



OFICIO N° 01542-2017-CG/DC

Jesús María, 20 de octubre de 2017

Señor Congresista
Luis Fernando Galarreta Velarde
Presidente
Congreso de la República
Plaza Bolívar s/n - Palacio Legislativo
Lima /Lima /Lima

ASUNTO : Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en virtud de la facultad de iniciativa legislativa conferida a la Contraloría General de la República mediante el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordante con lo previsto en el literal h) del artículo 32° de la Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, así como, acorde a lo dispuesto en el artículo 74° del Reglamento del Congreso de la República.

En atención a ello y acorde con lo previsto por el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, elevo a su despacho el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, a través del cual se busca consolidar el proceso de modernización que estamos implementando, con el fin ulterior de conducir la lucha contra la inconducta funcional y la corrupción, pero a la vez, contribuyendo a la mejora de las intervenciones públicas, en un marco de colaboración, acompañamiento y ejercicio pleno del control de riesgos.

Al efecto, adjunto el referido proyecto de Ley y su respectiva exposición de motivos, para su consideración y trámite correspondiente. Se adjunta dos (02) CD conteniendo la versión digital de nuestra propuesta.

Hago propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi consideración.

Atentamente,



Nelson Shack Yalta

Nelson Shack Yalta

Contralor General de la República

/cdm

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
 23 OCT/2017
RECIBIDO
 Firma: Hora: 11:31 AM

140325 (ATD)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
RECIBIDO
 23 OCT 2017
 Hora: 11:57 AM
 Firma:
 DIRECCIÓN GENERAL PARLAMENTARIA

P-140325

| | | |
|--|--|--|
| DIRECCION GENERAL PARLAMENTARIA | | <input type="checkbox"/> URGENTE <input type="checkbox"/> ANTE |
| <input type="checkbox"/> Biblioteca | <input type="checkbox"/> Grabaciones | <input checked="" type="checkbox"/> Agregar a su expediente |
| <input type="checkbox"/> Comisiones | <input type="checkbox"/> Gestión de Información | <input checked="" type="checkbox"/> Atender |
| <input type="checkbox"/> CCEP | <input type="checkbox"/> Oficialía Mayor | <input type="checkbox"/> Ayuda memoria |
| <input type="checkbox"/> Comunicaciones | <input type="checkbox"/> Otro | <input type="checkbox"/> Conformidad / VºBº |
| <input type="checkbox"/> Despacho Parlam. | <input type="checkbox"/> Relatoría, Agenda | <input type="checkbox"/> Consejo Directivo |
| <input type="checkbox"/> Diario de los Debates | <input type="checkbox"/> Reproducción de documentos | <input type="checkbox"/> Conocimiento y Fines |
| <input type="checkbox"/> DIDP | <input type="checkbox"/> Prev. y Seguridad | <input type="checkbox"/> Coordinar su atención |
| <input type="checkbox"/> DGA | <input type="checkbox"/> Serv. Auxiliares | <input type="checkbox"/> Elaborar informe |
| <input type="checkbox"/> Enlace Gob. Reg. | <input checked="" type="checkbox"/> Trámite Documentario | <input type="checkbox"/> Junta de Portavoces |
| | <input type="checkbox"/> Transcripciones | <input type="checkbox"/> Publicar en el Portal |
| | | <input type="checkbox"/> Trámite Correspondiente |

ACUERDO 586-2002-2003 CONSEJO-CR

Atender de cumplir con los requisitos.

JOSE ABANTO VALDIVIESO
 Director General Parlamentario
 CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DGP
 REVISADO POR: MEBC
 FECHA: 23.10.2017
 HORA: 14:05

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
 23 OCT 2017
RECIBIDO
 Firma: Hora: 4:27 PM

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Lima, 31 de OCTUBRE del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2011 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de FISCALIZACIÓN Y CONTRALORIA; PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

JOSÉ F. CEVASCO PADRA
 Oficial Mayor
 CONGRESO DE LA REPÚBLICA

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

Artículo 1.- Objeto y finalidad

La presente Ley tiene por objeto establecer las normas y disposiciones requeridas para el fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, con la finalidad de modernizar, mejorar y asegurar el ejercicio oportuno, efectivo y eficiente del control gubernamental, así como de optimizar sus capacidades orientadas a la prevención y lucha contra la corrupción.

Artículo 2.- Adecuación Organizacional

La Contraloría General de la República aprueba su Estructura Orgánica, Reglamento de Organización y Funciones y Cuadro de Puestos de la Entidad, así como los demás instrumentos de gestión institucional que sean necesarios para su modernización, dentro de los ciento veinte (120) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley, para lo cual durante dicho plazo no está comprendida en los alcances de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil y sus normas complementarias. La referida modernización se realiza en el plazo antes indicado.

Artículo 3.- Modificación de diversos artículos de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

Modifícanse el literal m) del artículo 9, el literal a) del artículo 22, y los artículos 42, 43, 45, 46, 56 y 57 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en los términos siguientes:

“Artículo 9.- Principios del control gubernamental

Son principios que rigen el ejercicio del control gubernamental:

[...]

- m) *El acceso a la información, referido a la potestad de los órganos de control de requerir, conocer y examinar toda la información y documentación sobre las operaciones de la entidad, aunque sea secreta, necesaria para su función. **Esto comprende el acceso directo, masivo, permanente, en línea, irrestricto y gratuito a las bases de datos, sistemas informáticos y cualquier mecanismo para el procesamiento o almacenamiento de información, que administran las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control.***

[...].

Artículo 22.- Atribuciones

Son atribuciones de la Contraloría General, las siguientes:

- a) *Tener acceso en cualquier momento y sin limitación a los registros, documentos e información de las entidades, aun cuando sean secretos; así como requerir información a particulares que mantengan o hayan mantenido relaciones con las entidades; siempre y cuando no violen la libertad individual. **Esta atribución incluye el acceso directo, masivo, permanente, en línea, irrestricto y gratuito a las bases de datos, sistemas informáticos y cualquier mecanismo para el procesamiento o almacenamiento de información, que administran las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control. Para esto, los titulares de las entidades y los encargados o responsables de las bases de datos, sistemas y mecanismos comprendidos en esta disposición, bajo responsabilidad, brindan las facilidades necesarias a la implementación de dicho acceso, conforme a las disposiciones que establece la Contraloría General. Esta atribución también corresponde a los Órganos de Auditoría Interna.***

El acceso a las bases de datos de información relacionada con el secreto bancario, la reserva tributaria, la reserva de identidad u otras establecidas legalmente, se efectúa conforme a lo previsto en el literal e) del artículo 32 y la Cuarta y Quinta Disposiciones Finales de la presente Ley. Corresponde a la Contraloría General de

la República canalizar los requerimientos de información que al respecto demanden los otros órganos del Sistema Nacional de Control.

[...]

Artículo 42.- Tipificación de las infracciones al ejercicio del control

Constituyen infracciones al ejercicio del control las conductas siguientes:

- a) *La obstaculización o dilatación para el inicio de una acción de control.*
- b) *La omisión o incumplimiento para la implantación e implementación de los Órganos de Auditoría Interna o la afectación de su autonomía.*
- c) *La interferencia o impedimento para el cumplimiento de las funciones inspectivas inherentes al control gubernamental.*
- d) *La omisión en la implantación de las medidas correctivas recomendadas en los informes realizados por los Órganos del Sistema.*
- e) *La omisión o deficiencia en el ejercicio del control gubernamental o en el seguimiento de medidas correctivas.*
- f) *La omisión en la presentación de la información solicitada o su ejecución en forma deficiente o inoportuna, según el requerimiento efectuado.*
- g) *El incumplimiento en la remisión de documentos e información en los plazos que señalen las leyes y reglamentos.*
- h) *Cuando las personas naturales o jurídicas privadas que mantengan relaciones con entidades sujetas al Sistema no acudan a un requerimiento o no proporcionen información y documentación a los representantes de la Contraloría General, a efecto de permitir la verificación de operaciones y transacciones efectuadas con la entidad auditada, con excepción de aquellas cuya relación se derive de operaciones propias realizadas con las entidades asociadas.*
- i) *Incumplir con mantener al día sus libros, registros y documentos, ordenados de acuerdo a lo establecido por la normativa, por un período no menor de 10 años.*
- j) *Incumplimiento de los requisitos para la designación de Sociedad de Auditoría.*
- k) *Cuando el personal de las Sociedades de Auditoría incurra en manifiesto conflicto de intereses con los deberes que le impone las normas de auditoría.*
- l) *La pérdida temporal o definitiva de la condición de hábil de la Sociedad de Auditoría o de alguno de los socios, en el Colegio de Contadores Públicos y otros Organismos conexos a labores de auditoría en los que se encuentren inscritos.*
- m) *El incumplimiento, resolución o rescisión de contrato celebrado con una Sociedad de Auditoría.*
- n) *La suscripción directa de contratos con entidades comprendidas en el ámbito del Sistema, por servicios de auditoría y otros con infracción del Reglamento de Designación de Sociedades.*
- o) *Cuando la Sociedad de Auditoría incurra en incompatibilidad sobreviniente que la inhabilite para continuar con el contrato celebrado con la entidad y no lo informe a ésta.*

p) La presentación de documentación de procedencia ilícita para lograr el registro y/o la participación en los Concursos Públicos de Méritos.

q) La contratación de Sociedades de Auditoría, cuando estas estén incursas en incompatibilidad permanente para contratar con el Estado.

El Reglamento de Infracciones y Sanciones, expedido conforme al literal j) del Artículo 32 de la presente Ley, especifica las conductas infractoras antes señaladas y tipifica los supuestos adicionales que también constituyen infracciones al ejercicio del control. Las infracciones pueden ser determinadas de forma objetiva, en aquellos casos que señale el referido Reglamento.

Artículo 43.- Sanciones

La Contraloría General aplicará, según la gravedad de la infracción cometida, las siguientes sanciones:

a) Amonestación.

b) Multa **hasta 50 UIT**.

c) Suspensión del Registro de Sociedades de Auditoría.

d) Exclusión definitiva del Registro de Sociedades de Auditoría.

El Reglamento de Infracciones y Sanciones establece el procedimiento, formalidades, escalas y criterios de gradualidad y demás requisitos de aplicación. La imposición de las sanciones no exime a los infractores de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar.

Sin perjuicio de lo establecido en el presente artículo, las presuntas infracciones contra la normatividad legal en el desarrollo de los procesos de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, cometidas por personas naturales o jurídicas, identificadas por los órganos del Sistema Nacional de Control, deben ser informadas al **Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado**, adjuntando copia de lo actuado, a fin de que según corresponda aplique las sanciones que la ley le confiere.

Artículo 45.- Competencia de la Contraloría General

La Contraloría General ejerce la potestad para sancionar por cuanto determina la responsabilidad administrativa funcional e impone una sanción derivada de los informes de control emitidos por los órganos del Sistema.

La referida potestad para sancionar se ejerce sobre los servidores y funcionarios públicos a quienes se refiere la definición básica de la novena disposición final, con prescindencia del vínculo laboral, contractual, estatutario, administrativo o civil del infractor y del régimen bajo el cual se encuentre, o la vigencia de dicho vínculo con las entidades señaladas en el artículo 3, salvo las indicadas en su literal g).

Están exceptuados los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos y las autoridades que cuentan con la prerrogativa del antejuicio político, por hechos cometidos en ejercicio de dichos cargos. La sanción impuesta a los Gobernadores, Vicegobernadores y Consejeros de los Gobiernos Regionales, Alcaldes y Regidores de los Gobiernos Locales, por la comisión de infracciones graves o muy graves, es causal de suspensión o vacancia. En estos casos, la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública es causal de vacancia, y la sanción de suspensión temporal en el ejercicio de las funciones es causal de suspensión en el cargo por el período correspondiente.

Artículo 46.- Conductas infractoras

Constituyen conductas infractoras graves o muy graves en materia de responsabilidad administrativa funcional, sujetas a la potestad sancionadora de la Contraloría General, las siguientes:

- a) *Incumplir las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades para el desarrollo de sus actividades, así como las disposiciones internas vinculadas a la actuación funcional del servidor o funcionario público.*
- b) *Incurrir en cualquier acción u omisión que suponga la transgresión grave de los principios, deberes y prohibiciones señalados en las normas de ética y probidad de la función pública.*
- c) *Realizar actos persiguiendo un fin prohibido por ley o reglamento.*
- d) *Incurrir en cualquier acción u omisión que importe negligencia en el desempeño de las funciones o el uso de estas con fines distintos al interés público.*

Mediante Reglamento aprobado por Decreto Supremo, a propuesta de la Contraloría General de la República, se describen y especifican estas conductas, y se tipifican los supuestos adicionales, constitutivos de infracciones graves o muy graves en materia de responsabilidad administrativa funcional sujetas a la potestad sancionadora de la Contraloría General. Estas infracciones pueden ser determinadas de forma objetiva, en los casos señalados en dicho Reglamento.

La sanción de las demás conductas constitutivas de responsabilidad administrativa funcional derivadas de los informes de control es de competencia de cada entidad.”

Artículo 56.- Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas

El Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas constituye la última instancia administrativa en el procedimiento sancionador. Es un órgano colegiado adscrito a la Contraloría General, con independencia técnica y funcional en las materias de su competencia y autonomía en sus decisiones.

Las Salas del Tribunal Superior están conformadas por tres (3) miembros, elegidos por concurso público de méritos. Los miembros del Tribunal permanecen en el cargo por un periodo de cinco (5) años. La remoción de los miembros del Tribunal solo puede darse por causas graves debidamente justificadas.

*Las entidades públicas, sus funcionarios y las personas naturales o jurídicas vinculadas o relacionadas al caso materia de investigación están obligadas a atender cualquier requerimiento efectuado por el Tribunal Superior en casos de documentación, información u opinión necesarios para resolver, **en un periodo máximo de siete (7) días hábiles, bajo responsabilidad administrativa funcional en el caso de los funcionarios o servidores públicos, o con sujeción a la potestad sancionadora por infracciones al ejercicio del control en el caso de las personas naturales o jurídicas privadas.***

Artículo 57.- Requisitos para ser miembro del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas

Para ser nombrado vocal del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, se requiere:

- a) *Ser mayor de 40 años de edad.*
- b) *Contar con título profesional y colegiatura hábil.*

- c) *Tener experiencia profesional en entidades del sector público o privado -no menor de diez (10) años- o comprobada docencia universitaria por el mismo período.*
- d) *Contar, de preferencia, con estudios de especialización en el ámbito de su profesión.*
- e) *No tener filiación política alguna.*
- f) *No encontrarse en estado de quiebra culposa o fraudulenta.*
- g) *No haber sido sancionado penalmente.*
- h) *No haber sido sancionado con destitución, despido o **inhabilitación**.*
- i) *Tener conducta intachable y reconocida solvencia e idoneidad moral.*
- j) *Tener estudios de especialización en derecho constitucional, administrativo, **contratación pública**, laboral o gestión de recursos humanos.”*

Artículo 4.- Acciones inmediatas en casos de irregularidades flagrantes, evidentes o manifiestas

La Contraloría General de la República, en ejercicio de sus atribuciones, establece procedimientos simplificados para la ejecución de acciones inmediatas en casos de irregularidades flagrantes, evidentes o manifiestas, en las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control. Los Informes emitidos en dichos procedimientos, cuando revelen indicios razonables de responsabilidad administrativa funcional constitutiva de infracciones graves o muy graves, son remitidos inmediatamente a las instancias competentes, para el ejercicio de la potestad sancionadora prevista en el artículo 45 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, por medio de procedimientos sumarísimos y de trámite prioritario.

