

El ejercicio del Control Preventivo en las Contrataciones Estatales: las Veedurías

Jorge Alfredo León Flores* **

*Prevenir es siempre mejor que lamentar.
Sabio dicho popular.*

En este artículo el autor analiza los diferentes tipos de control que tienen algunos órganos estatales, entre todos resalta la especial importancia de las veedurías en los procesos de contrataciones y sobre todo cómo la ampliación de sus roles ha beneficiado a la transparencia en los procesos de contratación pública.

1. EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

El Sistema Nacional de Control fue instituido por el Decreto Ley N° 19039 de fecha 19 de Noviembre de 1971, con rango de Ley Orgánica, y según el artículo 12° de la Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República actualmente vigente, 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; comprendiendo su actuación todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicio en ellas, independientemente del régimen que las regule.

Los órganos que conforman el Sistema son los siguientes: la Contraloría General de la República, que es el ente técnico rector, los Órganos de Control Institucional y las Sociedades de Auditoría. En cuanto al ámbito del Sistema, según el artículo 3° de la Ley N° 27785, éste comprende a toda la Administración Pública; las empresas del Estado; así como, aquellas empresas en las que éste participe en el accionariado, cualquiera sea la forma societaria que adopten, por los recursos y bienes materia de dicha participación, en la medida que dichos recursos revistan el carácter de públicos; las entidades privadas, las entidades no gubernamentales y las entidades internacionales, exclusivamente por los recursos y bienes del Estado que perciban o administren. A tal efecto, la Ley

indica que dichas entidades, deberán prever los mecanismos necesarios que permitan el control detallado del Sistema. Adicionalmente, el artículo 4° de la citada Ley incluye otro supuesto, y es el referido a aquellas entidades sujetas al sistema; es decir, incluidas en el artículo 3°, que destinen recursos y bienes del Estado, incluyendo donaciones u otros a entidades no sujetas a control. En estos casos, la entidad sujeta a control estará obligada a informar directamente a la Contraloría General sobre la inversión y sus resultados. Asimismo, la entidad beneficiaria o receptora deberá administrar los recursos otorgados de acuerdo a su finalidad o condición de asignación, para lo cual deberá utilizar registros o cuentas que permitan sus análisis específicos y estarán obligados a exhibirlos ante la Contraloría General, cuando lo requiera.

2. EL CONTROL GUBERNAMENTAL

El Control es una de las fases del Ciclo Administrativo y como tal está presente en el ámbito público como en el privado. El Control Gubernamental no es sino la aplicación del concepto general del Control Administrativo a la administración de los bienes y recursos públicos, independientemente que el administrador sea un ente público o privado.

El Control Gubernamental, según el artículo 6° de la Ley N° 27785, consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos

* Abogado, Universidad Nacional Federico Villarreal. Estudios de Especialización en Control y Evaluación de la Acción Administrativa, Instituto Internacional de Administración Pública (Paris - Francia). Egresado de la Maestría en Derecho Civil de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

** El presente trabajo está dedicado a mi hija Macarena, quien a su corta edad me ha ratificado la importancia del control preventivo.

de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su **mejoramiento** a través de la adopción de **acciones preventivas** y correctivas pertinentes.

Apréciase que en la actualidad el control gubernamental no se limita a un control de legalidad, en cuanto a revisar si se cumplieron o no las normas legales aplicables, o a un control financiero simple; es decir, verificar si las cuentas cuadran. No hoy en día, y como no podría ser de otra manera, el control gubernamental además evalúa si el ente administrador ha cumplido con las metas y objetivos para cuyo logro se le entregó en administración los recursos y bienes públicos; es decir, se evalúa la calidad de la gestión que ha cumplido el ente administrador.

Tampoco se restringe en la actualidad el control gubernamental a formular como resultado de su labor medidas correctivas, sino que además el gran reto que asume es proponer las medidas o acciones preventivas destinadas a evitar que las desviaciones se repitan, lo que en buen romance significa sugerir alternativas para fortalecer el sistema de controles internos de la entidad auditada.

José Roberto DROMI¹, el destacado administrativista argentino señala que: “El control público esta enraizado en la estructura misma del poder estatal, pues no hay “poder sin control”, o al menos no debe haberlo, y es un predicado republicano su instauración y regulación, mas aun en tiempos de un Estado, providencial, planificador y burocrático. El control se impone para asegurar la sujeción del obrar público a reglas y principios de derecho y buena administración, en el que debe de imperar inexcusablemente la perspectiva finalista del bien común (causa fin), a la que debe ajustarse el poder (causa medio). El control es el instrumento impuesto para verificar esa correspondencia entre “medios” y “fines” y un deficiente procedimiento o estructura de contralor, además del riesgo político por las tentaciones que el ejercicio del poder ofrece, coadyuva a que se enseñoree la arbitrariedad y se falseen los valores en desmedro del fin del Estado”.

En tal sentido, podríamos ensayar una descripción de la naturaleza jurídica del control gubernamental² señalando que es una función del poder que esta orientada a verificar el correcto ejercicio del poder, a asegurar la correcta utilización de los bienes y recursos públicos, a mejorar los sistemas administrativos y brindar seguridad respecto de la actuación del aparato del Estado, y del quehacer público en general, dentro del marco jurídico que establece la Constitución y las Leyes.

3. CLASES DE CONTROL GUBERNAMENTAL³

3.1 Control como Actividad y Control como Función Especializada

El control gubernamental puede operar como actividad o como función especializada.

El *control como actividad*, es entendido como parte del proceso administrativo; así como existe una fase de planeación, de organización, de dirección, también existe una fase de control.

Este tipo de control, en el ámbito público o gubernamental, es ejercido por todos y cada uno de los funcionarios y servidores que conforman las distintas entidades públicas.

De otro lado, existen entidades que ejercen el control gubernamental como *función especializada*, cuya denominación varía dependiendo el país⁴, pero que por la naturaleza de las funciones que cumplen, internacionalmente se les reconoce como “*Entidades Fiscalizadoras Superiores*”.

3.2 Control según el ente que lo realiza

De acuerdo al ente que ejecuta el control, éste puede ser *interno* o *externo*.

