

ESTRATEGIAS PARA MODERNIZAR EL CONTROL GUBERNAMENTAL: UN ENFOQUE INSTITUCIONAL Y SANCIONADOR

STRATEGIES TO MODERNIZE GOVERNMENT OVERSIGHT: AN INSTITUTIONAL AND PUNITIVE APPROACH

ESTRATÉGIAS PARA MODERNIZAR O CONTROLE GOVERNAMENTAL: UM ENFOQUE INSTITUCIONAL E SANCIONATÓRIO

Jaime Antonio Ortiz Rivero

Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú

Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-7800-8377>

Fecha de recepción: 23/12/2025

Fecha de aceptación: 18/03/2026

Resumen

El control gubernamental requiere un adecuado y dinámico balance entre las actividades preventivas y las represivas del ente rector de control para luchar contra la corrupción y aumentar la eficacia y eficiencia del Estado orientada a agregar valor a la ciudadanía. El presente artículo se enfocará en las actividades sancionadoras, sin dejar de reconocer los efectos positivos y oportunos de las primeras como mecanismo de apoyo a la gestión pública y poder disuasorio a conductas contrarias a la ley.

Este estudio considera que, para optimizar la lucha contra la corrupción y la impunidad, resulta fundamental mejorar la calidad de los informes de control, de modo que permitan identificar de forma clara y diferenciada no solo las irregularidades, sino también la participación real de cada funcionario; así como perfeccionar el actual procedimiento administrativo sancionador (incluida la restricción de sus competencias).

Asimismo, este artículo propone estrategias para un correcto señalamiento de responsabilidades en los ámbitos penal y civil, así como destaca la importancia de la capacitación especializada de auditores y abogados, la elaboración de informes claros y diferenciados, la implementación de mecanismos que permitan la efectiva sanción de los responsables y, además, el adecuado resarcimiento de los daños ocasionados al Estado.

Palabras clave: control gubernamental, corrupción, enfoque sancionador, señalamiento de responsabilidades.

Abstract

Government oversight requires an appropriate and dynamic balance between the preventive and enforcement functions of the Supreme Audit Institution (SAI) in order to combat corruption while enhancing the effectiveness and efficiency of the State in delivering public value to citizens. This article focuses primarily on the enforcement and sanctioning dimensions of governmental control, while acknowledging the timely and positive contribution of preventive oversight as a mechanism for strengthening public administration and deterring unlawful conduct.

The study argues that, to optimize anti-corruption efforts and reduce impunity, it is essential to improve the quality of audit reports so that they clearly distinguish not only the irregularities identified but also the actual degree of participation and responsibility of each public official, as well as to strengthen the current administrative sanctioning framework (including a more clearly defined and appropriately limited scope of jurisdiction).

In addition, the article proposes strategies for the proper attribution of liability in both criminal and civil proceedings. It also emphasizes the importance of specialized training for auditors and legal practitioners, the preparation of clear and analytically differentiated audit reports, the implementation of mechanisms that enable the effective sanctioning of those responsible, and the adequate compensation for the damage caused to the State.

Overall, the article maintains that a more rigorous system for identifying individual responsibility, combined with a refined administrative enforcement regime and stronger institutional coordination with criminal and civil justice mechanisms, would significantly enhance the effectiveness of governmental oversight and contribute to greater integrity, accountability, and public trust in government institutions.

Key words: governmental control, corruption, punitive approach, attribution of liability.

Resumo

O controle governamental requer um equilíbrio adequado e dinâmico entre as funções preventivas e repressivas do órgão superior de controle, a fim de combater a corrupção e aumentar a eficácia e a eficiência do Estado na geração de valor público para a sociedade. O presente artigo concentra-se nas atividades sancionatórias e punitivas do controle governamental, sem deixar de reconhecer os efeitos positivos e oportunos das ações preventivas como mecanismo de apoio à gestão pública e de dissuasão de condutas contrárias ao ordenamento jurídico.

Este estudo sustenta que, para aumentar a efetividade do combate à corrupção e reduzir a impunidade, é fundamental aprimorar a qualidade dos relatórios de auditoria, de modo que permitam identificar de forma clara e diferenciada não apenas as irregularidades constatadas, mas também o grau efetivo de participação e responsabilidade de cada agente público, bem como aperfeiçoar o atual procedimento administrativo sancionador (incluindo uma definição mais precisa e uma adequada limitação de suas competências).

Além disso, o artigo propõe estratégias para a correta atribuição de responsabilidades nas esferas penal e civil, destacando a importância da capacitação especializada de auditores e profissionais do Direito, da elaboração de relatórios de auditoria claros e analiticamente diferenciados, da implementação de mecanismos que permitam a efetiva responsabilização e sanção dos infratores e, igualmente, da adequada reparação dos danos causados ao Estado.

