

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RÍO PIEDRAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA

**La Oficina del Contralor de Puerto Rico como mecanismo de control contra la corrupción
pública en Puerto Rico**

Por:

Ricardo Ríos Reyes

Proyecto de investigación sometido a la Escuela Graduada de Administración Pública como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestría en Artes en Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras

Diciembre 2022

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RIO PIEDRAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA

HOJA DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DE

Ricardo Ríos Reyes

TITULADO

**La Oficina del Contralor de Puerto Rico como mecanismo de control contra la corrupción
pública en Puerto Rico**

Aprobada por:

Luz Mairym López Rodríguez, PhD
Catedrática Asociada

Firma

21 de noviembre de 2022

Fecha

Resumen:

Este trabajo de investigación analiza el rol de la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR) como mecanismo de control contra la corrupción pública, esto basado en la Constitución de Puerto Rico y en la Ley Núm. 9 de 24 de julio de 1952, según enmendada. El mismo examina el concepto corrupción, haciendo énfasis en la corrupción pública e incorporando los valores de la ética, la rendición de cuentas y el mérito. Seguido, se identifican y discuten las mejores prácticas, normativas y estándares de auditoría gubernamental. Además, se brinda un contexto histórico del origen de la figura del Contralor de Puerto Rico y de la creación de la Oficina del Contralor de Puerto Rico. Posteriormente, se presentan y explican los deberes y funciones de dicha Oficina. También, profundizamos en los mecanismos en ley que tiene la OCPR para combatir la corrupción pública, esto con el propósito de identificar posibles limitaciones en cuanto al ámbito de poderes y facultades que tiene la misma para cumplir con lo antes mencionado. Por último, se evalúa si el cumplimiento con los principios y estándares de auditoría gubernamental son suficientes, para que la OCPR pueda identificar actos de corrupción.

Palabras claves: Corrupción, administración pública, auditoría, rendición de cuentas, ética y mérito.

Introducción

Como es conocido, durante muchos años las políticas públicas formuladas para abordar la corrupción pública en el país han recurrido a diferentes mecanismos tales como, la aprobación de leyes o creación de agencias relacionadas a la fiscalización de los fondos públicos, esto para intentar desalentar, detectar o erradicar dicha práctica. Ejemplo de lo anterior es la aprobación del Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico, Ley Núm. 2 de 4 de enero de 2018, según enmendada, el cual consolida las disposiciones anticorrupción de distintas leyes en un solo código y la creación de la Oficina del Inspector General de Puerto Rico, la cual tiene como misión consolidar los recursos y esfuerzos del Gobierno de Puerto Rico para promover una sana administración pública y mediante una pre intervención efectiva, el óptimo funcionamiento de sus instituciones.

Dentro de todos estos mecanismos se destaca la Oficina del Contralor de Puerto Rico. Esta Oficina tiene la función ministerial de examinar todos los ingresos, las cuentas y los desembolsos del Estado, de sus agencias, organismos y de los municipios, para determinar si se han realizado de acuerdo con la ley. No obstante, a pesar de todo el esfuerzo antes mencionado y la inversión de millones de dólares en ello, no parece haber ninguna merma en los casos de corrupción pública en la Isla. Ejemplo de esto, es el caso de corrupción dado a conocer en el 2019 en la Asamblea Legislativa, mejor conocido como el caso de: “los empleados fantasmas del capitolio”. El mismo fue perpetrado por Isoel Sánchez y Chrystal Robles junto con Ángel Figueroa Cruz, quien ocupaba el puesto de director de la Oficina de Asuntos Gubernamentales del Senado. La conspiración consistió en la otorgación de contratos a las compañías Government Consulting Group y Global Instant Consulting Group, para la provisión de servicios de asesoría legal y administrativa a la Cámara de Representantes y al Senado. Nunca se

ofrecieron los servicios que establecían los contratos. Sin embargo, las compañías cobraron la totalidad del monto pactado (Torres, 2019). También, podemos mencionar el caso del exrepresentante por Toa Baja y Bayamón, Nelson del Valle, que fue sentenciado recientemente a cuatro años y nueve meses de prisión por un esquema de soborno en la modalidad de “kickbacks” (comisiones ilegales) que involucró a tres empleados de su oficina legislativa. Según el pliego acusatorio, el político recibía entre \$500 a \$2,000 por cada cheque inflado de unos tres trabajadores desde principios de 2017 hasta julio de 2020. Como resultado de ese alegado esquema, habría recibido más de \$100,000 en sobornos. Por ello, se hace necesario analizar el rol de la figura del Contralor de Puerto Rico, frente a la corrupción pública y de cara a la creación de la Oficina del Inspector General de Puerto Rico.

Este trabajo de investigación pretende analizar la política pública contra la corrupción pública en Puerto Rico a través de la Constitución de Puerto Rico y la Ley para Crear y Organizar la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Núm. 9 de 24 de julio de 1952, según enmendada (en adelante, Ley 9-1952). El diseño técnico sobre el cual se apoyará la investigación será de tipo cualitativo, analizando datos secundarios. Específicamente se basará en analizar procesos históricos, documentos y contenido (cartas, informes, leyes, artículos y libros). La presente investigación es pertinente para la Administración Pública, pues incorpora desde una perspectiva del servicio público los valores de la ética, rendición de cuentas y el mérito. Esta comenzará por analizar el concepto corrupción, haciendo énfasis en la corrupción pública e incorporando los valores mencionados. Seguido, se dará un contexto histórico del origen de la figura del Contralor de Puerto Rico y de la creación de la Oficina del Contralor de Puerto Rico. También, se presentarán y explicarán los deberes y obligaciones de dicha Oficina en lo relacionado a combatir la corrupción pública, esto basado en la Constitución

y en su ley habilitadora, y los mecanismos en ley para cumplir con dicho mandato. Luego se presentarán las mejores prácticas y/o estándares mundiales en el campo de la auditoría gubernamental, como los desarrollados y emitidos por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y la Oficina del Contralor de los Estados Unidos de América, mejor conocida como “GAO” por sus siglas en inglés. Esto, con el fin de evaluar las prácticas de auditoría actualmente utilizadas por la Oficina del Contralor de Puerto Rico, ver sus fallas y recomendar medidas dirigidas al mejoramiento de estas.

Revisión de Literatura

El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico define el término corrupción pública como “soborno de autoridad o funcionario público que acepta o solicita dádiva o regalo de un tercero a cambio de proporcionar a este un beneficio o ventaja en el ámbito de las funciones que el sujeto activo desarrolla en la administración pública” (dpej.rae.es.,s.f).