La Contraloría General de la República propone a la Presidencia del Consejo de Ministros, las modificaciones que fueran necesarias en el Reglamento de la Ley N° 29622, denominado “Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control”, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM.

Artículo 5.- Uso de tecnologías de la información y comunicación en los procesos y procedimientos de competencia del Sistema Nacional de Control

La Contraloría General de la República implementa de manera progresiva el procedimiento electrónico, la notificación electrónica, el domicilio electrónico, la casilla electrónica, la mesa de partes virtual y mecanismos similares, en los procedimientos administrativos, procesos de control y encargos legales que se encuentren bajo el ámbito de sus atribuciones, incluyendo aquellos que corresponden al Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, estando las personas relacionadas con dichos procesos o procedimientos obligadas a su empleo.

Para tal efecto, la Contraloría General de la República emite las disposiciones que correspondan. En el caso de las excepciones al empleo de los referidos mecanismos, éstas se basarán en criterios de accesibilidad u otros criterios objetivos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Autorización

Autorícese a la Contraloría General de la República a la reasignación de los saldos presupuestales disponibles, para lo cual no le será de alcance lo dispuesto en el artículo 6, en el numeral 8.1 del artículo 8 y en los numerales 9.1, 9.2, 9.4, 9.5, 9.7 y 9.8 del artículo 9 de la Ley N° 30518 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, así como, lo dispuesto en los literales a y b del numeral 41.1 del artículo 41 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley

General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo N° 304-2012-EF, quedando además exonerada de toda medida de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público que se oponga o limite su modernización. Estas exoneraciones se mantienen en el Año Fiscal 2018, durante el plazo previsto para dicha modernización.

La presente disposición es financiada con cargo al presupuesto institucional de la Contraloría General de la República, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

SEGUNDA.- Régimen de contratación simplificado para el ejercicio del control gubernamental

Para la contratación de los bienes, servicios y consultorías necesarios para el ejercicio del control gubernamental, se autoriza a la Contraloría General de la República a realizar dichas contrataciones conforme al procedimiento de Adjudicación Simplificada prevista por la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, sin que resulte aplicable el límite fijado para dicha modalidad en las Leyes de Presupuesto.

TERCERA.- Transferencias financieras para el financiamiento de los Órganos de Control Institucional a cargo de la Contraloría General de la República

Dispóngase durante el mes de enero del año 2018 la realización de transferencias financieras de recursos por el monto equivalente al total del gasto devengado al 31 de diciembre del 2017 correspondiente a la Actividad 5000006: Acciones de Control y Auditoría, correspondiente al Grupo Genérico: Bienes y Servicios, por toda Fuente de Financiamiento, con cargo al Presupuesto Institucional de Apertura 2018 de las Entidades del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, para el financiamiento y operación de todos sus Órganos de Control Institucional, a favor de la Contraloría General de la República.

Para el cumplimiento de lo señalado en el párrafo precedente, las Entidades del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales quedan autorizadas para realizar las transferencias financieras de recursos a pedido de la Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República establece y aprueba los criterios para el dimensionamiento de los Órganos de Control Institucional, así como los perfiles por competencias en base a los cuales se selecciona, capacita y evalúa el desempeño de las personas contratadas bajo el Régimen Laboral establecido mediante Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

CUARTA.- Transferencias financieras para el desarrollo de programas de capacitación por medio de la Escuela Nacional de Control

Autorícese la transferencia financiera de recursos de las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a favor de la Contraloría General de la República, con la finalidad de desarrollar programas de capacitación y de formación por medio de la Escuela Nacional de Control, previa suscripción de convenio.

QUINTA.- Comisión encargada de evaluar y proponer las acciones destinadas al inmediato pago de la deuda con los integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República

Constitúyase una comisión encargada de evaluar y proponer las acciones destinadas al inmediato pago de la deuda que mantiene el Estado peruano con los integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República, en cumplimiento de la Sentencia del 1° de julio de 2009 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (Caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) vs Perú). Esta comisión está integrada por un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un (1) representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y un (1) representante de la Contraloría General de la República; designados por sus titulares. Debe instalarse dentro de los cinco (5) primeros días de la vigencia de la presente Ley y concluir las funciones encargadas en un plazo de treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de su instalación, remitiendo los resultados de su labor al Congreso de la

República para que las entidades bajo responsabilidad, adopten las acciones según sus competencias, e incluirá, además la propuesta formal y cuantificada del Ministerio de Economía y Finanzas del proyecto de iniciativa legislativa para viabilizar la transferencia de partidas presupuestarias a favor de la Contraloría General de la República.

SEXTA.- Normas que rigen los procesos y procedimientos seguidos ante los órganos del Sistema Nacional de Control y el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas

Los procesos y procedimientos seguidos ante los órganos del Sistema Nacional de Control y el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, se rigen por las disposiciones de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y normas complementarias, por lo que, las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, se aplican supletoriamente.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

MARCO NORMATIVO

La Contraloría General de la República (en adelante Contraloría General) de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política del Perú, es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control (en adelante Sistema) que supervisa 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.

Este mandato consitucional ha sido desarrollado en la Ley N° 27785, Ley Órgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control (en adelante Ley N° 27785 o Ley Orgánica), la cual establece las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema y de la Contraloría General como ente técnico rector de dicho Sistema. Es importante señalar que el objeto de la citada Ley Orgánica es propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, 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 las metas y los 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.

En ese contexto, es pertinente señalar que el artículo 16 de la Ley N° 27785, establece que la Contraloría General posee autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, y que tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como, a contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social.

En ese sentido, la Novena Disposición Final de la Ley Orgánica define a la autonomía administrativa como la atribución conferida para el dictado de la normativa que regula el funcionamiento de la institución, en cuanto a la elaboración de su estructura organizativa y sobre aspectos logísticos y de recursos humanos. Asimismo, en la misma disposición se define a la autonomía funcional como aquella potestad para el ejercicio de las funciones asignadas constitucional y legalmente que la faculta para elaborar sus informes y programas de auditoría, elección de los entes auditados, libertad para definir sus puntos más esenciales de auditoría y de aplicar las técnicas y métodos de auditoría que considere pertinentes.

Por otro lado, el artículo 17 de la Ley Orgánica señala que las entidades sujetas a control tendrán necesariamente un Órgano de Control Institucional (en adelante OCI) el cual constituye la unidad especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental en la entidad. El citado órgano mantiene una relación funcional con la Contraloría General efectuando su labor de conformidad con los lineamientos y políticas que para tal efecto aquella establezca.

Mediante la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se declaró al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano.

Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 092-2017-PCM se aprobó la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, con el propósito de generar un espacio de articulación y coordinación entre las principales entidades públicas, sector empresarial y sociedad civil para la prevención y lucha contra corrupción de manera intersectorial e intergubernamental.

En ese marco, el Eje 3: “Capacidad sancionadora del estado frente a los actos de corrupción” de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, ha definido como Objetivo Específico 3.3 “Reforzar el Sistema Nacional de Control” a fin de modernizar el Sistema, fortalecer las capacidades de los/las profesionales, impulsar la incorporación de servidores/as civiles e impulsar la descentralización.

Finalmente, mediante la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, se aprobó el Presupuesto Anual de Gastos para el Año Fiscal 2017 que comprende los créditos presupuestarios máximos correspondientes a los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, agrupados en Gobierno Central e instancias descentralizadas, conforme a la Constitución Política del Perú, disposición en la cual, como entidad del Gobierno Central para fines presupuestales, se encuentra comprendida la Contraloría General.

PROBLEMÁTICA Y PERSPECTIVA

Los cada vez más crecientes niveles de exigencia por parte de la ciudadanía en relación a la calidad de los servicios que les son prestados, ha originado que las entidades públicas asuman con mayor preocupación su fortalecimiento institucional y por ende el mejoramiento de la calidad de sus servicios, lo que ha determinado que las instituciones del Estado peruano se encuentren comprometidas con procesos de cambio para la implantación de modelos de gestión modernos y la formulación de procesos y herramientas técnicas que permitan la maximización del rendimiento de la organización, a lo cual, no deben ser ajenos el Sistema y la Contraloría General, considerando que ambos son el componente estratégico central en la implantación de una cultura de control eficiente, eficaz y con sentido de oportunidad en la gestión del Estado y en el propio ejercicio del control gubernamental.

La Contraloría General como organismo constitucionalmente autónomo, reconocido en el artículo 82 de la Constitución Política del Perú, forma parte inherente y esencial del funcionamiento del modelo del Estado peruano, específicamente en lo concerniente al control de la ejecución presupuestal, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control, lo que incluye la responsabilidad de efectuar la auditoría a la Cuenta General de la República, conforme al artículo 18 del mismo cuerpo constitucional.

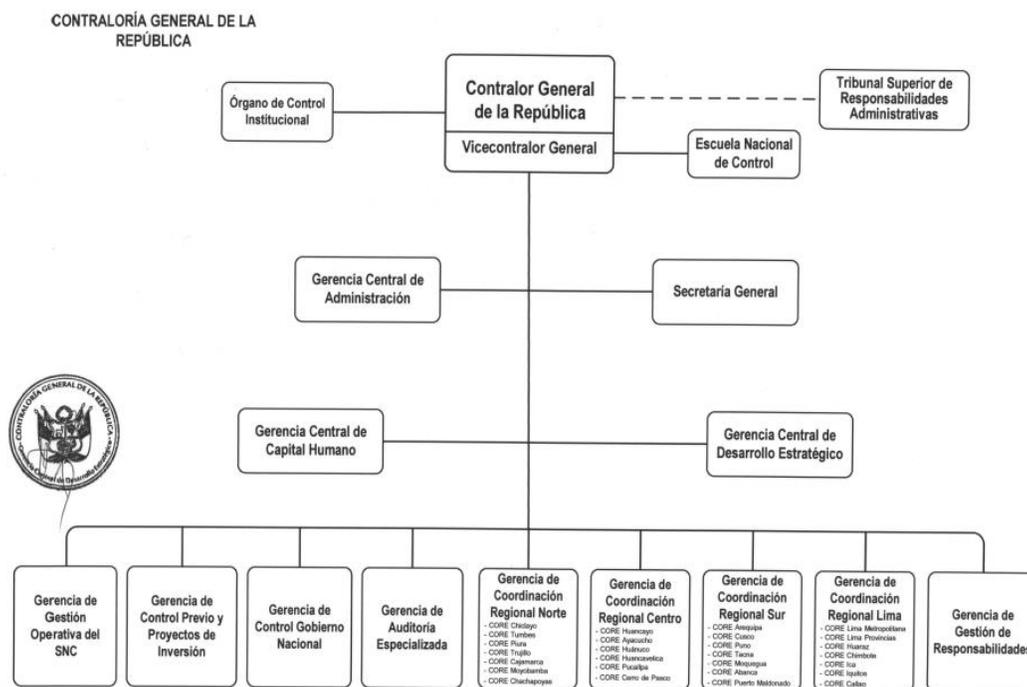
La Ley Orgánica es la norma de carácter especial que, con calidad de Ley Orgánica, regula el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema y de la Contraloría General, señalando en su artículo 6 que el control gubernamental, consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, con fines de su mejoramiento a través de acciones preventivas y correctivas, lo que, conforme a los artículos 7 y 8, se logra por medio de intervenciones previas, simultáneas y posteriores, conforme a lo siguiente:

- Control previo: Comprende las intervenciones establecidas por ley, para la autorización de adicionales y servicios de supervisión de obras, para informar sobre operaciones de endeudamiento y garantías que comprometan el crédito o capacidad financiera del Estado, y, para opinar sobre las contrataciones exoneradas de proceso de selección de bienes, servicios u obras con carácter de secreto militar o de orden interno.

- **Control simultáneo:** Comprende la revisión de procesos en curso para alertar oportunamente sobre riesgos y permitir que se adopten medidas de prevención o corrección.
- **Control posterior:** Comprende la opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros y presupuestales, el examen a la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la producción y entrega de bienes y servicios, y la legalidad de los actos funcionales, para la formulación de recomendaciones que permitan la mejora de la gestión y el control interno, así como, en su caso, la identificación de responsabilidades de los funcionarios o servidores públicos.

Asimismo, en mérito a las modificaciones incorporadas por la Ley N° 29622, la Contraloría General tiene potestad sancionadora para deslindar la responsabilidad administrativa funcional identificada en los Informes de Control, por medio de Órganos Instructores y Órganos Sancionadores, que conforman la primera instancia y la intervención del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (en adelante, el Tribunal Superior), como segunda instancia, que imponen sanciones de inhabilitación para el ejercicio de la función pública de uno (1) a cinco (5) años, y de suspensión temporal en el ejercicio de las funciones, sin goce de remuneraciones, de treinta (30) días a trescientos sesenta (360) días calendario.

Para el ejercicio de las funciones a su cargo, la Contraloría General cuenta con dos mil seiscientos cuarenta y nueve (2649) colaboradores en planilla, sujetos al régimen laboral de la actividad privada, y doscientos treinta y dos (232) colaboradores por contratación administrativa de servicios ¹, a lo que se suman los vocales del Tribunal Superior, que se distribuyen en ochenta y ocho (88) órganos o unidades orgánicas ², en la siguiente estructura:



Fuente: Portal de Transparencia de la Contraloría General de la República

¹ Información correspondiente al mes de Agosto de 2017, tomada del Portal de Transparencia de la Contraloría General de la República. Disponible en: <http://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/>

² Estructura Orgánica aprobada por Resolución de Contraloría N° 028-2017-CG

Los resultados de la Contraloría General y del Sistema - en el último periodo completo de gestión institucional ³ - han incidido en la cantidad de los productos de control, tal como, a manera de ejemplo, mostramos a continuación:

- a) En el control previo: Se declara haber emitido opinión previa sobre operaciones de endeudamiento y garantías del Estado (obras por impuestos, endeudamiento interno, administración de deuda, asociaciones público privadas y concesiones, endeudamiento externo), que involucraron un total de 192 605 millones de soles, entre los años 2009 y 2015, en el marco de la atribución prevista en el literal l) del artículo 22 de la Ley N° 27785.
- b) En el control simultáneo: Se declara haber pasado de 109 informes de control simultáneo en el año 2009, a 526 en el año 2015, lo que, representaría un aumento de casi el 500% en la producción, básicamente por medio de la ejecución de veedurías (operativos a los servicios públicos, programas sociales o patrimonio histórico).
- c) En el control posterior: Se declara haber pasado de 30 auditorías con la identificación de 469 responsabilidades penales y civiles en el año 2009, a la ejecución de 308 auditorías con la identificación de 5160 responsabilidades en el año 2015, con una reducción de la duración de los procesos de control, que habrían pasado de 803 días en promedio en el año 2009, a 157 días en el año 2015.

