanto no tendrá la posibilidad de defenderse ante una acción de control, decidirá anular el contrato, y por ende, la inmediata paralización de la obra; en cambio de operar la propuesta normativa, el funcionario, al saber que tiene la posibilidad de defenderse hasta en los fueros judiciales, antes que se le inicien las

acciones legales que se desprenden de un informe de auditoría, va optar por conservar el contrato y lograr la ejecución de la obra, y así verse beneficiada la población y la Entidad.

Por tanto, consideramos que de operarse el cambio normativo, ello va generar que los funcionarios y/o servidores ejerzan sus funciones con mayor normalidad y con la diligencia debida, adoptando decisiones importantes en beneficio de la población, máxime si saben que las acciones de control vienen siendo elaboradas con la objetividad e imparcialidad del caso, lejos de apasionamiento, o injerencias.

6.1.3. La posición de la Administración Pública en las acciones de control como valor público

Si bien el presente trabajo pretende que los auditados gocen de mayores garantías en las acciones de control, y con ello se modifique la normativa, todo ello, obedece a un análisis normativo y a la experiencia que el autor ha vivido en la práctica; sin embargo, esta situación no puede ser suficiente para justificar el cambio normativo y lograr el impacto esperado en la Administración Pública, por lo que, se requiere o resulta necesario obtener el sentir o la posición de los funcionarios y/o servidores públicos, respecto del trabajo que viene realizando la CGR en las acciones de control que efectúa.

Esta información resulta de vital importancia, por cuanto nos permitirá definir de modo referencial aspectos que coadyuven o justifiquen la necesidad de efectuarse el cambio normativo propuesto.

Los datos obtenidos y plasmados en el presente trabajo, se han producido como consecuencia de la formulación de encuestas a diferentes funcionarios y/o servidores públicos de diversas entidades del Estado. Si bien las encuestas se han realizado en algunas entidades del Estado, por cuanto realizar una encuesta a nivel de toda la Administración Pública, resultaba imposible por la enorme cantidad de personas a encuestar, por lo que, los datos obtenidos, son datos referenciales, pero a la vez, es un indicativo importante para conocer lo que piensan o sienten los trabajadores del Estado, respecto de las acciones de control que ejecuta la CGR.

Las encuestas realizadas, han contemplado todos los aspectos que a criterio del autor se debieron responder y obtener los resultados para los fines del presente trabajo, por cuanto lo que se ha buscado es justificar la propuesta normativa sobre la base de aquellas posiciones dadas por los encuestados.

a) Información de la encuesta:

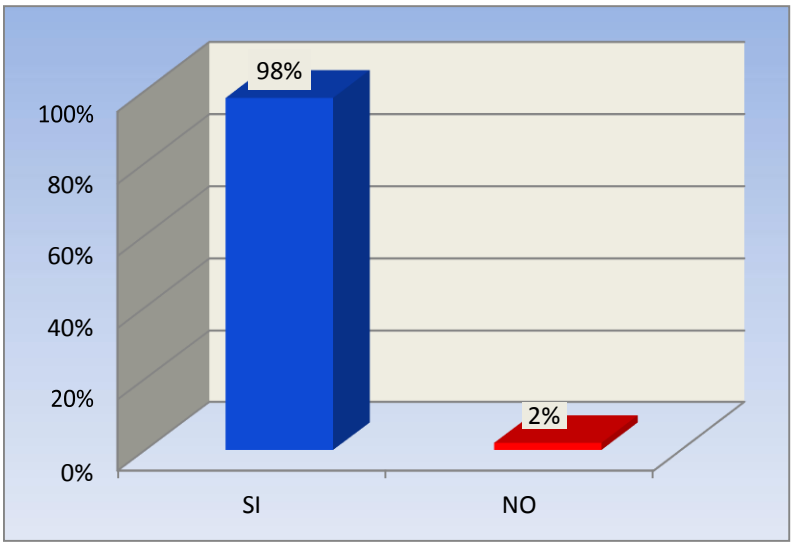
N° de encuestas	Encuestados	Lugar de la encuesta
100	Servidores y funcionarios públicos	- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUS - Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN - Instituto Nacional Penitenciario – INPE - Programa Subsectorial de Irrigaciones – PSI - Ministerio de Agricultura y Riego – MINAGRI

Fuente: Elaboración propia.

Se ha visto por conveniente utilizar de manera referencial esta cantidad de encuestas, por cuanto no ha sido fácil obtener el permiso y/o autorización para realizar las encuestas en las Entidades del Estado. El universo empleado en la presente encuesta es un indicativo referencial del sentir y/o posición con relación al trabajo que viene realizando la CGR con relación a las acciones de control en la Administración Pública, y sobre todo la excesiva determinación de responsabilidades.

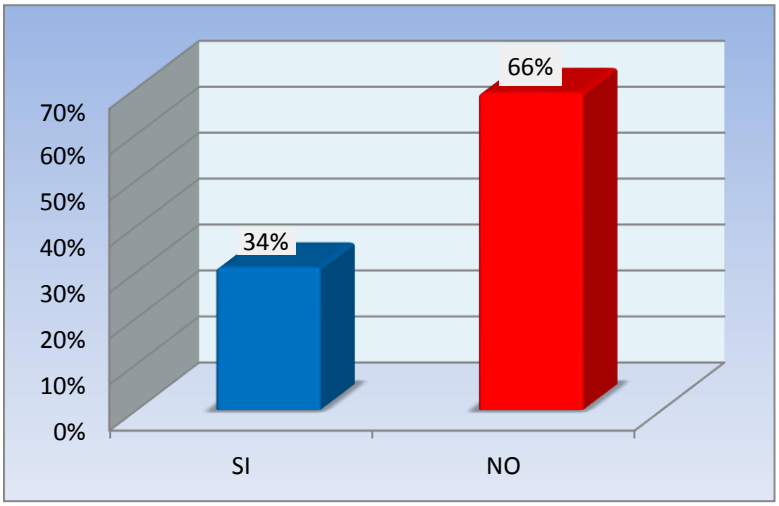
b) Formulación de la encuesta, resultado y análisis del resultado

1. ¿Conoce o sabe en qué consiste una acción o servicio de control posterior (auditoría)?