Ciertos autores han afirmado que:

La corrupción es una actividad disfuncional que afecta al cuerpo individual y colectivo que la padece. A pesar de todos los esfuerzos, estrategias, políticas, legislaciones y planes en contra del fenómeno, la corrupción a nivel mundial y como problema no ha disminuido; por el contrario, se ha convertido en un conflicto creciente e inmanejable. Es por ello que existe la percepción pública de la corrupción como uno de los problemas más graves que enfrenta el Estado y sus instituciones. (García & Rivera, 2015, p.11)

En esa misma línea, hay importantes Instituciones que nos indican que “la corrupción es el abuso de un cargo público para obtener beneficios privados, abarca una amplia gama de comportamientos que van desde el soborno hasta el hurto de fondos públicos” (Banco Mundial, 2020, p.1). Investigaciones llevadas a cabo por la Organización de Cooperación y Desarrollo

Económico y otros organismos concluyen que determinadas empresas públicas están particularmente expuestas a la amenaza de la corrupción. Para mitigar de forma efectiva los peligros de la corrupción, el ejercicio de la propiedad estatal ha de ser firme y responsable. El coste para las arcas públicas y los efectos nocivos de la mala asignación de recursos en las empresas públicas debido a la corrupción pueden minar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. (OCDE, 2019)

La corrupción pública en su forma más amplia se refiere a acciones de fraude, abuso, desperdicio o incumplimiento que resultan en el mal uso de los recursos del gobierno y que socavan la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Bajo esta definición son muchas las situaciones en el día a día de la gestión pública en donde pueden darse actos de corrupción. (Enchautegui, 2010). Un informe publicado en el año 2017 por Transparencia Internacional, en el cual se tomó una muestra de 22 mil personas en veinte países de Latinoamérica y del Caribe, presenta datos alarmantes para la región. El primero, es que el sesenta y dos por ciento (62%) del total de las personas encuestadas (22,000) perciben que la corrupción está aumentando. El segundo, es que poco más de la mitad consideran que el gobierno ha sido ineficiente en luchar contra la misma. Más alarmante aún es el porcentaje promedio de encuestados que dicen haber pagado un soborno al intentar utilizar un servicio público. Lo que esto implica es que es altamente probable que, tomando en cuenta el total de las poblaciones de estos países, noventa millones de personas hayan pagado sobornos. El porcentaje más alto de ellas se encuentra en México, en el cual poco más de la mitad (51%) de los encuestados dicen haber sobornado a un funcionario. En promedio, sólo el 28 % por ciento de los encuestados que dijeron pagar un soborno reportaron haber enfrentado consecuencias por ello. Asimismo, casi la mitad (47%) de los encuestados respondieron que consideran que la

policía y los funcionarios públicos son corruptos. Esto indica un grado de confianza en las instituciones alarmantemente bajo. (Pring, 2017).

Dos años después del inicio de la pandemia del Covid-19, el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) advierte que el nivel de corrupción se encuentra estancado en todo el mundo. A pesar de sus compromisos sobre el papel, 131 países no han registrado ningún avance significativo en la última década, y en el año 2021, 27 países se encontraban en el nivel más bajo de su trayectoria (Índice de Percepción de la Corrupción, 2021). La corrupción es un mal que se ha esparcido por todos los continentes en mayor o menor grado desde hace mucho tiempo. Como expresa Torres (2019), la corrupción ha sido un factor perturbador en la realidad internacional desde la década de los noventa. Hasta el momento, ningún país, región, o continente ha sido inmune a esta realidad multifacética. Todos los sectores de la economía y la sociedad se han visto afectados por prácticas corruptas que parecen difíciles de someter a los esfuerzos concertados de los actores sociales. La literatura académica afirma que las consecuencias económicas, políticas, sociales y culturales de la corrupción demuestran que destruye a un país desde adentro (p. 2). La investigación muestra que este fenómeno tiene serios costos socioeconómicos; profundiza la desigualdad social y la pobreza; vulnera el ordenamiento jurídico que encubre el abuso del cargo público, la arbitrariedad y el desprecio por el estado de derecho.

Para poder analizar de manera precisa la corrupción pública es primordial tocar el elemento de la ética. Por lo cual, se define en primera instancia el significado de la ética. Según el Diccionario filosófico marxista (1946), la ética es “la doctrina sobre la moral, la moralidad; el sistema de normas y reglas de conducta de los hombres en su relación con la sociedad y entre sí; una de las formas de la conciencia social” (p. 107). Este valor forma parte fundamental de lo que

es un buen servidor público y un buen gobierno, lo cual hace imperativo que los gobiernos fomenten la educación ética a sus empleados de todos los niveles. De esta manera convirtiéndose en un activo imprescindible para poder combatir la corrupción, en beneficio del país. En el siglo XXI, no todos los países son conscientes de las diversas herramientas éticas que se pueden utilizar en la esfera pública. Por ello, se trabaja en explorar la importancia de herramientas éticas que sirvan para disuadir la corrupción y ofrezcan aplicaciones prácticas prometedoras frente a muchos entornos contaminados por este mal (Diego, 2015).

La rendición de cuentas es un asunto que siempre está presente sin importar cuál sea el tema discutido. En el tema de la corrupción pública no es la excepción; al contrario, siempre tiende a ser uno de los asuntos principales que forman parte del discurso de los gobiernos. Según, Torres (2019), la rendición de cuentas es “la obligación de quienes tienen el poder de asumir responsabilidad por sus acciones. Para ser efectiva, la rendición de cuentas debe tener dos componentes: la capacidad de dar respuesta –la obligación de rendir cuentas y el derecho a obtener una respuesta; y la capacidad de hacer cumplir –garantizar que se tomen medidas o se apliquen sanciones cuando falle la rendición de cuentas” (párr. 12).

Las funciones de los órganos e instituciones creadas para el combate a la corrupción, independientemente del modelo, responden a tres tareas específicas: función de prevención, de control y de sanción (OCDE, 2008: 21). Estas tareas pueden ser asignadas a una o más instituciones anticorrupción y se reflejan en acciones de seguimiento, monitoreo y fiscalización de la gestión gubernamental; fomento de la ética pública y la cultura de la legalidad en la acción pública; así como en la investigación, denuncia y promoción de responsabilidad administrativa o penal por conductas indebidas (OCDE, 2008). En general, la función de prevención comprende la formulación y puesta en marcha de acciones para inhibir las motivaciones de cualquier agente

para cometer faltas a la probidad o prácticas indebidas. El objetivo principal es “invertir la estructura de incentivos, tornando más costosa [la violación de] un sistema de normas” (BID, 2010). Esto mediante el establecimiento de estrategias de educación y sensibilización de funcionarios ante los riesgos de cometer acciones corruptas; implementación de códigos de ética y conducta de los servidores públicos, mecanismos de profesionalización del empleo público; así como de la vigilancia y obligaciones de transparencia sobre la toma de decisiones pública, detección de conflicto de interés y el desempeño de la gestión gubernamental.

Un concepto importante que se tiene que integrar a la discusión cuando se habla de corrupción pública es el principio de mérito. El principio de mérito exige que los procesos de dotación de personal se basen en la capacidad (talento, habilidades, experiencia, competencias) y no en la condición y/o las conexiones sociales o políticas. En la gobernanza, el mérito se presenta generalmente en contraposición al patronazgo, el clientelismo o el nepotismo, en los que los puestos de trabajo se distribuyen a cambio de apoyo o en función de los lazos sociales. (OCDE, 2017). Una administración pública seleccionada y gestionada en función del mérito presenta muchos beneficios en contraposición al patronazgo político y el nepotismo. Contratar personas con las habilidades adecuadas para el trabajo en general mejora el rendimiento y la productividad, lo que se traduce en mejores políticas y mejores servicios que, a su vez, contribuyen a que las sociedades sean más felices, más sanas y prósperas (Cortázar, Fuenzalida & Lafuente, 2016). También se ha demostrado que la meritocracia reduce la corrupción (Dahlström, Lapuente & Teorell, 2011; Meyer-Sahling & Mikkelsen, 2016). La existencia de sistemas meritocráticos reduce las oportunidades de patronazgo y nepotismo, y proporciona las bases necesarias para desarrollar una cultura de integridad.