Em síntese, o estudo defende que um sistema mais rigoroso de identificação da responsabilidade individual, aliado ao aperfeiçoamento do regime administrativo sancionador e ao fortalecimento da coordenação institucional com os sistemas de justiça penal e civil, poderá aumentar significativamente a efetividade do controle governamental, contribuindo para o fortalecimento da integridade pública, da accountability, da transparência e da confiança da sociedade nas instituições estatais.

Palavras-chave: controle governamental; corrupção; abordagem sancionatório; atribuição de responsabilidades.

1. Introducción

La eficacia del control gubernamental depende en gran medida de la calidad de los productos de auditoría, entre los que destacan los informes de control. Sin embargo, la experiencia demuestra que estos no siempre resultan útiles para las investigaciones administrativas y penales ni para sustentar procesos civiles orientados al resarcimiento de daños al Estado. Las críticas reiteradas a los productos de control y la evidencia estadística sobre los resultados de los procesos sustentados en informes de control exigen que se adopten medidas correctivas. El reto consiste en transformar el informe de control en un documento estratégico que permita identificar en forma nítida las irregularidades y la participación real de cada funcionario o servidor público.

Bajo estas circunstancias y con la finalidad de agregar valor público, deviene necesario plantear estrategias para perfeccionar el señalamiento de responsabilidades, de modo que el control posterior no solo identifique irregularidades, sino que también contribuya a la realización de la justicia, al bienestar social y a la protección del patrimonio público.

Asimismo, en atención a los principios de economía, eficacia y eficiencia, resulta conveniente una reorganización estructural y una modificación normativa del vigente Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) de tal manera que únicamente se instruyan y procesen aquellos casos de responsabilidad muy grave que afecten económicamente al Estado.

2. Retos en el procedimiento administrativo sancionador

La potestad sancionadora administrativa de la Contraloría General de la República (CGR) tiene base constitucional¹, legal², doctrinaria³ y jurisprudencial, y ha sido ratificada por el Tribunal Constitucional. Uno de los principales fundamentos desarrollados por este órgano ha sido, desde un principio, reducir la impunidad de los funcionarios y servidores públicos que afectan la correcta administración pública, pues «la función de control no se agota necesaria-

1 Constitución Política del Perú, art. 82:

«La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las ope-

mente en la identificación de un hecho que resulte contrario al ordenamiento jurídico en materia económico presupuestaria, sino que también implica la posibilidad de adoptar medidas represivas de dichos hechos que desincentiven la comisión de los mismos y que aseguren la eficacia de las normas, no solo las de carácter general, sino también de aquellas de carácter técnico emitidas por la propia entidad contralora»⁴.

Desde un comienzo, a fines del año 2010 se propuso que el ente rector de control asumiera la responsabilidad de desarrollar un procedimiento expeditivo, denominado Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS), para investigar, procesar y sancionar, cuando corresponda, las infracciones cometidas por funcionarios y servidores públicos que hubiesen sido señalados en los informes de control como presuntos responsables de faltas graves y muy graves, previamente definidas por la ley.^{5,6} Pese a que las funciones del PAS se limitaron a la responsabilidad administrativa identificada exclusivamente en los informes de control (y no a cualquier infracción administrativa identifica-

ciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.»

- 2 El artículo 41 de la Ley n.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y sus modificatorias, atribuye a esta entidad fiscalizadora superior la facultad de aplicar directamente sanciones por las infracciones que hubieren cometido las entidades sujetas a control, sus funcionarios y servidores públicos, las sociedades de auditoría y las personas jurídicas y naturales o jurídicas que administren recursos o bienes del Estado, así como por quienes hayan sido requeridos a proporcionar información o a comparecer en razón de su vinculación jurídica con dichas entidades.
- 3 Erika García-Cobián Castro, «Análisis de constitucionalidad de la facultad de la Contraloría General de la República para sancionar por responsabilidad administrativa funcional y su relación con el principio del “ne bis in ídem”» (tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014). https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5509/garcia_cobian_castro_erika_analisis_constitucionalidad.pdf
- 4 Tribunal Constitucional, Exp. n.º 0020-2015-PI/TC, fundamentos 80 y 81.
- 5 Ley n.º 29622, Ley que modifica la Ley n.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional, publicada el 7 de diciembre de 2010 en el diario oficial *El Peruano*.
http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/Ley_29622_v1.pdf
- 6 Ley n.º 31288, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, publicada el 20 de julio de 2021 en el diario oficial *El Peruano*.
<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-tipifica-las-conductas-infractoras-en-materia-de-res-ley-n-31288-1974470-1>

da por las entidades públicas), la experiencia y las estadísticas demostraron que, en poco tiempo, el sistema comenzó a enfrentar serios problemas.

