



**UNIVERSIDAD CASTILLA - LA MANCHA  
CAMPUS TOLEDO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**TRABAJO DE FIN DE MÁSTER  
MÁSTER EN ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA  
(MAGPA-1) (I ED)**

**Análisis comparativo de los Mecanismos de Control entre el Estado  
Peruano y Español, desde el enfoque de experiencias instrumentales.**

**Autor: Cesar Daniel Laos Choy  
Directores: Francisco Eusebio Puerta Seguido  
Jesús Punzón Moraleda**

**Toledo, junio 2020.**



## Tabla de contenido

ABREVIATURAS .....	2
INTRODUCCIÓN .....	3
CAPÍTULO I : PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	4
1.1 Descripción de la realidad problemática: .....	4
1.2 Formulación del problema. ....	6
1.2.1. Problema general .....	6
1.2.2. Problemas específicos .....	6
1.3 Objetivos de la Investigación .....	6
1.3.1 Objetivo General .....	6
1.3.2 Objetivo Específicos.....	6
1.4 Justificación de la investigación .....	6
1.4.1 Justificación .....	6
1.4.2 Importancia.....	7
1.4.3 Dificultades.....	7
1.4.4 Limitaciones .....	7
1.4.5 Tiempo.....	7
CAPÍTULO III MARCO TEÓRICO .....	7
3.1 ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN.....	7
3.1.1 Antecedentes internacionales .....	7
3.1.2 Antecedentes nacionales.....	9
3.2 BASES TEÓRICAS .....	10
3.3. DEFINICIONES CONCEPTUALES.....	23
3.4 BASES LEGALES.....	25
CAPÍTULO IV: METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN .....	26
4.1MÉTODOS.....	26
4.1.1Diseño y alcance (nivel) .....	26
CONCLUSIONES: .....	27
BIBLIOGRAFÍA.....	27



## ABREVIATURAS

AAPP: Administraciones públicas.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CGR: Contraloría General de la República

EBEP: Estatuto Básico del Empleado Público.

IGAE: Intervención General de la Administración del Estado.

LGP: Ley General Presupuestaria, Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

LGS: Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

LPACAP: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

OCI: Órgano de Control Interno

OCEX: Organismos de Control Externo

PES: Plan Estratégico de Subvenciones.

RD: Real Decreto.

SOA: Sociedades de Auditoría

TCU: Tribunal de Cuentas

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TRLHCM: Texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre.



## INTRODUCCIÓN

El Control gubernamental que se desarrolla en las Administración Pública en nuestros tiempos tiene sus orígenes en el sector empresarial, puesto que la Administración Pública a recogido las experiencias del sector privado en el proceso de organización de mejora continua, ante ello podemos mencionar al informe COSO (El cual consistió en una comisión formada por cinco organizaciones de contadores y auditores de los Estados Unidos, llamada Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway (Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway) el comité - COSO en Septiembre de 1992 emite en los Estados Unidos el informe Internal Control – Integrated Framework, el cual es un marco Integrado de Control Interno, que tiene por finalidad establecer la implementación del control interno, la optimización de recursos, se involucra con la implementación de una adecuada gestión de riesgos en todos los niveles de la organización. Informe que hoy en día es considerado como un punto de referencia obligado cuando se trata materias de Control Interno, tanto en la práctica de las empresas, el gobierno, así como en los centros de estudios e investigación.

La realidad peruana, viene sufriendo varios casos de corrupción ejercido por servidores y funcionarios públicos, que se desarrollan tanto en la capital como en provincia, en los distintos niveles de gobierno, sin embargo el presente trabajo se enfocara en analizar el marco normativo de los mecanismos de control interno y externo en los gobiernos locales como es el caso peruano y las administraciones locales como es el caso del estado español, pretendiendo ser un aporte para fortalecer los mecanismos de control interno en el estado peruano, el cual se enfocara en analizar la legislación de control interno y externo que se utilizan en España en la administración local y analizar como en base experiencia Española podamos recoger algunas figuras legales que están dando buenos resultados, luego de realizar una análisis comparado normativo y ver que figuras legales podamos adoptar para mejorar los mecanismos de control en el estado peruano.

En relación a la estructura de este trabajo, además de esta introducción, se desarrolla en:

Capítulo I; se ubica el planteamiento del problema donde se describe la realidad problemática, se formula los objetivos de la investigación, así como la justificación, la importancia del presente trabajo, dificultades, limitaciones y tiempo.

En el Capítulo II; se ubica el marco teórico donde recopilamos toda la información que sustenta la presente investigación.

En el Capítulo III; se ubica la Metodología, diseño de la investigación, método de la investigación, alcance.

En el Capítulo IV; Se mencionaron las Normas legales que respaldan el presente trabajo de investigación.



## **CAPÍTULO I : PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.1 Descripción de la realidad problemática:**

La corrupción es el abuso del poder por parte de los operadores de los organismos públicos en beneficio personal, ésta se encuentra asociada a la naturaleza humana, tal como lo manifestó Tucídides hace más de 2.000 años (Casas, s.f.). La corrupción, en estos momentos se ha convertido en un fenómeno que afecta negativamente a la política, probablemente más que ningún otro, de modo que se ha convertido en el aspecto que refleja las mayores crisis de los modelos democráticos.

Según Rivero (2020), los actos de corrupción dentro de las instituciones públicas generan una pérdida alrededor del mundo de aproximadamente tres billones de dólares anuales; cuya corrupción puede presentarse en diferentes formas, entre las que destacan precisamente las irregularidades en las contrataciones públicas y la gestión de compra como estrategias para sacar provecho y enriquecerse en detrimento de los fondos públicos.

El control interno dentro de las instituciones públicas tiene por finalidad disminuir los niveles de corrupción y garantizar el debido aprovechamiento de los recursos públicos en beneficio de la población. Lo cual es de gran importancia, pues actualmente en las instituciones públicas tales como los gobiernos locales donde existe un alto índice de denuncias, procesos en trámite, sentencias e impunidad, tienen entre sus funciones y necesidades la adquisición de bienes y servicios, así como la gestión de compras para su abastecimiento en cuanto a insumos y ejecución de proyectos sociales. Lo cual es respaldado con un presupuesto que son los aportes de los ciudadanos de la jurisdicción, canon, regalías, y otros fondos otorgado por el gobierno central para fines específicos. Sin embargo, la disponibilidad y gestión de estos recursos se han visto afectada por el nivel de corrupción que ha albergado las distintas instituciones públicas. Dichos actos de corrupción no solamente afectan el sistema económico y el crecimiento de las naciones, sino que socavan la efectividad del gasto público en términos de beneficios sociales para la población (European Commission, 2006).

Esta situación, es una constante en las municipales distritales del interior del país, donde no cuentan con personal calificado, presupuesto, oficina de control interno, peor aún que los regidores al desconocer la norma no aplican su facultad fiscalizadora como lo manda la Ley Órgano de Municipalidades Ley N° 27972 por falta de conocimiento de la norma ; lo que causa diversos conflictos políticos que terminan afectando el desarrollo económico del distrito, provincia , región y como país puesto que al no dar cumplimiento a una correcta planificación se degrada toda la cadena de planificación nacional. Es por ello la necesidad que las instituciones públicas manejen un sistema de control interno con un enfoque administrativo y financiero,



teniendo como finalidad poder vigilar el cumplimiento normativo de los servidores y funcionarios públicos de las directivas internas, así como respetar el marco legal en los procedimientos de contrataciones públicas que conlleven a la gestión y adquisición de bienes y servicios, para que estos se realicen en absoluta transparencia, siguiendo un plan de trabajo que responda a las prioridades y necesidades de la población, permitiendo una evaluación y un constante monitoreo del comportamiento de las personas que están involucradas en estos procesos donde se involucra el gasto público.

A pesar de lo alarmante que esto pueda llegar a ser, es importante destacar que lamentablemente los actos de corrupción y malversación de fondos públicos, son más populares de lo que podríamos imaginar. Incluso los estudios revelan que se dan a nivel mundial, por ejemplo España y Estados Unidos figuran en puestos importantes dentro de las naciones con menos transparencia en sus procedimientos públicos, mientras que Dinamarca y Nueva Zelanda figuran como los países menos corruptos. No obstante, la lista es prácticamente interminable evidenciando que en todos los países se da la corrupción en mayor o menor grado. Sin embargo, esta situación está presente como flagelo en la mayor parte de los gobiernos (Voanoticias, 2017).