El *control interno*, es aquel que se ejecuta por la misma entidad, la cual debe prever mecanismos que posibiliten y/o aseguren el debido cumplimiento de sus propias actividades.

El *control externo*, es efectuado por personal o entidades diferentes, ajenas a la entidad evaluada.

3.3 Control por la oportunidad en que se ejecuta

Así el control puede ser *previo* o *ex ante*, *concurrente* y *posterior* o *ex post*.

El *control previo* o *ex ante*, como su nombre lo indica se efectúa antes que una operación o actividad se llegue a concretar.

El *control concurrente*, constituye básicamente una actividad de supervisión que se va desarrollando de manera concomitante al desarrollo de las operaciones o actividades.

El *control posterior* o *ex post*, es el que se efectúa respecto de una operación o actividad que ya ha sido ejecutada.

1 DROMI, José Roberto, “Manual De Derecho Administrativo”, Editorial Astrea, Buenos Aires 1987.

2 LEÓN, Jorge y NECOCHEA, Lillian, “El Sistema Nacional de Control y el Rol de la Contraloría General de la República”, Año 1-Numero 1-Agosto 2007, Gestión Publica, Revista de Actualidad y Análisis Especializado, Lima- Perú.

3 LEÓN, Jorge y NECOCHEA, Lillian, Ob. Cit.

3.4 Control por el objetivo que persigue

El control de acuerdo al objetivo que se plantee alcanzar, puede ser de *prevención* o de *detección*.

El *control preventivo*, tiene por objetivo efectuar verificaciones que permitan identificar posibles riesgos en la entidad, sobre determinadas operaciones o actividades.

El *control de detección*, tiene por objetivo verificar o identificar si se han producido desviaciones respecto de lo propuesto o dispuesto inicialmente con relación a determinadas operaciones o actividades.

4. EL CONTROL PREVENTIVO

4.1 Marco Legal y Definición

El Marco Legal básico del Control Preventivo está dado por las siguientes normas:

- a) Artículo 82° de la Constitución Política del Estado.
- b) Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- c) Resolución de Contraloría General N° 528-2005-CG del 13 de setiembre de 2005, que aprueba la Directiva N° 001-2005-CG/OCI-GSNC “Ejercicio del Control Preventivo por los Órganos de Control Institucional”.
- d) Resolución de Contraloría General N° 194-2006-CG del 06 de julio de 2006, mediante la cual se aprueba el sello que se utilizara en el marco de la Disposición Especifica D.1 de la Directiva N° 001-2005-CG/OCI-GSNC “Ejercicio del Control Preventivo por los Órganos de Control Institucional”.
- e) Resolución de Contraloría General N° 238-2006-CG del 17 de agosto del 2006, mediante la cual se aprueba la modificación de la Directiva N° 001-2005-CG/OCI-GSNC “Ejercicio del Control Preventivo por los Órganos de Control Institucional”.
- f) Resolución de Contraloría General N° 340-2006-CG del 16 de noviembre de 2006, mediante la cual se aprueba los “Procedimientos para la ejecución de la veedurías a los procesos de selección por los órganos del Sistema Nacional de Control” y “La Guía Metodológica para el desarrollo de las veedurías a la ejecución de los contratos del adquisición de bienes, contratación de servicios y ejecución de obras, así como, de los contratos de concesión, a cargo de las entidades del Estado”.

g) Resolución de Contraloría General N° 094-2007-CG del 15 de marzo de 2007, mediante la cual se modifica numeral de la Guía Metodológica sobre veedurías a la ejecución de contratos de adquisición de bienes, de servicios y ejecución de obras o contratos de concesión a cargo de entidades del Estado.

h) Resolución de Contraloría General N° 152-2007-CG del 07 de mayo de 2007, mediante la cual se aprueba la modificación de la Directiva N° 001-2005-CG/OCI-GSNC “Ejercicio del Control Preventivo por los Órganos de Control Institucional”.

i) Directiva N° 02-2007-CG/CA – Directiva para el ejercicio del control preventivo del Sistema Nacional de Control ante una declaración de Estado de Emergencia por catástrofe, aprobada por R.C. N° 272-2007-CG del 21 de agosto de 2007.

En lo que respecta a la definición del Control Preventivo en el acápite V. REFERENCIAS de la Directiva N° 001-2005-CG/OCI-GSNC se establece que se entiende por control preventivo a la actividad no vinculante, dirigida a contribuir al mejoramiento de las entidades en sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno, sin que en ningún caso conlleve interferencia en el control posterior que corresponde.

4.2 Normativa relacionada al Control Preventivo

Citaremos algunas de las numerosas normas relacionadas con el Control Preventivo que se han emitido en los últimos años:

- a) Ley N° 28880- Ley que autoriza crédito suplementario en el presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006 y dicta otras medidas.
- b) Decreto de Urgencia N° 024-2006- Procedimiento Especial para la ejecución de las actividades y proyectos bajo el ámbito de las Ley N° 28880, Ley que autoriza un Crédito Suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006.
- c) Decreto Supremo N° 024-2006-VIVIENDA- Establecen procedimiento especial para los procesos de contrataciones y adquisiciones para la ejecución de proyectos de saneamiento.
- d) Decreto de Urgencia N° 025-2006-Dictan medidas extraordinarias en materia de prevención referente al fenómeno “El Niño”.
- e) Ley N° 29078- Ley que crea el fondo para la reconstrucción integral de las zonas afectadas

por los sismos del 15 de agosto de 2007, denominado FORSUR.

- Decreto de Urgencia N° 026-2007- Dictan medidas para reconstruir la infraestructura pública dañada por el sismo ocurrido el 15 de agosto de 2007.
- Decreto de Urgencia N° 030-2007- Autoriza a Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social para que adquiera de forma directa productos alimenticios perecibles.
- Decreto de Urgencia N° 018-2007- Dictan medidas urgentes a favor de diversos departamentos afectados por desastre de origen natural, heladas y la inminencia del fenómeno de friaje.
- Decreto Supremo N° 052-2007-PCM- Declaran estado de emergencia por bajas temperaturas en los departamentos de Puno, Tacna, Arequipa, Moquegua, Apurímac, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica, Junín y Pasco.
- Ley N° 28912- Ley que establece el proceso de selección abreviado (PSA) para atender el plan de emergencia de desembalse asistencial del Seguro Social de Salud-ESSALUD, por el plazo de 90 días hábiles.