Uno de esos problemas que aborda este estudio ha sido una significativa carga que requiere una ingente cantidad de recursos humanos y logísticos para evitar el colapso del sistema, lo que afecta las labores esenciales del control gubernamental. Una segunda dificultad radica en la permanente y sistemática crítica pública por parte de algunos actores vinculados al tema, entre ellos funcionarios, abogados y comunicadores, quienes consideran que la actuación del ente de control es excesiva o ajena a sus fortalezas, al extremo de —según sostienen— generar temor en los servidores públicos al momento de tomar decisiones, con efectos negativos sobre las inversiones y contrataciones públicas. Se trata del antiguo dilema entre control y eficiencia.

A estos problemas se suman las deficiencias de capacitación y la falta de competencias idóneas de muchos funcionarios y servidores públicos, en general, que generan con frecuencia incumplimientos normativos o contractuales, la mayoría de ellos de carácter administrativo. Como lógica consecuencia, no obstante que aún se mantiene una significativa brecha de detección y de impunidad, las acciones de control llevadas a cabo por los órganos del Sistema Nacional de Control evidencian reiteradas irregularidades o desviaciones de la norma en el ejercicio de la función pública, las cuales se reflejan en los respectivos informes de control. Cuando dichos informes identifican responsabilidades graves y muy graves, corresponde, según la norma, someter a los involucrados al mencionado PAS. A mayor número de informes, existe una alta probabilidad de que aumente el número de presuntos responsables, lo cual engrosará la carga del procedimiento administrativo sancionador.

Desde el punto de vista normativo, otro factor que incrementa la presión sobre el sistema es la amplitud de las conductas tipificadas por la ley como infracciones administrativas graves y muy graves (32 conductas infractoras, según la Ley n.º 31288, vigente a partir del 21 de julio de 2021, que posteriormente se redujeron a 27 por decisiones jurisprudenciales del TC). A mayor número de infracciones administrativas consideradas graves y muy graves, aumenta la posibilidad de involucrar como presuntos responsables a un mayor número de funcionarios y servidores públicos.

Los indicados factores de naturaleza formativa y normativa conducen a un incremento sustancial de los casos que son procesados por el PAS. Esta situación distrae una parte significativa de los recursos presupuestarios, humanos y logísticos del ente rector de control de su actividad principal (*core*

business) y afecta el adecuado balance entre las estrategias preventivas y las de carácter represivo o sancionador. Como corolario, la capacidad del Sistema Nacional de Control y, en particular, de la Contraloría, resulta limitada para colaborar con las otras instituciones y sistemas del Estado en la optimización de su desempeño y prevención de irregularidades.

En cuanto a la mencionada problemática del factor formativo, la deficiente capacitación y acreditación de los funcionarios y servidores públicos es un tema que ya ha sido abordado en estudios previos⁷ y sobre el cual no insistiremos en este trabajo.

Respecto a la cuestión normativa, cabe mencionar que se requiere un trabajo interinstitucional estratégico, principalmente entre la Contraloría y el Poder Legislativo, para reducir mediante una ley el número de tipos legales considerados infracciones graves y muy graves, así como para establecer un procedimiento sancionador más simple y eficiente. Desde esta perspectiva, resulta pertinente avanzar un paso más.

En efecto, para generar un mayor impacto en la administración pública, se recomienda que el PAS quede reservado solo a infracciones muy graves que afecten económicamente al Estado. Esta condición permite que la actuación de la CGR se encuadre en el rol de supervisión y control sobre el uso de los fondos públicos que le otorga la Constitución Política.

A partir de esta nueva perspectiva, el ente rector de control estará sujeto a menos críticas externas por un supuesto exceso de competencias y, lo más importante, podrá orientarse a una función clave para el desarrollo del país: el fortalecimiento de procesos relacionados con el control interno o autocontrol de las entidades públicas, así como la promoción de la inversión y las contrataciones públicas, para lo cual contaría con mayor presupuesto y, lógicamente, con mayor disponibilidad de recursos humanos y logísticos.