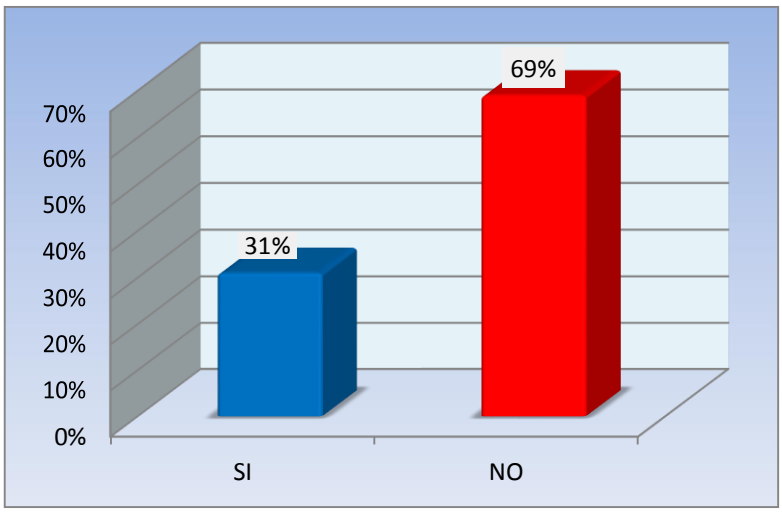
Análisis: Conforme a los resultados obtenidos, el 98% del personal encuestado conoce o sabe en qué consiste una acción de control.

2. ¿Ud. ha sido objeto o sometido a una acción o servicios de control posterior (auditoría)?



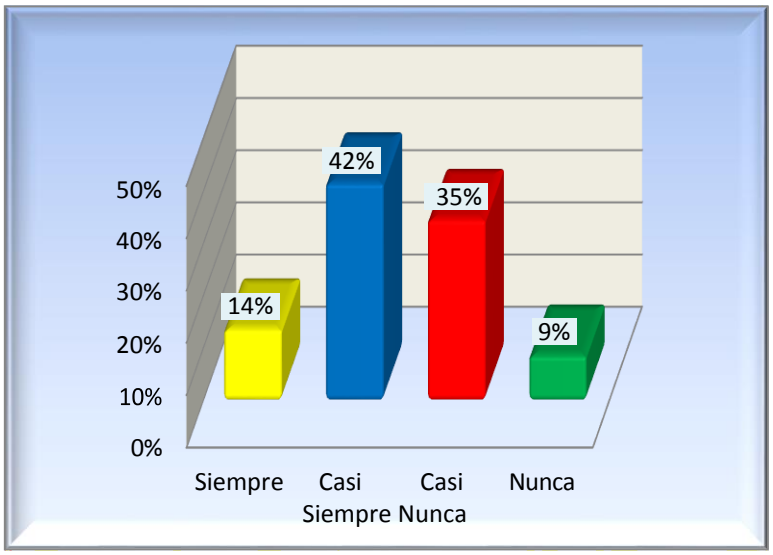
Análisis: Conforme a los resultados obtenidos, el 34% del personal encuestado ha sido comprendido en una acción de control.

3. ¿Ud. ha sido comprendido alguna vez en un informe de auditoría? De ser positiva su respuesta, señale si el informe de auditoría determinó algún tipo de responsabilidad sobre su persona?



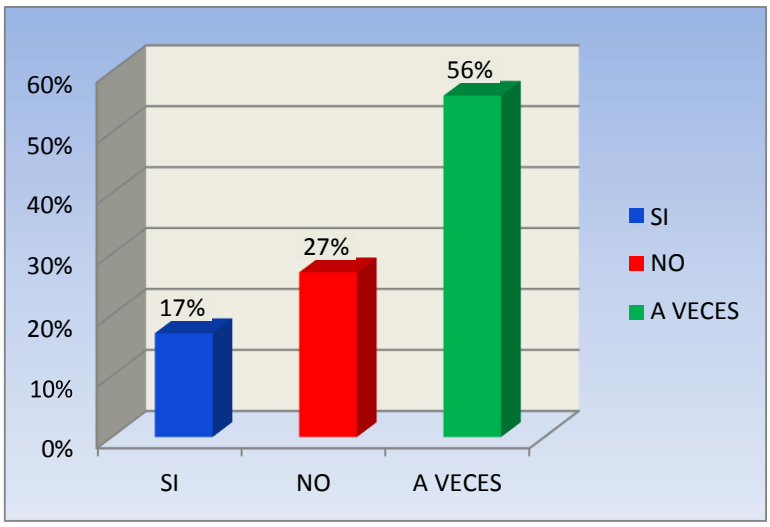
Análisis: Conforme a los resultados obtenidos, el 31% del personal encuestado ha sido comprendido en un informe de auditoría con responsabilidad (civil, penal o administrativa).

4 ¿Considera Ud. que los auditores actúan con objetividad e imparcialidad en las acciones o servicios de control posterior?



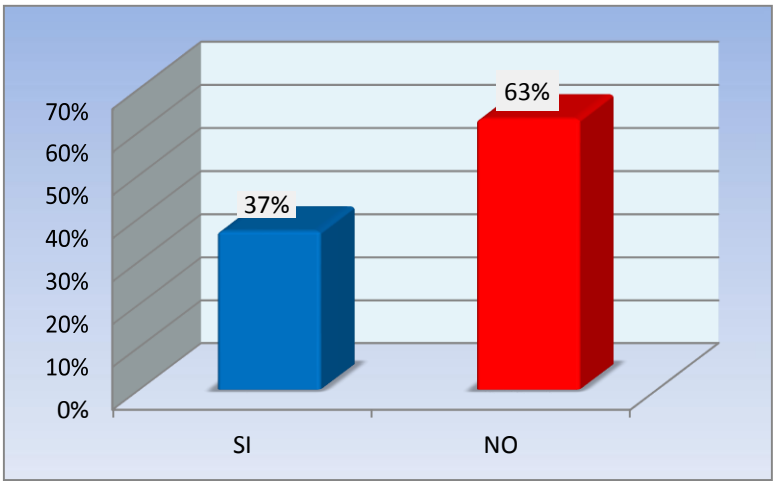
Análisis: Conforme a los resultados obtenidos, se puede observar que existe un grupo considerable que piensan (los que piensan que nunca y casi nunca - 44%) que los auditores actúan sin objetividad e imparcialidad en las acciones de control, lo cual es un indicativo del desempeño de los auditores en las acciones de control que realiza la CGR.

5. ¿Considera Ud. que los auditores desconocen la materia y normativa objeto de auditoría?



