

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TRUJILLO**  
**BENEDICTO XVI**

**SEGUNDA ESPECIALIDAD EN GESTIÓN PÚBLICA**  
**Y GOBERNABILIDAD**



**EL CONTROL CONCURRENTE DURANTE EL ESTADO DE**  
**EMERGENCIA EN LOS GOBIERNOS LOCALES**

Trabajo Académico para Obtener El Título Profesional de Segunda  
Especialidad de Gestión Pública y Gobernabilidad

**AUTOR:**

William Alexander Carrión López

**ASESOR:**

Mg. Víctor Manuel Jiménez Ubillús

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN**

Gestión Pública y Desarrollo Regional y Local

**TRUJILLO - PERÚ**

**2021**

## **PÁGINA DE AUTORIDADES UNIVERSITARIAS**

**Monseñor Dr. Héctor Miguel Cabrejos Vidarte, OFM**

Fundador y Gran Canciller de la UCT Benedicto XVI

**RP Dr. Jhon Joseph Lydon Mc Hugh, OSA**

Rector

**Dra. Silva Ana Valverde Zavaleta**

Vicerrectora Académica

**Dr. Francisco Espinoza Polo**

Vicerrector de Investigación (e)

**RP Dr. Alejandro Augusto Preciado Muñoz**

Director de la Escuela de Posgrado

**Mg. José Andrés Cruzado Albarrán**

Secretario General

**Ph.D. Carlos Alfredo Cerna Muñoz**

Director del Instituto de Investigación

Decano de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas

## PÁGINA DEL CONFORMIDAD DEL ASESOR

### CONFORMIDAD DEL ASESOR

Señor Decano de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas:

Yo, Víctor Manuel Jiménez Ubillús, con DNI N° 18208490, como asesor del trabajo Académico titulado “El control concurrente durante el estado de emergencia en los gobiernos locales”, desarrollado por William Alexander Carrión López, egresado del Programa de Segunda Especialidad en Gestión Pública y Gobernabilidad; considero que dicho trabajo reúne las condiciones tanto técnicas como científicas, las cuales están alineadas a las normas establecidas en el reglamento de titulación de la Universidad Católica de Trujillo Benedicto XVI y en la normativa para la presentación de trabajos de titulación de la Facultad Ciencias Administrativas y Económicas. Por tanto, autorizo la presentación del mismo ante el organismo pertinente para que sea sometido a evaluación por el jurado designado por la mencionada facultad.

Trujillo, Setiembre del 2021.



---

Víctor Manuel Jiménez Ubillús  
DNI N° 18208490

## DEDICATORIA

*El presente trabajo está dedicado a mi madre,  
quien me inculcó que la educación es la fuente del desarrollo;  
asimismo, a mi esposa Vanesa y a mis hijos William y Luciana,  
con quienes comparto cada momento de mi vida,  
y supieron comprender y perdonar  
mis ausencias por el tiempo empleado en los estudios.*

William

## **AGRADECIMIENTO**

*Agradezco de manera muy especial  
a la Universidad Católica de Trujillo  
por ofrecer programas de alcance masivo,  
permitiendo democratizar la educación;  
pues de otra manera, no sería posible  
alcanzar el desarrollo profesional que muchos anhelamos.  
Así también, mi reconocimiento a la  
Contraloría General de la República  
por brindarme todo el apoyo y facilidades para el  
desarrollo del presente trabajo académico.*

**William**

## DECLARATORIA DE AUTENTICIDAD

Yo, William Alexander Carrión López con DNI 40931792, egresado del Programa de Segunda Especialidad en Gestión Pública y Gobernabilidad de la Universidad Católica de Trujillo - Benedicto XVI, doy fe que he seguido rigurosamente los procedimientos académicos y administrativos emanados por la Universidad para la elaboración y sustentación del Trabajo Académico titulado: “El Control Concurrente durante el estado de emergencia en los gobiernos locales”, el cual consta de un total de 33 páginas.

Dejo constancia de la originalidad y autenticidad de la mencionada investigación y declaro bajo juramento en razón a los requerimientos éticos, que el contenido de dicho documento, corresponde a mi autoría respecto a redacción, organización, metodología y diagramación. Asimismo, garantizo que los fundamentos teóricos están respaldados por el referencial bibliográfico, asumiendo un mínimo porcentaje de omisión involuntaria respecto al tratamiento de cita de autores, lo cual es de mi entera responsabilidad.

Se declara también que el porcentaje de similitud o coincidencia es de 14 %, el cual es aceptado por la Universidad Católica de Trujillo.



---

William Alexander Carrión López  
DNI 40931792

## ÍNDICE

Página de autoridades universitarias	ii
Página de conformidad del asesor	iii
Dedicatoria	iv
Agradecimiento	v
Declaratoria de autenticidad	vi
Índice	vii
Resumen	viii
Abstract	ix
<b>I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</b>	
1.1 Realidad problemática y formulación del problema	1
1.2 Formulación de objetivos	3
1.2.1 Objetivo general	3
1.2.2 Objetivos específicos	3
1.3 Justificación de la investigación	3
<b>II. MARCO TEÓRICO</b>	
2.1 Antecedentes de la investigación	6
2.2 Referencial teórico	8
<b>III. MÉTODOS</b>	20
<b>IV. CONCLUSIONES TEÓRICAS</b>	21
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	22

## **RESUMEN**

El presente trabajo de académico titulado: “El Control Concurrente durante el estado de emergencia en los gobiernos locales”, tiene como objetivo general caracterizar el control concurrente durante el estado de emergencia en los gobiernos locales, dada la importancia de esta modalidad de control aplicado por la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Institucional en el contexto de la emergencia sanitaria provocado por la Covid - 19.

Para el desarrollo del presente trabajo se utilizó el método de investigación bibliográfica, basada en la búsqueda, recopilación, organización, valoración, crítica e información de datos bibliográficos, con el propósito de obtener un conocimiento sistematizado; información obtenida, principalmente, de publicaciones de la Contraloría General de la República y, complementada, con diversos artículos relacionados con los servicios que desarrolla el máximo ente fiscalizador.