Respecto a las responsabilidades administrativas graves y leves identificadas en los informes de control, así como a aquellas de carácter disciplinario, se propone que sean instruidas y procesadas por el Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD), que opera en las entidades directamente afectadas por las presuntas infracciones administrativas, mientras que la Autoridad

7 Jaime Antonio Ortiz Rivero, «Estrategias para optimizar el control gubernamental: un enfoque institucional y preventivo», *Giuristi: Revista de Derecho Corporativo*, 6, n.º 11 (2025), <https://doi.org/10.46631/Giuristi.2025.v6n11.05rtiz>

Nacional del Servicio Civil (Servir) actuaría como segunda instancia. Esta medida estaría, además, en línea con las recomendaciones de un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el cual advierte riesgos de duplicidad y criterios divergentes entre el PAD y el PAS⁸.

Como corolario, la carga procesal del PAS a cargo de la CGR se reduciría drásticamente. A modo de referencia, entre los años 2022 y 2024 se iniciaron en el PAS 306 procedimientos contra 1,220 funcionarios y servidores públicos, respecto de cada uno de los cuales se requiere delimitar con precisión su eventual responsabilidad, aun cuando no necesariamente haya ocasionado un perjuicio económico al erario público.

3. Retos en la identificación de las responsabilidades penales

La redacción de los informes de control que identifican presuntas responsabilidades penales y son remitidos al Ministerio Público, así como la delimitación precisa de los autores y partícipes de un ilícito penal, ofrecen importantes oportunidades de mejora para la CGR, alineadas con las convenciones internacionales sobre la materia y las disposiciones del Intosai.^{9 10 11}

Dentro del ámbito penal se propone reformular, en primer lugar, las técnicas y los estilos de redacción de los informes de control para hacerlos más claros y accesibles, sin perder sus fortalezas en materia de señalamiento de responsabilidades. En segundo lugar, se recomienda delimitar con precisión quiénes deben ser señalados como responsables activos y quiénes pueden ser incluidos de forma complementaria como cómplices primarios o secundarios.

8 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzando la integridad del sector público para un crecimiento incluyente* (París: OECD Publishing, 2017), 203, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>

9 Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana contra la Corrupción*, adoptada el 29 de marzo de 1996, https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/publicaciones/sinad/Convencion_Interamericana_contra_la_corrupcion.pdf

10 Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (Nueva York, 2003), https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

11 Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, *Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización* (ISSAI 1) (Lima, 1977), https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INTOSAI_Publications/Publication_40y_Lima_Declaration/SP_40_Jahre_Lima_Deklaration.pdf

Por último, para implementar de manera satisfactoria ambas estrategias, se sugiere una capacitación especializada de los auditores y, especialmente, de los abogados de las comisiones auditoras. A continuación, se desarrollan brevemente dichas propuestas.

3.1. Redefinición del estilo de redacción de informes

Los informes actuales, por lo general, se orientan a una sustentación minuciosa de los hechos evidenciados, de los elementos probatorios que los acreditan y de las normas que tipifican las conductas irregulares, con el propósito de demostrar la existencia de un caso que debe ser materia de conocimiento del órgano jurisdiccional. Ello resulta adecuado. Sin embargo, es necesario utilizar un formato que permita desagregar la información según el nivel de responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos que hubiesen incurrido en irregularidades. Ello evitaría agrupar a todos los involucrados en un solo bloque narrativo y, de esta manera, facilitaría la labor del Ministerio Público, principal destinatario de los informes de control que identifican presuntas responsabilidades penales, o el Poder Judicial, en el caso de responsabilidades civiles.

Luego de un diplomado tripartito realizado en el año 2011, con la participación de magistrados del Poder Judicial, representantes del Ministerio Público y funcionarios de la Contraloría, se discutió esta problemática y se sugirió la adopción de medidas orientadas a optimizar los informes de control; sin embargo, dicha tarea quedó pendiente.

Asimismo, en dicha década se organizaron y brindaron numerosas charlas a equipos de auditoría de todo el país con el fin de incorporar las sugerencias de los operadores del sistema de administración de justicia. Estas acciones contribuyeron a mejorar los porcentajes de éxito.

En materia de responsabilidad civil,¹² los informes de control lograron una notable solidez, con una tasa de éxito del 90% en el 2017. No obstante, en materia de responsabilidad penal, el señalamiento de responsabilidades contenido en dichos informes no siempre logró superar la dificultad antes mencionada, esto es, precisar la actuación típica y dolosa de cada uno de los

12 Juan Espinoza Espinoza, *Derecho de la responsabilidad civil* (Lima: Rodhas, 2013).

presuntos involucrados para que se condene solo a quien verdaderamente corresponda sancionar.

3.2. Incorporación masiva de responsabilidades

La tendencia de las comisiones auditoras a involucrar a todos los funcionarios y servidores públicos que, directa o indirectamente, intervinieron en los hechos irregulares de naturaleza penal, colisiona con la tendencia del Ministerio Público a incorporar al menor número posible de investigados. Debe tenerse presente que, desde la perspectiva fiscal, un número excesivo de investigados complejiza las investigaciones, las ralentiza y, además, genera problemas logísticos, especialmente en la etapa de juzgamiento. Es el denominado efecto Medusa.