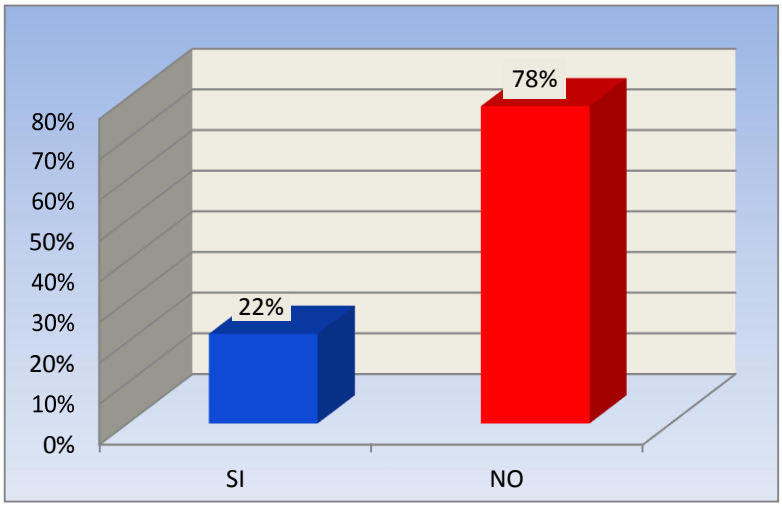
Análisis: El presente resultado refleja una realidad muy preocupante en el Sistema Nacional de Control. El desconocimiento de la materia objeto de auditoría (entre 17% y 56%), es un indicativo real y objetivo de la falta de preparación y conocimiento de las materias objeto de auditoría.

6. ¿De haber sido comprendido en un informe de auditoría, Ud. considera correcto o adecuado tomar conocimiento del resultado de la acción o servicios de control posterior, con la notificación de la denuncia penal, demanda civil o inicio del procedimiento a administrativo sancionador o disciplinario?



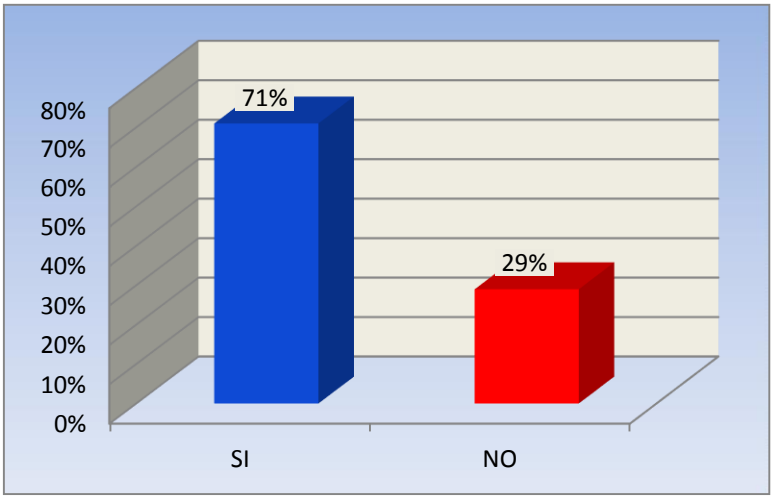
Análisis: Existe un 63% del personal encuestado que no se encuentra de acuerdo con que se tome conocimiento de la existencia de un informe de control en su contra, recién con la notificación de la denuncia penal, demanda civil o con el inicio del procedimiento administrativo disciplinario o sancionador.

7. ¿Le parece correcto o adecuado, tener que cuestionar o rebatir los argumentos del informe de auditoría, recién en el proceso penal, proceso civil, o en el procedimiento administrativo sancionador o disciplinario?



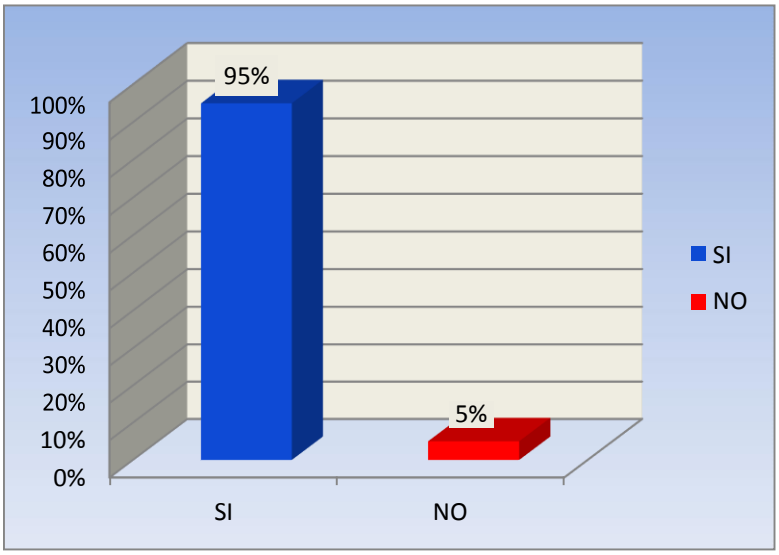
Análisis: El 78% del personal encuestado, no se encuentran de acuerdo que para rebatir o cuestionar el contenido y legalidad de los informes de auditoría, se tenga que efectuar en un proceso penal, civil o administrativo.

8. ¿Considera Ud. que en virtud al principio de publicidad, la Contraloría General de la República – CGR, debería publicar los informes de auditoría en su Página Web, una vez emitidas, y previo a la implementación de las acciones legales que correspondan?



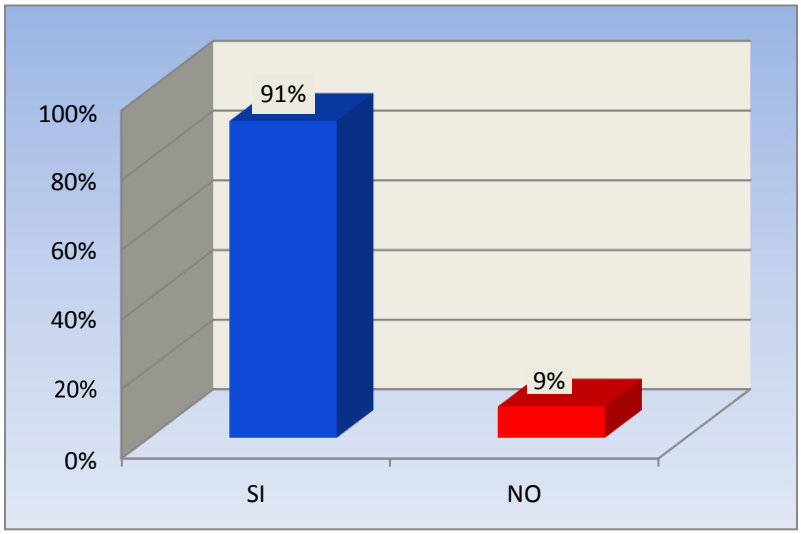
Análisis: El 71% del personal encuestado consideran que sería lo correcto se publique los informes de auditoría una vez emitidos y previo al inicio de las acciones legales, lo cual permitiría que los auditados conozcan los resultados de dichos informes y puedan adoptar acciones legales que correspondan.