Asimismo, se aborda los aspectos generales de la normativa del Sistema Nacional de Control, la participación de la Contraloría General de la República en su rol fiscalizador de los recursos transferidos por el gobierno y, con mayor detalle, los aspectos normativos y conceptuales del Control Concurrente, contextualizado en las operaciones y actividades desarrolladas por los municipios durante el estado de emergencia.

Como principal conclusión podemos afirmar que el Control Concurrente es un modelo de control preventivo, caracterizado por su celeridad y oportunidad en su aplicación, que se constituye en una herramienta de gestión para el funcionario y servidor público de los gobiernos locales durante el estado de emergencia, que previene, mitiga o elimina diversas situaciones adversas a fin de evitar su materialización en actos de corrupción e inconducta funcional.

### **PALABRAS CLAVE:**

Control Concurrente, Estado de Emergencia, Covid - 19.

## **ABSTRACT**

This academic work entitled: "Concurrent Control during the state of emergency in local governments", has the general objective of characterizing the concurrent control during the state of emergency in local governments, given the importance of this control service applied by the Office of the Comptroller General of the Republic and the Institutional Control Offices in the context of the health emergency caused by Covid - 19.

For the development of this work, the bibliographic research method was used, based on the search, compilation, organization, evaluation, criticism and information of bibliographic data, with the purpose of obtaining a systematized knowledge; information obtained, mainly, from publications of the Comptroller General of the Republic and, complemented, with various articles related to the services developed by the highest inspection body.

It also addresses the general aspects of the regulations of the National Control System, the participation of the Office of the Comptroller General of the Republic in its oversight role of the resources transferred by the government and, in greater detail, the normative and conceptual aspects of Concurrent Control, contextualized in the operations and activities in charge of the municipalities during the state of emergency.

As the main conclusion we can affirm that Concurrent Control is a preventive control model, characterized by its speed and timeliness in its application, which constitutes a management tool for the civil servant and public servant of local governments during the state of emergency, that prevents, mitigates or eliminates various adverse situations in order to avoid their materialization in acts of corruption and functional misconduct.

### **KEYWORDS:**

Concurrent control, state of emergency, Covid - 19.

## **I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

### **1.1 Realidad Problemática y Formulación del Problema**

#### **1.1.1 Realidad Problemática**

Robas (2020) en el blog de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, menciona que la labor tradicional de la Contraloría General de la República consistía en el control posterior mediante la aplicación de las auditorías, que se efectuaban una vez culminada la obra, priorizando la fiscalización e identificación de responsables en ocasionar perjuicios a los recursos del Estado. No obstante, la Contraloría General de la República ha virado en su estrategia hacia un rol más preventivo, permitiendo que el gestor público pueda conocer la existencia de un riesgo y así, corregir e implementar las acciones preventivas con la finalidad que el proyecto, la infraestructura, la entrega de bienes y el servicio público se brinden de manera óptima.

Por su parte, San Miguel (2020) menciona en la página web de la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo que la aplicación del control es imprescindible, tanto en el sector público como en el privado, en el sentido que contribuye a encauzar los procedimientos y actividades preestablecidos; además de transparentar las operaciones, comprobar los grados de eficacia, eficiencia y economía de los recursos invertidos, disminuir eventos inesperados, mejorar el desarrollo organizacional y, principalmente, fomentar los valores organizacionales.

De esta forma, si nos referimos estrictamente al control gubernamental y atendiendo al momento en que se realiza la intervención, el control se puede clasificar de la siguiente manera: control previo, que como su denominación lo señala, se efectúa “antes de”; control simultáneo; que se practica “en el mismo momento que están en curso las actividades”; y el control posterior, es decir “después de”; que se lleva a cabo a fin de evaluar los resultados y se materializa mediante las auditorías.

El control simultáneo se define como aquellos servicios que se realizan a las actividades u operaciones de un proceso en curso a cargo de una entidad pública, cuyo

objetivo es alertar determinadas situaciones que pongan en riesgo los resultados o la consecución de sus objetivos institucionales, y de esta manera impulsar la implementación de acciones preventivas que permitan atenuar o eliminar la situación adversa identificada; para ello, se formulan recomendaciones a los titulares de las reparticiones estatales a efectos que estos dispongan la adopción de medidas o acciones pertinentes para superar tales riesgos. (Contraloría General de la República [CGR], 2019, p.3).

En otras palabras, mediante la ejecución de los servicios de control simultáneo se busca verificar, constatar o inspeccionar determinadas actividades u operaciones en curso que desarrollan las entidades del Estado, con la finalidad de alertar a los responsables de las entidades posibles hechos anómalos o irregulares y, de esta manera, tengan la posibilidad de corregir tales situaciones; evitando así, su materialización y la posible implicancia de responsabilidades.

Desde su implementación, los servicios de control simultáneo -incluido el control concurrente- presentan como característica común que su ejecución no implica la injerencia en los procesos de gestión; esto quiere decir, que los resultados contenidos en los diversos informes no tienen carácter vinculante; por lo tanto, queda a criterio discrecional de las autoridades la adopción de medidas preventivas o correctivas respecto a alguna situación alertada por los organismos conformantes del Sistema Nacional de Control.

En ese sentido, resulta sumamente necesario conocer cómo se aplica el servicio de control simultáneo bajo la modalidad de control concurrente y los resultados de las acciones adoptadas por los titulares de los gobiernos locales; específicamente durante el estado de emergencia decretado por el Gobierno debido al brote de la Covid-19; pues, en este contexto, se autorizó la transferencia de ingentes recursos para contener la propagación y además, dictó otras medidas para aliviar las consecuencias del aislamiento social, principalmente en el campo económico; proceso en el cual, la Contraloría y los Órganos de Control Institucional participaron mediante la ejecución de diversos servicios de control concurrente, emitiendo los correspondientes informes.