4.3 Innovación de la Ley N° 27785

El Decreto Ley N° 19039 del 16 de noviembre de 1971, que creó el Sistema Nacional de Control, estableció el concepto, ámbito, organización y procesos de Control de la actividad pública nacional.⁵ En el citado Decreto Ley si bien en sus Disposiciones Finales se incluía las definiciones del Control Previo, Control Concurrente y Control Posterior, en su articulado sólo se regulaba el Control Previo (artículos 4° y 5°) y el Control Posterior (Artículos del 6° al 10°). Así reconocía a la Contraloría General de la República la atribución del ejercicio del Control

Posterior Externo⁶, y la atribución de informar previamente sobre las operaciones, finanzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado⁷, inclusive los proyectos de contrato, que en cualquier forma comprometan su crédito o capacidad financiera, se trate de negociarla en el país o en el exterior. A ello le agregaba la función de la Contraloría General de emitir autorización previa al pago de cualquier presupuesto adicional de obra, salvo en los casos de obras realizadas en condiciones de emergencia o fuerza mayor⁸.

En lo que respecta a los alcances de los mencionados tipos de control, en sus Disposiciones Finales establecía como: “Control Previo: Examen de las operaciones propuestas antes de su autorización o que el acto administrativo surta sus efectos, con el propósito de establecer su propiedad, legalidad, veracidad y conformidad con el presupuesto.”, “Control Concurrente: Es el que se aplica conjuntamente a la realización de las operaciones cuya corrección se esta verificando.”, y “Control Posterior: Examen de las operaciones después que han sido llevadas a cabo con fines de evaluar su veracidad, integridad, legalidad, eficacia y eficiencia, señalando las responsabilidades si las hubiera.”

El Decreto Ley N° 26162 – Ley del Sistema Nacional de Control, publicado el 30 de diciembre de 1992, establece que el control que ejerce el Sistema es interno y externo pero siempre selectivo y posterior. Además distingue el Control Interno Previo del Control Interno Posterior, con relación al primero le compete su ejercicio a la propia entidad⁹ y el segundo es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor¹⁰ y por el Órgano de

**«El Control es una
de las fases del Ciclo
Administrativo y como tal
está presente en el ámbito
público como en el privado»**

4 Pueden denominarse Auditorías Generales, Tribunales de Cuentas, Contralorías Generales, etc.

5 Artículo 1° del Decreto Ley N° 19039.

6 Artículo 12° del Decreto Ley N° 19039: “Son funciones de la Contraloría General de la República: a. Ejercer el control Posterior Externo de los actos y procesos de las entidades del Sector Público, así como de la utilización de los fondos públicos por parte de otras entidades, cualquiera sea su naturaleza jurídica.”

7 Artículo 12° del Decreto Ley N° 19039: “Son funciones de la Contraloría General de la República: l. Informar previamente sobre las operaciones, finanzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado, inclusive los proyectos de contrato, que en cualquier forma comprometan su crédito o capacidad financiera, se trate de negociarla en el país o en el exterior. La Ley del Presupuesto del Sector Público Nacional deberá fijar los casos sujetos a esta disposición.”

8 Artículo 25° del Decreto Ley N° 19039: “Ningún presupuesto adicional podrá ser abonado sin previa autorización de la Contraloría General de la República, salvo por obras realizadas en condiciones de emergencia o fuerza mayor.”

9 Artículo 7° de la Ley N° 27785: “El control interno previo es ejercido por la propia entidad en función de los procedimientos establecidos en sus planes de organización, reglamentos, manuales y disposiciones emanadas del titular de la entidad, las que contienen las técnicas de autorización, procesamiento, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección de los bienes y recursos de la entidad.”

10 Artículo 8° de la Ley N° 27785: “El control interno posterior es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor en función de los procedimientos de control emanados por el titular de la misma respecto de los resultados de las operaciones bajo su competencia y por el auditor en función a sus planes y programas anuales. Este control debe evaluar no solo los aspectos administrativos del uso de los recursos sino evaluar la gestión en función de las metas y programas trazados”.

Control Institucional (OCI), en el caso de este último a través de auditorías y exámenes especiales.

En cuanto al Control Externo no lo subdivide en Previo y Posterior, limitándose a señalar que consiste en el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos aplicados por la Contraloría General de la República y/o por los órganos del Sistema que ejercen control gubernamental y las sociedades de auditoría independiente que está designe, y se efectúa mediante auditorías y exámenes especiales¹¹.

No obstante no estar expresamente reconocido en su texto, durante la vigencia del Decreto Ley N° 26162 la Contraloría General de la República ejerció el control previo al pago de presupuestos adicionales de obra pública, en virtud de lo establecido en el artículo 5.9.2 del Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas¹²- RULCOP.

Por tanto ni en el texto del Decreto Ley N° 19039 ni en el del Decreto Ley N° 26162 se reconocía la facultad del Sistema Nacional de Control de ejercer el Control Preventivo.

El Control Preventivo aparece recién con la Ley N° 27785-Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, específicamente en su artículo 8° que textualmente establece: "Se entiende por control externo el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema por encargo o designación de ésta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Se realiza fundamentalmente mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior. En concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia, el control externo podrá ser **preventivo** o simultáneo, cuando se determine taxativamente por la presente Ley o por normativa expresa, sin que en ningún caso conlleve injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la entidad, o interferencia en el control posterior que corresponda. Para su ejercicio, se aplicarán sistemas de control de legalidad, de gestión, financiero, de resultados, de evaluación de control interno u otros que sean útiles en función a las características de la entidad y la materia de control, pudiendo realizarse en forma individual o combinada. Asimismo, podrá llevarse a cabo inspecciones y verificaciones, así como las diligencias, estudios e investigaciones necesarias para fines de control."

El Control Preventivo como se desprende de su denominación está orientado a prevenir que el funcionario y/o servidor público incurra en desviaciones que impidan o limiten la correcta ejecución de determinadas operaciones o actividades, para ello entre otras acciones desarrolla procedimientos que buscan identificar la existencia de riesgos que pudieran afectar la transparencia, la probidad o el cumplimiento de la normativa correspondiente.