9. ¿Considera Ud. que sin perjuicio de la publicación del informe de auditoría en la página web de la CGR, éste debería ser notificado a los auditados?



Análisis: El 95% del personal encuestado considera que al margen de la publicación de los informes de auditoría, la CGR debe notificar a los auditados previo al inicio de las acciones legales.

10. ¿Considera correcto o necesario, que en el marco de un debido procedimiento de control, se otorgue la potestad o prerrogativa a los auditados de poder cuestionar – impugnar – los informes de auditoría en sede administrativa previo a la implementación de las acciones legales?



Análisis: El 91% del personal encuestado consideran que se debe permitir la posibilidad de impugnar y/o cuestionar los informes de auditoría en sede administrativa.

c) Casuística referencial:

Como se podrá observar de los resultados obtenidos de las encuestas, el cual ha sido obtenido de los funcionarios y/o servidores de la Administración Pública, se tiene un categórico y rotundo rechazo al trabajo que viene realizando la CGR, asintiendo la necesidad de que los informes de auditoría, previo a la implementación de las acciones legales, se ponga en conocimiento de los auditados para su revisión, y de considerarlo conveniente, se pueda cuestionar ante el superior jerárquico. Si bien es cierto, el número de entidades del Estado son muchas, y conseguir las encuestas de todas ellas, sería algo imposible, es por esta situación que se ha sectorizado a nivel del poder ejecutivo, la realización de dichas encuestas, siendo trascendente y necesario recoger el sentir de los funcionarios y/o servidores respecto del trabajo de la CGR.

Asimismo, teniendo en consideración el objeto de la presente propuesta, y la población a la que va dirigida la misma (funcionarios y/o servidores de la Administración Pública), ha carecido de sentido encuestar a los funcionarios y/o servidores de la CGR, máxime si por obvias razones se hubieran opuesto a que se notifique los informes de auditoría a los auditados, y por

ende a que se impugne los mismos, ya que no aceptarían cualquier forma de cuestionamiento a su trabajo.

Sin embargo, consideramos que las encuestas realizadas no son suficiente evidencia para justificar la presente propuesta, es ante ello, que en el ejercicio de la profesión y cierta experiencia en la Administración Pública, he podido observar que efectivamente, la CGR comete serios abusos contra los auditados sin que nadie, ni ellos mismos, puedan detener lo inevitable, que es la implementación de las acciones legales en su contra, pese a que los informes de auditoría demuestran graves y serios errores de interpretación, violación de los derechos fundamentales de los auditados, e inobservancia de las normas del sistema y de nuestro ordenamiento nacional.

Con los presentes casos, que pasaré a detallar, acreditaré lo antes manifestado, siendo los siguientes informes de auditorías materia de observación:

(Ver anexo 6)

f) Información relevante de la CGR

Como se ha venido señalando a lo largo del presente trabajo, y conforme a la casuística señalada precedentemente, de la búsqueda de información que nos sirva de sustento o base para fundar nuestra propuesta, se pudo encontrar información relevante respecto de las acciones de control que ha venido realizando la CGR, así como la implementación de acciones legales que se derivaron de los informes de control entre los años 2009 -2016. Con la información ubicada, hemos podido concluir que efectivamente, la labor de la Contraloría es de vital importancia para una adecuada gestión pública, sin embargo, de dicha información también se ha podido extraer determinada información que avalan o ratifican nuestra posición, en el sentido que los auditores al efectuar su trabajo se exceden con sus recomendaciones, determinando responsabilidades inexistentes, lo cual aparentemente demostraría que los auditores, o desconocen la materia

objeto de auditoría, o simplemente trabajan sin objetividad e imparcialidad. Véase la siguiente tabla:

Tabla 1.

Auditorias de cumplimiento y responsabilidades civiles y penales – CGR.

Tipo	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Auditorias de cumplimiento / Exámenes Especiales	30	54	177	186	191	294	308	1,240
Responsabilidades Civiles y Penales	469	589	380	678	2,163	6,238	5,160	15,677

Fuente: Memoria de la Gestión 2009 – 2016 CGR. p. 27

Como se podrá observar del presente cuadro, si bien la CGR señala un total de 1,240 Auditorías de Cumplimiento o Exámenes Especiales y 15, 677 de responsabilidades civiles y penales (demandas y denuncias), cabe precisar que ello no es un indicativo de un trabajo correcto y eficiente, por cuanto se debe informar cuantas de estas denuncias y demandas han sido sentenciadas a favor del Estado.

Asimismo, véase las siguientes tablas:

Tabla 2.

Número de funcionarios sancionados 2013 – 2015.

Sede	2013	2014	2015	Total
Sede Central	14	45	121	180
Norte	4	33	102	139
Centro	9	5	123	137
Sur	-	127	133	260

Total	**27**	**210**	**479**	**716**

Fuente: Memoria de la Gestión 2009 – 2016 CGR. p. 121

Tabla 3

Número de funcionarios con sanciones confirmadas por el TSRA.

Sede	**2013**	**2014**	**2015**	**Total**
Sede Central	11	29	30	70
Norte	4	24	8	36
Centro	9	3	6	18
Sur	-	84	34	118
Total	**24**	**140**	**78**	**242**

Fuente: Memoria de la Gestión 2009 – 2016 CGR. p. 121.

Esta estadística elaborada por la propia CGR, no es del todo objetiva, por cuanto no precisa o señala el número de funcionarios y servidores comprendidos en un procedimiento administrativo sancionador – PAS, ciñéndose únicamente a señalar el universo de funcionarios y servidores sancionados, siendo un total de 716 funcionarios y/o servidores sancionados. De dicha estadística se observa que de ese universo, a 242 se les ha confirmado la sanción; 109 están con sanción consentida; 53 están con sanción revocada por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas – TSRA, y; 312 su sanción se encuentran en apelación.

Por tanto, si los informes de control son elaborados de la mejor manera y con la mayor calidad posible, cómo se entiende que 53 casos (sanciones) hayan sido revocadas por el TSRA, y siguiendo la tendencia, de los 312 sanciones que se encuentran en apelación ante el TSRA, existe la posibilidad real de que unos 50 casos más (sanciones), sean revocadas por el TSRA.