### **1.1.2 Formulación del Problema**

¿Cuáles son las características del control concurrente durante el estado de emergencia en los gobiernos locales?

## **1.2 Formulación de Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo general**

- ✓ Caracterizar el control concurrente durante el estado de emergencia en los gobiernos locales.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

#### **Objetivos específicos**

- ✓ Conceptualizar el control concurrente, sus etapas y la implementación de medidas preventivas y correctivas durante el estado de emergencia, de acuerdo a la normativa nacional vigente.
- ✓ Describir la aplicación del control concurrente durante el estado de emergencia en los gobiernos locales.
- ✓ Describir las principales ventajas de la aplicación del control concurrente durante el estado de emergencia en los gobiernos locales.

## **1.3 Justificación de la investigación**

En el presente trabajo académico se busca conocer la aplicación del control concurrente -contemplado como una de las modalidades del control simultáneo- ejercido por los organismos pertenecientes al Sistema Nacional de Control, durante el estado de emergencia a causa de la propagación de la Covid-19, como herramienta que promueve el adecuado uso y destino de los recursos estatales en el ámbito de los gobiernos locales.

En el contexto del estado de emergencia, el poder ejecutivo transfirió considerables recursos económicos a los gobiernos locales para contrarrestar los efectos de las medidas restrictivas, destacando entre otros, los recursos destinados a la adquisición de las canastas básicas familiares para ser entregadas a los pobladores de los sectores socioeconómicos más vulnerables. En esta circunstancia, la Contraloría General de la República dispuso que sus diversas unidades orgánicas y los Órganos de Control Institucional apliquen el control concurrente a la adquisición y distribución de las referidas canastas, cuyas actividades se encuentran a cargo de las municipalidades provinciales y distritales de todo el país.

Como resultado se emitieron múltiples informes, advirtiéndose situaciones contrarias a la normativa relacionadas a: demora en la adquisición, contratos con proveedores que no se dedican al rubro, demora en la entrega de los productos adquiridos, adquisición de productos vencidos, entrega de productos no solicitados, demora en la distribución a los beneficiarios, inadecuada focalización de beneficiarios, entrega de canastas a funcionarios y servidores públicos, etc. Dichos informes fueron comunicados en su debido momento a los responsables de las entidades, para que estos implementen las medidas preventivas y correctivas que correspondan.

No obstante, se debe tener en cuenta que las recomendaciones plasmadas en los informes de control concurrente no tienen carácter vinculante; es decir, queda a criterio del titular del organismo público la implementación o no de las medidas preventivas o correctivas; sin embargo, la finalidad del control concurrente no solo consiste en identificar y comunicar las situaciones adversas; sino también, contribuir al fortalecimiento de la gestión pública; en el sentido que, las situaciones adversas comunicadas no se repitan en el futuro, y de esta manera, se evitará la materialización de irregularidades que conlleven a eventuales responsabilidades de carácter civil, administrativo y/o penal para los servidores públicos.

En definitiva, si los responsables de las dependencias gubernamentales no implementan las medidas preventivas y correctivas necesarias o, en su defecto, si las acciones dispuestas no coadyuvan a superar o mitigar los riesgos comunicados, se tendrá como resultado que el control concurrente no contribuye con reducir los altos índices de

inconducta funcional y corrupción en las entidades del Estado, lo cual implicaría que esta modalidad de servicio de control carezca de utilidad y eficacia en la mejora de gestión pública; es por ello, que resulta necesario conocer la aplicación del control concurrente durante el estado de emergencia en los gobiernos locales, aspecto que justifica el desarrollo del presente trabajo académico.

## II. MARCO TEÓRICO

### 2.1 Antecedentes de la Investigación

En principio, resulta pertinente mencionar que el control concurrente es de reciente aplicación por los organismos del Sistema Nacional de Control; por tal razón, no existe evidencia documental respecto a trabajos de investigación que puedan servir como antecedentes teóricos; sin embargo, considerando que este servicio constituye una modalidad de control simultáneo, se ha visto por conveniente citar trabajos de investigación sobre dicha materia.

Hernández y Rojas (2018) elaboraron el trabajo de investigación para obtener el grado de magister en Gestión Pública en la Universidad del Pacífico titulado “Control Simultáneo al inspector o supervisor de obras públicas ejecutadas por contrata”, cuyo objetivo general fue establecer en qué medida el control simultáneo favorece en el cumplimiento contractual de las obras que se ejecutan por contrata, cuyo diseño de investigación fue no experimental y transversal; concluyeron que el Órgano de Control Institucional del Gobierno Regional de Lima ha destinado mayor capacidad operativa y presupuesto para realizar auditorías de cumplimiento, soslayando los servicios de control simultáneo, muy a pesar que esta modalidad requiere un menor tiempo de ejecución y una reducida capacidad operativa.

Sobre lo antes reseñado, resulta claro que la prioridad de la Contraloría General de la República ha estado enfocada en la ejecución de servicios de control posterior; vale decir, las auditorías, que si bien permiten la identificación de presuntas responsabilidades, y por ende, la imposición de sanciones, no coadyuvan a prevenir o corregir situaciones que se presentan durante la ejecución de actividades u operaciones, como si sucede con los servicios de control simultáneo, cuya realización permite cubrir un mayor número de actividades efectuadas por las entidades del Estado y evitar la materialización de hechos irregulares.

Rojas (2017) en su investigación titulada “El control simultáneo y la prevención de la corrupción en las contrataciones de las entidades públicas, en la Contraloría Regional Huánuco - 2017”, trabajo formulado para obtener el título profesional de Licenciado en Administración de Empresas en la Universidad de Huánuco, teniendo como objetivo medir la relación del control simultáneo en la prevención de la corrupción, bajo el diseño de

investigación transeccional y correlacional; concluyó que, el control simultáneo no guarda relación significativa en la prevención de la corrupción en las contrataciones de las reparticiones del Estado.