Queda claro entonces que por su naturaleza no forma parte esencial del acto, operación u actividad materia de control, y que no compromete o afecta la actuación de la administración de la entidad, ni perjudica el control posterior; además que debe ejercerse siempre presumiendo licitud y corrección de parte de los funcionarios y/o servidores públicos.

En mi opinión, resulta válido establecer un paralelo entre el Control Preventivo y la Medicina Preventiva, por cuanto en ambos casos lo que se busca es evitar las desviaciones o enfermedades, y lograr que el paciente o entidad pública desarrolle sus funciones normalmente, en un marco de transparencia, probidad y legalidad, teniendo como ventaja la oportunidad en que se ejerce, lo que permite que la entidad de considerarlo conveniente adopte acciones inmediatas sobre la actividad u operación por iniciarse o en marcha. El Control Preventivo tiene como ventaja que trabaja en tiempo real, y por ello actúa cuando el paciente aun esta con vida, y por tanto se asemeja a un diagnóstico preventivo, a diferencia del Control Posterior que por su desfase con las operaciones materia de revisión se asemeja más a una autopsia y en algunos casos a una verdadera exhumación dado el tiempo transcurrido. Otras ventajas son que la presencia del Veedor constituye un factor disuasivo de los actos de corrupción y que no requiere la identificación de responsables o culpables.

El Control Preventivo tiene como desventajas que requiere personal altamente calificado para que realmente sea efectivo, exige receptividad de parte del Titular de la Entidad, además de involucrar en algunos casos significativos recursos económicos para su desarrollo (por ejemplo en el caso de una Veeduría a una obra compleja).

El Control Preventivo se ejerce de oficio, por mandato legal (por ejemplo a través de Leyes o Decretos de Urgencia), por disposición de la Contraloría General (que puede ser específica o de carácter general como la Directiva N° 001-2005-CG/OCI-

11 Artículo 11° de la Ley N° 27785: "El control externo consiste en el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos aplicados por la Contraloría General de la República y/o por los órganos del Sistema que ejercen control gubernamental y las sociedades de auditoría independiente que esta designe y se contrate para evaluar la gestión, la captación y el uso de los recursos públicos por ellas. Se efectúa mediante auditorías y exámenes especiales".

12 Artículo 5.9.2 del RULCOP: "Las obras complementarias cuyos montos exceden del diez por ciento (10%) del monto total del Contrato Principal reajustado, requerirán para su ejecución de la aprobación y autorización previa de la máxima autoridad de la Entidad Contratante y, para su pago, la de la Contraloría General de la República".

GSNC) o por requerimiento escrito del Titular de la entidad o quien haga sus veces.

Pero, ¿quienes pueden ejercer el Control Preventivo? El artículo 8° de la Ley N° 27785 reconoce expresamente esta facultad a la Contraloría General, pero también establece que puede ser ejercido por otro órgano del Sistema Nacional de Control por encargo o designación, ello explica que a través de la Directiva N° 001-2005-CG/OCI-GSNC la Contraloría General haya encargado el ejercicio del control preventivo a los Órganos de Control Institucional.

¿Y cuándo es factible el ejercicio del Control Preventivo? El Control Preventivo puede ejecutarse antes o durante la realización de las correspondientes actividades u operaciones a cargo de la administración, y para su adecuado cumplimiento son de aplicación los principios que regulan el control gubernamental¹³. Por tanto, no resulta procedente la ejecución del control preventivo cuando las actividades u operaciones han culminado, casos en los cuales es factible el ejercicio del control posterior, por ejemplo en el caso de un contrato de obra que ya fue liquidado, no resultaría aplicable el ejercicio del control preventivo, sino que sería pertinente la aplicación del control posterior.

En lo que respecta a la diferencia entre el Control Preventivo y el Control Previo, en mi opinión está reside fundamentalmente en que el Control Previo tiene un carácter “vinculante”, es decir sus resultados obligan a la entidad, como es el caso de la autorización previa a la ejecución y pago de los presupuestos adicionales de obra pública¹⁴ y de las mayores prestaciones de supervisión en los casos distintos a los adicionales de obra, así como en el caso de la opinión previa vinculante sobre las exoneraciones con carácter de secreto militar o de orden interno¹⁵. Mientras que el Control Preventivo tiene un carácter “no vinculante”, esto es, que no interfiere con los actos de gestión de la entidad bajo ninguna forma o modalidad, no tiene connotación mandatoria, ni restringe y/o subordina la decisión de la administración, no constituyendo además un prejuzgamiento ni un adelanto de opinión, no afectando por tanto la función de control posterior que corresponde efectuar al Sistema.

Existe también diferencia entre estas clases de Control Gubernamental en cuanto a su alcance por cuanto el Control Previo se efectúa siempre antes de la ejecución de la actividad u operación, mientras que el Control Preventivo permite realizar el control antes y durante la ejecución de la actividad u operación, es decir, permite un acompañamiento de la gestión que no resulta viable en el marco del control previo.

En cuanto a la diferencia entre el Control Preventivo con el Control Posterior, la misma no se limita a la oportunidad por cuanto el primero permite realizar el control antes y durante la ejecución de la actividad u operación, y el segundo se realiza después que la actividad u operación ha culminado, sino que a diferencia del Control Posterior que conlleva siempre- por mandato de la Ley N° 27785- identificación de responsabilidades, el Control Preventivo no exige la identificación de responsabilidades, por cuanto justamente su propósito es evitar que las desviaciones y sus consiguientes efectos negativos se concreten.

4.4 Revisando la Declaración de Lima y la legislación de otras Entidades Fiscalizadoras Superiores

La Declaración de Lima es un documento emitido por los delegados del IX Congreso de la INTOSAI (organización de nivel mundial que agrupa a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los distintos países) reunido en Lima, que fue aprobado por aclamación, en el que se establecieron las líneas básicas de la fiscalización, que debido a su importancia y vigencia puede considerarse como la Carta Magna del control de la Administración Pública.