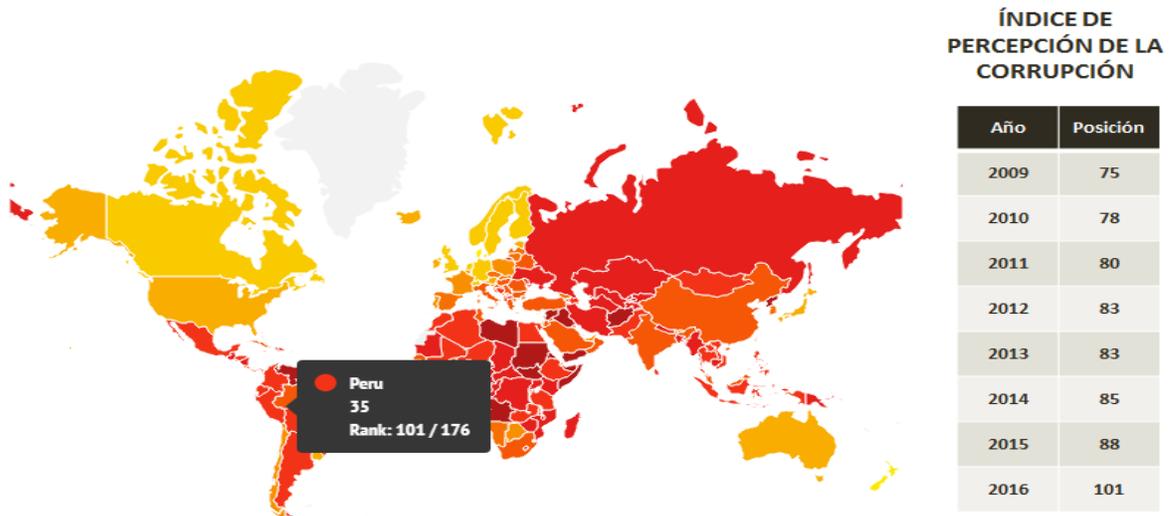
En los mismos términos, la Contraloría General también ha declarado que, en el último periodo completo de gestión institucional ⁴, se han incrementado los procesos judiciales que impulsa y los procesos administrativos sancionadores a su cargo, conforme se señala a continuación:

- a) En los procesos judiciales que aquella impulsa por medio de su Procuraduría Pública, entre los años 2009 y 2015, se han iniciado 1712 procesos civiles y penales, aunque, conforme a los propios resultados declarados, esto no ha sido acompañado por los órganos encargados de establecer las responsabilidades, dado que, solo en el ámbito penal, a diciembre de 2015, se ha reportado la imposición de 547 sanciones penales, de las cuales, únicamente 36 habían merecido prisión efectiva.
- b) En los procesos sancionadores por responsabilidad administrativa funcional que conduce la Contraloría General y el Tribunal Superior, se tiene que a setiembre del año 2017, se han sancionado en primera instancia a 2987 funcionarios y servidores públicos, habiéndose confirmado 1066 sanciones y 567 han quedado consentidas, quedando en proceso de apelación 1122, comprendiéndose a 24,609 funcionarios o servidores en dicha potestad sancionadora.

Sin embargo, este aparente interés por los productos de control y por el deslinde de responsabilidades que han puesto las anteriores gestiones de la Contraloría General, **no ha reducido la corrupción**, dado que, en términos prácticos, por el contrario, en el periodo 2009 - 2016, nuestro país ha retrocedido 26 ubicaciones en el Índice de Percepción de la Corrupción, habiendo pasado del puesto 75 al puesto 101, conforme se aprecia a continuación:

³ Memoria de Gestión 2009 – 2016. Disponible en: http://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/documentos/2016/Memoria_Gestion_2009-2016.pdf

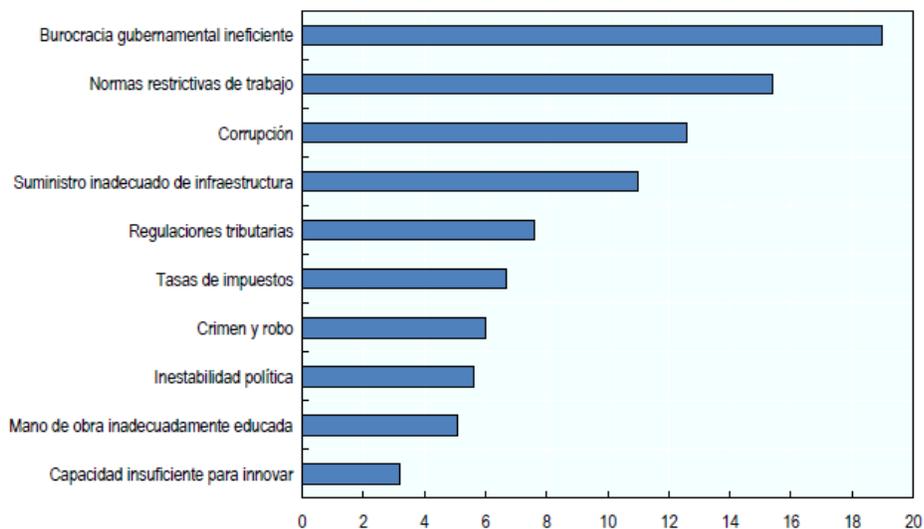
⁴ Memoria de Gestión 2009 – 2016. Disponible en: http://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/documentos/2016/Memoria_Gestion_2009-2016.pdf



Fuente: Transparencia Internacional

La poca o nula efectividad en la lucha contra la corrupción por parte del Estado (en el que la Contraloría General debería tener un papel preponderante), es percibida y es materia de preocupación ciudadana, considerando que, según información al año 2015 (referenciada por la OCDE ⁵), un 72% de los peruanos consideraban que se había avanzado poco o nada en la reducción de la corrupción en el Estado, lo que indudablemente tiene relación con la ineficiencia de la burocracia gubernamental, la cual, conforme a la información también referenciada por la OCDE ⁶ al año 2016, es considerada como el problema más importante para los negocios en el Perú, conforme se muestra a continuación:

Los diez problemas más importantes para los negocios en Perú, 2015-16



Fuente: Estudio de la OCDE sobre la Integridad en el Perú. Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2015).

⁵ OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>

⁶ Ibidem.

Las carencias y limitaciones que ha tenido la Contraloría General en la lucha contra la corrupción y, por añadidura, en su capacidad para contribuir con mejorar la gestión pública, se evidencian en las fases del macro proceso de combate a la corrupción, teniendo en cuenta que:

- a) **En el plano de la prevención**, la Ley N° 28716 – Ley de Control Interno de las entidades del Estado, establece que la Contraloría General es la entidad rectora competente para dictar la normativa y lineamientos para la implementación del control interno en las entidades públicas, correspondiéndole al Sistema la responsabilidad de evaluar la implementación del Sistema de Control Interno (SCI) en las entidades del Estado, marco en el cual, en la última medición efectuada el año 2014, se ha relevado que el promedio de implementación del SCI a nivel nacional alcanzó solamente el 25%, lo que representa un nivel aún incipiente de implantación del control interno.
- b) **En el plano de detección**, el control gubernamental no ha señalado y revelado de manera apropiada y con el énfasis suficiente los grandes casos de corrupción del pasado reciente, a pesar que *“...la existencia del órgano de control externo es señal de un mayor grado de evolución democrática, dado que un Estado no fiscalizado en un Estado antidemocrático, que esconde a la ciudadanía la gestión que ha realizado de los recursos públicos y los fondos provenientes de las contribuciones de la población...”*⁷. Esta debilidad ha sido revelada por el Congreso de la República al señalar que:

Comisión Investigadora “Martín Belaunde Lossio”⁸

“...de las investigaciones periódicas y las primeras indagaciones realizadas [...] es posible colegir que los hechos materia de esclarecimiento referidos a las presuntas actividades ilícitas de Martín Belaunde Lossio para obtener irregularmente contratos a favor de empresa vinculadas a él, y la posible vinculación con ellas de Altos Funcionarios del Estado, involucran y comprometen el cabal funcionamiento de tres (3) sistemas administrativos de alcance nacional: Sistema Nacional de Control...”

“...es posible advertir un serio problema de incumplimiento de las competencias a cargo de los órganos conformantes del sistema de control gubernamental que en mucho ha ermitido conductas que colisionan con la legalidad...”

Comisión Investigadora “Ancash”⁹

“...La función de control sobre los actos de la Administración y el presupuesto que por mandato constitucional desarrolla la Contraloría General de la República en el caso del Gobierno Regional de Ancash no se ejerció “oportunamente”...”

Comisión Investigadora “Rodolfo Orellana”¹⁰

⁷ ENCISO ORDÓÑEZ, Nimrod. La potestad punitiva de la Contraloría General de Perú como garante del principio a la buena administración pública. Documento libre presentado en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10 - 13 de noviembre de 2015, p. 7. Disponible en:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A2E907A31B6108A905257FB5001FD304/\\$FILE/encisord.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A2E907A31B6108A905257FB5001FD304/$FILE/encisord.pdf)

⁸ Informe Final de la Comisión Investigadora de investigar las denuncias periódicas sobre las presuntas actividades ilícitas del prófugo Martín Belaunde Lossio para obtener irregularmente contratos a favor de empresas vinculadas a él, y la posibilidad de vinculación con ellas de altos funcionarios del Estado. pp. 304 y 309. Disponible en:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/00c59ea8be92bc2005257eba0066800d/\\$FILE/OFICIO_729_2014_2015_CIMBL.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/00c59ea8be92bc2005257eba0066800d/$FILE/OFICIO_729_2014_2015_CIMBL.pdf)

⁹ Informe Final de la Comisión Investigadora sobre presuntas irregularidades y actos de corrupción en la Región Ancash. p. 1229. Disponible en:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/5c832bf2730f6d7c05257eba0066800d/\\$FILE/INFORME-FINAL-ANCASH-I.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/5c832bf2730f6d7c05257eba0066800d/$FILE/INFORME-FINAL-ANCASH-I.pdf)

¹⁰ Informe Final de la Comisión Investigadora Caso Rodolfo Orellana Rengifo. p. 587. Disponible en:

“...De la información remitida por la Contraloría y otros órganos a la Comisión se desprende que esta entidad no cumplió oportunamente con verificar y supervisar el componente de las garantías financieras en las contrataciones públicas entre 2007 y 2014. Esto habría permitido la utilización de cartas fianza de entidades no autorizadas poniendo en riesgo los intereses del Estado al no poderse ejecutar dichos instrumentos ante el incumplimiento de los contratistas.

De haberse detectado oportunamente el origen y posibles irregularidades de los instrumentos financieros (cartas fianzas) así como de los incumplimientos en la ejecución de obras, el daño causado al Estado podría haberse prevenido...”

- c) **En el plano de la sanción**, el aparente incremento de los productos y procesos de control, no ha estado acompañado de resultados significativos en el deslinde de las responsabilidades, dado que, hasta el año 2015, se había conseguido la imposición de 547 sanciones penales, de las cuales, únicamente 36 habían merecido prisión efectiva, a lo que, en el ámbito de la potestad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional, se debe sumar que, a setiembre de 2017, habían 24609 funcionarios o servidores comprendidos en la misma potestad sancionadora, pero solo se impusieron 2987 sanciones en primera instancia, lo que evidencia que el procedimiento sancionador administrativo no está siendo lo rápido y eficiente que se esperaba.

La poca eficacia en la ejecución y resultados del control gubernamental, aunado a la pérdida de su efectividad para luchar contra la corrupción y para contribuir con la gestión pública, fundamentan la urgente necesidad de fortalecer el control gubernamental, para implementar las medidas que aseguren el cumplimiento de la misión y funciones previstas en los artículos 81 y 82 de la Constitución Política del Perú, pues estos marcan los alcances de la enorme responsabilidad que la Nación ha puesto en la Contraloría General y en el Sistema Nacional de Control, conforme a lo siguiente:

“Artículo 81.- La Cuenta General de la República

La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, es remitida por el Presidente de la República al Congreso de la República en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.

La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por una comisión revisora hasta el quince de octubre. El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el treinta de octubre. Si no hay pronunciamiento del Congreso de la República en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la comisión revisora al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República.”

“Artículo 82.- La Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.”

Por lo antes señalado, es fundamental que la Contraloría General asuma protagónicamente su rol constitucional sobre la base de una objetiva y valiente autoevaluación de su propio modelo de gestión institucional y también de la gestión del Sistema, para fines de iniciar un proceso de modernización

que le permita ejercer el liderazgo y realmente asumir su rectoría en materia de control gubernamental, y además, construya una articulación sistémica y sinérgica con las instituciones del Estado, el funcionario público, y la opinión pública organizada.

Esta articulación es particularmente importante para tener un control moderno, pues empodera y hace responsables del bienestar de la nación; a las instituciones, cumpliendo su rol de responsables y custodios de los recursos de propiedad del Estado; a los funcionarios públicos, produciendo y ejerciendo funciones y procesos que garanticen que las instituciones puedan cumplir su rol en un marco sustentable de capacidades, valores y principios; a la opinión pública, ejerciendo la vigilancia y el derecho a ser debidamente informada; y a la Contraloría General, proporcionando la guía requerida, para que las instituciones cuenten con instrumentos de gestión que les permitan formular y articular un eficiente sistema de control interno, así como responder con probidad funcional ante las necesidades del control gubernamental en todas sus facetas y especialidades.

La construcción de la referida articulación, parte de asumir que, ni la Contraloría General, ni ninguna otra institución similar en el mundo, podría honrar su deber constitucional sobre la base del control puro, es decir, a partir de un sistema de control que nazca y se administre desde la institución rectora, es por ello esencial, implantar una cultura de responsabilidad que, en el ámbito de las entidades, tiene su fundamento en el control interno, partiendo de la propia gestión integral de cada institución, sin afectar la dinámica, eficiencia, eficacia y sentido de oportunidad de la gestión de las mismas, en equilibrio con el sano ejercicio de la función pública en un marco de colaboración, acompañamiento y ejercicio pleno del control de riesgos.

Igualmente, en materia de control gubernamental, la modernización del modelo de gestión de la Contraloría General y del Sistema, debe conducir no solo a contar con nuevos instrumentos en materia de control gubernamental, sino también a fortalecer los existentes y fijar la ruta y la gradualidad para concretar en el período más corto posible, la puesta en valor de una matriz de control con énfasis en la auditoría de desempeño y en el control preventivo.

Esta nueva manera de entender el control gubernamental, a partir de la medición del desempeño y de la prevención antes que la punición, busca corregir la errada perspectiva de centrar nuestra atención en el monto que pierde el Estado por concepto de corrupción y por las malas prácticas funcionales, sin considerar y prácticamente olvidando el impacto económico que hasta el momento ha tenido el modelo de gestión de la Contraloría General y su liderazgo solamente punitivo, el cual también ocasiona grandes pérdidas de recursos, por inacción y temor de empleados y funcionarios en la toma de decisiones.

La propuesta para modernizar el modelo de gestión de la Contraloría General y del Sistema, encuentra aún más fundamento, si describimos la problemática y/o características encontradas en el actual modelo de gestión que pasamos a describir:

- Organización de la Contraloría General marcadamente funcional, lo que impacta en el alineamiento estratégico horizontal (gestión por procesos), el alineamiento estratégico vertical (gestión por resultados) y el alineamiento estratégicos de integración (stakeholders: ambiente externo e instituciones sujetas a control).
- Análisis de la demanda de control gubernamental bajo un enfoque compartimentado, lo cual genera que el Plan de Control se encuentre desalineado de la demanda real.
- Matriz de control con énfasis en el control posterior y alejada de los conceptos modernos de alineamiento con las necesidades del control gubernamental.

- Debilidad rectora y carencia de estrategia para la implantación del sistema de control interno en las entidades sujetas a control, lo cual impacta en la posibilidad de formular una matriz de control más equilibrada y con mayor énfasis en la auditoría de desempeño y control preventivo.
- Falta de homogeneidad en las competencias, capacidades, habilidades y destrezas del capital humano de la institución.
- Desequilibrio evidente entre las exigencias de especialidades del control gubernamental y la formación primaria del capital humano de la organización, así como en materia de habilidades blandas de los mismos.
- Plan estratégico inconsistente con las necesidades de largo plazo en materia de modernización de modelo de gestión, de la matriz de control y de los requerimientos de especialidades y competencias derivadas de la evolución de la misma.
- Cultura organizacional y mezclas culturales que promueven la desarticulación con los verdaderos objetivos institucionales (cultura policiaca) y la relación de los mismos con los objetivos del país en materia de generación de valor público (inacción de niveles de decisión).
- Carencia de funciones especializadas para el soporte a la línea de la institución, tales como: inteligencia financiera, planeamiento corporativo y otros.
- Enfoque de gestión por producto alineado al sistema de evaluación del desempeño del capital humano de la Contraloría General, lo que no promueve la generación de impactos y resultados y que constituye un incentivo perverso en la búsqueda de hallazgos muchas veces inconsistentes.
- Desarrollo tecnológico carente de integralidad por incompatibilidades generadas por su desarrollo compartimentado y sin una visión corporativa de las necesidades institucionales.
- Carencia de interoperabilidad tecnológica y acceso a base de datos de instituciones del Estado con altos niveles de sinergia para la prevención e investigación, en el ámbito del combate a la corrupción.
- Marco normativo disperso y carente de visión integrada de la gestión de control gubernamental; entre otros.