Este aspecto constituye un tema clave que debe ser objeto de un profundo análisis y evaluación por parte de la CGR, y excede los límites de un problema de redacción. El señalamiento de presuntos responsables de actos ilícitos tipificados en nuestro ordenamiento penal como delitos requiere un trabajo prolijo, especializado y responsable por parte de los auditores, por cuanto involucra la afectación de derechos fundamentales de los funcionarios y servidores públicos identificados en los informes de control, además de sobrecargar el sistema y los respectivos procesos judiciales. Debe precisarse que la responsabilidad penal puede llegar incluso a restringir el derecho a la libertad de los procesados.

Al respecto, estadísticas de la Procuraduría Pública de la Contraloría correspondientes al año 2017 demostraron que el 75% de los casos penales resueltos mediante sentencia obtuvieron una condena¹³. En consecuencia, puede concluirse que los informes de control que sirvieron de insumo para la investigación y el procesamiento penal permitieron identificar adecuadamente hechos penalmente punibles. Este resultado es significativo, más aún si se considera que parte del otro 25% restante pudo haber concluido por pres-

13 Jaime Antonio Ortiz Rivero, «Propuesta de reformas legales para mejorar el resarcimiento de los perjuicios ocasionados al Estado, identificados en los informes de control de la Contraloría General de la República, período 2017» (trabajo de investigación, Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República, 2022), <https://repositorio.contraloria.gob.pe/items/ce18d581-a7a1-4442-93a3-98ebc645df10/full>

cripción y no necesariamente por absolución de todos los procesados debido a la falta de pruebas.

En efecto, existen innumerables factores, algunos ajenos al control gubernamental, que pueden ocasionar que una persona investigada no sea procesada o que un sujeto procesado no sea condenado, tales como la prescripción del delito o estrategias procesales fiscales erróneas. Por ello, no siempre resulta razonable atribuir a los informes de control el archivamiento de un caso penal, pues este se encuentra sujeto a múltiples decisiones adoptadas por los operadores del sistema de justicia.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe formular algunas preguntas que pueden considerarse una prueba ácida de estas cifras favorables: ¿cuántos de los funcionarios y servidores públicos incluidos en los informes de control como presuntos responsables fueron finalmente condenados? Asimismo, ¿cuántos fueron absueltos o vieron archivadas las investigaciones seguidas en su contra? Finalmente, ¿qué porcentaje de ellos no llegó a ser acusado? Una cifra menos favorable que la mencionada en el párrafo anterior podría llevar a cuestionar si todos los funcionarios y servidores públicos comprendidos en los informes de control realmente revestían la condición de presuntos responsables. Desafortunadamente, no se cuenta con esas estadísticas o, en todo caso, estas no se han hecho públicas.

Lo que se pretende promover con estos cuestionamientos es una reflexión que permita mejorar el profesionalismo y la rigurosidad con que deben actuar los auditores al involucrar a aquellos funcionarios y servidores públicos que, además de haber infringido alguna norma administrativa que regula su conducta funcional, hubiesen participado como autores o cómplices de un delito.

Esta optimización contribuiría a disminuir las críticas externas relacionadas con casos de funcionarios que habrían sido indebidamente involucrados en algunos informes de control y que posteriormente continuaron siendo investigados durante años debido a la inercia de los operadores jurídicos y a la reconocida lentitud del sistema de administración de justicia. El respeto a los derechos fundamentales de los funcionarios y servidores públicos justifica plenamente esta medida.

3.3. Capacitación especializada de auditores y abogados

La propuesta de redactar los informes de control de una manera clara y sencilla, así como de reformular el proceso de señalamiento de la presunta respon-

sabilidad de cada uno de los involucrados, constituye una iniciativa innovadora que no se encuentra contemplada en el Plan Estratégico Institucional¹⁴. Esta propuesta requiere, esencialmente, que los miembros de las comisiones auditoras a cargo de las auditorías de cumplimiento y de los servicios de control específico a hechos con presunta irregularidad dominen la teoría general del delito, las teorías de la imputación objetiva, la distinción entre *intraneus* y *extraneus*, así como las particularidades del Código Penal, tanto en su parte general como en su parte especial.

La citada medida facilitará la correcta formulación de hipótesis y teoría del caso sobre la comisión de delitos que, una vez debidamente sustentadas, servirán de insumo para la redacción de informes de control que identifiquen presuntas responsabilidades de naturaleza penal.