Según la conclusión antes citada, el ejercicio del control simultáneo no influye en la disminución de la corrupción en las adquisiciones estatales; no obstante, debe tenerse presente que el referido trabajo de investigación, tuvo como población a los trabajadores de la Contraloría General de la República; lo cual, por una parte, llama la atención que los propios colaboradores del máximo ente de control en nuestro país opinen en ese sentido; empero, dicha población o muestra no resultaría lo suficientemente heterogénea que garantice una conclusión generalizada respecto a los resultados del control simultáneo, pues se tendría que tomar en cuenta las opiniones de los trabajadores de las diversas entidades auditadas, de los propios colaboradores de la Contraloría, de los proveedores del Estado, así como también de los diversos actores de la sociedad civil.

Anacleto (2019), en su trabajo de investigación titulado “Percepción de los servidores públicos sobre el control gubernamental que ejerce la Contraloría General de la República en las principales entidades públicas de la provincia del Santa - 2017”, formulado para alcanzar el título de Contador Público en la Universidad César Vallejo, teniendo como objetivo conocer la percepción que tienen los servidores estatales con relación al control gubernamental a cargo de la Contraloría en las principales entidades públicas; investigación con enfoque cualitativo y de enfoque etnográfico; concluyó que el máximo ente de control no está desempeñando cabalmente las funciones de supervisar y garantizar la observancia de la normativa en control gubernamental.

Lo antes mencionado, expone una situación alarmante, pues la Contraloría, por mandato constitucional, es el máximo organismo de control en nuestro país, cuyas labores están enfocadas en supervisar y verificar el adecuado uso y destino de los recursos del Estado; en ese sentido, si dichas funciones no son llevadas a cabo de una manera eficaz y eficiente, tal como se desprende del precitado trabajo de investigación, existiría un alto riesgo que los actos de corrupción e inconducta funcional al interior de las entidades públicas se incrementen.

Pérez (2019), en su investigación denominada “El control simultáneo en la ejecución de los proyectos de reconstrucción a cargo del ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento 2018” para conseguir el título de Contador Público en la Universidad Tecnológica del Perú, habiéndose planteado como objetivo general determinar los efectos de la aplicación del control simultáneo en la ejecución de los proyectos del ministerio de Vivienda, investigación del tipo descriptiva con diseño no experimental; concluyó que los servicios de control simultáneo influyen de manera positiva en los proyectos de reconstrucción, pues la ejecución de esta modalidad de servicio ha permitido conocer situaciones adversas en el control técnico, además de identificar incumplimientos de las condiciones contractuales a cargo de los contratistas, tanto de la ejecución como de la supervisión de las obras; aspectos que afectan los objetivos de los programas del citado ministerio.

Sobre el particular, si bien el trabajo de investigación recoge las opiniones de los auditores, los cuales manifestaron que existe un efecto positivo en la aplicación del control simultáneo, bajo las modalidades de orientación de oficio y control concurrente, avalado además, en la implementación de acciones por parte de los titulares de los diversos programas del ministerio de Vivienda; no debe dejarse de lado la percepción de los servidores y funcionarios públicos con capacidad de decisión; pues, en la práctica, muchos de ellos discrepan acerca del contenido o interpretación de los riesgos señalados en los informes de control.

## **2.2 Referencial Teórico.**

### **2.2.1 Marco Normativo del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.**

La Constitución Política del Perú (1993) en su artículo 82° define a la Contraloría General de la República en los siguientes términos:

Es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica; constituyéndose en el máximo órgano del Sistema Nacional de Control (SNC). Tiene como principal función supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. (Congreso Constituyente Democrático, 1993, p. 25).

Asimismo, el artículo 199° de la Carta Magna dispone que los gobiernos subnacionales, conformado por los gobiernos locales y regionales, se encuentran supeditados al control y supervisión por parte de la Contraloría, entidad que establece mecanismos de control permanente y descentralizado.

Por su parte, la Ley n.º 27785 (2002) “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República” señala, en el Título I, lo siguiente:

Es objeto propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, (...), la correcta eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación. (Congreso de la República, 2002, p.1).

En esa misma línea, la precitada ley indica que el control interno abarca las acciones de control previo, simultáneo y de fiscalización posterior a cargo de las propias entidades, cuyo propósito consiste en que la gestión de sus recursos, actividades y procesos se desarrollen de manera correcta y eficiente. A su vez, el control externo es desarrollado por

la Contraloría u otra dependencia del Sistema Nacional de Control, pudiendo ser mediante encargos o designaciones, teniendo como principal propósito supervisar, vigilar y verificar la correcta gestión, captación, uso y destino de los recursos estatales. Las intervenciones se efectúan fundamentalmente mediante acciones de control (hoy llamados servicios de control) en sus diversas modalidades. (Congreso de la República, 2002, p.3).

La misma ley define a la acción de control como la herramienta esencial del Sistema Nacional de Control, consistente en la aplicación de principios, procedimientos y normas, que rigen el control gubernamental; como resultado de las acciones de control se emiten los respectivos informes, cuyos resultados se presentan al titular del organismo público. (Congreso de la República, 2002, p.6).

En este marco, se aprobó las Normas Generales de Control Gubernamental, instrumento normativo que dispone que la ejecución de los servicios de control simultáneo es de responsabilidad de la Contraloría, así como también de los Órganos de Control Institucional, teniendo como modalidades la acción simultánea, la visita de control y la orientación de oficio; asimismo, dichas normas regulan el desempeño profesional del personal que labora en el Sistema Nacional de Control, así como el desarrollo de los procesos y productos de control; siendo de cumplimiento obligatorio para todas las dependencias y colaboradores de dicho sistema, y también para las personas que trabajan en las diversas reparticiones públicas. (Contraloría General de la República [CGR], 2014).

Esta norma general determina que el servicio de control abarca una serie de procesos cuyos resultados buscan brindar una solución a las demandas de control gubernamental; dichos servicios son clasificados -atendiendo al momento de su ejecución- en previo, simultáneo y posterior. En cuanto al control simultáneo -en un primer momento- se establecieron las siguientes modalidades: orientación de oficio, visita de control y acción simultánea, posteriormente, se incluyó el control concurrente.