Por su parte, en Latinoamérica los constantes actos de corrupción a nivel de instituciones públicas (empleando indebidamente los recursos públicos) causan constantes escándalos e innumerables pérdidas económicas que alcanzan un 30% del total de presupuesto público. Casos como Odebrech han dejado en evidencia las deficientes prácticas de las contrataciones públicas que van dirigidas más que al beneficio del pueblo al bienestar de ciertas empresas con las cuales se mantienen ciertas conexiones políticas y que representante el mejor mecanismo para esconden las intenciones de fraude al Estado. Por ejemplo, en Ecuador se estima que anualmente el Estado paga unos 475 millones de dólares en sobre precio por pagos de contrataciones que son adjudicadas a cierto número de empresas que en muchos casos ni siquiera cumplen con la documentación requerida, sin embargo ganan las licitación por ser aliados estratégicos para el aprovechamiento ilícito de los fondos públicos, optando por una de las estrategias más popular; las compras de bienes y servicios con sobre precio, lo que evidencia una gestión de compra ineficiente y la falta de control interno dentro de las instituciones públicas. Cuya falta de supervisión y monitoreo construye la brecha que luego es aprovechada por las personas que están dedicadas a desangrar al Estado y al pueblo (El telégrafo, 2019).

El reporte anual 2019 de la O.N.G. Transparencia Internacional (2019), informa sobre el índice de percepción de corrupción, una encuesta a más de 17,000 personas de 18 países, apunta que el 53% de los interrogados cree que en los últimos doce meses ha empeorado la situación, una tasa algo inferior al 62% del muestreo anterior, publicado en 2017, el 85 % de los encuestados mantiene que la corrupción en el Ejecutivo es un “gran problema” y un 57%, que los gobiernos no están haciendo un buen trabajo atajando esta lacra. Sólo uno de cada cinco dice tener “confianza” en su gobierno. Dicho estudio coloca al Perú como el tercer país que se percibe como el más corrupto de América Latina, según Transparencia Internacional, similar situación ocurrió en el Índice de Percepción de la Corrupción 2018, elaborado por la ONG Transparencia Internacional, Perú desciende 9 ubicaciones y se ubica en el puesto 105 de 180 países.



## **1.2 Formulación del problema.**

### **1.2.1. Problema general**

¿Cómo fortalecer el mejoramiento de los mecanismos de Control Interno del Estado Peruano?

### **1.2.2. Problemas específicos**

- a). ¿Las municipalidades distritales en el estado peruano se encuentran cubiertas por un mecanismo de control idóneos, que salvaguarden los intereses de los ciudadanos de su jurisdicción?
- b) ¿Existen en las municipales distritales del interior del país, presupuesto y una gran cantidad de funcionarios públicos que está debidamente capacitados que pueden ejercer mecanismos de control interno?

## **1.3 Objetivos de la Investigación**

### **1.3.1 Objetivo General**

Analizar comparadamente instrumentos de control interno y externo de los mecanismos de control del estado peruano y español, para que en base a la experiencia española podamos incorporar en el sistema de control peruano.

### **1.3.2 Objetivo Específicos**

- a) Analizar las posibles causas que generan debilidades en el sistema de control interno del estado peruano.
- b) Dar a conocer los mecanismos del control interno y externo utilizados por el Estado Español, para conocer sus fortalezas y debilidades.

## **1.4 Justificación de la investigación**

### **1.4.1 Justificación**

- a. En la actualidad son escasas las investigaciones relacionadas al presente tema actual, que contribuyan en base al derecho comparado el fortalecimiento del Sistema de Control Interno de las municipalidades distritales, enfocadas en el interior del país (Perú).
- b. Por el alto índice de corrupción que existe en nuestro país en todos los niveles de gobierno, es que se hace necesario la aplicación de los mecanismos de control interno y externo, toda vez que tiene por finalidad supervisar, vigilar y verificar los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia de sus servidores y funcionarios públicos.



### 1.4.2 Importancia

Los resultados de la presente investigación permitirán tener un panorama más amplio sobre las debilidades de la aplicación de los mecanismos de control en las municipalidades distritales del interior del país, de la misma forma conocer los mecanismos de control interno utilizados por un país desarrollado como España que viene aplicando mecanismos de control interno a nivel de administraciones locales.

### 1.4.3 Dificultades

Se han presentado algunas dificultades en el proceso de desarrollo del trabajo de investigación en cuanto a la búsqueda de antecedentes bibliográfico dado su poca publicación en el Perú y mayor aun en derecho comparado.

### 1.4.4 Limitaciones

Se presentaron las siguientes limitaciones en el desarrollo del trabajo de investigación:

### 1.4.5 Tiempo

A raíz de la emergencia sanitaria, se vio complicada la situación de realizar el muestro y la realización del cuestionario, la cual se tuvo que realizar a través de medios electrónicos que facilitaron la función.

## CAPÍTULO III MARCO TEÓRICO

### 3.1 ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN

#### 3.1.1 Antecedentes internacionales

Como antecedentes previos a esta investigación se pueden mencionar algunos estudios a nivel internacional entre las cuales tenemos: Antonio Muñoz Juncosa (2017), que presente su trabajo doctoral denominado: “**El interventor en la administración local: Control interno y responsabilidad contable**”, Universidad de Barcelona, el cual concluye en lo siguiente: *La ley, como eje central establece que cada administración debe aprobar un plan de tres años para la prevención de la corrupción que identifique las áreas en riesgo de corrupción, evaluar el nivel de exposición al riesgo de las oficinas públicas y establecer aquel los cambios organizativos que sean necesarios para minimizar los riesgos, incluyendo la formación y la rotación de los puestos directivos más expuestos.*

- *El plan trienal de cada administración debe contener los siguientes aspectos (Artículo 1.9):*





- Identificar las actividades dentro de la cual hay un mayor riesgo de corrupción, y recoger las propuestas.
- Proporcionar a las actividades de mayor riesgo de corrupción, los mecanismos de la formación, ejecución y control de decisiones adecuadas para prevenir el riesgo de corrupción;
- Proporcionar, especialmente con respecto a las actividades antes citadas los requisitos de información, identificado la supervisión de la operación y el cumplimiento del plan.
- Vigilar el cumplimiento de las condiciones previstas por la ley o reglamento, para la conclusión de los procedimientos administrativos;
- Supervisar la relación entre la administración y las personas que entran en contratos con el mismo o que son interesados en los procedimientos de autorización, concesión o el desembolso de los beneficios económicos de cualquier en general, incluso mediante el seguimiento de los informes de los lazos parentales existentes entre los propietarios, directores, miembros y empleados de los mismos temas y los ejecutivos y empleados de la administración;
- Identificar los requisitos específicos de transparencia más allá de las requeridas por la ley.

*Para la elaboración y seguimiento del plan, se busca a los escalones superiores, normalmente entre los ejecutivos administrativos, siempre profesionales, y se ha de designar un responsable de la prevención de la corrupción.”*

Para Valle y Peña (2015), que presentaron el trabajo denominado: **“El control interno al área de proveeduría y la gestión de procesos de compra pública del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Baños de Agua Santa”**. metodología empleada para el estudio de investigación fue un diseño descriptivo, con un enfoque cuali-cuantitativo. Los resultados de la encuesta realizada a los empleados de la municipalidad mostraron que el 77.27% consideran que el ambiente de control es adecuado; el 81.25% afirman que la evaluación del control interno es adecuada; el 80% afirman que las actividades de control son ejecutadas correctamente, mientras que el 87.5% consideran que los resultados de la información y la comunicación del control interno son favorables. Por lo expuesto se concluye que el nivel de eficiencia del control interno es regular, por tanto, la gestión de los recursos financieros y humanos se ven afectados, adicional a ello el departamento de gestión financiera no cuenta con un manual de procedimientos. Evidenciando también que no se cumple con el plan de gestión anual de compras dada la ineficiencia de la gestión financiera, constituyendo una desviación del presupuesto y un incumplimiento de la normativa.

Para Herrera (2015), cuyo trabajo de investigación se denominó **“Auditoría de control interno y el nivel de cumplimiento del departamento de compras públicas del GAD Municipal de Quevedo, año 2012”**. utilizando como metodología de investigación un diseño bibliográfico, analítico, inductivo e deductivo. Dando como resultado que el área de gestión de compras cumple con los procedimientos involucrados en la gestión y adquisición de suministros. Sin embargo, presentó ciertas deficiencias al momento de agilizar los trámites y la documentación necesaria. No obstante, el proceso refleja transparencia en 81%. Se concluye que los procedimientos de contratación de bienes y servicios se realizan conforme a norma; sin embargo, eficiencia en mencionado procedimiento solo alcanza 25% por las debilidades que presenta en cuando a la documentación, falta de capacitación de los colaboradores entre otros.