La modernización del modelo de gestión de la Contraloría General y del Sistema, permitirá superar la problemática y circunstancias encontradas y obtener una institucionalidad basadas en los siguientes valores de gestión:

- Organización estructurada bajo un enfoque de procesos, lo cual permitirá obtener el alineamiento estratégico horizontal y por ende eficiencia y eficacia en los mecanismos de control gubernamental.
- Orientación de la gestión de la organización hacia un enfoque para resultados, lo que permitirá lograr el alineamiento estratégico vertical y abandonar el actual enfoque por producto, que promueve una cultura policiaca y punitiva que impacta en la gestión de las instituciones, generando sobrecostos derivados de reprocesos e inacción gerencial.
- Desarrollo tecnológico integrado, que permitirá elevar significativamente la capacidad y calidad de respuesta de la institución en materia de control gubernamental y combate a la corrupción.

- Liderazgo efectivo en materia de implantación del sistema de control interno en las instituciones, lo que coadyuvará a elevar la calidad de gestión del Estado en su conjunto, así como, modernizar el control gubernamental con énfasis en el control interno y la auditoría de desempeño.
- Contar con equipos multidisciplinarios de alto nivel para el soporte a la auditoría de desempeño y el control preventivo, promoviendo de esta manera no solo el valor público requerido, sino también una cultura y clima de confianza y alianza estratégica entre las instituciones sujetas a control y el ente rector en esta materia.
- Contar con un marco normativo moderno e integrado, que permita no solo administrar la gestión del control gubernamental, sino también generar un proceso amigable de comprensión del mismo por parte de las entidades sujetas a control.

DETALLE Y SUSTENTO DE LA PROPUESTA

ARTÍCULO 1.- OBJETO Y FINALIDAD

El artículo 1 del proyecto de Ley prevé que la misma tiene por objeto establecer las normas y disposiciones requeridas para el fortalecimiento de la Contraloría General y del Sistema, con la finalidad de modernizar, mejorar y asegurar el ejercicio oportuno, efectivo y eficiente del control gubernamental, así como de optimizar sus capacidades orientadas a la prevención y lucha contra la corrupción.

El fortalecimiento de la Contraloría General y del Sistema sirve al cumplimiento del mandato derivado de la Convención Interamericana contra la Corrupción, como parte de las medidas preventivas para la lucha contra la corrupción, señaladas en el numeral 9 de su Artículo III, para implementar medidas que permitan crear, mantener y fortalecer a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, marco en el cual, la Organización de Estados Americanos – OEA, ha recomendado al Estado peruano: *“...Fortalecer la CGR garantizándole los recursos humanos y financieros necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones. Asimismo, considerar otorgarle a la CGR un porcentaje del presupuesto nacional. Asegurar que la capacidad y estructura de la CGR le permitan dedicar esfuerzos suficientes a la ejecución de sus planes anuales de control, incluyendo la investigación de las entidades con mayores riesgos de corrupción y el desarrollo de programas de prevención, además de sus responsabilidades de responder a solicitudes de otras agencias...”*¹¹.

En función a lo antes señalado, dicho fortalecimiento conllevará a asegurar la oportunidad, efectividad y eficiencia en el ejercicio del control gubernamental, así como, a mejorar sus capacidades de prevención y lucha contra la corrupción, en cautela de los intereses y valores contenidos en el artículo 82 de la Constitución Política del Perú, con el propósito de aportar en la mejora de la gestión pública, incrementando sus atribuciones e instrumentos disponibles para el combate de la corrupción, en este último caso, considerando que la lucha contra la corrupción, *“...es un mandato constitucional que se desprende de los artículos 39° y 41° de la Constitución...”*¹².

En ese sentido, el proyecto de Ley propone un conjunto de medidas que permitirán fortalecer a la Contraloría General y al Sistema, a fin de contar con un marco legal y con los recursos necesarios para conformar un sistema de control integrado por profesionales con conocimientos especializados en control gubernamental, pero también en gestión pública, ejecución obras y en general, en las materias que son controladas, con equipos y herramientas informáticas que mejoren la identificación de riesgos y la detección de las acciones irregulares y conflictos de interés, enfocado en la

¹¹ Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – MESICIC. Informe relativo a la implementación en la República del Perú de la disposición de la convención seleccionada para ser analizada en la cuarta ronda, y sobre el seguimiento de las recomendaciones formuladas en la Primera Ronda. Numeral 1.4.3 del párrafo 74. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_sp.pdf

¹² STC 0006-2006-CC/TC, FJ 11

prevención y el control social, descentralizado y con mayor cobertura, efectivo, eficiente y oportuno, articulado con los actores clave y con el suficiente presupuesto para financiar a todos los órganos de control a fin de garantizar su autonomía.

ARTÍCULO 2.- ADECUACIÓN ORGANIZACIONAL

El artículo 2 del proyecto de Ley, contempla que la Contraloría General aprueba su Estructura Orgánica, Reglamento de Organización y Funciones y Cuadro de Puestos de la Entidad, así como los demás instrumentos de gestión institucional que sean necesarios para su modernización, dentro de los ciento veinte (120) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente norma, para lo cual durante dicho plazo no está comprendida en los alcances de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil y sus normas complementarias.

Para esto debe tenerse en cuenta que, según la facultad prevista en el literal a) del artículo 32 de la Ley Orgánica, la Contraloría General determina su organización interna, el cuadro de asignación de personal y la escala salarial, atribuciones que, por lo menos en el caso del ahora denominado Cuadro de Puesto de la Entidad – CPE, no puede ejercerse por lo previsto en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que establece un régimen único y exclusivo en materia de recursos humanos, para las personas que prestan servicios en las Entidades públicas, que es de alcance a la Contraloría General en virtud del literal a) del Resolutivo 1 del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, Expedientes 0025-2013-PI-TC; 0003-2014-PI-TC; 0008-2014-PI-TC; 0017-2014-PI-TC, publicada el 4 de mayo de 2016; por lo que resulta necesario otorgarle durante el plazo de 120 días hábiles, la capacidad de modificar su composición orgánica y la aprobación de los documentos de gestión relacionados a la asignación de funciones y aquellos vinculados con los recursos humanos, como es el caso del Cuadro de Puestos de la Entidad.

Cabe señalar que posterior a las reformas estructurales y funcionales a que refiere el presente artículo, la Contraloría General y el Sistema, se precisará de una nueva Ley Orgánica que provea el marco legal necesario para una autentica renovación del control gubernamental y de las atribuciones de los órganos del Sistema, modernizando un esquema que proviene del año 2002¹³ y que se ha mantenido en esencia inalterado por cerca de 15 años, sin obtener resultados que se puedan ser considerados como importantes, en materia de lucha contra la corrupción o en la mejora de la gestión pública. En ese orden de ideas, la Contraloría General, tiene previsto presentar al Congreso de la República un proyecto de nueva Ley Orgánica, en ejercicio de la atribución prevista en el literal h) del artículo 32 de la Ley N° 27785 y al amparo del artículo 107 de la Constitución Política del Perú y concordante con lo establecido en el artículo 74 del Reglamento del Congreso de la República.

ARTÍCULO 3.- MODIFICACIÓN DE DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY N° 27785, LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El artículo 3 del proyecto de Ley, propone la modificación del literal m) del artículo 9, literal a) del artículo 22, y artículos 42, 43, 45, 46, 56 y 57 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

En relación al acceso a bases de datos para el ejercicio del control gubernamental

Se propone la modificación del literal m) del artículo 9 y del literal a) del artículo 22 de la Ley Orgánica, a fin de precisar que el acceso a la información por parte de la Contraloría General y de los órganos conformantes del Sistema, incluye el acceso directo, masivo, permanente, en línea, irrestricto y gratuito a las bases de datos, sistemas informáticos y cualquier mecanismo para el procesamiento o almacenamiento de información, que administran las entidades sujetas al mismo Sistema, considerando que:

¹³ La Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República fue publicada el 23 de julio de 2002.

- El acceso directo se refiere a que los órganos del Sistema no requieren de autorización específica para acceder a las bases de datos, sistemas informáticos y cualquier mecanismo para el procesamiento o almacenamiento de información, que administran las entidades.
- El acceso masivo se refiere al conocimiento de grandes volúmenes de información que puede estar o no filtrada, contenida de las bases de datos, sistemas informáticos y cualquier mecanismo para el procesamiento o almacenamiento de información, que administran las entidades.
- El acceso permanente se refiere a la posibilidad de acceder en cualquier momento y de manera ininterrumpida a las bases de datos, sistemas informáticos y cualquier mecanismo para el procesamiento o almacenamiento de información, que administran las entidades.
- El acceso en línea se refiere al uso de medios informáticos y en tiempo real para conectarse a las bases de datos, sistemas informáticos y cualquier mecanismo para el procesamiento o almacenamiento de información, que administran las entidades.
- El acceso irrestricto se refiere a la capacidad de acceder sin limitaciones a todas las bases de datos, sistemas informáticos y cualquier mecanismo para el procesamiento o almacenamiento de información, que administran las entidades.
- El acceso gratuito se refiere a que los órganos del Sistema no efectúan pago alguno por acceder a todas las bases de datos, sistemas informáticos y cualquier mecanismo para el procesamiento o almacenamiento de información, que administran las entidades.

Cabe señalar, que el control gubernamental requiere del acceso irrestricto a la información que poseen las entidades, pues solo a partir de su obtención y evaluación, los órganos del Sistema están en la capacidad de vigilar de manera permanente, los procesos y operaciones de las entidades, permitiendo, además, acorde al principio de carácter selectivo del control ¹⁴, la planificación con eficacia y objetividad de los servicios de control.

Asimismo, el acceso a la información de las entidades proporciona la evidencia que la auditoría requiere para verificar y evaluar los actos y resultados de la gestión y la ejecución de los recursos, bienes y operaciones del Estado, conforme a los artículos 9°, literal m), y 22°, literal a) de la Ley N° 27785 ¹⁵. Sin embargo, en la práctica, se tienen limitaciones para acceder a la información, dado que la misma es proporcionada en base a requerimientos puntuales, normalmente en la ejecución de los servicios de control, lo que se presta al ocultamiento o distorsión de la información por parte de la entidad y no resulta eficiente en términos de costos, ni para la auditoría ni para la misma entidad, especialmente cuando dicha información está estructurada en bases de datos, lo que restringe la capacidad de la auditoría para emplear técnicas forenses de análisis masivo de información (big

¹⁴ Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

Artículo 9.- Principios del control gubernamental

Son principios que rigen el ejercicio del control gubernamental:

[...]

- l) El carácter selectivo del control, entendido como el que ejerce el Sistema en las entidades, sus órganos y actividades críticas de los mismos, que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa.

¹⁵ Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

Artículo 9.- Principios del control gubernamental

Son principios que rigen el ejercicio del control gubernamental:

[...]

- m) El acceso a la información, referido a la potestad de los órganos de control de requerir, conocer y examinar toda la información y documentación sobre las operaciones de la entidad, aunque sea secreta, necesaria para su función.

Artículo 22°.- Atribuciones: Son atribuciones de la Contraloría General, las siguientes:

- a) Tener acceso en cualquier momento y sin limitación a los registros, documentos e información de las entidades, aun cuando sean secretos; así como requerir información a particulares que mantengan o hayan mantenido relaciones con las entidades; siempre y cuando no violen la libertad individual.

data) que pueden revelar y evidenciar problemas que normalmente pasan inadvertidos y que forman parte de la corrupción más sofisticada, por ejemplo, mediante la identificación de secuencias, recurrencias o similitudes en operaciones que sirven para demostrar la concertación o el direccionamiento.

Adicionalmente, el incremento de los recursos disponibles y la consiguiente ampliación de la actividad estatal, han incrementado y en cierta medida unificado las fuentes de información disponibles en la gestión pública, a las cuales el control gubernamental necesita acceder de manera directa y constante para: i) la vigilancia de la gestión pública, ii) solucionar las limitaciones u obstáculos que ponen las entidades en la provisión de la información requerida, o, iii) acceder a información de referencia, como es el caso, de la fiscalización de las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas, en que la verificación de la información personal y patrimonial del funcionario o servidor público, requiere de múltiples parámetros de contraste, que pueden obtenerse, entre otros, de los registros públicos (propiedad, identidad y estado civil), o, del acceso a los sistemas de planillas que administra el Estado.

Por tanto, la Contraloría General y los Órganos del Sistema deben contar con mayores herramientas para ejecutar los servicios de control, en este caso, mediante el acceso directo, masivo, permanente, en línea, irrestricto y gratuito a las bases de datos que administran las entidades sujetas al Sistema (p.e. SIAF, SNIP, Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público, Registros Públicos en el ámbito de la RENIEC y la SUNARP, SEACE, y registros del Poder Judicial y el Ministerio Público), emitiendo las disposiciones para la implementación de dicho acceso, en ejercicio de las facultades normativas que se le reconocen en el artículo 14 de la Ley N° 27785.

Dado que las modificaciones señaladas precisan aspectos ya normados, no afecta el marco constitucional vigente, estableciéndose de manera particular que el acceso a las bases de datos de información relacionada con el secreto bancario, la reserva tributaria, la reserva de identidad u otras establecidas legalmente, se efectúa conforme a lo previsto en el literal e) del artículo 32° y la Cuarta y Quinta Disposiciones Finales de la Ley.

La propuesta no implica costos para el Sistema ni para las entidades sujetas a control, en términos de equipamiento o desarrollo de sistemas, ya que demanda fundamentalmente coordinaciones de carácter técnico entre los órganos del mencionado Sistema y las entidades sujetas a control y establecer los protocolos de acceso a las bases de datos. Entre los beneficios de implementar la propuesta se ha identificado:

- Eliminación de tiempos y costos asociados a la formulación y comunicación de requerimientos de información a las entidades, por parte de los órganos del Sistema.
- Eliminación de tiempos y costos asociados a la formulación y comunicación de respuestas, por parte de las entidades sujetas a control.
- Eliminación del tiempo de espera de la información requerida por los órganos del Sistema.
- Generar un ambiente de transparencia y apertura por parte de las entidades sujetas a control.

En relación a la tipificación y gravedad de las infracciones al ejercicio del control

Se propone la modificación de los artículos 42 y 43 de la Ley N° 27785, considerando que esta última reconoce la potestad de la Contraloría General para sancionar los comportamientos infractores que afectan el ejercicio del control gubernamental, lo que se fundamenta en que la función de control requiere de mecanismos que cautelen el cumplimiento de las normas que rigen su ejercicio, pues de esa manera se asegura la concreción de las finalidades constitucionalmente legítimas que fundamentan el reconocimiento del control gubernamental.