### **2.2.2 Intervención de la Contraloría General de la República durante el Estado de Emergencia.**

El 15 de marzo del año 2020, mediante la expedición del Decreto Supremo n.º 044-2020-PCM, el Gobierno declaró el Estado de Emergencia Nacional por el periodo de quince (15) días; asimismo, dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena) debido al brote de la Covid - 19. Dichas medidas se fueron prolongando sucesivamente a través de los Decretos Supremos n.ºs 051, 064, 075, 083, 094, 135, 146, 156, 174, 184 y 201-2020-PCM. (Shack, 2021, p.22).

En ese contexto, el Poder Ejecutivo emitió diversos dispositivos legales orientados a mitigar el impacto en la economía por las restricciones dictadas en la declaratoria de emergencia nacional, como es el caso del Decreto de Urgencia n.º 033-2020, por el cual se facultó a los gobiernos subnacionales (municipalidades) la adquisición y distribución de artículos que conforman la canasta básica familiar a favor de la población con menores recursos; para tal fin, el ministerio de Economía y Finanzas transfirió a los gobiernos locales el monto total de S/ 213 650 000,00 (Doscientos trece millones seiscientos cincuenta mil y 00/100 soles).

A su vez, el Congreso de la República expidió la Ley n.º 31016 “Ley que establece medidas para despliegue del control simultáneo durante la emergencia sanitaria por el Covid - 19”, por la cual se decretó que la Contraloría desarrolle control sobre la emergencia sanitaria mediante los diversos modelos de control simultáneo: orientación de oficio, control concurrente y visita de control. En mérito a ello, el máximo ente de control quedó facultado a controlar a las dependencias beneficiarias de los recursos asignados durante el estado de emergencia; vale decir aquellos recursos destinados a proyectos de inversión, contrataciones de bienes y servicios y obras.

Es así que, contando con el marco legal antes citado, la Contraloría y los Órganos de Control Institucional de las diversas dependencias del Estado, iniciaron la ejecución de servicios de control simultáneo, esencialmente bajo la modalidad de Control Concurrente, cuya materia a examinar estuvo enfocada en los recursos transferidos a los gobiernos locales para la adquisición y distribución de las canastas básicas, teniendo como hitos de control los

siguientes: adquisición y recepción de canastas, entrega de productos a beneficiarios y la regularización de documentos respecto a las contrataciones.

### **2.2.3 El Control Concurrente.**

El Control Concurrente, en un principio, fue concebido como un servicio de control exclusivo para supervisar y verificar el correcto uso y destino de los fondos destinados para los proyectos de la Reconstrucción con Cambios; es decir, de aquellas obras de construcción, rehabilitación y mejoramiento damnificadas por el fenómeno de El Niño Costero del año 2017.

Posteriormente, con la expedición de la Resolución de Contraloría n.º 115-2019-CG (2019), se modificó las Normas Generales de Control Gubernamental, en lo relacionado al control simultáneo, sustituyendo la acción simultánea por el Control Concurrente; el mismo que es definido bajo los siguientes términos:

Es la modalidad del servicio de control simultáneo que, se realiza a modo de acompañamiento sistemático, multidisciplinario, y tiene por finalidad realizar la evaluación, a través de la aplicación de diversas técnicas, de un conjunto de hitos de control pertenecientes a un proceso en curso, de forma ordenada, sucesiva e interconectada, en el momento de su ejecución. (CGR, 2019, p.4).

Por su parte, la Directiva n.º 002-2019-CG/NORM “Servicio de Control Simultáneo” aprobada con la precitada resolución, señala además que el Control Concurrente tiene como propósito lo siguiente:

Verificar si los hitos de control se efectúan de acuerdo a las normas aplicables, las disposiciones internas, las obligaciones contractuales o similares que les sean de aplicación y, al mismo tiempo, reconocer la presencia de situaciones riesgosas que afecten o podrían afectar la continuación, el logro o el resultado de las metas del

proceso evaluado, e informarlas oportunamente a la entidad o dependencia ejecutora, a fin que se adopten las acciones preventivas o correctivas que correspondan. (CGR, 2019, pp. 10-11).

Asimismo, es necesario precisar que el Control Concurrente es realizado a partir de la toma de conocimiento de hechos o situaciones presuntamente irregulares, o también, por disposición de las unidades orgánicas descentralizadas o desconcentradas de la Contraloría, o por el Órgano de Control Institucional correspondiente (Conocido comúnmente como: “De Oficio”); siendo este último criterio el más recurrente; para ello, se considera los aspectos vinculados a la relevancia o impacto social, la magnitud económica, la complejidad de los procesos y la duración prolongada de los mismos.

Esta modalidad se encuadra en la política del enfoque preventivo del control; justificado en la debilidad del control interno en las instituciones públicas en el Perú, que imposibilita la capacidad de dichas entidades para prevenir, detectar y corregir oportunamente las acciones incorrectas, especialmente aquellas referidas con la inconducta funcional y acciones de corrupción.

En suma, el Control Concurrente consta de la selección de hitos, etapas o actividades de un proceso en ejecución perteneciente a una intervención del Estado con recursos públicos y la implementación de acciones de acompañamiento paralelo a la ejecución de cada hito previamente seleccionado, con el propósito de identificar y comunicar situaciones riesgosas que afecten o podrían afectar el adecuado desarrollo de la intervención pública, para luego comunicar los resultados a la autoridad competente.

### **2.2.3.1 Etapas del Control Concurrente**

La Resolución de Contraloría n.º 115-2019-CG (2019) ha contemplado que el desarrollo del Control Concurrente incluya las siguientes etapas: i) planificación, ii) ejecución y iii) elaboración de informe.

Así pues, la etapa de planificación se inicia a partir del día en que se registra el servicio de control en la plataforma informática dispuesta por la Contraloría y tiene como propósito la elaboración del Plan de Control Concurrente, siendo el plazo máximo cinco (5) días útiles (hábiles). Este plan debe contener la siguiente estructura: origen; información de la entidad; datos del proceso; alcance; objetivos; plazo del control concurrente y cronograma; base normativa; procedimientos; información administrativa; documentos a emitir; firmas. (CGR, 2019, pp. 11-12).