La Declaración de Lima señala en su artículo primero como finalidad del control: “La institución de control es immanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones a los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad, y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse

13 Numeral 2) del literal A del acápite VII. Disposiciones Específicas de la Directiva N° 001-2005-CG/OCI-GSNC: “El control preventivo se ejerce de oficio, por disposición de la Contraloría General o por requerimiento escrito del Titular de la entidad o quien haga sus veces; ejecutándose antes o durante la realización de las correspondientes actividades u operaciones a cargo de la administración. Para su adecuado cumplimiento son de aplicación los principios que regulan el control gubernamental”.

14 Artículo 22° de la Ley N° 27785: “Son atribuciones de la Contraloría General las siguientes: ...k) Otorgar la autorización previa a la ejecución y pago de los presupuestos adicionales de obra pública, y de las mayores prestaciones de supervisión en los casos distintos de los adicionales de obras, cuyos montos excedan a los previstos en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y su Reglamento respectivamente, cualquiera sea la fuente de financiamiento.”

15 Artículo 22° de la Ley N° 27785: “Son atribuciones de la Contraloría General las siguientes: ...j) Emitir opinión previa vinculante sobre adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios u obras, que conforme a ley tengan carácter de secreto militar o de orden interno exonerados de Licitación Pública, Concurso Público o Adjudicación Directa”.

la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.”

De la anterior definición debemos resaltar la idea del control gubernamental no como un fin sino como un medio, y que debe señalar oportunamente las “desviaciones normativas” y las “infracciones” específicas, permitiendo de esta manera adoptar “medidas correctivas” en cada caso, identificar las responsabilidades que correspondan, resarcir al Estado exigiendo las indemnizaciones pertinentes, así como dictar “medidas preventivas” a fin de evitar que se incurra nuevamente en las mismas infracciones.

Asimismo, la Declaración de Lima no reconoce aún la existencia del Control Preventivo, clasificando al Control en: a) Control previo y posterior, b) Control interno y externo y c) Control formal y control de las realizaciones.

Entiende como “Control previo” a aquel que se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas, de lo contrario lo conceptúa como “Control posterior”. Adviértase que tampoco concibe la existencia de un “Control simultáneo o concurrente” como si lo hace la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República actualmente vigente (artículo 8° de la Ley N° 27785).

Agrega además que: “La situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinan si una Entidad Fiscalizadora Superior ejerce un control previo. El control posterior es una función inalienable de cada Entidad Fiscalizadora Superior, **independientemente de un control previo ejercido**”. De esta manera se reconoce que el ejercicio del control previo por parte de una Entidad Fiscalizadora Superior con respecto a un proceso u operación determinada no enerva ni limita en modo alguno el ejercicio del control posterior sobre ese mismo proceso u operación.

En lo que respecta al control interno y externo, precisa que los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones, mientras que los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada, siendo las Entidades Fiscalizadoras Superiores órganos de control externo, a las que les incumbe controlar la eficacia de los órganos de control interno.

En cuanto al control formal, precisa que este corresponde al control tradicional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de verificar la legalidad y regularidad de las operaciones. Mientras que el control de realizaciones es el que está orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economía y eficiencia de las operaciones estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y sistemas administrativos.

Al respecto debe indicarse que ambas formas de control están contempladas en la Ley N° 27785, denominándose actualmente al control de las realizaciones como “control de gestión”.

Asimismo, la Declaración de Lima reconoce que los objetivos de control tales como la legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones tienen básicamente la misma importancia, no obstante lo cual la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de determinar, en cada caso concreto, a cual de estos aspectos debe darse prioridad en el control que ejecuta.

Por tanto reconoce que en la gestión pública tan importante como lograr los resultados previstos es el como se alcanzan estos logros, es decir, definitivamente es importante alcanzar los fines pero también debemos tener en cuenta los medios que ha utilizado el funcionario público para ello. En consecuencia, jamás será aceptable la aplicación de la idea maquiavélica de que el fin justifica los medios, y que por tanto resultan aceptables las transgresiones al ordenamiento jurídico administrativo en la medida que se logren los objetivos finales. Y ello tiene su explicación en el hecho que el ordenamiento jurídico administrativo debe ser construido sobre la base de ciertos principios fundamentales, y por tanto el funcionario o servidor público debe ser respetuoso de los mismos durante la integridad de su actuación funcional.

En lo que respecta a la presencia del Control Preventivo en la legislación de otros países, de la revisión a las principales normas de la materia de Chile, Colombia, Argentina, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Ecuador, Bolivia, España y México, se aprecia que la mayoría de los países reconocen la clasificación de Control Interno y Control Externo, así como la de Control Previo, Control Simultáneo y Control Posterior, pero sólo en los casos de Nicaragua¹⁶ y de Colombia¹⁷ hemos encontrado una referencia expresa al Control Preventivo.

16 Artículo 155° de la Constitución Política de Nicaragua de Agosto del 2003: “Corresponde a la Contraloría General de la República: 1. Establecer el sistema de control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales”. Fuente: Página Web “www.asamblea.gob.ni”.

17 Artículo 5° del Decreto Numero 267 de 2000 (febrero 22), numeral 7: “Funciones. Para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en el desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, le corresponde a la Contraloría General de la República: ... 7. Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prevenir graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados”. Fuente: Página Web “www.contraloriagen.gov.co”.

5. MODALIDADES EN QUE SE PUEDE EJERCER EL CONTROL PREVENTIVO

Según establece el numeral 1 literal A del acápite VII de la Directiva N° 001-2005-CG/OCI-GSNC, el control preventivo se ejerce bajo las modalidades siguientes:

- a) Veedurías.
- b) Absolución de Consultas.
- c) Orientación de oficio.
- d) Promoción de cumplimiento de la Agenda de Compromiso de la entidad.
- e) Promoción del Control Interno.
- f) Promoción de Programas de capacitación.
- g) Agenda de Compromisos del OCI.

6. LAS VEEDURÍAS

Constituye una modalidad del control preventivo que consiste en la observación del desarrollo de los procesos o actos materia de veeduría, con la finalidad de alertar al titular de la entidad de la existencia de riesgos que pudieran afectar la transparencia, la probidad o el cumplimiento de la normativa correspondiente.