Según un artículo publicado en la revista ETHOS Gubernamental (2003), otra dimensión

a considerar cuando se habla de corrupción pública, específicamente en Puerto Rico, son los obstáculos que enfrentan las agencias fiscalizadoras y aquellas que investigan y procesan a servidores públicos envueltos en actos de corrupción. Uno de estos obstáculos, es la apatía de los empleados y funcionarios públicos a denunciar dichos actos. Son muchos los que temen resultar víctimas de represalias, especialmente si los actos ilegales son realizados por supervisores o por el jefe de una agencia. De igual manera, los ciudadanos particulares se abstienen de acudir a las agencias fiscalizadoras para denunciar actos de corrupción por temor a perder los beneficios que reciben de las agencias gubernamentales. Esto a pesar de que existen leyes que los protegen, como el Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico, Núm. 2 de 4 de enero de 2018, según enmendada, este recoge en un solo código la política pública del Gobierno en torno a la corrupción, también amplía los derechos de los denunciantes, pues fortalece las protecciones contra represalias para todos los empleados públicos y cualquier otra persona que denuncie actos de corrupción gubernamental.

Los países están sujetos a normas y políticas de carácter internacional que tienen el propósito de prevenir, frenar o controlar la corrupción. Éstas están enfocadas principalmente en el sector gubernamental. Un amplio conjunto de convenciones, tratados, acuerdos y estándares dictados a través de organismos internacionales, proporcionan un marco de referencia que los gobiernos deben observar para minimizar la corrupción entre sus funcionarios y para que sus instituciones funcionen en forma más transparente. Dentro de dichos tratados o convenciones podemos mencionar la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) entre otras. Estas normas y políticas internacionales abordan las medidas que los gobiernos deben dictar, la naturaleza y competencia de instituciones relacionadas con la prevención y persecución de la corrupción, regulaciones para

resolver conflictos de interés que enfrentan los funcionarios públicos, transparencia de los presupuestos y compras gubernamentales y control del lavado de dinero y activos, entre otros aspectos.

El libro Normas y políticas internacionales contra la corrupción (2003) nos ofrece un panorama de las normas y políticas internacionales que existen actualmente contra la corrupción, el rol que desempeñan algunos organismos que velan por su aplicación y, cuando existen, sus mecanismos de seguimiento o evaluación. Esta publicación fue posible a través del apoyo proporcionado por CREA Internacional de El Salvador con el financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). La misma nos menciona en su Artículo 1.1.3(b):

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) contempla que los países deben crear, mantener o fortalecer órganos de control superior, como las contralorías, auditorías, superintendencias u oficinas similares. Esto con el fin de que dichas instituciones se encarguen de prevenir, detectar y sancionar eficazmente las prácticas de corrupción.

En esa misma dirección, existen instituciones como la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y la Oficina del Contralor de los Estados Unidos de América, mejor conocida como “GAO” por sus siglas en inglés, que desarrollan y emiten normas o políticas relacionadas a la auditoría gubernamental. La primera, es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Desde 2004, la INTOSAI ha trabajado para desarrollar las capacidades y estructuras necesarias para proporcionar un conjunto ampliamente reconocido de normas profesionales internacionales para la auditoría del sector público. Dentro de esas normas se

encuentra la guía de la INTOSAI para las revisiones entre pares (ISSAI 5600), el propósito de esta es servir como fuente de buenas prácticas y orientación a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la planificación, ejecución y evaluación de las revisiones entre pares. La ISSAI 5600 se encuadra en el cuarto nivel (Directrices de Auditoría) del Marco de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), donde los Principios Fundamentales constituyen el primer nivel, los Requisitos Previos para el Funcionamiento de las EFS representan el segundo nivel y los Principios Fundamentales de Auditoría (las Normas de Auditoría de la INTOSAI) conforman el tercer nivel. La segunda, es la responsable de publicar las normas de auditoría pública generalmente aceptadas (Generally Accepted Government Auditing Standards, GAGAS), conocidas por los norteamericanos como el «Libro amarillo» por el color de su carátula, estas fueron emitidas por la GAO y aprobadas por el Comptroller General de los Estados Unidos en 1972. Dichas normas persiguen que los auditores públicos efectúen sus trabajos con garantías de competencia, integridad, objetividad e independencia al planificar, realizar y presentar sus informes. Deben ser observadas por los auditores cuando así lo exija la legislación aplicable. Como ejemplo, cabe señalar que las GAGAS se aplican en las auditorías de programas federales llevados a cabo por los inspectores generales, en las auditorías de los estados financieros de las instituciones y departamentos federales, y en las auditorías de entidades sin fines de lucro y de gobiernos estatales y locales que reciben fondos federales.

La lucha contra la corrupción en el sector público es una lucha constante, pero en la actual atmósfera hipercompetitiva, tener programas anticorrupción y antisoborno ya no es una opción. Cuando están bien diseñados y funcionan bien, dichos programas benefician a las organizaciones sin importar el tamaño, sector, industria o ubicación de la organización. La auditoría interna puede desempeñar un papel vital al proporcionar seguridad, no solo en la

efectividad de dichos programas, sino también en ayudar a las organizaciones a comprender el potencial de daños financieros y reputacionales graves por no abordar la corrupción. Sin embargo, combatir la corrupción de manera efectiva es más que simplemente crear programas y esperar lo mejor. De hecho, el éxito está enraizado en comportamientos y prácticas organizacionales que respaldan una buena gobernanza. Aquí es donde la auditoría interna puede jugar un papel vital. (Salvador, 2018). La auditoría interna, según el Instituto de Auditores Internos (2016), es una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a una organización a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno. Además, esta misma organización nos expresa, que la función de auditoría interna examina la idoneidad y efectividad de los sistemas de control interno, los procedimientos, los acuerdos de gobernanza y el desempeño de las operaciones de las organizaciones del sector público.

Por esto, es imprescindible que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) “fortalezcan la colaboración con los auditores internos cuya participación es crucial en los procesos de rendición de cuentas, especialmente por su especialización en la gestión financiera de las entidades auditadas” (Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza, 2015, p. 12). En ese marco, Dye (2007) expone dos casos relevantes de corrupción, investigados por la Oficina del Auditor General de Canadá en 2004 y 2005, los cuales fueron detectados y reportados inicialmente por auditores internos, cuyos informes fueron ignorados por el gobierno. Para Dye estos casos muestran la importancia de que las EFS promuevan el fortalecimiento de las auditorías internas con acciones de capacitación y fomenten su colaboración, lo cual puede contribuir a realizar actividades planeadas y coordinadas para ampliar la cobertura de las

auditorías basadas en la detección de riesgos y brindar soporte mutuo en las auditorías y sus recomendaciones.

La Guía sobre la Auditoría del Marco Institucional para el Combate a la Corrupción (2017), emitida por la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI), establece que la auditoría de desempeño posibilita una mejor comprensión del modo de funcionamiento de la administración pública, incluidos los marcos institucionales para el combate a la corrupción, además de contribuir a detectar deficiencias en el sistema. “El propósito general de la auditoría de desempeño es aportar al mejoramiento de la economía, la eficiencia y la eficacia en el sector público mediante el examen y el análisis del desempeño de las entidades públicas, y la presentación de los informes correspondientes” (p.22).