Para Iván Ariel Ochsenius Robinson (2018), cuyo trabajo de investigación se denominó : *“Mecanismos de control interno que complementan y fortalecen el control jurídico de la contratación pública española”*, en una de sus conclusiones lo siguiente; Dentro de las herramientas básicas de mejora de la gestión interna y la calidad” expuestas, debemos señalar que todas y cada una de ellas -aplicadas desde hace años por todo tipo de organizaciones- son atingentes de implementar al proceso de contratación español sin existir reparos legales o presupuestarios manifiestos, debiendo sólo constar con un requisito esencial para ello: que existan datos ordenados, consolidados y disponibles de las compras que realiza el organismo público, como también una dirección y jefaturas comprometidas con llevar a cabo este proceso. La elección particular de una u otra herramienta de las antes descritas, dependerá finalmente de las condiciones propias de cada institución, sus recursos y voluntades políticas.

### **3.1.2 Antecedentes nacionales**

Mientras tanto como antecedentes nacionales se hace referencia a los siguientes trabajos: Según Gregorio (2017), quien presentó una investigación titulada como *“El control interno y su importancia en la optimización de la gestión del área de la subgerencia de abastecimiento de la Municipalidad Provincial de Huaraz 2016”*. Empleó como metodología de investigación el diseño no experimental, enfoque correlacional de tipo cualitativo. Concluyo que el sistema de control interno es vital para poder gestionar adecuadamente el inventario y suministro de recursos, para lo cual el sistema COSO I ha dado muy buenos resultados en dicha gestión y lo cual amerita la continua capacitación del personal para poder seguir optimizando el proceso de gestión de logística y abastecimiento.

Del mismo modo, el estudio de Vidal (2016), quien presentó el trabajo denominado *“Incidencia del control interno en los procesos de adquisición y contrataciones de la Municipalidad Distrital de la Esperanza, Trujillo, La libertad año 2014”*. Los resultados de dicha investigación reflejaron que el área encargada del control interno de los procesos de contratación y adquisición dentro del gobierno local es evaluado y supervisado por la Contraloría General de la República (CGR); por tanto, el estricto procedimiento de dicho control ocasiona los resultados positivos de la evaluación posterior de la CGR. Además de ello, el aseguramiento de estos controles internos dentro de la entidad favorece la gestión administrativa; sin embargo, en el control se observó que el gobierno local presenta diversas deficiencias que van desde ausencia de personal calificado que asuma la responsabilidad de los procedimientos de contratación lo que se evidencia una pésima gestión de documentos y una posterior incorrecta evaluación de dicho control. Se concluye que se debe tomar medidas para mejorar el proceso de contratación y adquisición de suministros que puedan promover la transparencia y la gestión eficiente de los recursos públicos.

Del mismo modo, se hace referencia al trabajo de investigación realizado por Peña (2018), el cual fue titulado *“Gestión del Control Interno y su relación con las Contrataciones Públicas de la Oficina de Abastecimiento y Almacenes de la Municipalidad Provincial de Bellavista, año 2017”*. Cuya metodología utilizada fue el diseño de carácter correlacional y no experimental. Los resultados reflejaron bajos niveles en cuanto a la calidad de las contrataciones y al tipo de



contratación. En conclusión, el autor señala que existe una relación entre la gestión del control interno y las contrataciones públicas, por tanto, dadas las deficiencias de la gestión de control, las contrataciones también están siendo afectadas por irregularidad en el proceso lo que no favorece ni su calidad, ni su nivel de calidad o confiabilidad en la gestión de compras públicas de esa entidad.

Finalmente, se hace referencia al trabajo de investigación de Sotomayor Casas (2009), cuyo trabajo doctoral se denominó: “*El control gubernamental y el sistema de control interno en el Perú*”, cuyo autor concluye en lo siguiente: El control Gubernamental es tarea de todos, se ejecuta bajo dos (2) modalidades, la primera “control interno” y la segunda modalidad se denomina “control externo”. Sin embargo, las autoridades, funcionarios y servidores del Estado peruano desconocen que son los responsables directos de ejecutar el control gubernamental, y no tienen claro que son ellos los responsables de la implementación del Sistema de Control Interno en sus propias organizaciones públicas. Asimismo en nuestro país según la Ley 28716 Ley de Control Interno para las Entidades del Estado, existen seis (6) objetivos del control interno y según la Resolución de Contraloría N°320-2006-CG existen 37 Normas de Control Interno, que al estar implementadas en una organización pública nos darán una seguridad razonable que se cumplan los objetivos del control interno y por ende el control gubernamental, sin embargo éstos aún no son bien difundidos a nivel de toda la entidad, ni interiorizados por las autoridades de las organizaciones públicas quienes son los responsables de fortalecer el control gubernamental y por ende promover e impulsar el desarrollo y justicia de nuestro país.

### **3.2 BASES TEÓRICAS**

Por historia, la gestión de los caudales públicos es inherente siempre la rendición de cuentas. Es una idea arraigada desde el derecho romano donde el gestor de negocios está obligado frente a su mandante.

En el Real Decreto 1720/1889, de 24 de Julio, establece que lo siguiente: *Todo mandatario está obligado a dar cuenta de sus operaciones y a abonar al mandante cuanto haya recibido en virtud del mandato, aun cuando lo recibido no se debiera al segundo*, Código Civil Español, 24 de Julio de 1889.

#### **• MECANISMOS DE CONTROL GUBERNAMENTAL EN ESPAÑA**

Existe una variedad funciones y medios atribuidos a las diversas Instituciones de control a nivel mundial, sin embargo, el esquema básico y comúnmente aceptado es la **división entre control interno y externo**. En el caso español como el Alemán, las Instituciones de control de ámbito nacional actúan junto a Instituciones de control regionales.

También son muy diversas las funciones atribuidas a las diversas Instituciones o mecanismos de control existentes. A este respecto cabe distinguir tres grandes grupos de Instituciones, de acuerdo con el carácter del control que tienen encomendado. En algunos países existe Instituciones de control ocupadas únicamente de efectuar el control interno, otras la misión de otro ángulo dotadas únicamente de **funciones fiscalizadoras** y asimismo otras que coexisten dotadas de **funciones jurisdiccionales**.



De igual modo, las funciones asignadas a los encargados del control de los fondos públicos a escala supranacional son muy diferentes, como es el caso de Instituciones de control de naturaleza similar a las nacionales, pero de ámbito supranacional, como el **Tribunal de Cuentas Europeo**. Frente a una Institución, como el Tribunal de Cuentas Europeo, dotada de funciones muy similares a las de muchas Instituciones nacionales de control externo, se encuentran los diferentes mecanismos de control de los Organismos internacionales e Instituciones multilaterales, cuya naturaleza y funciones son muy variadas, aunque casi nunca equiparables a las de dichas Instituciones.

En estos tiempos no se puede concebir un estado constitucional y democrático sin que este dotado de un mecanismo de control eficaz en la gestión de sus fondos públicos, ya que por la magnitud del volumen adquirido en gastos de las administraciones en países como España, hace que no sea suficiente y exclusivamente el control realizado por Parlamento con criterios políticos. Es preciso que exista otro organismo, con independencia reconocida, para que su actividad inspire confianza sin verse mellado por intereses políticos. En España, la función de los órganos de control externo consiste, en la mayoría de los casos, en asistir al Parlamento en sus tareas de control presupuestario o financiero. En España, las distintas normas presupuestarias de las administraciones estatal y local, como son los artículos 123.1 de la LGP y el 201 del TRLRHL, establecen que, la sujeción al régimen de contabilidad pública implica la obligación de rendir cuentas de las respectivas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas, siendo el elemento fundamental del sistema de control económico financiero.

En España se sigue un modelo de control económico financiero de las administraciones públicas de doble control (interno y externo) y refleja la estructura territorial del Estado, prevista en el artículo 137 de la CE. **Los órganos de control interno** son las Intervenciones de las distintas administraciones públicas y **los de control externo**, el Tribunal de Cuentas, y los correspondientes órganos de control externo autonómicos. A modo de síntesis **los órganos de control interno** realizan en exclusiva el control preventivo, en cambio, el control realizado por los **órganos de control externo** es revisor, un control posterior a la actuación de la administración.