Si bien, hay una gran cantidad de funcionarios y servidores sancionados, ello no refleja o no es un indicativo preciso para poder medir o determinar el grado de eficacia de los informes de control, por cuanto, como se ha indicado en el párrafo anterior, no se precisa o señala el número de funcionarios y servidores que han sido comprendidos en un PAS, máxime si se tiene

que a 53 funcionarios y/o servidores se les ha revocado la sanción. En consecuencia, estos datos de cierta manera acreditan que los informes de control que se han venido y vienen dando, han sido elaborados con ciertas deficiencias que hacen infructuosas la implementación de las acciones legales que se desprendan de estos.

En adición a ello, si bien de la emisión de un informe de control se desprenden las acciones administrativas, también se desprenden las acciones civiles y penales. Al respecto la CGR en la Memoria de la Gestión 2009 – 2016 CGR, Pag. 119 y 120, ha señalado que *"como resultado de la gestión de dicha procuraduría, en el período 2009-2015 se interpusieron 794 procesos civiles y 918 procesos penales, (...)"*. Asimismo, también ha señalado que *"entre los factores que han contribuido a lograr la mayor efectividad en cuanto a condenas, son destacables la mejor calidad de los informes de control, y (...)"*, (el subrayado es nuestro). Sobre esta afirmación, la CGR ha publicado los siguientes datos:

Tabla 4

Procesos judiciales iniciados por la Procuraduría de la CGR

ACCIÓN / NIVEL DE GOBIERNO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
PROCESSO CIVIL	**59**	**48**	**44**	**89**	**120**	**188**	**246**	**794**
Gobierno Nacional	12	1	2	12	19	30	33	113
Gobierno Regional	3	4	5	7	16	20	46	101
Gobierno Local	44	43	37	70	85	134	167	580
PROCESO PENAL	**181**	**93**	**39**	**55**	**117**	**189**	**244**	**918**
Gobierno Nacional	39	6	5	6	18	40	37	151
Gobierno Regional	13	11	1	8	15	34	55	137

Gobierno Local	129	76	33	41	84	115	152	630
Total	**240**	**141**	**83**	**144**	**237**	**377**	**490**	**1712**

Fuente: Memoria de la Gestión 2009 – 2016 CGR. p. 120

Sobre estos datos, la CGR únicamente señala que de los 918 procesos penales denunciados por su Procuraduría, 583 son los condenados, de los cuales 547 han sido sancionados con pena suspendida, y mientras que 36 han sido sancionados con pena efectiva confirmada. Como se podrá observar, estos datos no son del todo preciso, por cuanto una cosa son los procesos penales y otro los condenados. En un proceso penal, puede haber 1 o 10 investigados, pero no todos van a ser condenados, por lo que, lo correcto sería que se afirme o se indique el número real de procesados, para saber realmente el porcentaje de los condenados. Asimismo, la CGR hace alusión a la existencia de 794 procesos civiles, pero sin embargo, no precisa o señala sentencia favorable que acredite que el pago a favor del Estado por daños y perjuicios.

Estas imprecisiones, son un indicativo de que los informes de control son deficientes, y pese a tener la calidad de prueba pre constituida y prueba pericial en un proceso penal, para los juzgadores no les genera un cierto grado de confiabilidad, ya que son de "mejor calidad", por qué no informan sentencias favorables en materia civil, y mayor cantidad de condenados con penas efectivas, precisándose el número de procesos penales y el número de investigados.

6.1.4. Definición de Objetivo General

El objetivo central del presente trabajo es lograr la modificaciónde la Ley N° 27785 y normas administrativas del sistema, por el cual se permita a los auditados, la posibilidadde poder cuestionar (impugnar), en sede administrativa, los informesde auditoría, sobre la base del conocimiento del mismo (notificación del informe de auditoría), una vez emitido y previo a su implementación. Esta modificación, va generar un verdadero sinceramiento en el trabajo de los auditores, por cuanto ello va implicar que los informes de auditoría sean elaborados de la manera más imparcial y objetiva posible, implicando ello que no se vulneren o transgredan

los derechos fundamentales de los auditados, así como los principios de control establecidos en la propia ley del sistema. Como se ha mencionado, no se busca impedir el trabajo de la CGR, sino muy por el contrario, lo que se busca es dotar de todas las garantías posibles a los auditados dentro de un proceso o acción de control, y así evitar los abusos o excesos cometidos por los auditores, siendo nuestro objetivo central:

- ***Lograr la modificación de la Ley N° 27785 y normas administrativas del sistema, por el cual se permita a los auditados cuestionar (impugnar) en sede administrativa los informes de auditoría sobre la base del conocimiento del mismo (notificación del informe de auditoría), una vez emitido y previo a su implementación.***

PROPUESTA NORMATIVA

(Ver anexo 7)

6.1.5. Definición de Objetivos específicos

- Suspender la implementación de las acciones legales (administrativas) que se determinen en el informe de auditoría.

Este objetivo importa el impedimento temporal de la CGR de implementar las acciones legales administrativas contra los auditados, ello quiere decir, en tanto no se resuelva el recurso impugnativo (apelación) interpuesto contra el informe de control, no se podrá iniciar el procedimiento administrativo correspondiente (disciplinario o sancionado), ello en garantía de salvaguardar los derechos de los auditados, y con ello obtener una decisión motivada que resuelva los cuestionamientos formulados por los auditados contra los informes de control.

- ***Notificar a los auditados con el informe de auditoría, previo a la implementación de las acciones legales que determine el mismo.***

Este objetivo, apunta a transparentar el trabajo de la CGR, busca que los informes de control sean de público conocimiento una vez emitido, notificándose a los auditados a través de su página web, así como en forma personal en los domicilios de los auditados. Ello

permitirá que los auditados en el ejercicio regular de su derecho, puedan conocer los alcances de los informes de auditoría, y de ser el caso, puedan cuestionar los mismos si consideran que se vulneraron sus derechos, se han inaplicado o aplicado equivocadamente la normativa, y que creen que ello puede ser revertido en una instancia superior, previo a la implementación de las acciones legales que se deriven de los informes.