Sin embargo, por la dinámica en el desarrollo de las normas de control, muchos de los comportamientos que trasgreden las disposiciones emitidas para el ejercicio del control gubernamental, no se encuentran tipificadas, ni se derivan de los comportamientos tipificados en el artículo 42 de la Ley Orgánica, uno de los cuales es, por ejemplo, el incumplimiento de las sanciones impuestas por la Contraloría General por la comisión de infracciones graves o muy graves en materia de responsabilidad administrativa funcional, lo que es sumamente peligroso para la efectividad del Sistema, considerando que la ejecutividad y ejecutoriedad de las sanciones dependen del sancionado y de las entidades ¹⁶, circunstancia que genera la pérdida de los fines preventivos y represivos de la sanción, manteniendo una percepción de impunidad y de eventual ineficacia de las medidas de represión.

En ese marco, se requiere que la Ley Orgánica, al amparo de lo previsto en el numeral 4 del artículo 246 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444 ¹⁷, proporcione la habilitación para tipificar las conductas infractoras por medio del reglamento, para reprimir las conductas que afecten el ejercicio del control gubernamental o los fines atribuidos al Sistema, entre los cuales, se encuentra el incumplimiento de las sanciones impuestas en materia de responsabilidad administrativa funcional.

Por otra parte, en el numeral 10 del mismo artículo 246 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444, se establece que, en mérito al principio de culpabilidad, “...la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva...” disposición que admite que la responsabilidad administrativa puede tener carácter objetivo, es decir, con prescindencia de la evaluación de la voluntad (dolo) o de la imprudencia o negligencia (culpa), siempre que ambos casos se encuentren habilitados por una ley o un decreto legislativo, tal como ocurre en el caso de la potestad sancionadora del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN ¹⁸, y del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA ¹⁹.

¹⁶ En muchos supuestos, las sanciones resultan ineficaces, debido –entre otros supuestos- a la negativa de los sancionados y de las autoridades a ejecutar lo decidido, a la permanencia de los administrados en ejercicio de sus funciones, a la contratación del sancionado en la misma entidad bajo otro régimen contractual, o, al traslado del sancionado a otra entidad que desconoce de la sanción.

¹⁷ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

[...]

4. Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

¹⁸ **Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG)**
Artículo 1.- Facultad de Tipificación

Toda acción u omisión que implique incumplimiento a las leyes, reglamentos y demás normas bajo el ámbito de competencia del OSINERG constituye infracción sancionable.

Sin perjuicio de lo mencionado en el párrafo anterior, el Consejo Directivo del OSINERG se encuentra facultado a tipificar los hechos y omisiones que configuran infracciones administrativas así como a graduar las sanciones, para lo cual tomará en cuenta los principios de la facultad sancionadora contenidos en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

La infracción será determinada en forma objetiva y sancionada administrativamente, de acuerdo a la Escala de Multas y Sanciones del OSINERG, aprobada por el Consejo Directivo; la cual podrá contemplar, entre otras, penas pecuniarias, comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos, cierre de establecimientos y paralización de obras.

El Consejo Directivo del OSINERG establecerá el procedimiento de comiso así como el destino donación o destrucción de los bienes comisados.

¹⁹ **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**,
Artículo 18.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

En ese orden de ideas, se propone modificar el artículo 42 de la Ley Orgánica, para precisar que, mediante una norma reglamentaria (Reglamento de Infracciones y Sanciones) se tipifican las conductas infractoras que adicionalmente se pueden sancionar en el ejercicio de esta potestad sancionadora y que estas infracciones podrán ser determinadas de forma objetiva en aquellos casos que señale el mencionado reglamento.

Así también, con relación al artículo 43 de la Ley N° 27785, cabe señalar que dentro de la potestad sancionadora de la Contraloría General por infracciones al ejercicio del control gubernamental, se ha identificado que, de acuerdo al catálogo de infracciones tipificadas en dicho régimen, las infracciones desarrolladas en los literales j), k), l), m), n), o), p) y q) del artículo 42 de la Ley N° 27785, están asociadas a conductas atribuibles a Sociedades de Auditoría, personas jurídicas privadas que ejercen una de las modalidades de la auditoría, en mérito a un concurso público, designación y la consecuente contratación.

Conforme al registro de los honorarios percibidos por dichas empresas -según las bases establecidas para cada entidad-, de una muestra de 433 contrataciones efectuadas durante los últimos tres periodos a la fecha, las entidades públicas sujetas al Sistema han retribuido dichos servicios pagando un monto acumulado de S/. 99 771 724.61; lo que reportaría un costo promedio aproximado de S/. 230 419.68, por cada una de las operaciones antes señaladas; suma que convertida al monto de la UIT vigente (S/. 4050), representaría un valor estimado de 56 UIT. En ese orden de ideas, guardando la debida coherencia y proporción con dicha situación, el Reglamento de Infracciones y Sanciones, aprobado por Resolución de Contraloría N° 134-2015-CG, ha establecido en su artículo 62 que, la sanción aplicable a personas jurídicas -en el extremo caso de comprobarse la comisión de infracciones muy graves- podrá llegar a la aplicación de una multa de hasta 50 UIT.

Si bien es cierto que, la eficacia de un sistema punitivo no se basa en el incremento desmedido e injustificado de las sanciones aplicables, para el cumplimiento de su finalidad preventiva aquellas deben tener un elevado impacto y ser capaces a partir del mismo de desincentivar la realización de la conducta prohibida en ese ámbito. En esa línea, el numeral 1 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444, consagra el principio de Razonabilidad para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, precisando que:

*“3. **Razonabilidad.**- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. (...)”*

En ese orden de ideas, acorde al principio de legalidad desarrollado en el numeral 1 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444, el cual señala que por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y “(...) *la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad*”, resulta conveniente precisar a nivel legal los alcances máximos para la imposición de la sanción de multas. En tal sentido, la propuesta normativa consiste en especificar el límite de la multa establecida en el artículo 43 de la Ley N° 27785, hasta 50 UIT.

Asimismo, en el último párrafo del artículo 43, para mantener la racionalidad temporal de la propuesta legislativa, se propone sustituir la pasada denominación de Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, por la actual denominación de Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, acorde a lo que se prevé desde el Decreto Legislativo N° 1017.

En relación a la competencia para el deslinde de la responsabilidad administrativa funcional de autoridades electas por votación popular

Se propone la modificación del artículo 45 de la Ley N° 27785, considerando que este último, incorporado por la Ley N° 29622, dispuso en su último párrafo que las autoridades elegidas por

votación popular, los titulares de los organismos constitucionales autónomos y autoridades que cuentan con la prerrogativa del antejercicio político, se encuentran excluidas de la potestad sancionadora de la Contraloría General, para el procesamiento y sanción de la responsabilidad administrativa funcional, lo que, desde una perspectiva de configuración política y separación de poderes, puede encontrar su fundamento en la condición de Altos Funcionarios o Autoridades del Estado que tienen los indicados cargos, así como, a la especial protección que esa posición les reconoce en el ordenamiento jurídico (por conformar instancias de representación o decisión política), aunado a su pertenencia a regímenes especiales de acceso y separación del cargo (procedimientos específicos de carácter político para la separación o restricción en el ejercicio del cargo).

Sin embargo, las mencionadas premisas para fundamenta la exclusión, en estricto, no resultan predicables en el caso de las autoridades de los Gobiernos Regionales o Locales, pues las mismas conforman instancias ejecutivas, no pasibles de control político, que además se insertan con propiedad en el ámbito de la Administración Pública, estando, por ende, plenamente sometidas a los controles de carácter administrativo establecidos para cautelar el correcto uso de los bienes o recursos del Estado.

La Primera Disposición Final de la Ley N° 27785, al momento que define la responsabilidad administrativa funcional, la describe como aquella en que incurren los servidores y funcionarios en el ejercicio de sus funciones, por desarrollar una gestión deficiente o negligente, o, por contravenir el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, supuestos ambos que - por no haber efectuado distinciones - permiten comprender a los Alcaldes, Regidores, Presidentes, Vicepresidentes y Consejeros de los Gobiernos Regionales, quienes, en su condición de funcionarios o servidores públicos, pueden incurrir en responsabilidad administrativa funcional pasible de ser identificada por el Sistema, por el incumplimiento intencional o negligente, activo u omisivo, de las normas que rigen su desempeño funcional, especialmente en los casos en que las referidas autoridades poseen capacidad de decisión sobre la administración y disposición de bienes y recursos públicos, tal como ocurre en el caso de los Alcaldes y Presidentes de Gobiernos Regionales.

Es pertinente señalar que las altas autoridades de los Gobiernos Regionales o Locales se diferencian de las autoridades del Gobierno Nacional (Presidente, Ministros de Estado), representantes de los Poderes del Estado (Congresistas de la República, Magistrados Supremos) o titulares de organismos constitucionales autónomos, por cuanto:

- Los Alcaldes, Regidores, Presidentes, Vicepresidentes o Consejeros de los Gobiernos Regionales, tienen funciones materiales de implementación de políticas o de gestión directa en el marco de los Sistemas Administrativos y Sistemas Funcionales reconocidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29185.
- Los Alcaldes, Regidores, Presidentes, Vicepresidentes o Consejeros de los Gobiernos Regionales, no son pasibles de control político externo por parte del Congreso de la República, teniendo un control político interno debilitado, debido a la elevada concentración de poder que permite la fórmula electoral usada para ocupar los referidos cargos, que asegura la mayoría del Consejo Regional o Concejo Municipal a la agrupación política vencedora.
- Los Alcaldes y Presidentes, Vicepresidentes Regionales, conforme al modelo político estatal instaurado por la Constitución Política del Perú, tienen un elevado margen de dominio y dirección sobre la conducción integral de los Gobiernos Regionales y Locales, para, por ejemplo, establecer incrementos remunerativos, decidir la necesidad de contratación, disponer la exoneración del proceso de selección, o, establecer la forma de uso de los recursos presupuestales, que son materias especialmente sensibles a la corrupción administrativa.

Adicionalmente, de manera compatible con lo señalado en el artículo 99 de la Constitución Política del Perú ²⁰, se debe precisar que el tratamiento diferenciado que se confiere a los funcionarios exceptuados de la potestad sancionadora de la Contraloría General, se basa en el criterio de los hechos o infracciones cometidas en ejercicio del cargo, y no solamente, conforme se puede inferir de la actual redacción, en la mera posesión del cargo al momento en que se considera la instauración o se desarrolla un procedimiento sancionador.

En ese orden de ideas, se propone la modificación del artículo 45 de la Ley N° 27785, para precisar que la excepción de la potestad sancionadora de la Contraloría General se produce por los hechos cometidos en ejercicio del cargo, y para incorporar a los Alcaldes y Regidores de los Gobiernos Locales, Presidentes, Vicepresidentes y Consejeros de los Gobiernos Regionales en el ámbito de competencia de la potestad sancionadora de la Contraloría General, en materia de responsabilidad administrativa funcional, por la comisión de infracciones graves o muy graves, estableciendo que las sanciones de inhabilitación para el ejercicio de la función pública o suspensión temporal en el ejercicio de las funciones constituyen causales de vacancia o suspensión, precisando en este caso que la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública es causal de vacancia, y la sanción de suspensión temporal en el ejercicio de las funciones es causal de suspensión en el cargo por el período correspondiente.

En relación a la tipificación de las infracciones por responsabilidad administrativa funcional

Se propone modificar el artículo 46 de la Ley Orgánica, teniendo en cuenta que el diseño de mecanismos de control oportunos y efectivos para el señalamiento y sanción de la responsabilidad administrativa funcional, en casos de irregularidades flagrantes, evidentes o manifiestas, comprende la implementación de procedimientos simplificados de identificación de la responsabilidad, de elaboración y remisión del informe de control, y un procedimiento administrativo sancionador que sea sumarisimo y de trámite prioritario, según se plantea en el artículo 4 de este proyecto de Ley, y se sustenta mas adelante en la parte pertinente de la presente Exposición de Motivos.

En ese marco, teniendo en cuenta que el elemento justificante y determinante para la implementación de dicho régimen simplificado, es la existencia de irregularidades flagrantes, evidentes o manifiestas, corresponde ahondar en especificar las infracciones desarrolladas en el Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, para perfilarlas o concretarlas aun más, y así abreviar el análisis de su configuración, en función a la claridad de su consumación y certeza de los medios para su acreditación.

Asimismo, para complementar las infracciones ya establecidas, debe habilitarse la tipificación reglamentaria de las infracciones que pueden ser objeto de calificación y determinación en el procedimiento sancionador, teniendo en cuenta que la tipificación reglamentaria está reconocida en el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444, cuando en su artículo 246, numeral 4, señala que *“...Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.(...)”* (el subrayado es nuestro)

²⁰ Constitución Política del Perú

Acusación por infracción de la Constitución

Artículo 99.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

Por su parte, en el numeral 10 del mismo artículo 246 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444, se establece que, en mérito al principio de culpabilidad, “...la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva...” disposición que admite que la responsabilidad administrativa puede tener carácter objetivo, es decir, con prescindencia de la evaluación de la voluntad (dolo) o de la imprudencia o negligencia (culpa), siempre que se encuentren habilitados por una ley o un decreto legislativo, lo que, en el ámbito de las infracciones graves o muy graves por responsabilidad administrativa funcional, es acorde a la finalidad de tener un procedimiento sancionador célere, oportuno y simplificado, respetando el debido proceso.

Es pertinente señalar - al igual que la propuesta de tipificación reglamentaria de las infracciones al ejercicio del control - que la determinación objetiva de responsabilidad administrativa está prevista en diferentes regímenes de procedimiento administrativo sancionador, como es el caso de la potestad sancionadora del ahora Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN ²¹, y Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA ²².

Adicionalmente, corresponde eliminar la calificación de "leves" que efectúa el último párrafo del artículo 46° de la Ley N° 27785 - para referirse a los hechos que no pertenecen a la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República – permitiendo de esa manera un amplio margen de criterio, razonabilidad y proporcionalidad en la aplicación de sanciones por parte de las entidades, quienes, ante la ocurrencia de un hecho o conducta sancionable que no se encuentre tipificada como infracción grave o muy graves en el ámbito de la Contraloría General, puedan imponer las sanciones que sean pertinentes, en función a la gravedad y perjuicio generado por el comportamiento infractor, precisando, además, que la facultad para el procesamiento y sanción de las referidas infracciones le corresponde a la entidad.

En ese orden de ideas, se propone modificar el artículo 46 de la Ley Orgánica, para precisar que, mediante una norma reglamentaria aprobada por Decreto Supremo, se tipifican las conductas infractoras graves o muy graves que adicionalmente se pueden sancionar en el marco de la potestad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa funcional que posee la Contraloría General y que estas infracciones podrán ser determinadas de forma objetiva en aquellos casos que señale el mencionado reglamento, señalando que la sanción de las demás conductas constitutivas de responsabilidad administrativa funcional derivadas de los informes de control es de competencia de cada entidad.

En relación a la modificación de la composición del Tribunal Superior

Se propone la modificación del artículo 56 de la Ley N° 27785, que forma parte del subcapítulo II “Proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional”, para fines de reducir la composición de las Salas del Tribunal Superior, teniendo en cuenta que, hasta el momento,

²¹ Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG)

Artículo 1.- Facultad de Tipificación

Toda acción u omisión que implique incumplimiento a las leyes, reglamentos y demás normas bajo el ámbito de competencia del OSINERG constituye infracción sancionable.

Sin perjuicio de lo mencionado en el párrafo anterior, el Consejo Directivo del OSINERG se encuentra facultado a tipificar los hechos y omisiones que configuran infracciones administrativas así como a graduar las sanciones, para lo cual tomará en cuenta los principios de la facultad sancionadora contenidos en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

La infracción será determinada en forma objetiva y sancionada administrativamente, de acuerdo a la Escala de Multas y Sanciones del OSINERG, aprobada por el Consejo Directivo; la cual podrá contemplar, entre otras, penas pecuniarias, comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos, cierre de establecimientos y paralización de obras.

El Consejo Directivo del OSINERG establecerá el procedimiento de comiso así como el destino donación o destrucción de los bienes comisados.

²² Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental,

Artículo 18.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

aquel es definido como “un órgano colegiado adscrito a la Contraloría General, con independencia técnica y funcional en las materias de su competencia y autonomía en sus decisiones. La Sala del Tribunal Superior está conformado por cinco (5) miembros, elegidos por concurso público de méritos. Los miembros del Tribunal permanecen en el cargo por un período de cinco (5) años. La remoción de los miembros del Tribunal solo puede darse por causas graves debidamente justificadas. Las entidades públicas, sus funcionarios y las personas naturales o jurídicas vinculadas o relacionadas al caso materia de investigación están obligadas a atender cualquier requerimiento efectuado por el Tribunal Superior en casos de documentación, información u opinión necesarios para resolver”

Para esta propuesta de modificación es importante que consideremos la carga procesal que soporta el Tribunal Superior y su modelo de organización interno en comparación con los demás Tribunales Administrativos con funciones similares:

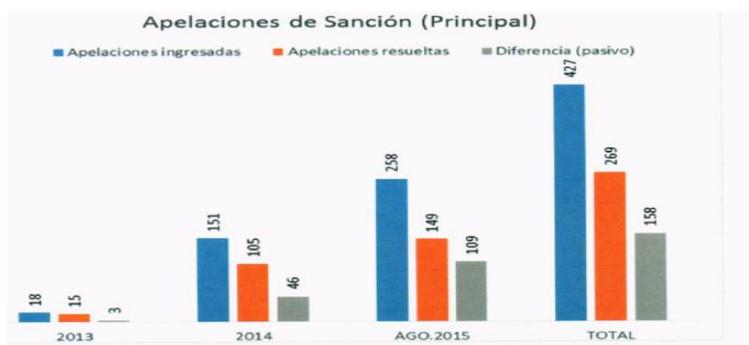
La carga procesal del Tribunal Superior

En cuanto a la carga procesal del Tribunal Superior, se tiene que “de septiembre de 2013 a septiembre de 2014, el Tribunal resolvió cuarenta (40) casos, de los cuales ocho (08) se emitieron en el último trimestre del año 2013 y treinta y dos (32) durante el transcurso del presente año 2014, lo que sumado a los siete (07) casos resueltos en el primer periodo de gestión, nos da un total de cuarenta y siete (47) causas resueltas, de un total de (60) causas elevadas al conocimiento del TSRA en estos dos años de gestión”²³.

Sin embargo, para el 2015 ya la Presidencia del Tribunal Superior, informaba que su labor jurisdiccional administrativa había crecido exponencialmente desde el año 2013. Ello se advierte de la revisión del número de apelaciones ingresadas: Durante el año 2013 ingresaron treinta y uno (31) apelaciones: 18 apelaciones de sanción y 13 apelaciones de incidentes, durante el año 2014 ingresaron ciento ochenta y nueve (189) apelaciones: 151 apelaciones de sanción y 38 de incidentes; al 31 de agosto del año 2015 han ingresado trescientos y uno (301) apelaciones: 258 apelaciones de sanción y 43 apelaciones de incidentes.

Como resultado de estos, a dicha fecha habían ingresado al Tribunal Superior quinientos veintiuno (521) apelaciones, siendo que desde su implementación se habían resuelto trescientos cincuenta y seis (356) apelaciones, lo que representaba casi el 70% de la carga ingresada, arrastrando desde ahí un pasivo de 30% de causas tramitadas.

Por eso, en la Memoria Anual del Tribunal Superior 2014-2015²⁴, se detallaba con preocupación el aumento exponencial de expedientes principales y de incidentes según el siguiente detalle:



Fuente: Memoria Anual del TSRA 2014-2015.

²³ Memoria Anual del TSRA 2013-2014. p. 10.
Disponible en: http://doc.contraloria.gob.pe/PAS/2014/Memoria-Anual_TSRA2013-2014.zip

²⁴ Memoria Anual del TSRA 2013-2014. pp 6 – 7.
Disponible en: http://doc.contraloria.gob.pe/PAS/2015/Memoria-Anual_TSRA2014-2015.zip



Fuente: Memoria Anual del TSRA 2014-2015.

Ante el incremento sostenido de carga procesal, Tribunal Superior vio por conveniente acordar la conformación de una segunda sala, la misma que fue constituida el 16 de agosto de 2016 con la emisión de la Resolución de Contraloría N° 396-2016-CG, compuesta por cinco miembros titulares. Sin embargo, el pasivo informado en la Memoria de Gestión 2015- 2016 ²⁵, ha seguido siendo alarmante, conforme se detalla a continuación:

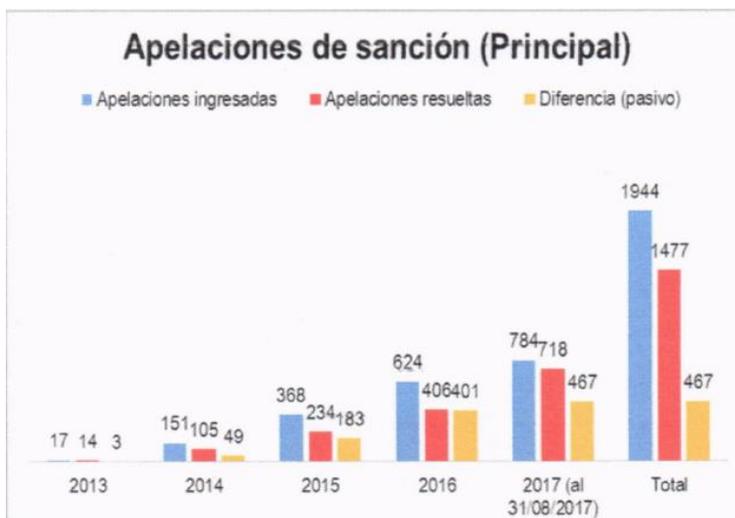
| Año | Apelaciones ingresadas | Apelaciones resueltas | Diferencia (pasivo) |
|----------------------|------------------------|-----------------------|---------------------|
| 2013 | 31 | 27 | 4 |
| 2014 | 189 | 142 | 51 |
| 2015 | 466 | 307 | 210 |
| 2016 (al 31/08/2016) | 539 | 369 | 380 |
| Total | 1225 | 845 | 380 |

Fuente: Memoria Anual del TSRA 2015-2016.

Para el año 2017 esta alarmante situación no ha cambiado, dado que, de manera global se ha informado que “desde el año 2013, al 31 de agosto de 2017, han ingresado al TSRA, 2296 apelaciones, siendo que desde su implementación, el TSRA ha resuelto 1829 apelaciones” arrastrándose un considerable pasivo, conforme se aprecia a continuación:

²⁵ Memoria Anual del TSRA 2015-2016. p. 10.

Disponible en: <http://doc.contraloria.gob.pe/PAS/2016/Memoria%20Anual%20del%20TSRA%202015%20-%202016.zip>



Fuente: Memoria Anual del TSRA 2016-2017.

La elevada carga procesal y el incremento constante de los pasivos pendientes de resolución, hacen necesario que se tomen medidas de gestión urgentes y acordes a la realidad procesal del Tribunal Superior, en base a buenas prácticas gubernamentales y metodologías de selección de vocales, para fines de mejorar la eficacia y celeridad de los procedimientos sancionadores, a efectos de no caer en la caducidad de la acción administrativa.

Los modelos de organización en otros Tribunales Administrativos

Las salas del Tribunal Superior se apartan de la composición que suelen tener los colegiados que ejercen funciones similares relacionadas al deslinde de la responsabilidad administrativa:

- El Tribunal del Servicio Civil tiene salas integradas por tres (3) vocales, de acuerdo a lo previsto en el Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos ²⁶.
- El Tribunal de Contrataciones del Estado tiene salas integradas por tres (3) vocales, conforme a la Directiva N° 002-2013/OSCE/CD “Lineamientos para el Procedimiento de Asignación de Expedientes en el Tribunal de Contrataciones del Estado”, aprobada por Resolución N° 100-2013-OSCE/PRE ²⁷.

²⁶ Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos

Artículo 18.- Conformación de la Sala del Tribunal del Servicio Civil

La Sala del Tribunal está conformada por tres (3) vocales, elegidos por concurso público convocado y conducido por el Consejo Directivo. Para ser vocal se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de Corte Superior y, adicionalmente, tener estudios de especialización en derecho constitucional, administrativo, laboral o gestión de recursos humanos. El nombramiento se efectúa por resolución suprema.

Los vocales permanecerán en el cargo durante tres años, renovables por decisión unánime del Consejo Directivo, debiendo permanecer en su cargo hasta que los nuevos integrantes hayan sido nombrados.

La remoción de los vocales del Tribunal sólo puede darse por causas graves debidamente justificadas.

²⁷ Directiva N° 002-2013/OSCE/CD “Lineamientos para el Procedimiento de Asignación de Expedientes en el Tribunal de Contrataciones del Estado”, aprobada por Resolución N° 100-2013-OSCE/PRE

6.4 De las Salas del Tribunal

[...]

Las Salas están conformadas por 3 Vocales siendo uno de ellos el Presidente de Sala.

- El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene salas conformadas por tres (3) vocales, como mínimo, de acuerdo al Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA-CD ²⁸.
- El Tribunal de Disciplina Policial tiene salas compuestas por tres (3) vocales, conforme al Decreto Legislativo N° 1268 - Decreto Legislativo que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú ²⁹.

La reducción del número de integrantes de las Salas del Tribunal Superior, pasando de cinco (5) a tres (3) miembros, además de adecuarse al estándar de funcionamiento de los Tribunales Administrativos con funciones similares, también proporciona los siguientes beneficios:

- Mayor disposición de quórum.
- Mayor uniformidad de criterio.
- Mayor dinámica entre el colegiado y su secretaría técnica.
- Mayor celeridad en la toma de resoluciones.

En ese sentido, a efectos de adecuarse al estándar de funcionamiento de los Tribunales Administrativos con funciones similares y mejorar su capacidad de responder a la creciente carga procesal, con el consiguiente aumento de la eficiencia en el empleo de los recursos, es necesario reducir a tres (3) miembros la conformación de cada una de las Salas del Tribunal Superior, considerando que esta propuesta:

- Beneficia a la sociedad en su conjunto, pues la menor cantidad de miembros permite una mayor facilidad de quorum, uniformidad de criterio y celeridad en el procedimiento administrativo sancionador derivado de los informes de control gubernamental.
- No generará costos mayores, pues se insertará en las funciones que actualmente cumple el Tribunal Superior, adecuándose a su realidad procesal y a la disponibilidad presupuestal de la Contraloría General a la se encuentra adscrito.

Asimismo, considerando la necesidad de establecer un plazo perentorio para el suministro de la información que es requerida por el Tribunal Superior, en procura de la celeridad de los procesos sancionadores, se propone establecer en el mismo artículo 56 de la Ley N° 27785, que sus pedidos deberán ser atendidos en un periodo máximo de siete (7) días hábiles, bajo responsabilidad administrativa funcional en el caso de los funcionarios o servidores públicos, o con sujeción a la potestad sancionadora por infracciones al ejercicio del control en el caso de las personas naturales o jurídicas privadas.

²⁸ **Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA-CD

Artículo 9.- Composición de las Salas Especializadas

Las Salas Especializadas del Tribunal de Fiscalización Ambiental estarán conformadas por tres (3) vocales, como mínimo.

²⁹ **Decreto Legislativo N° 1268 - Decreto Legislativo que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú**

Artículo 42.- Sede y Conformación del Tribunal de Disciplina Policial

El Tribunal tiene su sede principal en Lima y podrá contar con Salas descentralizadas a nivel nacional. El Reglamento dispondrá las condiciones para la creación de Salas, en función de la carga procesal.

Cada Sala estará compuesta por tres (03) vocales, que son designados por Resolución Ministerial, por un período de dos (02) años. No podrá designarse como miembro de Sala al personal policial en situación de actividad. La función de miembro de Sala es a tiempo completo.

En relación a la modificación de los requisitos para ser miembro del Tribunal Superior

Se propone la modificación del artículo 57 de la Ley N° 27785, en que se establecen los requisitos para ser nombrado como vocal del Tribunal Superior, señalando en el literal h) que se requiere que los mismos no hayan sido sancionados con destitución o despido, sin embargo la norma no contempla el supuesto de la sanción de inhabilitación impuesta en el marco del procedimiento administrativo sancionador de la Contraloría General, por lo que se propone incorporar dicho supuesto.

Así también, en el literal j) se establece como requisito que los integrantes del Tribunal Superior deben “...tener estudios de especialización en derecho constitucional, administrativo, laboral o gestión de recursos humanos...”, como una manera de asegurar la solvencia profesional y conocimientos necesarios para el entendimiento y resolución de los casos.

Sin embargo, en la práctica, una buena parte de las infracciones especificadas en el Reglamento de la Ley N° 29622, comprenden al incumplimiento de las disposiciones que rigen la contratación pública, y específicamente la trasgresión de las normas que regulan los procesos de selección (literales d) y g) del artículo 6), ejecución de contratos (literal e) del artículo 6), actos preparatorios (literal f) del artículo 6), contrataciones exoneradas de proceso (literal h) del artículo 6), principios de la contratación pública (literales h) y k) del artículo 7 y literal b) del artículo 8), e impedimentos para contratar (literal a) del artículo 8) ³⁰.

³⁰ Reglamento de la Ley N° 29622, denominado “Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control”, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM

Artículo 6.- Infracciones por incumplimiento de las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades y disposiciones internas relacionadas a la actuación funcional

Los funcionarios o servidores públicos incurrir en responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones graves o muy graves, relacionadas al incumplimiento de las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades para el desarrollo de sus actividades, así como de las disposiciones internas vinculadas a su actuación funcional, específicamente por:

[...]

- d) Disponer, autorizar, aprobar, elaborar o ejecutar, en perjuicio del Estado e incumpliendo las disposiciones que los regulan, la aprobación, el cambio o la modificación de los planes, estipulaciones, bases, términos de referencia y condiciones relacionadas a procesos de selección, concesión, licencia, subasta o cualquier otra operación o procedimiento a cargo del Estado, incluyendo los referidos a la ejecución de contratos de cualquier índole. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
- e) Disponer, autorizar, aprobar o ejecutar, en perjuicio del Estado e incumpliendo las disposiciones que los regulan, la aprobación, el cambio o la modificación o suscripción de addenda a contratos de cualquier índole. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
- f) Incumplir las disposiciones que regulan la determinación del valor referencial, dando lugar a precios notoriamente superiores o inferiores a los de mercado, sea en beneficio propio o de terceros, generando perjuicio económico para el Estado o grave afectación al servicio público. Esta infracción es muy grave
- g) Contratar bienes, servicios u obras sin proceso de selección, simulando su realización o de forma fraudulenta, cuando la normativa prevea su obligatoria realización, dando lugar a la generación de perjuicio al Estado, excepto en los casos en que los montos de la contratación correspondan a una adjudicación de menor cuantía. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
- h) Incumplir las disposiciones que regulan las causales y procedimientos para la exoneración de los procesos de selección para la contratación de bienes, servicios y obras, en aquellos casos que dicho incumplimiento genere perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.

[...]

Artículo 7.- Infracciones por trasgresión de los principios, deberes y prohibiciones establecidas en las normas de ética y probidad de la función pública

Los funcionarios o servidores públicos incurrir en responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones graves o muy graves, relacionadas a la trasgresión de los principios, deberes y prohibiciones establecidas en las normas de ética y probidad de la función pública, específicamente por:

[...]