#### a) MECANISMOS DE CONTROL INTERNO ESPAÑOL:

En la Administración pública de España existen muchos instrumentos de control y su estudio exhaustivo no es objeto del presente trabajo de investigación. Por lo que, se va a tratar este apartado de un modo didáctico y concreto la descripción de los instrumentos de control previstos en la legislación vigente en España, dejando al margen los controles externos de la Administración, que en esencia consisten en el control que ejerce el Parlamento (Bien las Cortes Generales en el Estado, bien las Cortes Regionales en las CCAA, bien los Plenos en las Entidades Locales), sería el control político, y en el control judicial (que ejercen los órganos judiciales integrantes del Poder Judicial), por lo que vamos a centrar poner énfasis a los instrumentos de control interno; es decir, los instrumentos que el ordenamiento jurídico ha previsto para que la Administración pública. Los mecanismos de control interno instrumentales se distinguen en 4 grupos Administración Pública:



- A) Políticas de recursos humanos. La norma básica es el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).
- B) Políticas de gasto público. La norma fundamental en el ámbito de la Administración General del Estado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.
- C) Políticas de subvenciones. La norma fundamental en la materia es la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (vinculante para todas las Administraciones públicas, regionales y locales).
- D) Políticas de contratación. Texto Articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado, aprobado el 8 de abril de 1965, Ley de Contratos del Sector Público (LCS), Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

### **INFLUENCIA DEL CONTROL INTERNO PARA UN ADECUADO CONTROL EXTERNO:**

La tendencia general y de vital importancia es reservar el control previo a los órganos de control interno, y compartir ambos el control posterior, por ello si el control interno es fiable, eficaz y transparente se reduce enormemente los esfuerzos para aplicar el control externo, puesto que los resultados presentados por el órgano de control interno tendrán una presunción de veracidad.

En la LGP de 2003 se habla de tres modalidades de ejercicio del control interno económico financiero: **la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública.**

- **La función interventora**, es un mecanismo de carácter preventivo, que persigue verificar que los actos de contenido económico-financiero se adecuen a la normativa aplicable y sobre los incumplimientos las correspondientes subsanaciones.
- **El control financiero permanente**, Su objetivo comprobar a posteriori y desde una perspectiva global, el funcionamiento económico-financiero de la entidad, concretando en un informe la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas aplicables, así como de la economía, eficacia y eficiencia alcanzada en la gestión.
- **La auditoría pública**, Que comparte la técnica y concepción de la auditoría privada.

### **ENTIDADES Y FUNCIONARIO QUE EJERCEN EL CONTROL INTERNO EN ESPAÑA:**

En el caso español, tenemos a la **INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE)**, quien es el órgano de control interno del sector público estatal y el centro directivo y gestor de la contabilidad pública. Como órgano de control, es la encargada de verificar, mediante el control previo de legalidad, el control financiero permanente, la auditoría pública y el control financiero de subvenciones, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, se sujeta a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.

El artículo 140 de la LGP establece el principio de autonomía en el ejercicio, en general de las funciones de control interno, por lo que establece: “*La Intervención General de la*





*Administración del Estado ejercerá en los términos previstos en esta Ley el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle”.*

A su frente se encuentra el Interventor General de la Administración del Estado. Dentro de la IGAE se encuadran la Intervención General de la Defensa, la Subdirección General de Contabilidad del Ministerio de Defensa y la Intervención General de la Seguridad Social, que dependen funcionalmente de la IGAE y orgánicamente de los respectivos ministerios, Su estructura es jerarquizada.

La contrapartida de la independencia funcional de la IGAE es la existencia del duro régimen de responsabilidades patrimoniales que caen sobre el interventor, cuando se produzcan infracciones de las que se deriven perjuicios económicos para la Hacienda Pública, si no hubiera advertido por escrito de la improcedencia o ilegalidad del acto.

### **INTERVENTORES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL Y SU ROL COMO FUNCIONARIO DE CONTROL INTERNO:**

Los interventores Municipales, son funcionarios públicos que laboran en las administraciones locales o ayuntamientos, los cuales tienen por función fiscalizar todos los actos del Ayuntamiento que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, ingresos y pagos, la recaudación, inversión, en general, de los caudales públicos administrados, el cual tiene como finalidad que la gestión se ajuste a las disposiciones normativas aplicables en cada caso.

**LIMITACIONES EN LA AUTONOMIA DE LOS INTERVENTORES LOCALES,** Analizaremos los principales aspectos normativos, y fácticos que pueden influir en la actuación de los interventores de las administraciones locales.

#### **1) Subordinación y convivencia del interventor con el fiscalizado:**

Es imprescindible tener en cuenta la proximidad, cuando cohabitación entre los órganos gestores y la intervención, lo cual es inevitable en administraciones de tamaño reducido (situación del secretario- interventor de un municipio de 2.000 habitantes, que convive a diario con el alcalde y concejales a los que debe controlar).

Es uno de los principales obstáculos de cara al ejercicio autónomo del control interno en las entidades locales en España. El tamaño, inclusive de los ayuntamientos de Madrid o Barcelona, no desde el punto de vista del número de habitantes, pero sí del competencial o la magnitud del presupuesto, no es suficiente, como para permitir la creación de estructuras con autonomía similar a la de la IGAE o las intervenciones autonómicas. Ante este problema, la solución del legislador local ha sido buscar un soporte de garantías del interventor, y, en su caso de los otros funcionarios de habilitación estatal adscritos a la intervención, frente a quien, al final, es su superior jerárquico, pero este refuerzo se hace única y exclusivamente en relación al interventor, y, en su caso, de los otros funcionarios de habilitación estatal adscritos a la intervención, pero esta mejora de la protección, no es extensiva al resto de personal de la intervención, que por ser



funcionarios en exclusiva de esa corporación les puede resultar mucho más difícil informar o incluso colaborar con el interventor a informar en contra de propuestas del gobierno municipal, ya que puede indisponerlos con quien más adelante, puede ser su superior y de quien dependerán en múltiples aspectos de su vida cotidiana.

### **CASUÍSTICA SOBRE LA OBSTACULACIÓN EN LA FUNCIÓN DEL INTERVENTOR:**

Esta condición de superior jerárquico, a pesar de la proclamación de autonomía del interventor que realiza el TRLRHL, podemos observar la peculiar sentencia de la Sala lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid de 22 de septiembre de 1992. El concejal de Hacienda ordena al interventor, no incluir en los expedientes su informe de fiscalización sin el previo conocimiento del concejal, de hacienda, para lo cual el interventor ha de tener constancia escrita de la recepción por parte del regidor. El interventor considera la orden una intromisión no tolerable en su función e interpone un recurso contencioso administrativo, contra la orden. La sentencia concluye lo siguiente *en atención a lo razonado, hay que concluir que el acuerdo recurrido implica una limitación a la actuación independiente y autónoma del interventor, quien no puede decidir el momento, exacto en que debe remitir sus informes, escritos o documentos a los órganos de la Corporación, toda vez que no solo viene obligado a remitir previamente el documento al concejal de Hacienda, sino que debe esperar a tener constancia escrita de su recepción por parte de la citada autoridad municipal, y ello supone, en definitiva, dejar al arbitrio de un miembro de la Corporación Municipal, que no tiene competencia para ejercer la función fiscalizadora, la determinación del momento en que tal actividad debe llevarse a cabo, lo que resulta inadmisibile al comportar un condicionamiento que carece de cobertura legal.*

#### **2) Diferencia con la regulación estatal:**

El autor González Pueyo menciona que la LGP establece una serie de garantías para el mejor ejercicio de sus funciones, si bien resalta que la autonomía del interventor local, que también es calificada como de absoluta por el TRLRHL, esta expresión no es homogénea, pero sí semejante a la empleada, respecto a la Intervención General de la Administración del Estado, en el artículo 144.2 de la LGP, que establece el principio de autonomía respecto del órgano o entidad cuya gestión sea objeto de control, para lo cual reconoce a los funcionarios de control que lo realicen con independencia funcional respecto de los titulares de los órganos cuya gestión controlen.

La diferencia, pese a la similitud de las palabras, radica en la diferente situación en la que actúa la IGAE y los interventores locales. La situación en realidad, notoriamente, no es la misma, puesto que: IGAE-La Intervención General de la Administración del Estado es un órgano dotado de autonomía, de composición colectiva, cuyos funcionarios forman un cuerpo, y estructura jerárquica. Por ello, los Interventores delegados actúan con el respaldo del Interventor General, que en todo momento puede avocar para sí cualquier acto o expedientes que considere oportuno y no dependen directamente en su «estatus» económico y principales condiciones laborales, de las autoridades y órganos que fiscalizan y las discrepancias con éstos se resuelven, en último término, por acuerdo del Consejo de Ministros.

Por contra, el interventor local depende presupuestariamente del órgano que fiscaliza, que al mismo tiempo tiene la facultad sancionarlo, aunque las sanciones más importantes se reservan a



las Comunidades Autónomas y al Estado, pero, y aquí hay uno de los puntos clave, si el funcionario esta nombrado por libre designación puede ser cesado por el controlado lo cual es un sin sentido.

## **b) MECANISMOS DE CONTROL EXTERNO ESPAÑOL: EL TRIBUNAL DE CUENTAS**

El Tribunal de Cuentas es una de las instituciones más veteranas de España, la cual ha sido una constante en la convulsa historia constitucional española.