En la actualidad, la Ley del Sistema (Ley N° 27785), ha contemplado el principio de publicidad de los informes de control, previsto en literal p) del artículo 9°, el cual señala que la publicidad, *"consistente en la difusión oportuna de los resultados de las acciones de control u otras realizadas por los órganos de control, mediante los mecanismos que la Contraloría General considere pertinentes".* Como se podrá notar, el presente principio dispone o señala claramente que los órganos conformantes del Sistema de Control, difundan de manera oportuna los resultados de sus acciones, esto es, el resultado de los informes de auditoría, y ello significa se ponga en conocimiento de los auditados, sin embargo, en la realidad esta situación no se produce, por cuanto, los informes de auditoría son de público conocimiento, recién cuando las acciones que se desprenden de dichos informes, han sido implementados, lo cual demuestra que la CGR no viene cumpliendo el principio de publicidad, máxime si el propio Tribunal Constitucional, en el EXP. Nº 01861-2008-PHD/TC (2008), ha señalado que la actividad de control es reservada, en virtud al principio de reserva, hasta que esta concluya, lo que hace suponer o entender, que una vez concluida la acción de control, se entiende que los informes de control, en virtud al principio de publicidad, son de público conocimiento, y por ende de conocimiento pleno de los auditados.

- ***Facultar a los auditados, la impugnación de informes de auditoría en sede administrativa.***

Este objetivo, tiene mucha relación con el anterior, por cuanto, la finalidad de la notificación de los informes de auditoría, es que los auditados conozcan o tomen conocimiento del informe, para que puedan, en el ejercicio regular de su derecho, cuestionarlo, de considerarlo pertinente. Solo así se podrá evitar que se inicie acciones legales sobre la base de

un informe que no obedece a la verdad de los hechos, y que incluso afecta no solo los derechos de los auditados, sino también los principios de control, como la reserva, publicidad, debido proceso de control, legalidad, etc.

En reiteradas oportunidades los órganos conformantes de la CGR han señalado que los informes de auditoría son irrecurribles o inimpugnables, bajo el argumento de que son considerados actos de administración interna, y no producen efectos jurídicos sobre ningún auditado; sin embargo, consideramos que ello no es del todo exacto, toda vez que, si estos informes afectasen los derechos de los auditados, resultaría totalmente válido que se puedan impugnar y en su momento dejarlo sin efecto legal alguno, con lo que se demostraría que por regla general, los actos de administración interna son irrecurrible, sin embargo y excepcionalmente, si se podrían impugnarse este tipo de actos, si se afectara los derechos de los auditados.

6.1.6. Elaboración de la matriz estratégica de gestión

(Ver anexo 8)

CAPÍTULO VII

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

7.1. Análisis de la sostenibilidad del proyecto

Consideramos que de lograrse la presente modificación normativa, sí se estaría obteniendo valor público, y además, se lograría que la modificación sea sostenible en el tiempo, por cuanto, al crearse este nuevo marco jurídico de derechos de los auditados, será la propia CGR que se encuentre obligada a adecuar sus normas, y por ende, a cambiar no solo la mentalidad de los auditados, sino también su forma de trabajo. Por tanto, al operar la modificación normativa, los auditados tendrán la certeza y seguridad de que el trabajo que realicen los auditores dentro de la acción de control, estará circunscrito a un trabajo eminentemente objetivo e imparcial, donde se deje de lado apreciaciones subjetivas, mal intencionadas, mediáticas, o direccionadas tendientes a perjudicar o determinar responsabilidadesinexistentes o forzadas. Justamente esta certeza, brinda la posibilidad de que los auditados puedan conocer con anticipación a su implementación, el resultado final de la auditoría (informe de auditoría), para que de considerarlo atentatorio a sus derechos fundamentales, a los principios de control, a los procedimientos o normas internas del sistema,

puedan cuestionarlos y con ello buscar la revisión del informe por un ente superior, ya sea en sede administrativa o judicial, y así evitar que los auditados sean sometidos a procesos judicial o administrativos innecesarios.

El impacto que esta modificación genere, será de gran trascendencia en la Administración Pública, por cuanto en la actualidad, para todos es sabido que la CGR ejerce un poder absoluto sobre el control, sin que exista posibilidad o mecanismo legal alguno que permita de una u otra forma contrarrestar dicho poder, situación que desde una óptica garantista de derechos, no podría aceptarse. Sin embargo, si bien el propio sistema contempla determinados principios que regulan aspectos que garantizan los derechos de los auditados, la realidad es otra, por cuanto la Ley del Sistema, no contempla posibilidad alguna de poder cuestionar o atacar la validez de los informes de auditoría en sede administrativa, lo que hace o convierte a los informes de auditoría en verdaderos instrumentos legales para el deslinde de responsabilidades, muy al margen si estos al momento de su elaboración han afectado o no los derechos de los auditados.

Es ante esta imposibilidad que urge la necesidad de modificar la Ley de Sistema, y permitir la posibilidad de que los auditados puedan cuestionar los informes de auditoría, solo así se va garantizar un adecuado debido proceso de control, lo cual va generar que el ejercicio de la función pública sea más eficiente y no se encuentre condicionada al temor de las acciones de control, sino por el contrario, que ello genere certeza y seguridad, en el sentido que los auditores efectuarán su trabajo con absoluta imparcialidad y objetividad, sin el ánimo de perjudicar a los auditados. Solo así, es que se podrá generar un adecuado servicio de control posterior, donde ambas partes (auditores yauditados) puedan ejercer sus funciones libremente, y de darse esta situación, queda más que acreditada que la presente modificación va generar un grado de sostenibilidad y confiabilidad en la Administración Pública, generando un gran impacto en la sociedad, por cuanto los funcionarios adoptaran mejores decisiones a pos de la población, sin el temor de que después dichas decisiones que se adopten en el ejercicio de la función pública sean cuestionadas por la CGR, y ello genere seguridad en los funcionarios en la toma de decisiones. Como se ha mencionado, la sostenibilidad dela presente propuesta, está

garantizada, por cuanto es la Administración Pública que se encuentra de acuerdo en que se regulen mecanismos legales que permitan a los funcionarios y/o servidores poder defenderse adecuadamente dentro de una acción de control, y con ello obligar a los auditores a ejercer sus funciones con objetividad e imparcialidad, lejos de todo tipo de apasionamientos o presiones mediáticas, que lo único que hace en perjudicar la labor de la CGR.

7.2. Evaluación del impacto de la política

Consideramos que de operar la modificación normativa, por el cual se permita a los auditados la posibilidad de cuestionar los informes de auditoría, va generar un gran impacto positivo en la Administración Pública, por cuanto ello permitirá que los funcionarios y/o servidores públicos puedan ejercer sus funciones sin tener el temor de que las acciones de control, determinen indebidamente responsabilidades en su contra. Esta modificación va generar confianza en la Administración Pública, por cuanto va reducir de sobre manera que los trabajadores se retiren de sus entidades y se vayan a trabajar al sector privado, también va generar ganas y entusiasmo para que las personas quieran venir a trabajar a las entidades del Estado, para servir a la ciudadanía.