La figura del veedor tiene como antecedente al rol de observador que le correspondía a los Órganos de Auditoría Interna en los Actos Públicos de Otorgamiento de la Buena Pro en los Procesos de Adquisiciones y Contrataciones, regulado en la Directiva N° 06-2001-CG – “Participación y Suministro de Información de los Órganos de Auditoría Interna en los Actos Públicos de Otorgamiento de la Buena Pro en los Procesos de Adquisiciones y Contrataciones”, aprobada mediante Resolución de Sub Contralor N° 021-2001-CG de 11.Abril.2001, que fuera derogada por la Directiva N° 001-2005-

«El veedor accederá a la documentación que contenga la propuesta de los postores y otros documentos propios del proceso de selección o exoneración, sin que ello implique interferencia en la autonomía de las decisiones del comité especial»

CG/OCI-GSNC – “Ejercicio del Control Preventivo por los Órganos de Control Institucional”.

Cabe señalar que el rol del veedor es un rol más amplio y proactivo que el que cumplía el observador, puesto que este último se limitaba a observar el desarrollo del proceso (aún cuando también se le denominaba “representante veedor”, en estricto era un “observador”) y a remitir a la Contraloría General la información básica del proceso de selección, mientras que el veedor además de remitir la citada información emite un juicio de valor respecto del desarrollo del proceso de selección o de ejecución contractual, dependiendo de la veeduría de que se trate, detectando de ser el caso la existencia de riesgos y alertando de los mismos a los Titulares de las Entidades, a fin que estos adopten las acciones que consideren convenientes.

6.1 Los procesos o actos susceptibles de ser objeto de Veedurías

Según establece el numeral 3 del literal D.1. del acápite VII de la Directiva N° 001-2005-CG/OCI-GSNC los procesos o actos que pueden ser objeto de veedurías son los siguientes:

- a) Los procesos de selección para la adquisición de bienes, contratación de servicios, consultoría y ejecución de obras; incluyendo los que se sujetan a las modalidades de subasta inversa y convenio marco de precios, así como los que se rigen por regímenes especiales.
- b) La toma de inventarios físicos de activos.
- c) Remate de activos
- d) Baja de activos.
- e) Los actos de recepción de obras y bienes donados.
- f) Los actos de transferencia de activos a otras entidades públicas o privadas.
- g) Los actos de incineración de documentos, valores ú otros.
- h) Las transferencias de cargos de autoridades elegidas por voto popular.
- i) Actos de la entidad en los que a criterio del Jefe del OCI considere necesaria su participación, como es el caso de reuniones de órganos colegiados, entre otros.
- j) Los que disponga la Contraloría General de la República.(*)

(*) Literal sustituido por el Artículo Primero de la Resolución de Contraloría N° 238-2006-CG,

publicada el 18 agosto 2006, cuyo texto es el siguiente:

“j) La ejecución de los contratos de adquisición de bienes, servicios y obras; así como la ejecución de los contratos de concesión.”

“k) Otros que disponga la Contraloría General de la República.” (*)

(*) Literal incorporado por el Artículo Segundo de la Resolución de Contraloría N° 238-2006-CG, publicada el 18 agosto 2006.

6.2 Obligaciones que se derivan de la ejecución de una Veeduría a los Procesos de Selección y a la Ejecución Contractual

6.2.1 De una Veeduría a un Proceso de Selección

Como consecuencia del desarrollo de una veeduría se establecen obligaciones tanto para el Comité Especial o Comité de Adjudicación, u órgano encargado, según sea el caso, responsable de la conducción del proceso hasta el otorgamiento de la buena pro y que ésta quede firme, así como para el Veedor representante del Sistema Nacional de Control.

Obligaciones del Comité Especial u órgano encargado:

Informar oportunamente al órgano del Sistema Nacional de Control competente (el OCI o la unidad orgánica de línea de la CGR para los casos en que la entidad no cuenta con OCI) del calendario del proceso de selección y de cualquier modificación al mismo.

Proporcionar al Veedor la información que este requiera para el mejor desarrollo de la veeduría tal como el expediente de contratación y otra documentación que fuera pertinente.

Permitir al Veedor su participación en los actos públicos y privados del proceso de selección.

Facilitar al Veedor el acceso a la documentación que contenga las propuestas de los postores y otros documentos propios del proceso de selección.

Culminado el acto de otorgamiento de la buena pro, el Comité Especial u órgano encargado debe proporcionar al Veedor en forma inmediata la información necesaria para la elaboración del Informe.

Obligaciones del Veedor representante del Sistema Nacional de Control:

El OCI deberá acreditar por escrito ante el Comité Especial u órgano encargado al representante de

dicho órgano de control que actuará como Veedor en este proceso de selección. En el caso de las Entidades que no cuentan con OCI, la Unidad Orgánica de Línea de la CGR competente deberá acreditar por escrito ante el Titular de la Entidad al Veedor.

El Veedor (representante del OCI o de la Unidad Orgánica de Línea de la CGR, según corresponda) deberá sujetar su actuación como Veedor a las funciones y atribuciones previstas en la Directiva N° 001-2005-CG/OCI-GSNC, así como a los procedimientos aprobados por la Resolución de Contraloría General N° 340-2006-CG, modificada por la Resolución de Contraloría General N° 094-2007-CG.

El Veedor deberá suscribir el acta o documento resultante que en su caso se formule del proceso de selección en que haya participado.

Al término de su labor el Veedor emitirá un informe sobre su participación y el desarrollo del acto materia de Veeduría. De revelarse en éste algún aspecto que deba ser de conocimiento de la entidad, el OCI o la Unidad Orgánica de Línea informará en forma escrita, con la celeridad del caso, al Titular de la entidad o quien haga sus veces.

Remitir para los fines de su competencia al Organismo Superior de las Contrataciones del Estado-OSCE las presuntas infracciones contra la normatividad legal en el desarrollo de los procesos cometidas por los postores, cautelando que no se afecte el principio de reserva del control gubernamental.