Cabe precisar que corresponde al representante del Ministerio Público, en virtud de sus competencias legales, definir a quiénes investiga y a quiénes acusa una vez concluida la investigación preparatoria. Sin embargo, resulta innegable que el contenido de un informe de control puede influir, al menos inicialmente, en la determinación de los presuntos involucrados, razón por la cual su elaboración exige especial cuidado y rigurosidad.

En ese sentido, el reto consiste en transformar el informe de control en un documento estratégico y focalizado que permita identificar de forma clara y diferenciada las irregularidades y la participación real de cada funcionario. Esto requiere no solo mejoras en la redacción, sino también una capacitación especializada y una coordinación más estrecha con el Ministerio Público y otros operadores de justicia, destinatarios de los informes de control que identifican presuntas responsabilidades penales.

La optimización de los informes de control ofrecerá a los operadores del sistema de administración de justicia una herramienta más precisa y confiable, lo que facilitará la defensa de dichos informes en el juicio oral y otorgará mayor confianza a los auditores que colaboren en esta etapa del proceso penal.

Se considera que las críticas constantes a la CGR por parte de la ciudadanía, funcionarios públicos, operadores jurídicos y abogados defensores se reducirían significativamente si se mejoran los informes de control. Además,

14 Contraloría General de la República, Resolución de Contraloría n.º 124-2022-CG, que aprueba el *Plan Estratégico Institucional 2022–2024* (ampliado hasta 2026), 25 de febrero de 2022, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2963699/Resoluci%C3%B3n%20de%20Contralor%C3%ADa%20N%C2%B0%20124-2022-CG.pdf>

ello contribuiría a una tutela jurisdiccional más efectiva y a una mejor protección del derecho al debido proceso, sin sobrecargar al sistema de administración de justicia y en concordancia con los principios consagrados en nuestra Carta Magna¹⁵.

Debe comprenderse que los errores cometidos en esta materia afectan seriamente la credibilidad del Sistema Nacional de Control, especialmente en casos relevantes o mediáticos que puedan comprometer los derechos fundamentales de los auditados. La capacitación técnica y profesional, permanente y especializada, tanto interna como externa —incluidas las pasantías—, no es una opción, sino una necesidad.

3.4. Coordinaciones interinstitucionales

La experiencia demuestra la utilidad de establecer convenios y protocolos de trabajo conjunto entre la Contraloría, el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Procuraduría General del Estado para definir, desde un inicio, las necesidades del proceso penal; adaptar el informe de control como insumo para investigaciones fiscales eficientes y eficaces; y promover la transferencia de conocimientos y competencias entre los operadores del sistema de administración de justicia. Una primera experiencia se desarrolló en el 2011 y arrojó resultados muy alentadores.¹⁶

En este sentido, la precisión en el señalamiento de responsabilidades penales es clave para lograr que el informe de control se convierta en una herramienta efectiva para la acción penal. Una redacción clara, fundamentada y especializada contribuirá a que los operadores de justicia dispongan de elementos concretos para la investigación y el eventual procesamiento de los responsables, fortaleciendo especialmente la lucha contra la corrupción. En este

15 Constitución Política del Perú, art. 139, inc. 3:

«La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación».

16 Contraloría General de la República, *Convenio Marco Tripartito de Cooperación Interinstitucional entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República* (Lima, 2 de noviembre de 2011), <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/1715758-convenio-marco-tripartito-de-cooperacion-interinstitucional-entre-el-poder-judicial-de-la-republica-el-ministerio-publico-y-la-contraloria-general-de-la-republica>

contexto, el aporte de los usuarios o beneficiarios de los informes de control que identifican presuntas responsabilidades penales constituye un elemento de alto valor para el ecosistema anticorrupción.

4. Retos en la identificación de las responsabilidades civiles

En el ámbito civil, se destacan dos problemas esenciales: la adecuada identificación de los responsables y el efectivo resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio estatal¹⁷.

En la actualidad, los informes de control no incorporan a todas las personas que contribuyeron a ocasionar daños al Estado de naturaleza civil; en particular, se hace referencia a los contratistas públicos¹⁸. La inclusión de estos actores ni siquiera forma parte de la agenda de reforma del Sistema Nacional de Control¹⁹. Esta omisión en la etapa de señalamiento produce que los resultados de las acciones civiles iniciadas por la Procuraduría Pública de la Contraloría General²⁰ resulten insuficientes desde la perspectiva resarcitoria, debido a la limitada solvencia económica y financiera de los funcionarios y servidores públicos demandados, lo que dificulta que el erario público afectado sea resarcido adecuadamente. Según Ortiz Rivero, en el 2019 se emitieron 850 informes de control posterior que identificaron un perjuicio económico al Estado de 792 millones de soles.²¹

17 Nelson Shack, Jeniffer Pérez y Luis Portugal, *Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. Documento de Política en Control Gubernamental* (Lima: Contraloría General de la República, 2021), https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2021/incidencia_de_la_corrupcion_y_la_inconducta_funcional_2020.pdf

18 Ricardo Salazar, *Principios y modelos de la contratación estatal: Bienes, servicios y obras. Materiales de enseñanza del curso Principios y Modelos de la Contratación Estatal* (Lima: Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República), 2020.