Según, el Manual de Auditoría Gubernamental del Estado de Guanajuato (2008), la auditoría gubernamental es un mecanismo disponible en la actualidad para los diversos órganos de control y vigilancia, así como, para las autoridades de las diversas entidades que componen el sector público, que permite el ejercicio de funciones de revisión, control y fiscalización de manera independiente, profesional y confiable, sin interferir o demorar las funciones administrativas en ejecución. Este mismo Manual en su Artículo 2.3 nos indica, que el propósito principal de la auditoría gubernamental es ayudar a los sujetos de fiscalización a mejorar sus operaciones y actividades, dándoles a conocer las áreas de oportunidad, mediante las conclusiones y las recomendaciones. “Los propósitos de la auditoría gubernamental deben ser proactivos y constructivos, dando énfasis en la medida posible a las acciones correctivas que posibiliten el aumento de la eficiencia, eficacia y economía en las operaciones” (p. 8). Teniendo en cuenta que los programas de auditoría son mecanismos importantes para detectar la corrupción, pueden desempeñar un papel importante en los esfuerzos del gobierno para reducir la

misma. El impacto de la auditoría en la reducción de la corrupción también ha sido demostrado por varios estudios empíricos (Avis et al, 2016; Lichand et al, 2016; Bobonis et al, 2016; Zamboni y Litschig, 2015; Ferraz y Finan, 2011; Olken, 2007).

En un artículo, publicado en la Revista China de Investigación Contable (2012) establece que, desde su fundación, el sistema de auditoría del gobierno de China ha desempeñado un papel muy importante en el mantenimiento del orden financiero y económico y en la mejora de la responsabilidad y la transparencia del gobierno. Aunque una gran cantidad de investigación ha discutido el papel de la auditoría gubernamental para descubrir y disuadir la corrupción, hay poca evidencia empírica sobre si la auditoría gubernamental realmente ayuda a reducir la corrupción. Utilizando los datos del panel provincial de China de 1999 a 2008, este documento examinó empíricamente el papel de la auditoría gubernamental en las iniciativas de control de la corrupción de China. Los hallazgos mencionados en este artículo indican que el número de irregularidades detectadas en la auditoría gubernamental está positivamente relacionado con el nivel de corrupción en esa provincia, lo que significa que cuanto más severa es la corrupción en una provincia, más irregularidades en las cuentas del gobierno son encontradas por las instituciones de auditoría locales.

Rol de la auditoría y la fiscalización en la lucha contra la corrupción

En Puerto Rico existe evidencia basada en las auditorías de la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR) y en los datos judiciales, que sugieren que los niveles de corrupción pública aumentaron a partir de la década de 1980 hasta llegar a su nivel más alto, a principios de los años 2000 (Segarra y Enchautegui, 2010). Debido a este aumento en la corrupción, ha salido a la luz pública en los últimos años el debate sobre el rol de la auditoría y la fiscalización en la lucha contra la corrupción. Todavía no existe consenso acerca de si éstas pueden prevenir la corrupción

-y no sólo identificar e intervenir prácticas ilícitas dentro del Estado una vez que ya han ocurrido. Por el momento, sí existen ejemplos de entidades de fiscalización que han desarrollado herramientas de prevención y detección de la corrupción. También se está avanzando hacia auditorías no tradicionales como las auditorías de desempeño o las auditorías a mecanismos de control interno, que tratan de identificar riesgos y detectar irregularidades dentro de las entidades públicas.

Un ejemplo de lo anterior es Perú, este es uno de los países que ha visto el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control como elemento fundamental para responder al flagelo de la corrupción. En concreto, la reciente ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control supone una reforma radical al engranaje institucional anticorrupción. Inspirada por la propia experiencia local y de otros países como China y Alemania, se enfoca en asesorar a los funcionarios y prevenir los actos deshonestos en lugar de aplicar sanciones una vez que la falta ha sido cometida. Esta nueva modalidad implica un mayor rol del control concurrente: en otras palabras, un sistema de alertas tempranas que gestiona riesgos y corrige ineficiencias para reducir las oportunidades de prácticas fraudulentas (Jarquin & Lafuente, 2019).

Revisión entre pares a la Oficina del Contralor de Puerto Rico

Las organizaciones de auditoría que llevan a cabo auditorías y certificaciones bajo las normas GAGAS, deben someterse a una revisión entre pares externa, realizada por entidades de fiscalización superior locales o despachos independientes a la organización de auditoría revisada, al menos una vez cada 3 años. Cumpliendo con lo anterior, en el 2019, la Contraloría General de la República de Costa Rica emitió un Informe Independiente de Revisión entre Pares a la Oficina del Contralor de Puerto Rico. Dicho Informe examinó el sistema de control de calidad para los

procesos de auditorías de cumplimiento y auditorías de tecnologías de información, diseñado e implementado por la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR), para los períodos fiscales que van del 1 de julio del 2016 al 30 de junio del 2019, esto para determinar si existe una base razonable de que el desempeño y la presentación de informes de los tipos de auditorías indicados están de conformidad con los principios y requisitos establecidos en las Normas de Auditoría Gubernamental Generalmente Aceptadas (GAGAS, por sus siglas en inglés) versión 2011, emitidas por la Oficina del Auditor General (GAO, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos. Los criterios utilizados para la revisión entre pares fueron los principios y requisitos establecidos en las GAGAS 2011, así como el mismo marco de documentos del sistema de control de calidad de la OCPR. De manera referencial, se utilizaron las buenas prácticas mundiales de auditoría gubernamental contenidas en el marco de pronunciamientos profesionales de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI).

El alcance de la revisión comprendió el análisis de las políticas y los procedimientos de control de calidad adoptados por la OCPR para las auditorías de cumplimiento y de tecnologías de información de las corporaciones públicas, los departamentos y las agencias, los municipios y otras unidades sujetas a auditoría; la idoneidad y resultados de procedimientos de monitoreo interno de la OCPR; la revisión de una muestra de informes de auditoría y la documentación relacionada; la revisión de otros documentos relacionados con los requisitos; y la ejecución de entrevistas con personal profesional de la OCPR. El marco de documentos analizado para verificar el cumplimiento de los principios y requisitos de las GAGAS 2011, incluyó la Ley de creación de la OCPR y el conjunto de reglamentos, planes estratégicos, normas, procedimientos y formularios vigentes de la OCPR aplicables a las auditorías de cumplimiento y las auditorías de tecnologías de información. Según, el Informe la revisión consistió en determinar si dicha

base metodológica en su conjunto fue razonablemente diseñada e implementada para el período objeto de este trabajo, de conformidad con los principios y requisitos aplicables establecidos en los criterios de la revisión. Como base metodológica se utilizó, fundamentalmente, lo establecido en el Memorándum de entendimiento para la revisión entre pares a la OCPR, firmado por ambas entidades el 25 de junio de 2019, así como la ISSAI 5600 Guía para revisiones entre pares emitida por la INTOSAI. En su opinión, la Contraloría General de la República de Costa Rica, indica que el sistema de control de calidad de la OCPR, para los períodos fiscales que van desde el 1 de julio del 2016 al 30 de junio del 2019, se ha diseñado y cumple adecuadamente para proveer una seguridad razonable de que el desempeño y la presentación de informes de auditorías de cumplimiento y auditorías de tecnologías de información, están de conformidad con los principios y requisitos establecidos en las GAGAS 2011 en todos los aspectos materiales, lo cual equivale a una calificación de aprobado.