6.2.2 De una Veeduría a la ejecución contractual

Obligaciones derivadas de una Veeduría a la Ejecución Contractual:

Obligaciones de la Entidad:

- a) La Entidad deberá remitir oportunamente el expediente técnico, el contrato (y sus modificaciones), así como los documentos técnicos solicitados por el jefe del equipo técnico para la formulación del Programa de Actividades en el caso de ejecución de contratos de obra; así como la información pertinente en el caso de contratos de adquisición de bienes o servicios.
- b) Brindar las facilidades al equipo técnico para la visita de inspección física de la obra, permitiendo la realización de tomas fotográficas y fílmicas necesarias, así como proporcionarle la información financiera de la obra.
- c) En general, la Entidad deberá proporcionar en forma oportuna la información y/o documentación requerida por el equipo técnico durante

la ejecución de la veeduría, así como brindar las facilidades del caso para el desarrollo de las mismas.

Obligaciones del Veedor representante del Sistema Nacional de Control:

- a) El OCI o la unidad orgánica de línea de la Contraloría General de la República, según corresponda, deberá acreditar por escrito al veedor o equipo técnico que ejecutará la veeduría ante el Titular de la Entidad.
- b) El equipo técnico responsable de la Veeduría deberá sujetar su actuación a las funciones y atribuciones previstas en la "Guía Metodológica para el desarrollo de las veedurías a la ejecución de los contratos de adquisición de bienes, contratación de servicios y ejecución de obras, así como, de los contratos de concesión a cargo de las entidades del Estado", aprobada por la Resolución de Contraloría General N° 340-2006-CG y modificada por la R.C. 094-2007-CG.
- c) En caso de veedurías a la ejecución de contratos de obra, así como en las veedurías a la ejecución de contratos de adquisición de bienes o servicios (incluyendo consultorías) el veedor deberá elaborar y remitir oportunamente los informes parciales y final al Jefe del OCI o a la unidad orgánica de línea de la Contraloría General de la República, según corresponda, alertando las situaciones de riesgo o aspectos relevantes que haya identificado, a efectos de que éstas sean comunicadas al Titular de la Entidad. Asimismo la unidad orgánica de la CGR u OCI, según corresponda, debe remitir los Cuadros Resumen de Resultados de los informes parciales y final a la Gerencia de Contrataciones y Adquisiciones de la Contraloría General.

7. LAS VEEDURÍAS A LOS PROCESOS DE SELECCIÓN

Conforme a lo previsto en el literal a) del numeral 3 del acápite VII.D1, el OCI en el marco del control preventivo participará a través de un representante en calidad de veedor en los procesos de selección para la adquisición de bienes, contratación de servicios, consultoría y ejecución de obras; incluyendo los que se sujetan a las modalidades especiales de selección: subasta inversa y convenio marco; así como los que se rigen por los regímenes especiales. El titular de la entidad tiene la obligación de informar de manera oportuna del inicio de los procesos y exoneraciones, disponiendo a su vez el otorgamiento de las facilidades del caso.

La participación del representante del OCI en calidad de veedor resulta obligatoria en los actos públicos de presentación y evaluación de propuestas, y otorgamiento de la buena pro de las Licitaciones Públicas, Concursos Públicos y Adjudicaciones Directas Públicas, en general en los procesos de convocatoria abierta; así como también en el caso de las exoneraciones a los procesos de selección al momento de la adjudicación del contrato en la medida que se haya cumplido con lo requerido en las Bases. La no asistencia del veedor a los mencionados actos o la no suscripción del acta correspondiente por este último no vicia el proceso.

Cabe agregar que si bien la presencia del Veedor está prevista en los actos públicos, ello no obsta para que en aquellos casos en que la evaluación se realice en acto privado el veedor este presente; así como que la veeduría al proceso de selección comprende desde que éste es acreditado para el acto público de presentación y evaluación de propuestas, y otorgamiento de la buena pro hasta la culminación del mencionado proceso, lo que no limita al Veedor para que, de considerarlo conveniente, revise los actos preparatorios del proceso de selección o de la exoneración materia de control preventivo.

De otro lado, conviene señalar que la participación del veedor resulta facultad del Jefe del OCI en los casos de las Adjudicaciones Directas Selectivas y de Menor Cuantía. Asimismo, dicha participación será facultativa en los actos privados de otorgamiento de la buena pro en caso de aplicación de los dos últimos criterios de desempate recogidos en el artículo 73° del Reglamento de la Ley de Contrataciones, y obligatoria en los casos de los procesos de Menor Cuantía realizados por las empresas del Estado para la contratación de insumos utilizados en sus procesos productivos¹⁸.

El representante del OCI o de la unidad orgánica de línea CGR, como consecuencia de su participación en calidad de veedor suscribirá el acta o documento resultante que se formule del proceso, lo que no significará en ningún caso dar conformidad al proceso materia de veeduría.

Al finalizar su labor emitirá un informe sobre su participación y el desarrollo del acto, y de revelarse en éste, algún aspecto que deba ser de conocimiento de la entidad, el OCI o la unidad orgánica de línea CGR, según corresponda, remitirá el citado Informe al Titular de la Entidad o quien haga sus veces. En caso de no ameritarse su comunicación al Titular de la Entidad dicho Informe se incorpora al archivo del OCI o de la unidad orgánica de línea CGR.

18 Octava Disposición Complementaria Final de la Ley de Contrataciones aprobada por Decreto Legislativo N° 1017, quinto párrafo: "... Los órganos de control interno institucional participan como veedores en el proceso de adjudicación de menor cuantía, conforme a la normativa del Sistema Nacional de Control".

Asimismo, remitirá al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado- OSCE (ex CON-SUCODE), las presuntas infracciones contra el marco legal en el desarrollo de los procesos de selección cometidos por los postores, cautelando que no se afecte el principio de reserva del control gubernamental.

En caso la entidad no cuente con OCI, la Contraloría General podrá a través de la unidad orgánica de línea correspondiente, designar al representante del Sistema Nacional de Control quien ejercerá las funciones de veedor. De manera excepcional, la Contraloría General podrá también designar a dicho representante a pesar de que la entidad sujeta a control cuente con un OCI, debiendo para tal efecto comunicarle oportunamente que se inhiba de participar en el proceso de selección.

El veedor accederá a la documentación que contenga la propuesta de los postores y otros documentos propios del proceso de selección o exoneración, sin que ello implique interferencia en la autonomía de las decisiones del comité especial, ni en los procesos de gerencia y/o gestión de la administración de la entidad.