19 Contraloría General de la República, *La reforma del control gubernamental en el Perú: Balance al trienio de su implementación* (Lima: Contraloría General de la República, 2021), https://doc.contraloria.gob.pe/prensa/libros/LA_REFORMA_DEL_CONTROL_GUBERNAMENTAL.pdf

20 Estadísticas de la Procuraduría Pública de la CGR del año 2017 indicaron que el 90% de las sentencias finales firmes expedidas en los casos sometidos al Poder Judicial fueron favorables al Estado.

21 Ortiz Rivero, *Propuesta de reformas legales para mejorar el resarcimiento de los perjuicios ...*, 20.

Para ello se proponen las siguientes medidas:

- **Inclusión de terceros en el informe de control.** Se recomienda que, además de los funcionarios y servidores públicos, se identifique de manera precisa como sujetos responsables a los contratistas o terceros que, de forma indubitable, hayan incumplido sus obligaciones y contribuido al daño ocasionado al Estado. Para ello, deberá incorporarse la evidencia probatoria correspondiente respecto de las prestaciones parcial o totalmente inejecutadas, así como la cuantificación del daño ocasionado. Esta medida contribuiría a incrementar las posibilidades de resarcimiento efectivo de los perjuicios ocasionados al Estado.
- **Precisión en la determinación y cuantificación del daño.** Es fundamental que el informe detalle de forma minuciosa el nexo causal entre la conducta irregular, el hecho dañoso y el perjuicio económico, de modo que sirva de base para las acciones resarcitorias. Los informes periciales incorporados a las acciones de control constituyen un elemento trascendental para la determinación de los daños ocasionados (daño emergente y lucro cesante), la estimación de las pérdidas reales y la identificación de daños indirectos, especialmente en casos graves y complejos. Ello permite a las procuradurías públicas sustentar adecuadamente el importe del perjuicio económico ocasionado al Estado, más aún cuando organismos internacionales sostienen que aproximadamente el 50% del gasto del erario público se ejecuta mediante contrataciones públicas²².
- **Fortalecimiento del marco legal.** La Contraloría requiere impulsar un proyecto de ley que modifique la normativa vigente, especialmente la Ley n.º 27785, que permita ampliar y precisar el alcance de la responsabilidad civil en los informes de control. Una adecuada reformulación de los lineamientos internos y del marco normativo correspondiente fortalecerá el accionar resarcitorio.

La inclusión de empresas contratistas como responsables civiles en los informes de control, cuando corresponda, requiere un trabajo técnico riguroso y debidamente sustentado que permita exigir la reparación económica de los

22 United States Agency for International Development (USAID), *Contratación pública en el Perú* (Washington, D. C., 2021), https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/CLDP_Fact_Sheet_-_July_2021_Spanish_.pdf

daños ocasionados y, en última instancia, recuperar los fondos públicos indebidamente afectados. Ello contribuiría a que el Estado disponga de mayores recursos para brindar obras, bienes y servicios a la población, especialmente a los sectores más vulnerables.

5. Conclusiones

Mejorar el señalamiento de responsabilidades resulta esencial para que el control gubernamental tenga un impacto efectivo en la lucha contra la corrupción y en la protección de los recursos públicos. La adopción de estrategias diferenciadas para los ámbitos administrativo, civil y penal, sustentadas en una capacitación especializada y en una coordinación interinstitucional más fluida, permitirá que los informes de control constituyan insumos de alta calidad para la administración de justicia.

En este sentido, se propone impulsar una reforma integral que incluya la revisión del PAS y la modernización de los informes de control, orientada a que el señalamiento de responsabilidades sea especializado, claro, preciso y efectivo, de modo que favorezca la imposición de sanciones en los casos que corresponda, así como el resarcimiento efectivo de los daños ocasionados al Estado. Estas medidas deberán implementarse con el debido rigor técnico, de modo que no generen cuestionamientos respecto de una eventual afectación de los derechos de los auditados, ni de la eficiencia del mercado o del crecimiento económico.