Como se podrá notar, el impacto que vaya generar la modificación normativa será muy positiva en la Administración Pública, sin embargo, ello implicará que la CGR, a través de sus órganos conformantes, efectúen un trabajo más eficiente, imparcial y objetivo, lo cual va permitir que los informes de auditoría realmente arrojen conclusiones donde efectivamente sí se determinen responsabilidades, y que estos al ser implementados, tengan aceptación legal en los fueros judiciales.

La posibilidad de impugnar los informes de control, va generar un fuerte impacto también en la sociedad y en los fueros jurisdiccionales, por cuanto, es la expectativa de la sociedad, que el Poder Judicial atienda los casos de corrupción con la mayor severidad posible, sin embargo, con este cambio normativo, el trabajo de los jueces se reducirá en menor medida, por cuanto, se estarán procesando e investigando a las personas que realmente merecen estar

ahí, como consecuencia de que la CGR al momento de haber efectuado su trabajo, lo ha efectuado de manera objetiva e imparcial, involucrando a aquel servidor y/o funcionario que realmente lo merece por haber actuado indebidamente en el ejercicio de sus funciones.

Si bien, tal vez la sociedad no comprenda o acepte que los informes de auditoría sean recurribles, consideramos que ello es necesario e importante para poder equilibrar de cierta forma, las acciones de control, ya que de brindarse o aceptarse que la CGR tenga todo el poder durante la acción de control, y ello implicaría que continúe el abuso por parte de los auditores, por lo que es necesario, que de cierta forma, se equiparen los poderes, con ello no buscamos o pretendemos perjudicar o perturbar el trabajo de la CGR, lo que se busca es que los órganos conformantes del Sistema de Control, actúen con objetividad e imparcialidad, lejos de todo tipo de apasionamiento o presión mediática, que vaya en desmedro o vulnere los derechos de los auditados. Solo así, equilibrando los poderes de las partes involucradas en una acción de control (Auditor y auditado), se podrá obtener mejores informes de auditoría, que sirvan realmente de prueba en los procesos judiciales, y que coadyuven al recupero de los daños económicos producidos e identificados, sin perjuicio de ello, el equilibrar los poderes, va generar un alto grado de responsabilidad por parte de los auditores, por cuanto, se dejará de lado las subjetividades en los informes, y se priorizará el trabajo correcto e idóneo, ya que de lo contrario, así como un auditado es sometido indebidamente a procesos judiciales y administrativos, también será los auditores quienes serán sometidos, si se llegase a demostrar que su trabajo no ha sido objetico e imparcial.

7.3. Evaluación de las autoridades de la política pública propuesta

Propusimos que las partes involucradas en la presente propuesta normativa, no obstante tener posiciones bien divididas y marcadas, hay varios actores que se van a encontrar de acuerdo con el cambio normativo, por ejemplo, el actor principal, que vienen a ser los funcionarios y/o servidores que laboran en todas las entidades de la Administración Pública, van a estar de acuerdo con que los informes de auditoría puedan ser recurribles, y por ende se abra la posibilidad de que un superior jerárquico, con un mejor criterio, pueda revisar el informe

y evaluar los hechos materia de auditoría.

Consideramos que el principal actor y opositor a la presente propuesta normativa, es la Contraloría General de la República, sin embargo, creemos que ello no puede ser tomado como un acto de obstaculización a sus labores. Si bien, los auditores tienen o cuentan con toda la prerrogativa para adoptar los mejores mecanismos para poder llevar a cabo su trabajo, el que exista la posibilidad de poder cuestionar sus informes, no es un acto de obstrucción o impedimento a sus labores, sino por el contrario, ello implica que se ejerza un control jurídico y legal a los informes de auditoría. Como se podrá notar, la CGR no podría argumentar o sustentar obstaculización en su trabajo, por cuanto la propuesta normativa no está dirigida a entorpecer o entrometerse en el desarrollo de la acción de control, sino muy por el contrario, la propuesta normativa, reconoce y ratifica la función constitucional de supervisión que ostenta la CGR, ya que de no ocurrir ello, estaríamos hablando de una norma inconstitucional, de una norma que impida el trabajo de la CGR, lo cual no es la finalidad de la presente modificación normativa.

Con respecto al Ministerio Público y Poder Judicial, tenemos la seguridad que la presente modificación será de gran ayuda para los fines de estas instituciones públicas, por cuanto para el Ministerio Público, le facilitaría el trabajo de sobre manera, por cuanto, al encontrar el fiscal un informe de auditoría bien elaborado, y sin deficiencias, no solo le ahorraría tiempo en la investigación, por cuanto de la lectura del mismo, va a tener conocimiento de los hechos investigados y prácticamente identificados y/o individualizados los autores de los delitos, sino también, dicho informe le serviría como medio probatorio para una futura acusación, sin la posibilidad de que en dicha instancia pueda ser rebatido. Con relación al Poder Judicial, los jueces penales reducirían de alguna forma la carga procesal, o por lo menos, se reduciría el número de imputados, toda vez que al hacer el auditor una adecuada acción de control, únicamente se incluiría a las personas responsables, sin la necesidad de involucrar a personas que no tienen nada que ver o que hayan tenido una mínima o escaza participación; con esta medida, consideramos que el trabajo de los jueces penales del Poder judicial, se vería tremendamente facilitada. No obstante ello, consideramos que la otra

cara de la moneda del Poder Judicial, son los jueces especializados en lo contencioso administrativo, por cuanto serán ellos los que tengan que resolver o conocer los cuestionamientos a los informes de auditoría, de no existir un consenso en su elaboración entre la CGR y el auditado, pudiendo este último, ejercer su derecho de contradicción y derecho de defensa en la vía judicial correspondiente, y obtener en dicha vía, la decisión judicial que le dé o no la razón sobre los cuestionamientos a la legalidad del informe de auditoría.

CAPÍTULO VIII

CONCLUSIONESY RECOMENDACIONES

8.1. Conclusiones

- El cambio normativo busca equilibrar o equiparar a las partes (auditor y auditado) en la acción de control, dotando de garantías a los auditados con la posibilidad, no solo de efectuar sus comentarios y/o aclaraciones frente a una desviación de control o hallazgo, sino también de conocer el informe de auditoría oportunamente, y poder cuestionarlo (impugnarlo) de no encontrarlo conforme a derecho.