Trasfondo histórico de la figura del Contralor de Puerto Rico

Para poder establecer cuál es el rol de la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR) como mecanismo de control contra la corrupción pública, es importante establecer un poco de contexto histórico al respecto. Tenemos que empezar por mencionar que la figura del Contralor de Puerto Rico no estuvo presente en la Carta Autonómica (1897), ni en la Ley Foraker (1900), ni en la Ley Jones (1917), la misma fue adoptada por primera vez en la Convención Constituyente del año 1952 como parte de una serie de medidas dirigidas a proveer una sana administración de los fondos del erario. En particular, la Sección 22 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la cual establece que el Contralor de Puerto Rico fiscalizará las cuentas, ingresos y desembolsos del Gobierno de Puerto Rico, de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, con el fin de determinar si fueron realizados

conforme a la ley. Por corresponder esa labor a la función fiscalizadora de la Rama Legislativa, el cargo de Contralor se adscribió a dicha Rama. Para implantar el mandato constitucional, la Ley Núm. 9 de 24 de julio de 1952 creó la Oficina del Contralor y le confirió facultades investigativas y mecanismos para llevar a cabo investigaciones sobre las cuentas, los fondos, los ingresos, los desembolsos y las propiedades del Gobierno como a los que se tuvieren en fideicomiso.

El Contralor es nombrado por el Gobernador de Puerto Rico con el consejo y consentimiento de la mayoría del número total de los miembros que componen cada Cámara. El Contralor desempeña su cargo por un término de diez años y hasta que su sucesor sea nombrado y tome posesión. En el Artículo 2 de la Ley Núm. 9 de 24 de Julio de 1952, según enmendada, dispone que nadie podrá ser Contralor a menos que haya cumplido treinta años y sea ciudadano de los Estados Unidos de América y ciudadano y residente bona fide de Puerto Rico.

Deberes y funciones de la Oficina del Contralor de Puerto Rico

El Contralor de Puerto Rico tiene la función ministerial de examinar todos los ingresos, las cuentas y los desembolsos del Estado, de sus agencias, organismos y de los municipios, para determinar si se han realizado de acuerdo con la ley. Esta autoridad le fue conferida mediante la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en su Artículo III, Sección 22, y en la Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952, según enmendada. A fin de promover la independencia administrativa, presupuestaria y fiscal que es indispensable para ejercer la función constitucional de fiscalizar el uso de la propiedad y de los fondos públicos, la Oficina del Contralor está excluida de la Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico, Núm. 230 de 23 de julio de 1974; la Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, Núm. 147 de 18 de junio de 1980, según enmendada y de la Ley para la Administración y Transformación de los Recursos

Humanos en el Gobierno de Puerto Rico, Núm. 8-2017, según enmendada. Además, mediante la Ley 58-2012, se dotó a la Oficina del Contralor de la misma autonomía en la confección y administración de su presupuesto de que está dotada la Asamblea Legislativa por ser la Rama Gubernamental a la cual está adscrita el Contralor. Según, García y Rivera (2015):

En materia de fiscalización, durante los primeros 30 años de estar vigente la Constitución y la ley que creó la Oficina del Contralor solo se habían aprobado 12 leyes que trataran el asunto directamente en cuanto a la Oficina del Contralor. Nueve leyes sobre esta materia han sido aprobadas desde entonces, para un total de 21 estatutos en 62 años. La función de esta Oficina es tan abarcadora que continuamente atiende la materia legislada, reglamentada y la interpretada por los tribunales. Estos últimos le han conferido ancha latitud en el examen de cuentas sobre fondos desembolsados por el Gobierno de Puerto Rico. Ello incluye todo género de transacciones, contratos, donaciones o actos que involucren la disposición del patrimonio o comprometan el erario presente y futuro.

(p.55)

En el ejercicio de sus funciones, particularmente en la ejecución de auditorías de cumplimiento y cualesquiera otras auditorías, el Contralor tiene que emplear y cumplir con las disposiciones establecidas de las normas de auditoría altamente aceptadas que se publican en el “Generally Accepted Government Auditing Standards (GAGAS)”, conocido como “Yellow Book” o Libro Amarillo, desarrolladas y publicadas por la Oficina del Contralor de los Estados Unidos de América. Estas normas son para uso de los auditores de entidades gubernamentales, entidades que reciben dinero del Gobierno y organizaciones de auditoría que llevan a cabo auditorías al gobierno. Las normas GAGAS contienen los requisitos y orientación relativos a la ética, la independencia, la competencia y juicio profesional del auditor; el control de calidad, el

desempeño del trabajo de campo y sobre la presentación de informes. Las auditorías y certificaciones realizadas de acuerdo con las GAGAS proporcionan información utilizada para la supervisión, la rendición de cuentas y las mejoras de los programas de gobierno y de sus operaciones. Para cumplir con esta encomienda, la Oficina del Contralor puede requerir, entre otros, la comparecencia y testimonio de personas y la producción de libros, cartas, documentos, papeles, expedientes y todos los demás objetos que sean necesarios para un completo conocimiento del asunto bajo investigación.

Mecanismos en ley que tiene la Oficina del Contralor para combatir la corrupción

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha interpretado la naturaleza y el ámbito de los poderes y facultades de que está investida la figura del Contralor de Puerto Rico. Este análisis legal sostiene la conclusión de que la redacción y aprobación de la Sección 22 del Artículo III de la Constitución y, por ende, la Ley Orgánica de la Oficina, no confieren autoridad al Contralor de Puerto Rico para aplicar o tramitar directamente las sanciones por las posibles violaciones de ley que surjan de sus investigaciones. Consistente con la interpretación antes señalada, se ha concluido que la única vía para encausar las irregularidades o violaciones de ley que surjan de sus investigaciones es informarlas a la Asamblea Legislativa, al Gobernador y al Secretario de Justicia. Tiene el Contralor, además, la opción de referir sus hallazgos a la Oficina de Asuntos del Contralor del Departamento de Justicia y a la Oficina de Ética Gubernamental para que, de la propia evaluación que éstas realicen, insten las acciones criminales, civiles, o administrativas que correspondan. Aunque el Contralor opte por estos cursos de acción o, como en el pasado, concerte acuerdos de colaboración investigativa con otras dependencias del Gobierno Federal, el Contralor no tiene facultad legal para obligar a las personas o entidades auditadas a cumplir con sus recomendaciones. De hecho, fue la intención de los delegados de nuestra Convención

Constituyente que no la tuviera. Así se desprende de un análisis del debate generado entre los delegados de la Convención Constituyente tras la presentación de una enmienda para que los informes del Contralor fueran revisables ante los tribunales. Eventualmente la referida enmienda fue retirada. Al oponerse a la enmienda, el delegado Negrón López expresó que:

[E]l Contralor no va a tener la facultad de tomar decisiones a priori. Y la intención de este artículo es que el poder legislativo no le dé nunca la autoridad de tomar decisiones a priori. Por eso se crea el cargo para ejercer la función legislativa de fiscalizar a posteriori, o sea, de intervenir con las cuentas, después que los gastos hayan sido hechos. En ese sentido, las decisiones del Contralor no podrán ser, en forma alguna, decisiones que produzcan el efecto de requerir acción afirmativa de ningún funcionario del gobierno. (Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, supra, pág. 925)