REFERENCIAS

- Contraloría General de la República. *Convenio Marco Tripartito de Cooperación Interinstitucional entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República*. Lima, 2 de noviembre de 2011. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/1715758-convenio-marco-tripartito-de-cooperacion-interinstitucional-entre-el-poder-judicial-de-la-republica-el-ministerio-publico-y-la-contraloria-general-de-la-republica>
- Contraloría General de la República. *La reforma del control gubernamental en el Perú: Balance al trienio de su implementación*. Lima: Contraloría General de la República, 2021. https://doc.contraloria.gob.pe/prensa/libros/LA_REFORMA_DEL_CONTROL_GUBERNAMENTAL.pdf
- Espinoza Espinoza, Juan. *Derecho de la responsabilidad civil*. Lima: Rodhas, 2013.
- García-Cobián Castro, Erika. *Análisis de constitucionalidad de la facultad de la Contraloría General de la República para sancionar por responsabilidad administrativa funcional y su relación con el principio del «ne bis in idem»*. Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5509/garcia_cobian_castro_erika_analisis_constitucionalidad.pdf
- Organización de los Estados Americanos. *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Adoptada el 29 de marzo de 1996. https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/publicaciones/sinad/Convencion_Interamericana_contra_la_corrupcion.pdf
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización* (ISSAI 1). Lima, 1977. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INTOSAI_Publications/Publication_40y_Lima_Declaration/SP_40_Jahre_Lima_Deklaration.pdf
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). *Estatutos de la INTOSAI*. Viena, 2019. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/about_intosai/statutes/SP_Statutes_September_2019.pdf

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzando la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*. París: OECD Publishing, 2017. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>
- Ortiz Rivero, Jaime Antonio. «Estrategias para optimizar el control gubernamental: Un enfoque institucional y preventivo». *Giuristi: Revista de Derecho Corporativo* 6, n.º 11 (2025): 72–88. <https://doi.org/10.46631/Giuristi.2025.v6n11.05>
- Ortiz Rivero, Jaime Antonio. «Propuesta de reformas legales para mejorar el resarcimiento de los perjuicios ocasionados al Estado, identificados en los informes de control de la Contraloría General de la República, período 2017». Trabajo de investigación, Escuela Nacional de Control de la Contraloría General, 2022. <https://repositorio.contraloria.gob.pe/items/ce18d581-a7a1-4442-93a3-98ebc645df10/full>
- Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York, 2003. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- Salazar, Ricardo. *Principios y modelos de la contratación estatal: Bienes, servicios y obras. Materiales de enseñanza del curso Principios y Modelos de la Contratación Estatal*. Lima: Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República, 2020.
- Shack, Nelson, Jeniffer Pérez y Luis Portugal. *Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. Documento de Política en Control Gubernamental*. Lima: Contraloría General de la República, 2021. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2021/incidencia_de_la_corrupcion_y_la_inconducta_funcional_2020.pdf
- United States Agency for International Development (USAID). *Contratación pública en el Perú*. Washington, D. C., 2021. https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/CLDP_Fact_Sheet_-_July_2021_Spanish_.pdf

Legislación y jurisprudencia

Constitución Política del Perú. Lima: Congreso de la República, 1993.

Contraloría General de la República. Resolución de Contraloría n.º 124-2022-CG, que aprueba el *Plan Estratégico Institucional 2022-2024* (ampliado hasta 2026). 25 de febrero de 2022. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2963699/Resoluci%C3%B3n%20de%20Contralor%C3%ADa%20N%C2%B0%20124-2022-CG.pdf>

Ley n.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y sus modificatorias.

Ley n.º 29622, Ley que modifica la Ley n.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional. Diario oficial El Peruano, 7 de diciembre de 2010. http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/Ley_29622_v1.pdf

Ley n.º 31288, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República. Diario oficial El Peruano, 20 de julio de 2021. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-tipifica-las-conductas-infractoras-en-materia-de-res-ley-n-31288-1974470-1>

CONFLICTO DE INTERESES

El autor no presenta conflicto de intereses.

FINANCIAMIENTO

Autofinanciado

CORRESPONDENCIA

jaime_ortizrivero@yahoo.com

Trayectoria académica del autor

Jaime Antonio Ortiz Rivero es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y magíster en Control Gubernamental por la Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República. Asimismo, cuenta con un máster en Control Gubernamental y Gestión Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega-Marañón. Es especialista en derecho civil, derecho procesal civil, control gubernamental y sistemas anticorrupción. Ha participado como conferencista nacional e internacional ante la Academia de la Magistratura, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Asociación de Bancos del Perú y Centrum PUCP.