Culminado el acto de otorgamiento de la buena, el comité especial deberá proporcionar al veedor de forma inmediata la información necesaria para la formulación de su informe. Dicho informe deberá ser elevado por el veedor al OCI o a la unidad orgánica de línea CGR, según corresponda, adjuntando el Cuadro Resumen de Evaluación de Propuestas (CREP) y el Cuadro de Conformación de Comité Especial (CCCE); posteriormente, dentro de los 5 días hábiles siguientes al otorgamiento de la buena pro o a la declaración de cancelado o nulo total o parcialmente el proceso de selección, se remitirá dichos cuadros en archivo magnético a la Contraloría General.

El veedor designado por el Organismo Superior de Control remitirá a éste tanto el informe como los cuadros antes indicados.

8. Las Veedurías a la Ejecución Contractual

Conforme al literal j) del numeral 3 del acápite VII, D.1 de la Directiva N° 001-2005-CG/OCI-GSNC "Ejercicio del control preventivo por los Órganos de Control Institucional", están sujetos a veedurías la ejecución de los contratos de adquisición de bienes, servicios y obras; así como la ejecución de los contratos de concesión. Estas veedurías se realizarán en los casos que la Contraloría General determine, pudiendo ejecutarlas directamente, a través de los OCI o en forma conjunta, debiendo acreditarse para tal efecto al representante o equipo técnico. Asimismo, será la Contraloría a través de sus unidades orgánicas de línea la que determinará su realización y definirá el desarrollo de las

veedurías, considerando las etapas y naturaleza de la ejecución de los contratos.

En el ejercicio de las veedurías se revisará la documentación generada, y de ser el caso se efectuará visitas de campo; así también, se remitirá a la Contraloría General un reporte escrito sobre su participación, en el caso que en éste se revelase algún aspecto que deba ser de conocimiento de la entidad, se deberá comunicar al Titular de la misma o a quien haga sus veces.

Los criterios para la identificación de los contratos que deben ser sujetos a veeduría son: Materialidad, según el importe total del contrato; naturaleza del objeto contractual; y el nivel de riesgo de la operación.

El esquema de trabajo al que deberá ceñirse toda veeduría a la ejecución contractual es el siguiente: a) identificación del contrato sujeto de veeduría, b) definición de la unidad orgánica responsable de efectuar la veeduría, c) conformación del equipo técnico, d) programa de actividades del equipo técnico, e) acreditación del equipo técnico, f) ejecución de la veeduría y g) emisión de informes.

En los contratos de ejecución de obra el veedor debe estar constituido por un equipo técnico de veeduría que estará conformado por profesionales con cualidades y competencias acorde con el tipo, naturaleza y complejidad de la obra; una vez determinada la necesidad de realizar la veeduría por parte de la unidad orgánica, ésta designará al Jefe del equipo técnico quien formulará el Programa de Actividades, cuya estructura será la siguiente: a) Origen, b) Objetivo, c) Base Legal, d) Equipo de Trabajo, e) Procedimientos por Etapas, f) Cronograma de Actividades con indicación de los miembros a cargo del desarrollo de cada una de ellas.

Asimismo el Jefe de Equipo deberá requerir a la entidad el expediente técnico, el contrato y otros documentos; así como también considerar como fuente de información al Sistema Electrónico de Contrataciones y Adquisiciones del Estado- SEACE y del Sistema Integrado de Administración Financiera- SIAF para la formulación de dicho Programa de Actividades que, entre otros, contendrá las etapas de la ejecución contractual de la obra en las que debe estar presente el veedor y que serán aquellas que por su importancia y riesgos inherentes constituyen eventos críticos. El veedor o equipo técnico desarrollará sus actividades de acuerdo a la naturaleza de cada una de las etapas, y deberá ser asistido por el profesional especialista y/o aquellos que sean necesarios

En las veedurías a la ejecución de los contratos de adquisición de bienes, servicios y de la ejecución de obras, así como de los contratos de concesión, el veedor o equipo técnico emitirá un Informe Parcial

de la veeduría en cada etapa de la ejecución en que haya estado presente; así como un Informe Final a los cinco días de la recepción de las obras, bienes o conformidad del servicio materia del contrato, este último informe servirá como antecedente para el ejercicio del control posterior por cualquiera de los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control. De ambos informes se emite su Cuadro Resumen de Resultados respectivo, el mismo que debe remitirse a la Gerencia de Contrataciones y Adquisiciones de la Contraloría General de la República al día siguiente de su recepción, para efectos de su consolidación, sin perjuicio de atenderse los requerimientos específicos, relacionados con las veedurías, que la citada Gerencia considere pertinentes.

En caso de la ejecución del contrato de adquisición de bienes, las veedurías se efectuarán preferentemente en la etapa de su ingreso a la Entidad (recepción), observando que las características técnicas, calidad, cantidad y plazos de entrega del bien guarden relación con las condiciones previstas en el contrato. Si de acuerdo a la naturaleza de los bienes a adquirirse implique una etapa de fabricación o producción para atender a la entidad contratante, estas etapas serán sujetas a veeduría.

La veeduría para el caso de la ejecución de un contrato de servicios, se efectuará preferentemente

en la etapa de su cumplimiento, verificando la satisfacción de la necesidad dentro del plazo previsto.

En las veedurías a la ejecución de los contratos de concesión, serán de aplicación los procedimientos antes expuestos, según la naturaleza de cada contrato.

En cuanto a la estructura de los informes parcial y final, esta deberá contener la información siguiente: a) origen de la veeduría, b) reporte general del objeto contractual, c) estado situacional de la obra (verificación de aplicación de recomendaciones realizadas en visita anterior, de ser el caso), d) aspectos relevantes detectados en la visita de inspección, e) recomendaciones y f) anexar reportes correspondientes.

Finalmente, es necesario tomar conciencia que el Control Preventivo técnicamente aplicado puede ser una herramienta muy útil para mejorar los sistemas administrativos, de gestión y control interno de las entidades públicas, pero para que ello se materialice se requiere la buena voluntad de todos los actores involucrados, entendiendo que toda acción humana es perfectible, que todos podemos y debemos contribuir a un mejor funcionamiento de la administración pública y que para hacerlo de una manera eficaz y eficiente es necesario una capacitación permanente. CA