Luego, en la etapa de ejecución se desarrollan y documentan los procedimientos consignados en el Plan de Control Concurrente, siendo el propósito de esta etapa la obtención de evidencia que establezca la existencia o no de situaciones adversas; el periodo por cada hito de control se contabiliza de forma separada, siendo el plazo de diez (10) días útiles por cada hito evaluado. Esta etapa empieza con la acreditación de la Comisión de Control ante la máxima autoridad de la dependencia o el responsable de la misma tratándose de servicios ejecutados por la Contraloría; mientras que, cuando el servicio de control se encuentra a cargo de los OCI, este empieza con la comunicación de inicio del servicio a la máxima autoridad. (CGR, 2019, pp. 12-13).

Para el desarrollo de los procedimientos la normativa ha previsto lo siguiente:

Se aplican técnicas de obtención de evidencias como la inspección, observación, comprobación, comparación, análisis cualitativo y cuantitativo, indagación, conciliación, entrevistas, entre otras. Para tal efecto, se puede diseñar y utilizar actas, listas de verificación, formatos de entrevistas, entre otros, en función a la naturaleza del proceso objeto del Control Concurrente. (CGR, 2019, p. 13).

En esta misma etapa, la Comisión de Control -conforme lo establece la normativa- tiene acceso a las instalaciones de la dependencia, a los ambientes en los que se lleva a cabo el proceso materia de análisis; así también, a la documentación original, la que es retornada

al servidor que la proporcionó, suscribiendo para tal fin el acta de devolución correspondiente.

Finalmente, la etapa de elaboración de informes comprende la formulación del (los) informe (s) de hito de control y, por último, el informe de control concurrente. Para el caso de los informes de hito, son elaborados al culminar la ejecución de cada hito evaluado y contiene la narración clara, precisa y objetiva de las situaciones irregulares advertidas y de sus elementos, la evidencia sustentadora, las conclusiones y recomendaciones pertinentes. En cuanto al plazo para la elaboración y aprobación del informe de hito, se tiene un máximo de cinco (5) días útiles una vez cumplida la etapa de ejecución. (CGR, 2019, p. 15).

Este informe lleva las firmas del Supervisor y el Jefe de la Comisión de Control; luego, es derivado para su revisión y aprobación a la dependencia competente de la CGR o el OCI. Una vez aprobado, se comunica al responsable de la entidad donde se llevó a cabo el control concurrente, dicha comunicación debe realizarse como máximo el día hábil posterior a su aprobación. A continuación, el informe de hito es publicado en la página web de la CGR en el plazo perentorio de tres (3) días útiles posteriores a su notificación a la entidad.

Con respecto al Informe de Control Concurrente es formulado una vez finalizada la etapa de ejecución de todo el servicio de Control Concurrente, el plazo máximo para su elaboración es de diez (10) días útiles, calculados desde la terminación de la etapa de ejecución. En este informe se detalla la relación situaciones irregulares advertidas en los Informes de Hito de Control emitidos y comunicados anteriormente, consignando las actuaciones preventivas y correctivas dispuestas por la institución pública.

Del mismo modo, el Informe de Control Concurrente es firmado por el Supervisor y el Jefe de la Comisión y derivado para su revisión y aprobación; enseguida, es notificado al responsable de la entidad, registrado en los aplicativos informáticos y, por último, se procede con la publicación en el portal web de la Contraloría, bajo los mismos parámetros que los informes de hito de control.

### **2.2.3.2 Resultados de los Informes de Control Concurrente.**

Luego de comunicado los Informes de Hito y de Control Concurrente a las entidades, corresponde la implementación, seguimiento y evaluación de las acciones adoptadas por las entidades; para tal efecto, la normativa dispone que es responsabilidad del titular de la entidad, o los servidores que este designe, la elaboración de un Plan de Acción, que comprenda las medidas preventivas y correctivas relacionadas con las situaciones adversas, dicho plan es remitido al OCI de la institución pública a la que se efectuó el control concurrente en un plazo perentorio de diez (10) días útiles; además se precisa que, el periodo para la implantación del mencionado plan es de tres (3) meses. En tanto que, el seguimiento y monitoreo de dichas medidas se encuentran bajo responsabilidad del OCI.

En el plazo concluyente de tres (3) días útiles posteriores a la presentación del Plan de Acción, el OCI analiza la información y documentación alcanzada como respaldo de las medidas preventivas y correctivas implementadas o por implementar, registrando en la plataforma informática de la Contraloría los siguientes estados:

**Implementada:** Se produce cuando la dependencia ha cumplido con realizar la acción preventiva o correctiva conforme a lo descrito en el Plan de Acción. (CGR, 2019, pp. 9-10).

**No implementada:** Se genera en caso la entidad no cumpla con realizar la acción preventiva o correctiva señalada en el Plan de Acción, y la ocasión para su ejecución ha concluido indefectiblemente. (CGR, 2019, pp. 9-10).

**En proceso:** Este estado se produce en tanto la entidad ha iniciado las medidas pero aún no culmina con la implementación de la acción preventiva o correctiva consignada en el Plan de Acción. (CGR, 2019, pp. 9-10).

**Pendiente:** Ocurre cuando la dependencia aún no ha iniciado la implementación de la acción preventiva o correctiva estipulada en el Plan de Acción. (CGR, 2019, pp. 9-10).

**No aplicable:** Acontece cuando la acción preventiva o correctiva detallada en el Plan de Acción, no puede ser materializada por factores sobrevinientes y no atribuibles a la entidad o dependencia, debidamente sustentados, lo cual imposibilita su implementación. (CGR, 2019, pp. 9-10).

**Desestimada:** Cuando la entidad o dependencia decide no adoptar acciones frente a la situación adversa comunicada, asumiendo las consecuencias de dicha decisión. (CGR, 2019, pp. 9-10).