Esta carencia de autoridad del Contralor de Puerto Rico fundamentó la interpretación que se produjo en la acción judicial *Asociación de Alcaldes v. Contralor de Puerto Rico*, 2009 TSPR 102. En la opinión de referencia, se dispuso que, aparte de publicar un informe o referir sus hallazgos a otras agencias, los informes de la Oficina del Contralor son solamente persuasivos pues carecen de carácter vinculante aún para la agencia o entidad gubernamental auditada. Esta interpretación del Tribunal Supremo tiene el efecto de privar a los informes del Contralor de que éstos puedan ser revisados, por sí, ante los foros judiciales. Esta realidad jurídica pone de relieve que el Contralor de Puerto Rico tiene a su alcance la poderosa facultad de acudir a la opinión pública y dar a conocer los hallazgos y recomendaciones de sus informes. Es legítimo y procedente que el público y la prensa sean prontamente informados de los hallazgos de las auditorías del Contralor basado en la obligación de que las actuaciones oficiales de los

funcionarios y empleados públicos y que el uso de los fondos públicos esté sujeto al escrutinio del país y a la rendición de cuentas al pueblo. De esta forma, y según la jurisprudencia establecida en el caso antes mencionado, las instrumentalidades gubernamentales que reciben el informe con las recomendaciones del Contralor podrían concluir –luego de hacer sus propias investigaciones y evaluaciones- que no procede iniciar una acción penal, civil o administrativa. En ese caso, ninguna parte podría alegar ante un tribunal que sus derechos se han visto afectados por el informe del Contralor y los hallazgos y señalamientos en él incluidos. Por el contrario, los intereses jurídicos de la persona o entidad auditada podrían estar en juego sólo si alguna de las agencias concernidas toma alguna acción afirmativa a la luz de los hallazgos y señalamientos hechos por el Contralor en su informe. Distinto al informe del Contralor, dicha acción de la agencia sí sería revisable ante el foro judicial y, de esta manera, los tribunales podrían pasar juicio –colateralmente- sobre los hallazgos y recomendaciones del Contralor que hayan servido como base para la acción de la agencia concernida.

Así, por ejemplo, si el Contralor refiere su informe al Departamento de Justicia y dicha agencia decide que hay base para proceder criminalmente en contra del funcionario o la entidad auditada, entonces se presentaría ante los tribunales la acción criminal correspondiente. Dicho caso criminal proveería al foro judicial la oportunidad de pasar juicio sobre los señalamientos del Contralor que movieron al Departamento de Justicia a presentar cargos criminales. Lo mismo sucedería con un referido del Contralor a la Oficina de Ética Gubernamental. En ese caso, la Oficina de Ética Gubernamental deberá evaluar la supuesta violación ética referida por el Contralor y determinar si procede tomar alguna acción en contra del funcionario señalado o si, por el contrario, no ocurrió tal infracción a la Ley de Ética Gubernamental, Al igual que en el ejemplo de una posible acción por parte del Departamento de Justicia, si la Oficina de Ética

Gubernamental concluye que no ocurrió violación alguna y, por tanto, no procede iniciar ninguna acción, nadie podría acudir a los tribunales alegando que los hallazgos o señalamientos del Contralor afectan sus derechos. Eso sólo ocurriría si la Oficina de Ética Gubernamental toma alguna acción en contra del funcionario o la entidad auditada. En tales circunstancias, la acción de la Oficina de Ética Gubernamental constituiría una controversia justiciable, en el contexto de la cual el tribunal podría evaluar los hallazgos del Contralor que iniciaron la investigación ética. Es importante mencionar que ni en la Sección 22 del Artículo III de la Constitución de Puerto Rico, ni en la Ley habilitadora de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, se hace mención alguna sobre luchar o combatir la corrupción. Inclusive, el término “corrupción” no se menciona ni una sola vez en dichos documentos.

Lo anterior, contrasta con algunos de los mecanismos conferidos a la Oficina del Inspector General de Puerto Rico (OIG) para combatir la corrupción. Mediante la Ley Núm. 15 del 28 de febrero de 2017, según enmendada, se creó el cargo y la Oficina del Inspector General de Puerto Rico. En su exposición de motivos la mencionada Ley nos indica “El Inspector General interviene con las entidades gubernamentales, de forma preventiva, para fomentar una sana administración gubernamental”. Además, entre sus múltiples responsabilidades podemos destacar: llevar a cabo estudios, exámenes y evaluaciones necesarias para medir, mejorar y aumentar la efectividad, la eficacia y economía en el funcionamiento de las entidades gubernamentales. De la misma manera, tiene el fin de detectar e investigar las posibles fuentes de corrupción y tomar acciones proactivas para prevenir situaciones de esta naturaleza.

En otros países, la figura del Contralor trabaja como una rama de Gobierno independiente, y como contrapeso al sistema presidencial o republicano. Por eso estos Contralores tienen un poder más amplio del que tiene el Contralor de Puerto Rico. Un ejemplo

de esto lo es el de la Contraloría de Chile la cual es considerada como una de las contralorías más poderosas del mundo. Mediante lo que se denomina el Poder de Toma de Razón, el Contralor de Chile tiene la facultad de verificar de manera preventiva la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones que, de conformidad a la legislación, deben tramitarse ante ella, y de los decretos con fuerza de ley que dicta el presidente de la República.

Datos sobre los informes del Contralor de Puerto Rico (2010–2019)

Los informes de auditoría “son la expresión de una opinión profesional, en el que se materializa el resultado del ejercicio de auditoría y contiene además del dictamen, la evaluación del control interno, el cumplimiento de las normas y procedimientos, y otros aspectos relacionados con la gestión y el periodo examinado” (Bonilla, 2011, p.11). Estos son el resultado final de toda la actividad realizada, es el resumen detallado de las evidencias encontradas, así como el dictamen profesional que permite llegar a una buena toma de decisiones. Según la norma 430 del Instituto de Auditores Internos (IIA), todo reporte debe ser claro, constructivo y oportuno, además de ser reales e imparciales para que sea fácilmente su interpretación dando las ideas con el menor número de letras posibles un informe constructivo es el que ayuda a dar mejoras a la organización en el caso de que exista un hallazgo se procede a dar su respectiva recomendación. (contabilidad.com.py, 2005). Por todo lo anterior, es importante realizar una adecuada redacción de los informes de auditoría, permitiendo que la toma de decisiones sea un proceso más sencillo y eficiente en las organizaciones.

Investigadores del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (CGPC) presentaron este año (2022) un estudio en el que hicieron una radiografía de los informes de auditorías publicados por la Oficina del Contralor en la última década, y que, según los datos recopilados, muestra cómo este delito está arraigado al gobierno. Entre el 1ro de julio de 2010 al

30 de junio del 2019, la Oficina del Contralor publicó 1,042 informes de las auditorías realizadas en agencias de gobierno, de las que surgen 215 hallazgos de “carácter serio” que fueron referidos al Departamento de Justicia y/o a la Oficina de Ética Gubernamental (OEG). Entre los 215 hallazgos, los investigadores del CGPC identificaron 127 incidentes que implican acciones, actos u omisiones que representan alguna modalidad de corrupción. Sin embargo, señalan que estos potenciales incidentes no representan los únicos actos de corrupción ocurridos en el periodo analizado y conjeturan que otros cientos de casos “escaparon la visibilidad de los auditores” del Contralor. El análisis establece que, de los 127 incidentes de potencial corrupción, 94 (74%) fueron documentados en los municipios, 32 (25%) en la rama ejecutiva y uno (1%) en la judicial. Los patrones identificados, en su mayoría corresponden a fraude, malversación y conflicto de interés, tres modalidades que se repiten en esquemas recientemente revelados por las autoridades federales.