- La propuesta normativa no pretende afectar o impedir el trabajo que realizan los auditores durante la acción de control, ni mucho menos la implementación de las acciones legales (administrativas), sino busca que se implemente dichas acciones sobre la base de informes de auditoría donde se ha determinado adecuadamente la responsabilidad administrativa o funcional de los auditados.

- El derecho de defensa no solo puede restringirse a un mero comentario o aclaración por parte del auditado durante la acción de control, sino debe permitirse que conozcan previamente a la implementación de las acciones legales administrativas, el informe de auditoría para que puedan ejercer su derecho de contradicción, de observar que el informe no se encuentra debidamente sustentado y fundamentado en derecho.

- La notificación de los informes de auditoría previo a la implementación de las acciones legales administrativas, permite a los auditados conocer sus alcances y de considerarlo necesario, cuestionar el mismo, si dicho informe no se ha emitido con arreglo a derecho.

- La falta de capacitación y conocimiento de los auditores en las materias auditadas, conlleva a que los informes de auditoría se emitan con ciertas deficiencias en cuanto a la interpretación y aplicación de la normativa e innecesaria determinación de responsabilidades contra funcionarios y servidores.

8.2. Recomendaciones

- Que la CGR sobre la base de la modificación normativa, capacite a su personal auditor sobre dicha modificatoria y concientice que las acciones de control que realizan no son acciones para determinar responsabilidades, sino para controlar y/o verificar las actividades administrativas de las entidades del Estado.

- Que la CGR previo a la emisión y notificación de los informes de control, evalúe los mismos y establezca si realmente las responsabilidades detectadas tendrán éxito ante las instancias legales correspondientes.

- Que la notificación personal del informe de auditoría señale o precise el plazo que tienen los auditados para impugnar el informe de auditoría, y así poder ejercer su derecho de contradicción en el tiempo establecido.

- En la notificación del informe de auditoría se debe adjuntar los anexos que sustentan el informe, los cuales permitirán que los auditados conozcan los alcances de las conclusiones del informe.

- La CGR capacite a los auditores en las diferentes materias objeto de auditoría, con el propósito de fortalecer no solo las acciones de control que programen, sino también para obtener informes de auditoría de mejor calidad y eficacia.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

LIBROS EN FÍSICO Y EN LÍNEA:

Arnoletto, E. (2014). Las Políticas Públicas. Cordova -Argentina: EUMED-NET. Recuperado de ***http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1402/index.htm***

Contraloría General de la República (2016). Memoria de la Gestión 2009 – 2016 CGR. Lima: Icono.pe. Pag. Recuperado de: ***http://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/documentos/2016/Memoria_Gestion_2009-2016 .pdf***

D'Alessio. F. (2015). El Proceso Estratégico – Un enfoque de Gerencia. Lima-Perú: Pearson.

Guzmán, C. (2011). Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento *Administrativo. Caballero Bustamante*.

Lahera E. (2004). Política y Políticas Públicas. Naciones Unidas – CEPAL.

Moor, M. (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona: Paidos.

Morón, J. (2011). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Gaceta Jurídica*.

Rodríguez M.P. y Ortiz D. (2002). El Cuadro de Mando Integral y su aplicación al control de la gestión en las Administraciones Públicas, 22.

ARTÍCULOS DE PUBLICACIONES PERIODÍSTICAS: ARTÍCULOS Y PRENSA EN LÍNEA

FOVIDA (2016). Fomento de la Vida. Cuaderno de Trabajo – Programas de Políticas Públicas. Lima: Editorial Impresión Arte Raúl Peña S.A.C. Recuperado de ***http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/1AECF1068A54C3C5052578CB00734E58/$FILE/Cuaderno_de_rabajo_Politicas_Publicas.pdf***

Guzmán, C. (2011). Procedimiento Administrativo, Procedimientos Internos, Actos Administrativos, Actos de Administración Interna. Es imperativo no seguirnos confundiendo. Artículo. Recuperado de ***https://es.scribd.com/document/284172590/PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-PROCEDIMIENTOS-INTERNOS-ACTOS-ADMINISTRATIVOS-ACTOS-DE-ADMINISTRACION-INTERNA-GUZMAN-NAPURI***

La República (2011, 29 de diciembre). El Estado peruano es una empresa que no conoce a sus empleados [larepública.com]. Recuperado de: ***http://larepublica.pe/politica/600685-el-estado-peruano-es-una-empresa-que-no-conoce-a-sus-empleados***

Morón, J. (2011). Los informes de control y su calidad de prueba pre-constituida: La posición de la Corte Suprema al respecto. *Revista Gestión Pública y Desarrollo*. Recuperado de: ***http://info.upc.edu.pe/hemeroteca/tablas/derecho/gestionpub/gestpub0550.htm***

Paan, C. (2011, 29 de diciembre). Insólito: el Gobierno no sabe cuántos trabajadores públicos hay [elcomercio.com]. Recuperado de:

http://archivo.elcomercio.pe/economia/peru/insolito-gobierno-no-sabe-cuantos-trabajadores_-publicos-hay-noticia-1362453

Perú.com (2015, 29 de mayo). Perú: ¿Cuántas personas están trabajando en entidades estatales? [peru.com]. Recuperado de: ***http://peru.com/educacion-y-carrera/carrera/peru-cuantas-personas-trabajan-entidades-estatales-noticia-361310***

NORMAS JURÍDICAS:

Congreso de la República del Perú. (23 de julio de 2002). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República [Ley 27785 de 2002]. Diario Oficial El Peruano: 226885. Recuperado de: ***http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27785.pdf***

Contraloría General de la República. (24 de octubre de 2008). Directiva No. 010-2008-CG Normas para la Conducta y Desempeño del Personal de la Contraloría General de la República y de los Órganos de Control Institucional. Resolución de Contraloría General Nº 430-2008-CG. Recuperado de: ***http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC_430_2008_CG.pdf***

Constitución Política del Perú. [Const.] (1993). Recuperado de: ***http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf***

Congreso de la República del Perú. (11 de abril de 2001). Ley del Procedimiento Administrativo General. [Ley 27444 de 2001]. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de: ***http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-de-Procedimiento-Administrativo-de-PersonalLey27444.pdf***

Congreso de la República del Perú (20 de diciembre de 2007). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo [Ley 29158 de 2007]. Diario Oficial El Peruano: 360404. Recuperado de:

http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo_29158-LOPE.pdf

ANEXOS