- h) Actuar parcializadamente en contra de los intereses del Estado, en los contratos, licitaciones, concurso de precios, subastas, licencias, autorizaciones o cualquier otra operación o procedimiento en que participe con ocasión de su cargo, función o comisión, dando lugar a un beneficio ilegal, sea propio o de tercero. Esta infracción es considerada como muy grave.

[...]

- k) Usar indebidamente o dar una aplicación diferente, a los bienes y recursos públicos que le han sido confiados en administración o custodia o que le han sido asignados con ocasión de su cargo o función, o, que han sido captados o recibidos para la adquisición de un bien, la realización de obra o prestación de servicio, cuando de dicho uso o aplicación se obtenga un beneficio personal no justificado o desproporcionado, o sea para

De acuerdo a la Memoria Anual del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas 2016-2017, durante los cinco años de gestión de dicho colegiado, más de la mitad de los recursos de apelación ingresados (66%) corresponden a irregularidades en el sistema de contrataciones del Estado, que incluye las relacionadas a obras públicas por contrata.

En ese marco, los integrantes del Tribunal Superior deben poseer conocimientos en contratación pública, provenientes de estudios de especialización en dicha materia, pues eso redundará en el desempeño de dicho órgano colegiado y específicamente en la mejora de la evaluación y resolución de los casos que se ponen en su conocimiento.

En ese orden de ideas, se propone la modificación del artículo 57 de la Ley Orgánica, realizándose las inclusiones antes señaladas en sus literales h) y j).

ARTÍCULO 4.- ACCIONES INMEDIATAS EN CASOS DE IRREGULARIDADES FLAGRANTES, EVIDENTES O MANIFIESTAS

El artículo 4 del proyecto de Ley propone que la Contraloría General, en ejercicio de sus atribuciones, establezca procedimientos simplificados para la ejecución de acciones inmediatas en casos de irregularidades flagrantes, evidentes o manifiestas, en las entidades sujetas al Sistema.

Al respecto, el macro proceso de lucha contra la corrupción, requiere de mecanismos que sean eficaces y oportunos en la detección y sanción de las irregularidades cometidas en perjuicio del Estado, sobretudo ante casos flagrantes, evidentes o manifiestos ³¹, que no requieren de investigaciones o indagaciones prolongadas, sino más bien de técnicas eficientes y efectivas para recolectar y presentar la evidencia, para identificar a los responsables y para el rápido procesamiento de la responsabilidad.

Sin embargo, los procesos de control – tal como están diseñados – requieren de etapas y actuaciones que, en casos flagrantes, evidentes o manifiestos, resultan poco efectivos y omiten considerar que las particularidades de las materias evaluadas, puede justificar un tratamiento diferenciado y mecanismos específicos, que sean capaces de cumplir sus finalidades, teniendo en cuenta, por ejemplo, que las irregularidades ³² flagrantes, evidentes o manifiestas, en que fácilmente

actividades partidarias, manifestaciones o actos de proselitismo. Esta infracción es considerada como muy grave. No está comprendido en esta infracción el uso de los vehículos motorizados asignados al servicio personal por razón del cargo.

Artículo 8.- Infracciones por realizar actos que persiguen finalidades prohibidas

Los funcionarios o servidores públicos incurrir en responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones graves o muy graves, relacionadas a realizar actos persiguiendo un fin prohibido por ley o reglamento, específicamente por:

- a) Autorizar, disponer o aprobar la contratación de personas impedidas, incapacitadas o inhabilitadas para contratar con el Estado, en adquisiciones de bienes, servicio u obras, administración o disposición de todo tipo de bienes, y/o, prestaciones de servicios de cualquier naturaleza, generando perjuicio para el Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si generó perjuicio económico o grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
- b) Incurrir en fraccionamiento para la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras, con el objeto de modificar el tipo de proceso de selección que corresponda, conforme a lo señalado en la Ley de Contrataciones del Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si generó perjuicio económico o grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.

³¹ Es importante precisar que la flagrancia, lo evidente y lo manifiesto, tienen diferencias y matices en su significado, puesto que, lo flagrante, es aquello que "...se está ejecutando actualmente...", mientras que lo evidente es lo "... cierto, claro, patente y sin la menor duda...", y lo manifiesto es lo "...descubierto, patente, claro..." (Diccionario de la Lengua Española, Edición del Tricentenario. Disponible en: <http://www.rae.es/>), a partir de los cual, la flagrancia comprende a los hechos que están ocurriendo, lo evidente a los hechos que no permiten dudar, y lo manifiesto a los hechos que son fácilmente perceptibles, aunque no sean indubitables.

³² El Sistema Nacional de Control - concordantemente con los fundamentos internacionales de la auditoría de cumplimiento³²- denomina *irregularidad* al incumplimiento de los parámetros y criterios establecidos por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de la función pública: "*La auditoría de cumplimiento puede tratar sobre la regularidad (cumplimiento con los criterios formales, tales como leyes, regulaciones y convenios relevantes) (...). Mientras que la regularidad es el enfoque principal de la auditoría de cumplimiento, también la decencia puede ser un asunto pertinente dado el contexto del sector público, en el que existen ciertas expectativas relacionadas con la administración financiera y el comportamiento de los funcionarios públicos*". ISSAI 400, numeral 13. En: <file:///C:/Users/71204/Downloads/issai-400-es.pdf>

puedan apreciarse los elementos constitutivos de infracciones graves o muy graves sujetas³³, deben evaluarse por medio de procedimientos simplificados que no prolonguen innecesariamente la intervención del control, pero respeten los postulados básicos del debido proceso de control.

Asimismo, en la misma línea de acción, debe adecuarse la estructura del procedimiento sancionador de las infracciones graves y muy graves, para la aplicación de procedimientos sumarísimos y de trámite preferente, acorde a las características de los hechos flagrantes, evidentes o manifiestos, que aseguren celeridad en las medidas represivas y preventivas que correspondan.

En ese orden de ideas, se propone que la Contraloría General, en ejercicio de sus atribuciones, apruebe los procedimientos simplificados que permitan la ejecución de acciones inmediatas en casos de irregularidades flagrantes, evidentes o manifiestas en las entidades sujetas al Sistema, asegurando, además, que los resultados de dichos procedimientos, cuando revelen indicios de la comisión de infracciones graves o muy graves, sean prontamente remitidos para el ejercicio de su potestad sancionadora, por medio de procedimientos sumarísimos y de trámite prioritario.

Asimismo, se plantea que la Contraloría General propone a la Presidencia del Consejo de Ministros, las modificaciones que fueran necesarias en el Reglamento de la Ley N° 29622, denominado “Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control”, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM.

ARTÍCULO 5.- USO DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE COMPETENCIA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

El artículo 5 del proyecto de Ley, propone que la Contraloría General implemente de manera progresiva el procedimiento electrónico, las notificaciones electrónicas, el domicilio electrónico, la casilla electrónica, la mesa de partes virtual y otros mecanismos similares en los procedimientos administrativos, procesos de control y encargos legales que se encuentren bajo el ámbito de sus atribuciones.

Esta propuesta se basa en el artículo 1 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que declaró al Estado en proceso de modernización en sus diferentes instancias y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y contribuir con la implementación de una gestión moderna, descentralizada, al servicio del ciudadano, precisándose que su aplicación se extiende a todas las dependencias de la Administración Pública a nivel nacional. El artículo 4 de la citada ley, dispuso como finalidad del proceso de modernización de la gestión del Estado, la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, establece los lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público, al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país, estando incluidos dentro de su ámbito los organismos a los que la Constitución Política del Perú confieren autonomía. A partir de una visión de un Estado moderno y eficiente, se busca generar un mayor valor público a través del uso racional de los recursos con los que cuenta, buscando proveer a los ciudadanos los servicios y actuaciones que necesitan, al menor costo posible, con un estándar de calidad adecuado que maximice el bienestar social.

Dentro de los objetivos generales de dicha política, se han diseñado objetivos específicos que buscan promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar

³³ Procedimiento administrativo desarrollado en ejercicio de la potestad sancionadora a cargo de la Contraloría General de la República, conforme al artículo 45° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, para procesar la responsabilidad administrativa funcional constitutiva de infracciones graves o muy graves establecidas en el Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM.

resultados positivos en la mejora de los procedimientos, así como el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos a cargo de las entidades públicas, permitiendo acercar los servicios del Estado a los ciudadanos de manera eficiente y oportuna, optimizando los procesos de los organismos que conforman la Administración Pública.

En ese orden de ideas, uno de los ejes transversales de la Política de Modernización del Estado lo constituye el enfoque ligado al Gobierno Electrónico, que impulsa el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los órganos de la administración pública para mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos, constituyendo una herramienta fundamental para la modernización de la gestión pública; por lo que corresponde a las instituciones públicas abordar aspectos de trabajo en las ventanillas únicas de atención al ciudadano, las definiciones alrededor de los servicios públicos en línea y el aprovechamiento de los diferentes canales -presencial, telefónico, virtual u otros- de acuerdo con las necesidades y posibilidades de los ciudadanos, permitiendo un mayor acceso a información y a servicios públicos organizados.

El Objetivo Estratégico N° 2 del Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2013 - 2017, aprobado mediante Decreto Supremo N° 081-2013-PCM, dispone que el Estado se debe acercar a los ciudadanos de manera articulada a través de las tecnologías de la información que aseguren el acceso oportuno a la información y una participación ciudadana como medio para contribuir a la gobernabilidad, transparencia y lucha contra la corrupción en la gestión del Estado.

Nuevo enfoque institucional

Un aspecto fundamental del nuevo enfoque institucional de la Contraloría General es la prevención de la corrupción, a través de una sólida implementación de sistemas de control interno en las instituciones públicas, la transparencia, gestión de riesgos, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, entre otros aspectos. Asimismo, lo que se pretende instaurar en esta gestión, implica un proceso de modernización estructural que conlleva a la introducción de mecanismos masivos de tecnologías de información y comunicación para hacer más eficientes los controles.

El impacto que se pretende lograr es reducir el uso de papel, agilizar los procesos y las comunicaciones con los administrados, lo cual redundaría principalmente en los siguientes aspectos:

- Declaraciones juradas

De conformidad a la Directiva N° 013-2015-CG/GPROD, las Declaraciones Juradas son registradas a través del Sistema de Registro de DDJJ en línea disponible en el Portal Institucional de la CGR, www.contraloria.gob.pe; debiendo ser presentadas físicamente en la Mesa de Partes del Departamento de Trámite Documentario (Lima y provincias) o de las Contralorías Regionales (provincias), adjuntando el Oficio correspondiente. Con la puesta en vigencia de la Ley N° 30161, modificada por la Ley N° 30521, se incrementaría significativamente el número de obligados lo cual generaría que ingresen a través del Departamento de Gestión Documentaria de la Contraloría General una mayor cantidad de declaraciones juradas y documentos relacionados, impactando negativamente en la capacidad de los archivos documentales.

- Auditoría de cumplimiento

Tiene como finalidad fortalecer la gestión, transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno de las entidades, mediante las recomendaciones incluidas en el informe de auditoría, que permitan optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno. Asimismo, se origina como resultado del proceso de planeamiento desarrollado conforme a las disposiciones establecidas por la Contraloría, el mismo que señala las entidades y materias a ser examinadas con base al análisis de riesgo y prioridades derivadas; las denuncias, pedidos de las entidades, servicio de control

efectuados, seguimiento de medidas correctivas, entre otros. El uso de medios tecnológicos beneficiará la labor que desarrollen los auditores.

- **Identificación de responsabilidades a cargo del Sistema Nacional de Control**

Dentro de las atribuciones asignadas a los órganos del Sistema, el artículo 22 de la Ley N° 27785 ha incluido la posibilidad de *“exigir a los funcionarios y servidores públicos la plena responsabilidad por sus actos en la función que desempeñan, identificando el tipo de responsabilidad incurrida, sea administrativa funcional, civil o penal y recomendando la adopción de las acciones preventivas y correctivas necesarias para su implementación”*.

Conforme a la norma citada, se establece que como parte del análisis que se efectúa respecto a los hechos irregulares atribuidos a los funcionarios o servidores públicos involucrados en las evaluaciones de los órganos del Sistema, se puede concluir con la identificación de las presuntas responsabilidades en que aquellos hubieran incurrido. Dicha identificación de responsabilidades, consistente en la particularización y sustentación de los tipos de responsabilidades (penal, civil o administrativa funcional) en que los funcionarios hayan incurrido, es una consecuencia posible de la evaluación efectuada en la auditoría y comprende el análisis razonado de los hechos constitutivos del daño o riesgo expuesto, del deber incumplido y de la relación de causalidad con el auditado, lo cual sistemáticamente debe reflejarse en los informes de auditoría.

Ahora bien, el ejercicio del control gubernamental puede concluir en la formulación de recomendaciones para la mejora de la gestión de las entidades o para el inicio de las acciones tendientes a la determinación efectiva de las responsabilidades, ya que la aplicación de las sanciones correspondientes, requieren de la intervención de otras instituciones públicas.

En el caso de las responsabilidades civiles y penales identificadas por el control gubernamental, las acciones legales están básicamente a cargo de la Procuraduría Pública, el Ministerio Público y el Poder Judicial, mientras que la responsabilidad administrativa funcional -dependiendo de la gravedad de la conducta- podrá ser procesada por la entidad de la cual dependa el funcionario o servidor público presuntamente responsable, o por la Contraloría General mediante el procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional.

- **Procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional**

La potestad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa funcional a cargo de la Contraloría General, se encuentra prevista en la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622 y desarrollada en el Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM y en la Directiva N° 010-2016-CG/GPROD, Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional, aprobada por Resolución de Contraloría N° 129-2016-CG.

En los procesos sancionadores por responsabilidad administrativa funcional que conduce la Contraloría General y el Tribunal Superior, se tiene que a setiembre del año 2017, se han sancionado en primera instancia a 2987 funcionarios y servidores públicos, habiéndose confirmado 1066 sanciones y 567 han quedado consentidas, quedando en proceso de apelación 1122, comprendiéndose a 24,609 funcionarios o servidores en dicha potestad sancionadora.

De esta manera, el procedimiento administrativo sancionador a cargo de la Contraloría General, respecto de los funcionarios o servidores comprendidos bajo su ámbito, se viene constituyendo en un mecanismo concreto para la determinación efectiva de las responsabilidades derivadas de actos de corrupción administrativa funcional y con pleno respeto a las garantías del debido procedimiento administrativo y a los principios que guían la potestad sancionadora del Estado, que emanan de la Constitución Política del Perú.

Necesidad de implementar el procedimiento electrónico

Tal como se advierte del cuadro que se presente a continuación, la cantidad de folios que se administran cada año, permite cuantificar el número de expedientes que se generan y la problemática que dicha cantidad genera posteriormente para la conservación de los mismos en el archivo, por la necesidad de proveer un espacio físico, que a la fecha resulta insuficiente.

Expedientes ingresados a nivel nacional

| Año | Cantidad de expedientes | Cantidad de folios |
|--------------|--------------------------------|---------------------------|
| 2001 | 63 455 | 1 997 455 |
| 2002 | 66 758 | 1 999 192 |
| 2003 | 80 440 | 2 568 170 |
| 2004 | 96 998 | 2 731 819 |
| 2005 | 93 570 | 2 379 647 |
| 2006 | 111 719 | 2 550 408 |
| 2007 | 114 854 | 3 457 051 |
| 2008 | 118 708 | 3 901 706 |
| 2009 | 115 654 | 4 085 271 |
| 2010 | 100 957 | 3 996 277 |
| 2011 | 111 612 | 4 258 548 |
| 2012 | 108 955 | 4 111 395 |
| 2013 | 108 690 | 4 883 599 |
| 2014 | 107 081 | 5 720 722 |
| 2015 | 112 575 | 7 514 514 |
| 2016 | 108 547 | 7 252 393 |
| 2017 | 92 518 | 5 652 537 |
| Total | 1 620 573 | 66 492 534 |

Fuente: Base de Datos del SICGR al 11 de octubre del 2017.