Recomendaciones para mejorar los mecanismos de control contra la corrupción pública de la Oficina del Contralor de Puerto Rico

La fiscalización del sector público, tal y como la defienden las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), es un factor importante a la hora de marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos. La fiscalización de gobiernos y entidades públicas por parte de las EFS tiene un impacto positivo en la confianza de la sociedad, puesto que hace que los responsables de los recursos públicos piensen cómo utilizar correctamente dichos recursos. Las EFS, como lo es la Oficina del Contralor de Puerto Rico no son perfectas ni infalibles, siempre hay espacio para mejorar sus procesos de auditoría y ampliar sus mecanismos en ley para combatir la corrupción pública. Después de haber investigado este tema a profundidad, mis recomendaciones son las siguientes:

1. Dotar legalmente a la OCPR para que pueda enfocarse en prevenir la corrupción gubernamental y fomentar el intercambio de conocimientos con otras EFS, en vez de limitarse a su labor actual de realizar auditorías que descubren irregularidades años después de que ocurrieron.
 - La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), nos expresa que las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben cooperar entre sí e intercambiar conocimientos y experiencias, como lo estipula la Declaración de Lima (1977) y, con base en su experiencia en la prevención, detección y sanción de actividades corruptas, dentro de su marco legal, desarrollar enfoques comunes para combatir la corrupción, intercambiar buenas prácticas y llevar a cabo intervenciones conjuntas (INTOSAI, 2019, p. 63-64).
2. Se legisle para otorgar a la OCPR la autoridad de aplicar o tramitar directamente las sanciones por las posibles violaciones de ley que surjan de sus investigaciones.
 - Para que una EFS pueda ejercer sus actividades jurisdiccionales, el marco jurídico debe especificar, por una parte, las misiones, el alcance, las competencias y los procedimientos de las instituciones y, por otra, los regímenes de responsabilidad de las diferentes categorías de personas responsables en virtud de la ley. Este régimen debe clarificar las obligaciones de las personas responsables en virtud de la ley, cuya violación puede dar lugar a procedimientos judiciales, notificación de sanciones y, si es necesario, la aplicación de sanciones, emitidas” por las EFS (INTOSAI-P 50, 2019, p.10).

3. Fortalecer el grado de independencia de la OCPR.
 - Según, el Banco Mundial, la independencia es fundamental para que las EFS sean eficaces como instituciones clave de rendición de cuentas. La ausencia de un nivel adecuado de independencia y capacidad puede menoscabar la capacidad de una EFS para respaldar la lucha contra la corrupción y para determinar el grado de optimización de los recursos en los programas gubernamentales (2022, párr. 2)
4. Se le den mayores y mejores servicios de apoyo a la OCPR para poder cumplir con sus responsabilidades.
 - Para respaldar el trabajo de los auditores, una EFS debe contar con una gama de servicios de apoyo organizativos o corporativos de alta calidad. Esto principalmente en las áreas de finanzas y adquisiciones, recursos humanos, tecnología de información y comunicación, relaciones con partes interesadas y gestión de instalaciones. La estructura de los servicios de apoyo debe ser lo más horizontal posible, con intervalos de control administrativo lo suficientemente cortos como para que las decisiones se puedan tomar en un tiempo razonable y las posiciones individuales no actúen como cuellos de botella que provoquen la frustración del personal en los niveles inferiores (INTOSAI, 2018, p.48).

Conclusiones

Según los datos presentados en este trabajo de investigación, la creación en 1952 de la figura del Contralor de Puerto Rico, así como de la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR), fue un gran paso de avance en lo relacionado a la fiscalización de las cuentas, ingresos y desembolsos del Estado, de sus agencias, organismos y de los municipios. Se fomentó el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno en beneficio de nuestro

Pueblo. Se adoptaron mecanismos para llevar a cabo investigaciones sobre el buen uso de los recursos públicos. Además, se propició que las auditorías realizadas, emplearan y cumplieran con las disposiciones establecidas en las normas de auditoría generalmente aceptadas que se publican en el “Generally Accepted Government Auditing Standards (GAGAS)”, conocido como “Yellow Book” o Libro Amarillo, desarrolladas y publicadas por la Oficina del Contralor de los Estados Unidos de América, entre otras normas de auditoría mundialmente reconocidas.

No obstante, como pudimos observar en la información recopilada, desde su creación la Oficina del Contralor de Puerto Rico no se concibió como un mecanismo de control contra la corrupción pública. De hecho, ni en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en su Artículo III, Sección 22, ni en la Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952, según enmendada, menciona el término “corrupción”. De la misma manera, según los datos obtenidos, la OCPR esta carente de autoridad, esta solo puede publicar informes o referir sus hallazgos a otras agencias. Como quedó evidenciado en esta investigación, no hay consenso y existe poca evidencia empírica sobre si la auditoría gubernamental realmente ayuda a descubrir y disuadir la corrupción. Basado en los datos presentados en este trabajo, podemos llegar a concluir que, el cumplimiento con los principios y estándares establecidos en el “GAGAS” y con las buenas prácticas mundiales de auditoría gubernamental contenidas en el marco de pronunciamientos profesionales de la INTOSAI, entre otros estándares reconocidos, por parte de la OCPR, no es suficiente para que esta, pueda identificar actos de corrupción, ya que los mismos no tienen el suficiente agarre para descubrir dicho comportamiento. Para lograr que la OCPR sea un verdadero mecanismo de control contra la corrupción, hace falta realizar cambios en su ley orgánica para darle mayores poderes relacionados a la prevención, fiscalización y a la aplicación de sanciones.

Referencias

- Asamblea Legislativa. (24 de enero de 1952). Diario de Sesiones Asamblea Constituyente, Tomo 1.
<http://www.oslpr.org/v2/PDFS/DiarioConvencionConstituyente.pdf>
- Asociación de Alcaldes v. Contralor de Puerto Rico, TSPR 102 / (Tribunal Supremo de Puerto Rico, 2019)
<https://www.lexjuris.com/lexjuris/tspr2009/lexj2009102.htm>
- Avis, E., Ferraz, C. and Finan, F. (2016). “Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corrupt politicians.” NBER Working Paper 22443
<http://www.nber.org/papers/w22443>
- Banco Interamericano de Desarrollo. Informe Final: Desarrollo de una Metodología de Diagnóstico del Marco Institucional para la Lucha contra la Corrupción y Priorización de un Plan de Trabajo. Chile: Universidad Adolfo Ibáñez-BID, 2010.
- Banco Mundial. (2022). Mejorar la rendición de cuentas a través de la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores.
<https://envivo.bancomundial.org/mejorar-la-rendicion-de-cuentas-traves-de-la-independencia-de-las-entidades-fiscalizadoras>
- Banco Mundial. (2020). Datos básicos: La lucha contra la corrupción.
<https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>
- Bobonis, G. J., Camara Fuertes, L. R., and Schwabe, R. (2016). “Monitoring Corruptible Politicians”. American Economic Review, 106 (8): 2371-2405.
- Bonilla Martínez, M. H. (2011). Auditool.
<https://www.auditool.org/blog/auditoria-externa/271-el-informe-de-auditoria>
- Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico. Ley Núm. 2 de 4 de enero de 2018, según enmendada.
<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Corrupci%C3%B3n/2-2018.pdf>
- Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. (2015). El control interno desde la perspectiva del enfoque COSO, su aplicación y evaluación en el sector público, Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS).
- Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (6 de febrero 1952).
<https://www2.pr.gov/sobrepuertorico/documents/elaconstitucion.pdf>