La Constitución de 1812, en su artículo 350 estableció que para la revisión de todas las cuentas de caudales públicos existiría una Contaduría mayor de cuentas, que se organizaría por una ley especial, sin embargo, ni el Estatuto Real de 1834, ni la Constitución de 1837 contemplaron la institución mencionada. Sin embargo, la **Constitución de 1869 reconocía Tribunal de Cuentas del Reino**, de forma indirecta, en el art. 58 del mismo texto, al reconocerse como una potestad de las Cortes el nombramiento y separación de los ministros del Tribunal de Cuentas del Reino. La Constitución fue desarrollada por la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 25 de junio de 1870. La Constitución de 1876.

El Tribunal de Cuentas español sigue el modelo continental, frente al anglosajón, basado en las comisiones parlamentarias.

El Tribunal de Cuentas, ha estado siempre presente a lo largo de la historia constitucional de España. La larga enumeración de las Constituciones españolas del siglo XIX vigentes lo atestiguan, tanto borradores como constituciones vigentes, han recogido un órgano encargado del control externo de las finanzas públicas, tradición que queda recogida en la actual Constitución. El Tribunal de Cuentas es el máximo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Depende directamente de las Cortes Generales y ejerce funciones por delegación de ellas. Asimismo, el Art. 119 de la LGP establece en el inciso 3. Lo siguiente: *“las entidades integrantes del sector público estatal quedan sometidas a la obligación de rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado”*.

Tribunal de Cuentas, remitirá a las Cortes Generales un informe anual donde comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido. En cuanto a sus miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces. La CE ha querido que sus miembros tengan la misma independencia e inamovilidad y estén sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces, características que quedan más especificadas en la LOTCU.

Su estructura orgánica se encuentra integrada por los siguientes:

- El Presidente, que es nombrado de entre sus miembros por el Rey, a propuesta del pleno del mismo Tribunal y por un periodo de tres años.





- El Pleno (compuesto por los Consejeros de Cuentas y el Fiscal).
- Los Consejeros de Cuentas en número de 12, elegidos por las Cortes Generales (6 por el Congreso y 6 por el Senado).
- La Fiscalía que depende funcionalmente del Fiscal General del Estado, y que está integrada por el Fiscal del Tribunal de Cuentas, que ha de pertenecer a la carrera fiscal y es nombrado por el Gobierno, y los Abogados fiscales.
- La Secretaría General.
- La Sección de Fiscalización.
- La Sección de Enjuiciamiento.

El tribunal de cuentas cuenta con función fiscalizadora y función jurisdiccional, en cuanto a la Función jurisdiccional por virtud de la cual el Tribunal de Cuentas procede al enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos, y que implica el ejercicio de la jurisdicción contable, que desde el punto de vista formal se acomoda a tres procedimientos jurisdiccionales, que son : juicio de cuentas, el procedimiento de reintegro por alcance y el expediente de cancelación de fianzas.

### **LOS OCEX EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS COMO MECANISMOS DE CONTROL EXTERNO EN ESPAÑA:**

Con la promulgación de la Constitución de 1978, en España se distribuyó el territorio en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, por ello el país está integrada por 17 Comunidades Autónomas, más dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla, reconocidas así por sus propios estatutos, por ello, son divisiones territoriales que dentro del ordenamiento jurídico cuentan con cierta autonomía de administración, financiera y legislación y con competencia para ejecutar leyes y cuentan con sus propios representantes. Ante la autonomía financiera con que cuentan estas comunidades en sus estatutos contemplan la creación de órganos propios de fiscalización externo de cuentas generando las primeras leyes de creación de los OCEX-Órganos de Control Externo Autonómicos, siendo que en la actualidad de las 19 comunidades autónomas 12 son las que cuentan con OCEX, quienes están subordinadas de los Parlamentos regionales, actúan con plena independencia y tiene como función fiscalizar mediante el control externo la gestión económica, financiera, presupuestaria, contable de las comunidades autónomas dentro de su jurisdicción, así como también asesoran al Parlamento en temas económicos y financieros. El artículo 27 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas establece que cuando la fiscalización lo realice un OCEX, el Tribunal de Cuentas informara a las Cortes Generales (puesto que depende directamente de ellas), sobre dichas actuaciones, por lo que el OCEX como el Tribunal de cuentas mantienen una constante coordinación, y elaboran planes de fiscalización.

Al ser el Tribunal de Cuentas el "Ente Rector fiscalizador" según los artículos 136 C.E. y 1.1 de la LOTCU, no impide que las comunidades autónomas creen sus propios OCEX, respetando siempre las competencias del Tribunal de Cuentas, como así lo establecen las distintas normas de creación de los OCEX, La función que desempeñan los OCEX son concurrentes a las funciones fiscalizadoras que ejerce el Tribunal de Cuentas en el ámbito de esas comunidades autónomas, pero de ninguna manera la anula ni la sustituye las acciones del Tribunal. Por ello podemos decir que no hay reparto de competencias fiscalizadoras entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX por



ellos sus funciones deben plantearse en torno a la coordinación en el ejercicio de la función fiscalizadora, y no en torno a la delimitación de competencias.

## **DIFICULTADES, DEFICIENCIAS, DE LOS MECANISMOS DE CONTROL DE ESPAÑA.**

En España como en Perú, uno de los temas más relevantes, que tienen relación con los mecanismos de control, es la corrupción por parte de los servidores, funcionarios públicos de todo nivel y el gran volumen de irregularidades se da en el campo de las compras públicas, así como también el obstruccionismo, limitaciones en sus competencias, así como la falta de presupuesto y personal, la cual se da no solo a nivel de los interventores municipales, sino también limitaciones a nivel de la IGAE y los OCEX, como veremos mediando un breve compilado de deficiencias y debilidades en el estado de España:

Como punto de partida tenemos que los interventores municipales, que son el elemento humano clave en el control interno económico y financiero de los ayuntamientos, puesto que su fiscalización garantiza el buen uso y destino de los fondos públicos de los ciudadanos que la administración recauda, por lo que traemos a colación el ***“Informe N°158/2018 sobre los acuerdos y las resoluciones contrarios a los reparos que la Intervención local ha formulado del ejercicio 2016”***, elaborado por la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares sobre la figura del interventor respecto de las cuentas de 2017, donde menciona que pese a ser imprescindible la figura del interventor como mecanismo de control interno su situación es precaria y vulnerable, puesto que no tiene independencia, tampoco no cuentan con suficientes recursos humanos para poder realizar un adecuado control de las cuentas, asimismo, tiene problemas para el acceso a la documentación que manejan en los ayuntamientos, mostrando una evidente desmedro por la labor de ese funcionario público. El mencionado documento proporciona los siguientes resultados: el 41% de interventores municipales de Menorca declaro tener problemas con el acceso a la información que fiscalizan, el 89% de interventores de Menorca declararon insuficiencia de personal para las actividades para el gran volumen de carga laboral, la inexistencia de procedimientos internos como guías, instructivos, directivas internas que ayuden a su función. Asimismo, en ningún ayuntamiento de la Islas Baleares, cuenta con un interventor que sea funcionario con habilitación nacional como lo establece la norma, por lo que ese problema obliga a que la plaza sea cubierta de forma interna, colocando al interventor en una situación más precaria, poniendo en un riesgo mayor su independencia.

Es necesario traer a colación un reportaje realizado por el diario La opinión de Málaga, el 11 de junio del 2015, al Sr. José de Vicente García quien declaro como presidente del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de Málaga, en la cual le hicieron varias preguntas de las cuales solo mencionare dos preguntas claves, que a mi parecer resulta pertinente mencionar en la presente investigación: ***“¿La Ley de Reforma Local no les ha dotado de más independencia respecto del alcalde? La ley lo que ha traído es más ruido que nueces. Formalmente pasamos a formar parte del Estado, es decir, va a retomar los nombramientos, los concursos, las plazas vacantes... Pero de hecho seguimos dependiendo en dos aspectos fundamentales de la administración local: nos paga el Ayuntamiento al que servimos pero al que debemos fiscalizar, lo cual de alguna forma si, por ejemplo, te pones enfermo el alcalde de turno te puede castigar quitándote retribuciones o, como pasa en***



*ayuntamientos importantes, no quieren a los interventores y les asignan retribuciones muy bajas para que no vayan habilitados, aunque por ley debería de haberlos; y, en segundo lugar, el famoso tema de la libre designación (...) ¿Conoce casos de secretarios o interventores cercanos a un partido nombrados por ello? Claro. De hecho, aunque la ley dice excepcionalmente, lo excepcional es que vayan por concurso. Si uno mira los secretarios y los interventores que están en estos grandes municipios, el 99,9%, por no decir el 100%, son puestos por libre designación. Lo que pedimos es que, para una mayor independencia, objetividad y profesionalización, que se quite la libre designación, máxime en los grandes municipios. (...)*”.