### **2.2.3.3 Aplicación del Control Concurrente durante el estado de emergencia.**

Conforme a la información propalada en el boletín Contraloría en Acción (Edición N° 17), a través de la aplicación del Control Concurrente durante el estado de emergencia se logró la intervención a hospitales, programas sociales, comisarías, adquisiciones (tabletas, equipos biomédicos y otros), almacenamiento y distribución de canastas de víveres, asignación de bonos, y diversas contrataciones públicas. (CGR, 2020, p.2).

En esa misma línea, el informe de gestión “El Control en tiempos de Covid - 19”, señala que el máximo ente de control programó inicialmente la emisión de 4 527 informes; no obstante, esta cifra fue superada largamente en los cien primeros días de control durante el estado de emergencia, sumando -al 14 de julio de 2020- un total de 7 482 informes de control simultáneo notificados y publicados; de los cuales, 3 175 corresponden a control concurrente, lo cual representa el 42,4%. (CGR, 2020, p.19).

Así, durante el operativo: Supervisión a la adquisición, almacenamiento y distribución de canastas básicas a la población vulnerable, realizado bajo la modalidad de

Control Concurrente, se logró visitar 1 329 municipalidades (entre provinciales y distritales) en todo el país, habiéndose detectado como principal hecho adverso que un total de 2 288 servidores públicos -cuyas remuneraciones fluctúan entre S/ 3 000,00 y S/ 5 000,00- recibieron la canasta familiar; cuando en realidad, este beneficio estaba destinado a familias vulnerables. (CGR, 2020, p.55).

Del mismo modo, se detectó las siguientes situaciones:

- Deficiencias en la entrega de canastas (ausencia de padrones de beneficiarios, padrones desfasados, carencia de actas de entrega).
- Dilación en la compra de productos (convocatoria tardía de procesos, retrasos en la selección de proveedores, incumplimiento en la entrega de productos).
- Anomalías en la fase de almacenamiento (locales inapropiados para albergar víveres, personal municipal sin elementos de cuidado personal para manipulación de víveres).
- Irregularidades de los productos comprados (deficiencias en peso de los víveres, carencia de fecha de vencimiento o registro sanitario, artículos en inadecuadas condiciones).
- Precios de los víveres adquiridos por encima de los valores de mercado.
- Asignación de canastas a parientes de autoridades y trabajadores ediles.
- Proselitismo en la repartición de las canastas. (CGR, 2020, p.43).

#### **2.2.3.4 Ventajas y beneficios del Control Concurrente durante el estado de emergencia.**

De acuerdo al Boletín Contraloría en Acción (Edición N° 20), se señala que uno de los principales beneficios del servicio de control concurrente es que reduce los actos de corrupción, así como la inconducta funcional; pues permite oportunamente identificar y evidenciar riesgos y situaciones adversas que podrían afectar los procesos en curso a cargo de las entidades. (CGR, 2020, p.3).

Asimismo, permite al Estado evitar el uso irregular de recursos públicos, en la medida que alerta las acciones u omisiones que puedan tener los funcionarios y servidores; por ejemplo, en la aplicación de penalidades a los contratistas, conformidades en la recepción de bienes, entre otros; exponiéndolos al escrutinio público y evitando así posibles actos de corrupción.

Por su parte, Shack (2020) destaca que los informes de control, en su totalidad, son difundidos en el portal web de la Contraloría, constituyendo una fuente de información de mucho valor para la ciudadanía con relación a la toma de decisiones, los riesgos identificados y las oportunidades de mejora en las diversas intervenciones estatales.

Así también, se menciona que el empleo del servicio de Control Concurrente ha coadyuvado a la mejora en los procedimientos de compra y distribución de canastas con productos básicos para las personas en situación de vulnerabilidad; asimismo, que se utilice un apropiado equipamiento y ambientación de espacios en establecimientos de salud; que se obtenga un ordenamiento en los principales centros de abastos, se trabaje en el planeamiento de la prevención y contención de la Covid - 19 para los servidores de las instituciones públicas; que se realicen mejores procesos de desinfección del transporte público; en suma, el control concurrente ha contribuido a mejorar los servicios para la población en general y se atenúen los efectos derivados de la pandemia. (Shack, 2020, p.1).

### III. MÉTODOS

El presente trabajo de investigación utilizó el método de investigación bibliográfica, consistente en la búsqueda, compilación, recopilación, organización, valoración, crítica e información de datos bibliográficos. (Universidad Nacional Autónoma de México, 2018).

La investigación no solo se orienta a descubrir, sino también amplía, valora, interpreta, integra y explica los hechos; de modo tal, que la investigación bibliográfica se convierte en una manera de crear ciencia al sistematizar y organizar diversos elementos cuyos caracteres son comunes para revelar estándares de comportamiento; es así que, este tipo de investigación se constituye en un procedimiento por el cual compilamos conceptos con la finalidad de alcanzar un conocimiento sistematizado. La investigación bibliográfica adopta diferentes nombres: de la literatura, de biblioteca, de gabinete, resumen, secundaria, documental, etc. (Méndez y Astudillo, 2008, p.16).

La metodología de información bibliográfica orientado a la investigación facilitará al estudiante usar la información registrada en diversos documentos para realizar su propia investigación. En cuanto a los principios generales, se deberá tener presente: i) la investigación bibliográfica se constituye en el primer y último eslabón de la investigación en general y no está restringida a un espacio de tiempo preestablecido, sino que permite un acompañamiento durante todo el periodo que esta dura y ii) cualquier proceso investigador proporciona una bibliografía propia; en esa medida, se puede considerar como un trabajo de formulación de bibliografías, pese a que este no sea el principal objetivo de la investigación. (López de Prado, 2000).