- Contabilidad.com.py. (2005). contabilidad.com.py.
http://www.contabilidad.com.py/articulos_56_qu-es-el-informe-deauditora.html
- Corrupción Pública. Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. Recuperado el 10 de septiembre de 2022.
<https://dpej.rae.es/lema/corrupci%C3%B3n-p%C3%BAblica>
- Cortázar, J., J. Fuenzalida & M. Lafuente (2016), Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado?: Un estudio exploratorio, Inter-American Development Bank,
<http://dx.doi.org/10.18235/0000323>.
- Cotto, D, (2003). Comentarios legislativos. Revista ETHOS Gubernamental. Vol.1, pp. 209-222
<https://eticapr.blob.core.windows.net/files/ETHOS-I.pdf>
- Dahlström, C., V. Lapuente & J. Teorell (2011), “The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption”, *Political Research Quarterly*, Vol. 65/3, pp. 656-668.
<http://dx.doi.org/10.1177/1065912911408109>.
- Dye, K. M. (2007). Corruption and fraud detection by supreme audit institutions. Performance Accountability and Combating Corruption, Washington, DC: World Bank, 303-322.
- Diego, O. (2015). Ética pública frente a corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica.
<https://eprints.ucm.es/id/eprint/36029/1/etica%20publica%20frente%20a%20corrupci%C3%B3n.pdf>
- Enchautegui, M. (2010). Modalidades de la corrupción gubernamental: Perspectivas de los empleados públicos.
<https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2016/04/Las-Modalidades-de-la-Corrupcion-Gubernamental-Perspectivas-de-los-Empleados-Publicos-rev.-22-de-noviembre-2.pdf>
- Ética. En el Diccionario filosófico marxista. (1946). Recuperado el 10 de septiembre de 2022 en
<http://www.filosofia.org/enc/ros/etica.htm>
- Fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores: Una guía para mejorar el desempeño (2018). INTOSAI, Comité para la creación de capacidades.
https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/Strenghening_SAI_s_-ESP.pdf
- García, V. & Rivera, V. (2015). *Derechos Humanos y Corrupción*.

- Informe independiente de la Revisión entre Pares. (2019). Contraloría General de la República de Costa Rica.
<https://www.ocpr.gov.pr/normas-de-auditoria/informe-independiente-de-la-revision-entre-pares-a-la-oficina-del-contralor-de-puerto-rico-por-parte-de-la-contraloria-general-de-la-republica-de-costa-rica/>
- INTOSAI – P 50 (2019). Principios fundamentales de las actividades jurisdiccionales de las EFS.
<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/INTOSAI-P-50-Principios-fundamentales-de-las-actividades-jurisdiccionales-de-las-EFS.pdf>
- INTOSAI (2018). Fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores: Una guía para mejorar el desempeño.
https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/Strenghening_SAI_s_-ESP.pdf
- Jarquin, M, & Lafuente, M. (2019). Antes, durante y después de la corrupción: Nuevas tendencias en los organismos de control. Blog de la División de Innovaciones para Servir al Ciudadano del BID.
<https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/antes-durante-y-despues-de-la-corrupcion-las-nuevas-tendencias-en-los-organismos-de-control/>
- Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución de Programas Gubernamentales. Núm. 236 de 30 de Diciembre de 2010, según enmendada.
<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/236-2010.pdf>
- Ley del Inspector General de Puerto Rico. Núm.15 de 28 de febrero de 2017, según enmendada.
<https://oig.pr.gov/Documents/Ley%20152017%20REv.%208%20de%20julio%20de%202021.pdf>
- Ley para Crear y Organizar la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (n.d.). Ley Núm. 9 de 24 de julio de 1952, según enmendada.
<http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Auditor%C3%ADas/9-1952.pdf>
- Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico, Núm. 8 de 4 de febrero de 2017, según enmendada.
http://www.casp.pr.gov/Leyes/Ley_Num_8-2017.pdf
- Lichand, G., Lopes, M., and Medeiros, M. (2016). “Is corruption good for your health?” Working Paper.
- Lui, J. & Lin, B. (2012). Government auditing and corruption control: Evidence from China’s provincial panel data, *China Journal of Accounting Research*, 5 (2), 163-186. 2012.
<https://doi.org/10.1016/j.cjar.2012.01.002>.

- Meyer-Sahling, J. & K. Mikkelsen (2016), “Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries”, *Public Administration*, Vol. 94/4, pp. 1105-1123.
<http://dx.doi.org/10.1111/padm.12276>.
- OECD (2019), Directrices en materia de lucha contra la corrupción e integridad en las empresas públicas.
www.oecd.org/corporate/AntiCorruption-Integrity-Guidelines-for-SOEs.htm
- OCDE (2017), Skills for a High Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París.
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>.
- OCDE (2008). Specialized Anti-Corruption Institutions. Review of models. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia.
<http://www.oecd.org/corruption/acn/library/39971975.pdf>
- Olken, B. A. (2007). “Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia”. *Journal of Political Economy*, 115:200–249.
- Rosario, Z. (2011). El valor de la experiencia: Radiografía de la corrupción 1990-2009, estudio realizado por la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico.
https://estadisticas.pr/files/BibliotecaVirtual/estadisticas/biblioteca/OEG_STIC-2011-01.pdf
- Salvador, A. (2018). El papel de la auditoría interna en la lucha contra el soborno y la corrupción.
<https://fraudeinterno.wordpress.com/2018/05/08/el-papel-de-la-auditoria-interna-en-la-lucha-contr-el-soborno-y-la-corrupcion/>
- Segarra, E., y Enchautegui, M. (2010). Patrones y tendencias en el mal uso de fondos públicos de Puerto Rico.
<http://economia.uprrp.edu/1Patrones.pdf>
- Torres, E. (2019). Combatir la corrupción exige voluntad política y buena gobernanza. Puerto Rico Transparente.
<http://www.puertoricotransparente.org/wp-content/uploads/2019/12/Combartir-la-corrupcion-rev-1.pdf>
- Torres, E. & Pratts, S. (2022). Desafíos de la corrupción para la gobernanza y la economía. Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (CGPC).
<https://www.ocpr.gov.pr/articulos/diez-anos-bajo-la-sombra-de-la-corrupcion/>
- Torres Gotay, B. (2019) El Fantasma de Isoel. El Nuevo Día. Recuperado de
<https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/elfantasmadeisoel-columna2497059/>

Transparencia Internacional. (2017). "Las personas y la corrupción: America Latina y el Caribe."
https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/2017_gcb_ame_es?embed_cta=embed_badge&embed_context=embed&embed_domain=www.tm.org.mx&utm_medium=referral&utm_source=www.tm.org.mx

Zamboni, Y. and Litschig, S. (2015). "Audit Risk and Rent Extraction: Evidence from a Randomized Evaluation in Brazil". Working Papers 554, Barcelona Graduate School of Economics.