Como vemos la figura del interventor local en los ayuntamientos de España, es precaria y vulnerable, puesto que no tiene independencia y autonomía para realizar una adecuada función de control interno, pues al estar subordinado por la persona a quien debe fiscalizar es un error normativo, puesto que resulta inviable un control interno transparente, idóneo y cómodo para las actuaciones del interventor.

En este apartado veremos un punto en particular, que involucra a la IGAE-Intervención General de la Administración del Estado, es el Organismo de Hacienda encargada del control financiero, sin embargo tiene otra función fuera de las auditorias públicas, como es la competencia para colaborar como auxilio judicial, función para la cual carece de personal suficiente para colaborar con los juzgados españoles, puesto que deben elaborar informes y peritajes por encargo de los jueces, sobre todo en el ámbito penal, por lo que la capacidad para la atención de esos casos se ve limitada por la falta de personal, puesto que es voluminosa el numero de solicitudes que recibe este organismo.

Al haber mencionado a los interventores locales y luego a la IGAE, en este apartado mencionare dos aspectos que a mi consideración son relevantes analizar en relación al Tribunal de Cuentas, por lo que es necesario traer a colación a los autores Arias Rodríguez y Riera López (2017) quienes mencionan lo siguiente: “(...) *Transparency International (2012) evaluó el nivel de integridad y riesgos de corrupción del sistema institucional en 25 países de la Unión Europea. En España, analizó de forma específica cada una de las doce instituciones más representativas en este terreno, entre ellas el TCu. Recuerda el documento que esta institución es, legalmente, un órgano con gran independencia, recursos suficientes y personal muy bien preparado «pero en la práctica está influenciado por los dos grandes partidos, que no podían permitir que un órgano de esta importancia quedara fuera de su control». Una crítica que bien podría trasladarse a los OCEx. En este sentido pide promover un gran pacto nacional de lucha contra la corrupción (recomendación número 1) que refuercen las sanciones, aseguren la independencia de esos órganos e incluya una Ley de Protección al denunciante (reiterado por Transparency International, 2016).*(...)”.

Por lo mencionado, haremos mención de la Ley de financiación de los Partidos Políticos, el cual tiene como ente fiscalizador al Tribunal de Cuentas, que se encarga de controlar la fiscalidad de los partidos políticos y detecta irregularidades en sus cuentas. Cuando es temporada de campaña resulta insuficiente el personal para fiscalizar, puesto que no se puede abarcar todas las campañas de los partidos políticos, que se celebran en distintas horas en distintos lugares, así mismo en la norma se ha omitido la tipificación del tipo sancionable (conducta) y sus sanciones correspondientes, así como el plazo de prescripción, puesto que la ley carece de figuras



sancionables, ni la facultad sancionadora del Tribunal de Cuentas. En cuanto a la normativa penal sobre la materia no ayuda en la causa, puesto que al Tribunal le tarda cinco años aproximado en una auditoría contable, los delitos de financiación ilegal prescriben en un plazo menor de 4 años, para lo cual no resulta viable sentenciarlos.

Con relación al control de las compras públicas en España, el tema “*corrupción*” es un tema latente, el cual está en constantes cambios normativos, asimismo los entes fiscalizadores suman esfuerzos para combatirla, sin embargo, hay mecanismos por corregir, así como llevar a cabo un plan de capacitación para que mejore la calidad del factor humano, y fomentar las buenas prácticas en la administración. En el presente caso no entrare a profundizar sobre la corrupción en contrataciones públicas, puesto que no es objeto de estudio de la presente investigación, empero traeré a colación unas líneas de la tesis Doctoral del Autor Iván Ariel Ochsenius Robinson (2018) “*Mecanismos de control interno que complementan y fortalecen el control jurídico de la contratación pública española*”, Universidad de Zaragoza. (pg. 365), donde se mencionan las principales debilidades del control interno en el sistema de contratación pública español, las cuales serían las siguientes: “(...)2.El marco jurídico que regula el control en materia de contratos públicos es muy limitado (Tribunales de Cuentas), debiendo ser más ejecutivo y obligatorio, con el fin que su actuación permita: fiscalizar, controlar y sancionar(...)”.

Asimismo, el referido autor en unas de sus conclusiones menciona: “(...) La contratación pública es un proceso formado por un marco legal, etapas, personas, subprocesos, sistemas, información, actividades y/o tareas que debemos ir mejorando constantemente si queremos avanzar. No porque este tema de aprovisionamiento se enmarque en un entramado jurídico público que dirige y vincula su accionar, estamos limitados a obtener mejoras en nuestros tiempos de tramitación de requerimientos, ahorros de recursos económicos, disminución de las actividades de compras, mayor transparencia y niveles mayores de calidad. (...)”.

- **MECANISMOS DE CONTROL GUBERNAMENRAL EN PERU**

Para conocer el concepto de control, es necesario recurrir al Diccionario de la Real Academia, el cual define el control como: “*la acción y efecto de comprobar, inspeccionar, fiscalizar o intervenir*”.

En el Perú, la Constitución Política del Perú de 1993 reconoce con autonomía a la Contraloría General de la República, quien es ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, facultado constitucionalmente con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, teniendo como misión supervisar el control gubernamental el cual se debe regir dentro de la eficiencia y eficacia, orientando su accionar a la transparencia de la gestión de las entidades públicas.

El Artículo 12 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República LEY N° 27785, define al Sistema Nacional de Control de la siguiente forma: “(...) es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada (...)”. Asimismo, su conformación está compuesta por



la Contraloría General de la República como Ente Técnico Rector del Sistema, los Órganos de Control Institucional y las Sociedades de Auditoría Externa designadas por la CGR.

### **En el Perú existen dos tipos de mecanismos de control: el externo y el interno.**

**1. Control Externo:** En este tipo de control actúa el ente rector del sistema nacional de control (Contraloría General de la República) quien a su vez puede delegar su actuación a otro organismo del Sistema Nacional de Control. El control externo en síntesis es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que aplica el ente rector o por delegación a otro organismo del Sistema Nacional de control, tales como: SOA: Sociedades de Auditoría y OCIS Provinciales, Regionales y Sectoriales. Asimismo, el control externo puede ser previo, simultáneo y posterior.

**¿Cuáles son los tipos de servicio de control externo?** Son los siguientes:

**a) Servicios de control previo, tales como:** La cual está diseñada para autorizar presupuestos adicionales de obra y mayores servicios de supervisión, informar sobre las operaciones que en cualquier forma comprometan el crédito o capacidad financiera del Estado, opinar sobre las contrataciones con carácter de secreto militar o de orden interno y otros establecidos por normativa expresa.

**b) Servicios de control simultáneo:** Acción simultánea, orientación de oficio, visita de control.

**c) Servicios de control posterior:** Auditoría financiera, auditoría de desempeño, auditoría de cumplimiento y otros establecidos por normativa expresa.

**2. El Control Interno:** En este tipo de control intervienen varios agentes, de los cuales podemos mencionar el titular de la entidad, los servidores y los funcionarios de la entidad, los cuales tienen la obligación de combatir los riesgos en operaciones de la gestión, en la persecución de la misión de la entidad, para alcanzar los objetivos, en otros términos, es la gestión orientada a minimizar los riesgos. El control gubernamental interno que tiene tres clases: **Control previo, Control simultáneo** (tanto el previo y simultáneo ejercido por las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades); mientras que el **Control interno posterior** lo ejercen los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor. **Asimismo, el control interno simultáneo y posterior también es ejecutado por el personal de los Órganos de Control Institucional**, conforme lo dispone las disposiciones las Normas del Sistema Nacional de Control.

Dentro del Control interno encontramos a los Órganos de Control Institucional, que son las unidades orgánicas facultadas mediante los artículos los artículos 7 y 17 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, son las unidades orgánicas especializadas responsables de llevar a cabo el control gubernamental en una institución o entidad pública.





### ¿Cuáles son los componentes del Sistema de Control Interno?

- I. **El ambiente de control;** Es el entorno organizacional favorable para el funcionamiento del control interno y una gestión ética.
- II. **La evaluación de riesgos;** Se deben identificar, analizar los eventos que puedan afectar adversamente el cumplimiento de los fines, metas, objetivos institucionales.
- III. **Actividades de control gerencial;** son las políticas de control impartidas por la dirección, gerencia y los niveles ejecutivos de alta dirección, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la institución.
- IV. **Las actividades de prevención y monitoreo;** son las acciones que deben adoptar en el desempeño de las funciones asignadas, para asegurar la idoneidad de los objetivos del control interno.
- V. **Los sistemas de información y comunicación;** Se requiere de las TIC para el procesamiento y divulgación de la información, con bases de datos y soluciones informáticas modernas, para impulsar la transparencia y eficiencia a los procesos de gestión y control interno institucional;
- VI. **El seguimiento de resultados;** Es la revisión y verificación de los logros de las medidas de control interno implantadas, incluyendo la implementación de las recomendaciones formuladas en sus informes por los órganos del Sistema Nacional de Control.
- VII. **Los compromisos de mejoramiento;** Los órganos y personal de la administración institucional efectúan autoevaluaciones conducentes al mejor desempeño del control interno, obligándose a dar cumplimiento de disposiciones o recomendaciones que se formulen para la mejora u optimización de sus funciones.