Para el proceso de investigación utilizado se recurrió a fuentes informativas como libros, revistas de difusión o de investigación científica, portales web y demás información útil para comenzar la exploración; teniendo múltiples formatos: libros, revistas, actas de congresos, normas, reportes técnicos, tesis y páginas especializadas de internet. Los libros determinan el punto de partida de cualquier investigación bibliográfica, en el sentido que brindan una base adecuada y una visión integral del tema escogido. (Universidad Nacional de Colombia, 2014).

#### IV. CONCLUSIONES TEÓRICAS

- ✓ El control concurrente es una modalidad de control simultáneo que se efectúa a manera de acompañamiento; tiene como fin verificar la aplicación de la normativa en las actividades de un proceso en ejecución, identificar la existencia de situaciones adversas y comunicarlas a la institución pública encargada del proceso; presenta las etapas de planificación, ejecución y elaboración de informe; en cuanto a la implementación de las acciones preventivas y correctivas, se asigna los siguientes estados: implementada, no implementada, en proceso, pendiente, no aplicable o desestimada.
- ✓ Durante los primeros cien días del estado de emergencia, los informes de Control Concurrente estuvieron focalizados en la supervisión y fiscalización de hospitales, comisarías, programas sociales, asignación de bonos, contrataciones (tabletas, equipos biomédicos y otros), además de la adquisición, almacenamiento y distribución de canastas de víveres; en este último rubro y como resultado del operativo de supervisión a gobiernos locales, se detectó la supervaloración de precios de los productos comprados y la entrega de canastas a personas y familias que no presentaban situación de vulnerabilidad.
- ✓ La principal ventaja del Control Concurrente es que permite identificar situaciones irregulares y, de esta manera, implementar acciones que eviten la materialización de tales situaciones, que a la postre podrían desencadenar en actos de corrupción o inconducta funcional pasibles de sanción.
- ✓ El Control Concurrente es un modelo de control célere y oportuno que busca transparentar el funcionamiento de los procesos y actividades a cargo de las instituciones del Estado; al mismo tiempo, se constituye en una herramienta de gestión para el funcionario y servidor público de los gobiernos locales, más aun durante el estado de emergencia, en el que las situaciones adversas no corregidas o mitigadas podrían devenir en actos de corrupción e inconducta funcional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anacleto, L. (2019). *Percepción de los servidores públicos sobre el control gubernamental que ejerce la Contraloría General de la República en las principales entidades públicas de la provincia del Santa - 2017*. Tesis para obtener el título profesional de Contador Público, Universidad Cesar Vallejo, Chimbote, Perú.

Contraloría General de la República. (2020). Boletín Contraloría en Acción. Edición N° 17. Obtenido de [https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as\\_contraloria/as\\_portal/publicaciones/as\\_boletin\\_contra2](https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/as_portal/publicaciones/as_boletin_contra2)

Contraloría General de la República. (2020). Informe de Gestión: *El Control en tiempos de Covid - 19*. Obtenido de [https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as\\_contraloria/as\\_portal/publicaciones/as\\_inf\\_gestion/](https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/as_portal/publicaciones/as_inf_gestion/)

Contraloría General de la República. (2020). Boletín Contraloría en Acción. Edición N° 20. Obtenido de [https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as\\_contraloria/as\\_portal/publicaciones/as\\_boletin\\_contra2](https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/as_portal/publicaciones/as_boletin_contra2)

Hernández, Z. & Rojas, D. (2018). *Control Simultáneo al inspector o supervisor de obras públicas ejecutadas por contrata*. Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Magíster en Gestión Pública, Universidad del Pacífico, Lima, Perú.

Ley N° 27785. (2002). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Ley N° 31016. (2020). Ley que establece medidas para despliegue del control simultáneo durante la emergencia sanitaria por el Covid - 19.

López de Prado, R. (2000). *El método de investigación bibliográfica*. Obtenido de <https://www.oocities.org/zaguan2000/metodo.html>

Méndez, A. & Astudillo, M. (2008). *La investigación en la era de la información: guía para realizar la bibliografía y fichas de trabajo*. (Primera ed.). México: Trillas.

Modificación de las Normas Generales de Control Gubernamental. (2019). Aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 115-2019-CG.

Normas Generales de Control Gubernamental (2014). Aprobadas mediante Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG.

Pérez, J. (2019). *El control simultáneo en la ejecución de los proyectos de reconstrucción a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento 2018*. Tesis para obtener el título profesional de Contador Público, Universidad Tecnológica del Perú, Lima, Perú.

Robas, L. (2020). *Control Concurrente: El nuevo enfoque de la Contraloría General de la República*. Obtenido de <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/control-concurrente-el-nuevo-enfoque-de-la-contraloria-general-de-la-republica>

Rojas, R. (2017). *El control simultáneo y la prevención de la corrupción en las contrataciones de las entidades públicas, en la Contraloría Regional Huánuco - 2017*. Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Administración, Universidad de Huánuco, Huánuco, Perú.

San Miguel, E. M. (2020). *Control concurrente en tiempos de Covid 19*. Obtenido de <http://www.usat.edu.pe/articulos/control-concurrente-en-tiempos-de-covid-19/>

Shack, N. (2021). *El control en tiempos de Covid-19: Hacia una transformación del control*. Obtenido de <https://doc.contraloria.gob.pe/estudios->

especiales/documento\_trabajo/2020/Documento\_de\_trabajo\_El\_control\_en\_los\_tiempos\_de\_COVID-19.pdf

Shack, N. (2020). *El Control Concurrente como mecanismo de alerta temprana de riesgos ante la emergencia sanitaria por el Covid-19*. Obtenido de <https://www.olacefs.com/el-control-concurrente-como-mecanismo-de-alerta-temprana-de-riesgos-ante-la-emergencia-sanitaria-por-el-covid-19/>

Universidad Nacional Autónoma de México. (2018). *Seminario: Introducción a la metodología de investigación*. Obtenido de <http://paginas.facmed.unam.mx/deptos/ss/wp-content/uploads/2018/10/12.pdf>

Universidad Nacional de Colombia. (2014). *Metodología para la revisión bibliográfica y la gestión de información de temas científicos, a través de su estructuración y sistematización*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/496/49630405022.pdf>