### DIFICULTADES, DEFICIENCIAS, DE LOS MECANISMOS DE CONTROL DE PERU.

En el caso peruano el Control Gubernamental se encuentra precedido por su Ente Rector quien es la Contraloría General de la República, ente reconocido con rango Constitucional, teniendo autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, lo que en el caso español sería el Tribunal de Cuentas. Asimismo, la CGR cuenta con órganos de apoyo de control interno y externo como son los Órganos de Control Institucional y las Sociedades de Auditoría Externa designadas por la CGR.

Así como mencionamos las dificultades que tienen los distintos órganos de control en España en todos sus niveles, en Perú tenemos nuestros propios problemas vistas desde una realidad distinta a la España, pues somos un país joven en vía de desarrollo, encontrándonos en proceso de descentralización, mientras que en España ya atravesó esos procesos de descentralización, al cual nosotros aspiramos. En el ámbito de las Municipalidades Distritales de Lima Metropolitana como las Municipales Distritales de Provincia, existen marcadas diferencias, que van desde las carencias presupuestales, falta de transparencia, gobierno electrónico, personal capacitado, rendición de cuentas, diferencias sociales, culturales entre otros.

En las Municipalidades Distritales de Lima Metropolitana tenemos ejerciendo el control interno a las OCI – Órganos de Control Institucional, el cual esta integrada por un jefe de OCI y su personal de apoyo, que si bien es cierto que pertenece a la estructura organizacional de la institución, tiene el mismo problema de los interventores locales, el cual es que



presupuestalmente dependen de la entidad a la cual fiscalizan, sin embargo funcionalmente depende la Contraloría General de la República.

El problema radica en que si bien es cierto por norma todas las entidades públicas a nivel nacional deben contar con un área de Órgano de Control Institucional, es norma muerta, puesto que, en la actualidad en el interior del país, hay ausencias del personal OCI en las Municipalidades Distritales. Por lo que se adjunta cuadro de la Fuente de la Contraloría donde se aprecia en cantidades la realidad de las ausencias de las OCI en las municipalidades Distritales del interior del país, por lo que cae la pregunta de madura, ¿si no hay una OCI que realice el control interno, quien lo está realizando?

Cuadro Fuente CGR, donde se aprecian los departamentos del Perú y la cantidad de Municipalidades Distritales que cuenten sin OCI.

DEPARTAMENTOS	MD SIN OCI*
AMAZONAS	77
ÁNCASH	141
APURÍMAC	77
AREQUIPA	87
AYACUCHO	108
CAJAMARCA	113
CUSCO	92
HUANCAVELICA	91
HUÁNUCO	71
ICA	36
JUNÍN	111
LA LIBERTAD	66
LAMBAYEQUE	31
LIMA	117
LORETO	32
MADRE DE DIOS	8
MOQUEGUA	15
P. C. DEL CALLAO	1
PASCO	26
PIURA	54
PUNO	95
SAN MARTÍN	63
TACNA	18
TUMBES	10
UCAYALI	10
<b>TOTAL</b>	<b>1550</b>



Al ver las cantidades resulta preocupante, pues hay un descontrol en las Municipalidades en el Interior del País, la CGR, aunando esfuerzos, emitió la Resolución de Contraloría N° 462-2018-CG, autorizando a los OCI de las municipalidades provinciales realizar servicios de control simultáneo y posterior y servicios relacionados, como la evaluación de denuncias, en aquellas municipalidades distritales de su circunscripción territorial que no cuenten con OCI.

Así mismo, mediante Resolución N° 360-2018-CG, la Contraloría anuncia la absorción de las OCI de las Municipales Provinciales y Regionales, pero a la fecha no se ha cumplido con hacer el traslado al ente rector, siendo letra muerta.

En la actualidad hay muchas denuncias contra los jefes de OCI ante la fiscalía anticorrupción, por malos manejos, encubrimiento, colusión, obstruccionismo, omisión de funciones, entre otros, por lo que ante tantas denuncias y con la finalidad de realizar una gestión transparente y nueva, la Contraloría emitió la RESOLUCIÓN DE CONTRALORIA 242-2019- CG, donde da por concluida las designaciones y encargaturas de más 100 Jefe de Órgano de Control, con la finalidad de iniciar cambios por las constantes denuncias que se venía suscitando en distintas regiones del país.

Por lo expuesto, vemos como la CGR ha venido dando esfuerzos por mejorar la gestión pero no ha calado aun, por temas presupuestales, logísticos, incluso hay distritos donde nunca se han auditado, no hay OCI, por lo que es un tema que esta en agenda por parte del ente rector, puesto que esos distritos recónditos existen fondos públicos los cuales están desprotegidos y las fiscalías anticorrupción al no conocer la especialidad, suelen teniendo procesos largos que al final caen por prescripción.

### **3.3. DEFINICIONES CONCEPTUALES**

#### **Control interno**

1. **Mantilla S. (2005)** *“El control interno es entendido y definido de maneras diferentes, y por consiguiente aplicado en formas distintas. Ese es, posiblemente, su mayor dificultad inherente. En la búsqueda de soluciones a ello, se ha intentado recoger en una sola definición los distintos elementos comunes que permiten alcanzar consenso sobre el particular.”* Pag 4.
2. **COSO. (2005)** *“El control interno significa cosas distintas para diferente gente. Ello origina confusión entre personas de negocios, legisladores, reguladores y otros. Dando como resultado malas comunicaciones y distintas perspectivas, lo cual origina problemas. Tales problemas se entremezclan cuando el término, si no es definido claramente, se escribe en leyes, regulaciones o reglas.”.*
3. **COSO. 2005.** *“Control Interno. Informe COSO. Ecoe ediciones: Bogotá, pg. 3 (Esta traducción es la cuarta edición en español, el original en inglés fue publicado en 1992)”.*  
**Control.**





1. **Zanabria, E. (2003)** *“el control se conceptúa como actividad y como una función de carácter permanente e integral. Como actividad es una herramienta para cada uno de los que dirigen la gestión de las unidades orgánicas o áreas que conforman la entidad, ya que como responsables de un área necesitan saber qué objetivos y metas se están logrando satisfactoriamente y para detectar los desaciertos que requieren corregir en su área”.*

### **Control externo**

1. Sandulli, A. (1989) *“el órgano de control externo va a precisar de una gama multidisciplinar de profesionales, técnicamente equipada y muy especializada con el fin de llevar a cabo con la mayor garantía de éxito, la función fiscalizadora de la gestión administrativa del gasto público. En frente se va a encontrar con una Administración que actúa con mayor agilidad, incomparablemente más compleja en sus estructuras, y técnicamente mejor asesorada por unos funcionarios, con mucha más antigüedad y experiencia en el ejercicio de sus cargos”.*
2. Valles, F. (2001) *“La función de los órganos de control externo, consiste, en la mayoría de los casos, en asistir al Parlamento en sus tareas de control presupuestario o financiero (..).*

### **Mecanismo de control**

1. **Reyes, A. (2004)** *“El sistema de control se proyecta sobre la base de previsiones del futuro y debe ser suficientemente flexible para permitir adaptaciones y ajustes que se originen en discrepancias entre el resultado previsto y el resultado ocurrido. Esto significa que el control es una función dinámica, no sólo porque admite ajustes, sino también porque admite ajustes, y estar presente en cada actividad humana con la finalidad básica de la modificación del comportamiento del objeto que se controla.”*

### **Control gubernamental**

1. **Díaz, E. (2017)** *“El control gubernamental, el que se dirige fundamentalmente a evaluar: La situación de indicadores u objetivos específicos de interés para el país en el momento del control, profundizando en los aspectos más problemáticos, según las particularidades de cada entidad de la Administración Pública. El cumplimiento de las funciones estatales que le han sido encomendadas al organismo controlado, compulsando el control ramal o sectorial. El cumplimiento de las funciones privadas encomendadas por las políticas públicas. Los resultados productivos y de su gestión económica, promoviendo el control interno”.*



### **3.4 BASES LEGALES.**

#### **MARCO LEGAL APLICABLE**

1. Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
2. Artículo 1720 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil Español.
3. Ley General Presupuestaria, Ley 47/2003, de 26 de noviembre.
4. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
5. Texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre.
6. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
7. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
8. Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
9. Ley N°30742, Ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control.
10. Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG, que aprueba las Normas Generales de Control Gubernamental.
11. Resolución de Contraloría N° 163-2015-CG, que aprueba la Directiva 007-2015.CG/PROCAL, "Directiva de Órganos de Control Institucional".



## **CAPÍTULO IV: METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **4.1 MÉTODOS**

#### **4.1.1 Diseño y alcance (nivel)**

##### **4.1.1.1 Diseño**

El diseño será no experimental, porque los resultados no se manipularán de forma intencional bajo ninguna intención. Según Hernández y Mendoza (2018), esta se refiere a *“estudios que se realizan sin la manipulación deliberada de variables y en los que solo se observan los fenómenos en su ambiente natural para analizarlos”* (p. 175).

##### **4.1.1.2 Alcance**

El alcance de la investigación será descriptivo, porque va a detallar datos relevantes de los mecanismos de control de Per como en España, para determinar los instrumentos más relevantes. Según Hernández Sampieri (1998, Pag. 60), *“los estudios descriptivos permiten detallar situaciones y eventos, es decir cómo es y cómo se manifiesta determinado fenómeno y busca especificar propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis”*.

##### **4.1.1.3 Enfoque**

En el enfoque de la investigación será cualitativo. Sobre ello escribe Hernández Sampieri (2012, Pag. 07), *“Enfoque cualitativo Utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación.”*

Asimismo, según (Grinnell, 1997) *“El enfoque cualitativo, por lo común, se utiliza primero para descubrir y refinar preguntas de investigación. A veces, pero no necesariamente, se prueban hipótesis”*.

##### **4.1.1.4 Técnicas**

La técnica empleada en esta investigación será la revisión bibliográfica y documental, porque analizará los diferentes puntos de vista de la teoría y los estudios realizados hasta ahora.

Para Hernández Sampieri y colaboradores, (2000), *“la investigación documental consiste en: Detectar, obtener y consultar la bibliografía y otros materiales que parten de otros conocimientos y/o informaciones recogidas moderadamente de cualquier realidad, de manera selectiva, de modo que puedan ser útiles para los propósitos del estudio”*.

Para Cabezas, Andrade y Torres (2018), es aquella que persigue *“recopilar la información con el objetivo de enunciar las teorías que permiten sustentar el estudio de los fenómenos y procesos”* (p. 70).



## CONCLUSIONES:

Luego de haber analizado como se desarrollan los mecanismos de control en España y al compararlos con los mecanismos de control de Perú, observamos algunos rasgos semejantes como que ambos cuentan con un ente rector con autonomía para el cumplimiento de sus acciones, ambos cuentan con organismos que realizan control interno y externo; sin embargo hay que tener en cuenta que España Territorialmente es uno de los estados más descentralizados del mundo que cuenta con 19 comunidades autónomas, por lo que es un Estado unitario regional o, como se le conoce por sus particularidades, en un Estado autonómico a diferencia de Perú tiene un gobierno es unitario, representativo y descentralizado, por lo que la descentralización y autonomía de sus regiones que tiene España ha ayudado a que se creen instituciones como la OCEX que son creadas por las comunidades autónomas con similares funciones al Tribunal de Cuentas, asimismo la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas resulta una novedad como ente rector, puesto que la Contraloría General de la Republica carece de esa facultad, puesto que de detectar irregularidades de índole penal solo debe correr traslado al Ministerio Publico para cumplir esa función.

Las causas que generan debilidad en el estado peruano como hemos analizado líneas arriba es la falta de descentralización del ente rector, puesto que las OCI por falta de presupuesto, no se han implantado en todas las entidades publicas como lo indica la norma de la materia, pues como vemos se han tenido crear OCI provinciales itinerantes para que cumplan esa función y ni así pueden cumplir ese rol por la alta carga laboral y las lejanías de algunas municipalidades distritales, por lo que el gobierno en este punto debe dotar de mas recursos a las regiones para que estas den apoyo a las provincias y así sucesivamente se llegue a los distritos de todo el país.

Con el presente trabajo de investigación se ha podido dar a conocer los distintos mecanismos de control interno y externo de España, donde hemos visto sus fortalezas como sus debilidades en la gestión de control gubernamental, por lo que se analizaron distintas situaciones por cada institución empezando por el interventor local, la IGAE, OCEX y terminando con el Tribunal de cuentas.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Casas, F. (s.f.). La guerra... maestra severa, Tucídides y la enseñanza. Universidad de la Sabana. Revista Educación y Educadores. 5, 65-71.
2. Díaz, E. (2017). El control gubernamental en el sector público. Depósito legal. Ecuador.
3. Gregorio, N. (2017). El control interno y su importancia en la optimización de la gestión del área de la subgerencia de abastecimiento de la Municipalidad Provincial de Huaraz



2016. Universidad Católica los Ángeles de Chimbote. Recuperado de <https://bit.ly/2XqO8MT>.
4. Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2014). Metodología de la investigación. 6<sup>o</sup> Edición. México. Editorial Mc Graw Hill.
  5. Hernández, R. y Mendoza, C (2018). Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. Ciudad de México, México: Editorial Mc Graw Hill EDUCATION.
  6. Herrera, Y. (2015). Auditoría de control interno y el nivel de cumplimiento del departamento de compras públicas del GAD municipal de Quevedo, año 2012. Universidad Técnica Estatal de Quevedo. Quevedo, Ecuador. Recuperado de <http://repositorio.uteq.edu.ec/handle/43000/1356>.
  7. Muñoz, Antonio. (2017). El interventor en la administración local: control interno y responsabilidad contable. (Tesis doctoral). Universitat de Barcelona. Facultad de derecho. España.
  8. Peña, J. (2018). Gestión del Control Interno y su relación con las Contrataciones Públicas de la Oficina de Abastecimiento y Almacenes de la Municipalidad Provincial de Bellavista, año 2017 (tesis de maestría). Universidad César Vallejo. Lima, Perú. Recuperado de <http://repositorio.ucv.edu.pe/handle/UCV/31621>.
  9. REYES, Ponce Agustín. (2004). Administración Moderna. Limusa: Noriega.
  10. [Reporte anual 2019 de la O.N.G. Transparencia Internacional \(2019\), de http://www.transparencia.org.pe/nuestro-trabajo/observatorio-de-desempeno-parlamentario/informes-anuales](http://www.transparencia.org.pe/nuestro-trabajo/observatorio-de-desempeno-parlamentario/informes-anuales).
  11. Rivero, G (2020). El mapamundi de la corrupción y la limpieza de las naciones. Invertía el español. Opinión Gráficos del Debate. Recuperado de [https://www.elespanol.com/invertia/opinion/20200228/mapamundi-corrupcion-limpieza-naciones/470832914\\_13.html](https://www.elespanol.com/invertia/opinion/20200228/mapamundi-corrupcion-limpieza-naciones/470832914_13.html).
  12. Samuel Alberto Mantilla B. (2005). Auditoría control interno. Ecoe ediciones. Colombia.
  13. Sandulli, Aldo M :. Manuale di Diritto Amministrativo 15 Ed. Jovene. Napoles, 1989.
  14. Sotomayor, J. (2009). El control gubernamental y el sistema de control interno en el Perú. (Tesis doctoral). Universidad San Martín de Porres. Facultad de derecho. Perú.
  15. Antonio Arias Rodríguez y Marta Riera López (2017), El sistema español de control externo: algunas cuestiones incómodas, Instituto de Estudios Fiscales. Recuperado de : [https://antonioariasrodriguez.files.wordpress.com/2019/01/pygp-cuestiones-incomodas-86\\_06.pdf](https://antonioariasrodriguez.files.wordpress.com/2019/01/pygp-cuestiones-incomodas-86_06.pdf).



16. Valles, F. (2001). Control externo del gasto público y Estado constitucional. (tesis doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona, España.
17. Vidal, E. (2016). Incidencia del control interno en los procesos de adquisición y contrataciones de la Municipalidad Distrital de la Esperanza, Trujillo, La libertad año 2014. Universidad Nacional de Trujillo. Trujillo, Perú. Recuperado de <http://dspace.unitru.edu.pe/handle/UNITRU/2217>.
18. Voanoticias (2017). Transparencia Internacional: La corrupción empeora con líderes populistas. Mundo. Recuperado de <https://www.voanoticias.com/a/indice-de-percepcion-de-corrupcion-jose-ugaz-estados-unidos/3691314.html>.
19. Zanabria, E. (2003). Enfoque integral de auditoría de gestión presupuestaria al Sector Público ( Tesis (Ms.)—Mención: Auditoría Superior. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Ciencias Contables. Escuela de Post-Grado, Perú.