Esta acumulación de documentos en soporte papel y la necesidad de tramitarlos de manera física y también de conservarlos en espacios dedicados y preparados para dicha finalidad, se puede solucionar con la implementación del procedimiento electrónico, y especialmente con el expediente escrito electrónico, que conforme al numeral 30.1 del artículo 30° del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444, contiene "los documentos presentados por los administrados, por terceros y por otras entidades, así como aquellos documentos remitidos al administrado".

La notificación electrónica

Por otro lado, el artículo 20 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444, establece las modalidades para efectuar notificaciones estableciendo el siguiente orden de prelación: i) Notificación personal al administrado interesado o afectado por el acto, en su domicilio. ii) Mediante telegrama, correo certificado, telefax; o cualquier otro medio que permita comprobar fehacientemente su acuse de recibo y quien lo recibe, siempre que el empleo de cualquiera de estos medios hubiese sido solicitado expresamente por el administrado. iii) Por publicación en el Diario Oficial y en uno de los diarios de mayor circulación en el territorio nacional, salvo disposición distinta de la ley. Adicionalmente, el citado artículo precisa que la autoridad no puede suplir alguna modalidad con otra ni modificar el orden de prelación establecido, bajo sanción de nulidad de la notificación, sin embargo, precisa que es posible acudir complementariamente a aquellas u otras, si así lo estima conveniente la autoridad, para mejorar las posibilidades de participación de los administrados.

Por otro lado, en el citado artículo se ha precisado que el administrado que hubiera consignado en su escrito alguna dirección electrónica que conste en el expediente puede ser notificado a través de

ese medio, siempre que haya dado su autorización expresa para ello; siendo que para este caso no es de aplicación el orden de prelación dispuesto precedentemente. Asimismo, establece que la notificación dirigida a la dirección de correo electrónico señalada por el administrado se entiende válidamente efectuada cuando la entidad reciba la respuesta de recepción de la dirección electrónica señalada por el administrado. La notificación surte efectos el día que conste haber sido recibida. Cabe precisar que lo señalado en el artículo 20° del TUO de la Ley N° 27444, no impide que la entidad asigne al administrado una casilla electrónica gestionada por ella, siempre que cuente con el consentimiento del administrado, tal como se reconoce expresamente en la misma disposición. En este caso, la notificación se entiende válidamente efectuada cuando la entidad la deposite en el buzón electrónico asignado al administrado, surtiendo efectos el día que conste haber sido recibida.

Finalmente mediante Decreto Supremo N° 009-2009-MINAM, se aprobaron las Medidas de Ecoeficiencia para el Sector Público, las cuales tienen como efecto el ahorro en el gasto público. El artículo 4° del citado Decreto Supremo establece como medida de ecoeficiencia a realizarse en una primera etapa, el ahorro de papel y materiales conexos, estableciendo como una medida concreta *“la utilización con mayor frecuencia de la comunicación electrónica en reemplazo de la escrita, sobre todo en documentos preliminares.”* En la actualidad, diversas instituciones públicas, tales como el Poder Judicial, OSCE, SUNAT, SERVIR, INDECOPI, OSINERGMIN, entre otras, utilizan medios electrónicos para realizar las notificaciones en aras de dotar de garantías y celeridad a dichas actuaciones y procedimientos a su cargo.

A fin de fortalecer los medios que permitan que las funciones a cargo de los órganos del Sistema Nacional de control alcancen sus finalidades -en torno a la contribución de la mejora de la gestión gubernamental, al manejo adecuado de los recursos públicos y la sanción de la corrupción administrativa- resulta imprescindible la utilización de mecanismos que permitan el desarrollo de sus procesos de manera eficiente, oportuna, eficaz y con estándares que aseguren su calidad.

Domicilio Electrónico

El Decreto Supremo N° 052-2008-PCM define el domicilio electrónico como aquel que está conformado por la dirección electrónica que constituye la residencia habitual de una persona dentro de un sistema de intermediación digital, para la tramitación confiable y segura de las notificaciones, acuses de recibo y demás documentos requeridos en sus procedimientos. Para estos efectos se utilizará el domicilio electrónico como el equivalente funcional del domicilio habitual de las personas naturales y jurídicas.

En este domicilio se almacenarán los documentos y expedientes electrónicos correspondientes a los procedimientos y trámites realizados en el respectivo sistema de intermediación digital. El acceso a este domicilio se realiza empleando un certificado digital de autenticación. El domicilio electrónico impide rechazar el envío y da certeza al remitente de que el envío y la remisión han tenido lugar en una fecha y hora determinada a través del sello de tiempo electrónico

Mesa de Partes Virtual

La Mesa de Partes Virtual consiste un sistema que permita recibir, identificar, y registrar los documentos ingresados de forma virtual por Trámite Documentario, y generados en cualquier otro sistema, direccionarlo para su conversión en microforma, su alojamiento en los sistemas de almacenamiento seguros y en tiempo real derivar a las unidades orgánicas para la atención correspondiente, y realizar un seguimiento de los mismos mediante reportes ejecutivos con el objetivo de contar con información oportuna y de calidad para la toma de decisiones en los diferentes niveles de la Contraloría General.

Dada la trascendencia y el alcance programático que el Estado ha reconocido y desarrollado en torno a la lucha contra la corrupción, es necesario permitir a los órganos del Sistema la adopción de medidas necesarias para mejorar la calidad, oportunidad y eficacia de sus procedimientos. Por tanto, la propuesta normativa consiste en habilitar legalmente a la Contraloría General a fin de que, en el

marco de sus competencias y procedimientos especiales, pueda implementar de forma progresiva, el procedimiento electrónico, la notificación electrónica, domicilio electrónico, la casilla electrónica y la mesa de partes virtual en los procedimientos administrativos, procesos de control y encargos legales que se encuentren en el ámbito de sus atribuciones, con lo cual se obtendría:

- Celeridad y eficacia en los procedimientos a cargo de la Contraloría General en beneficio de los administrados y la salvaguarda oportuna del interés público.
- Utilización de mecanismos modernos y seguros para una efectiva implementación de la notificación electrónica, domicilio y casilla electrónico, mesa de partes virtual y expediente escrito electrónico.
- Transparencia y accesibilidad en tiempo real a los documentos emitidos por la Contraloría General en el marco de sus atribuciones, en concordancia a la Ley de Protección de Datos Personales.
- Reducción de los costos en el trámite de las notificaciones y otros servicios.
- Disminución de actividades operativas, permitiendo ahorrar tiempo y recursos que serían utilizados en beneficio de la calidad y celeridad de los servicios.

El costo que involucre la implementación de esta propuesta se financiará con cargo a los presupuestos institucionales de las unidades orgánicas involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- AUTORIZACIÓN

La Primera Disposición Complementaria Final del proyecto de Ley, propone autorizar a la Contraloría General para la reasignación de los saldos presupuestales disponibles, indicándose que no le será de alcance lo dispuesto en el artículo 6, en el numeral 8.1 del artículo 8 y en los numerales 9.1, 9.2, 9.4, 9.5, 9.7 y 9.8 del artículo 9 de la Ley N° 30518 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, así como, lo dispuesto en los literales a y b del numeral 41.1 del artículo 41 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo N° 304-2012-EF, quedando además exonerada de toda medida de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público que se oponga o limite su modernización. Estas exoneraciones se mantienen durante el Año Fiscal 2018, hasta la culminación del proceso de modernización.

Al respecto, como se ha señalado en los acápites precedentes, la modernización del Sistema y de la Contraloría General, es necesaria para definir las acciones y decisiones que aseguren su independencia y efectividad en la prevención y lucha contra la corrupción, así como le permitan enfocar sus intervenciones a la generación de valor público en las entidades sujetas a control.

En línea con lo anteriormente señalado, la reformulación de su actual modelo de gestión y consecuentemente de su estructura organizacional, demandará la intervención sistemática en los cinco (5) grandes pilares estratégicos de su gestión institucional: procesos y marco normativo de los nuevos mecanismos de gestión, organización, capital humano, tecnología y clima y cultura organizacional. Por eso se requiere contar con el soporte normativo excepcional que le permita reorientar y emplear sus recursos de acuerdo a las necesidades derivadas del proceso de modernización en general y de los componentes antes señalados en particular.

Entre las necesidades mas importantes podemos especificar las siguientes:

1. El nuevo modelo de gestión demandará la implantación de nuevas competencias, así como reforzamiento de las existentes de manera masiva, lo cual implicará contar con soporte de recursos para fortalecer las actividades de la Escuela Nacional de Control, así como para la

- contratación de docentes especializados y reforzamiento de cobertura temporal de áreas críticas de la organización.
2. El proceso de modernización institucional demandará de manera preliminar el desarrollo de la arquitectura tecnológica institucional, que sirva como insumo para la posterior contratación de los servicios de desarrollo tecnológico y por ende la superación del grave problema de atomización e incompatibilidad entre los diferentes aplicativos informáticos existentes.
 3. Igualmente, se requiere definir de manera técnica las características de la futura plataforma informática de tal manera de planificar y proyectar técnicamente la futura interoperabilidad tecnológica.
 4. Será necesario repotenciar el parque tecnológico actualmente existente, así como las carencias arrastradas de años anteriores en materia de equipamiento.
 5. El repotenciamiento de las Contraloría Regionales - COREs, constituye un elemento estratégico central de la reforma estructural y demandará indefectiblemente la adquisición progresiva e inmediata de equipamiento de oficinas, así como la ampliación de la infraestructura y su correspondiente acondicionamiento, mas aún teniendo en cuenta el personal de los Órganos de Control Instituciones que será integrado a la organización de la Contraloría General.
 6. Igualmente, se requerirá potenciar las áreas en donde se concentran los procesos estratégicos y misionales, lo que demandará un requerimiento masivo de servicios de reclutamiento y selección de personal.
 7. Otras no menos importantes.

En ese sentido, el fortalecimiento de la Contraloría General y del Sistema, precisa de medidas inmediatas en el plano de los recursos humanos, materiales y presupuestales para implementar las modificaciones a efectuar en su estructura orgánica y esquema funcional, así como, para el fortalecimiento de las labores de control, a fin de incrementar la eficacia, suficiencia e idoneidad de las intervenciones y productos de control, perfeccionar la desconcentración del control gubernamental, cautelar la independencia de los OCI, y, el cumplimiento de encargos prioritarios, uno de los cuales, es el ejercicio del control simultáneo a las contrataciones de bienes, servicios, obras y consultorías para la construcción, acorde a la Ley N° 30556 - Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

En este ultimo caso, cabe mencionar que la Contraloría General requiere la flexibilidad en la reorientación de recursos por partidas presupuestales restringidas, con la finalidad de atender los gastos que demandan el desplazamiento de personal para el cumplimiento del Plan de Acción de Control de la Reconstrucción con Cambios, aprobado mediante Resolución de Contraloría N° 361-2017-CG del 29 de setiembre de 2017, así como para la contratación de profesionales especializados por la modalidad de contratos administrativos para atender el control preventivo de verificación y supervisión de los proyectos de inversión pública, entre otros.

En ese sentido, a través de la normativa propuesta, la Contraloría General podrá disponer de su presupuesto de acuerdo con las proyecciones efectuadas, propugnando una adecuada gestión y lucha contra la corrupción, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público pues se implementará con su presupuesto y se concretará por medio de la suspensión de la aplicación de algunas de las restricciones previstas en las normas presupuestarias anuales y en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, conforme – conjuntamente con una referencia a los saldos disponibles y su sustención - se presenta a continuación:

SUSTENTO DE SALDOS PRESUPUESTALES ACTUALIZADA AL 13 DE OCTUBRE 2017

| Normativa | Sustento de Saldos Presupuestales | Importe de Libre disponibilidad |
|--|---|---------------------------------|
| 6. Prohíbase en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas. | En el marco del proyecto de la Ley de Modernización de la Contraloría General de la República, es indispensable que la Entidad no este en los alcances de lo dispuesto en los artículos 6° y 8° de la Ley N° 30518 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017; así, como de los artículos 6° y 8° del proyecto de Ley N° 1836/2017-PE, en el que se aprobaría la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018. Al no encontrarnos en dichos alcances, nos permitirá aplicar una nueva política remunerativa, los cuales pueden ser aprobados por el Contralor General en el marco de lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General, la presente modificación será financiada con cargo al presupuesto institucional del año fiscal 2017 y los recursos programados para el año fiscal 2018, sin demandar mayores recursos al Tesoro Público. | 0 |
| 8.1. Prohíbese el ingreso de personal en el Sector Público por servicios personales y el nombramiento, salvo en los supuestos siguientes: a) La designación en cargos de confianza y de directivos superiores de libre designación y emoción, conforme a los documentos de gestión de la entidad, a la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, y demás normativa sobre la materia, en tanto se implemente la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, en las respectivas entidades." | | 0 |
| 9.1. "A nivel de pliego, la Partida de Gasto 2.1.1 "Retribuciones y Complementos en Efectivo" no puede habilitar a otras partidas de gasto ni ser habilitada, salvo las habilitaciones que se realicen dentro de la indicada partida entre unidades ejecutoras del mismo pliego. Durante la ejecución presupuestaria, la citada restricción no comprende los siguientes casos..." | Mediante la Ley N° 29555, la Contraloría General, tiene la autorización para la incorporación de personal auditor, en el Presupuesto 2017 de la Entidad se consideró la incorporación de 383 plazas en el marco de la citada ley; sin embargo, solamente ingresaron 125 profesionales a la Contraloría General, lo que implica un saldo presupuestal en la partida de gasto 2.1.1 "Retribuciones y Complementos en Efectivo", por un importe de S/ 12'506,189 soles. | 12,506,189 |
| 9.2. "A nivel de pliego, la Partida de Gasto 2.2.1 "Pensiones" no puede ser habilitadora, salvo para las habilitaciones que se realicen dentro de la misma partida entre unidades ejecutoras del mismo pliego presupuestario, y para la atención de sentencias judiciales en materia pensionaria con calidad de cosa juzgada, en este último caso previo informe favorable de la Dirección General de Presupuesto Público..." | En la Partida de Gasto 2.2.1 "Pensiones", no existiría un saldo presupuestal al cierre de año, debido a que los saldos se han redistribuido para el pago de Sentencias Judiciales de Pensiones en Calidad de cosa Juzgada que se encuentran pendiente de pago. | 0 |
| 9.4. A nivel de pliego, las Específicas del Gasto 2.3.2.8.1 1 "Contrato Administrativo de Servicios" y 2.3.2 8.1 2 "Contribuciones a EsSalud de C.A.S." no pueden habilitar a otras partidas, genéricas o específicas del gasto de sus presupuestos institucionales ni ser habilitadas, salvo las habilitaciones que se realicen entre o dentro de las indicadas específicas en la misma unidad ejecutora o entre unidades ejecutoras del mismo pliego, quedando, solo para dicho fin, exonerado de lo establecido en el numeral 9.5 del presente artículo..." | En las Específicas del Gasto 2.3.2.8.1 1 "Contrato Administrativo de Servicios" y 2.3.2 8.1 2 "Contribuciones a EsSalud de C.A.S.", existen saldos presupuestales por un importe de S/ 3'650,578 soles, debido a una Transferencias de Partidas mediante D.S N° 182-2017-EF (Junio) para la contratación de 75 auditores ingenieros y adicionalmente nos autoriza mediante D.S. N° 275-2017-EF (Setiembre) la contratación de 200 auditores en el marco del proceso de la reconstrucción con cambios. | 3,650,578 |
| 9.5. Los créditos presupuestarios destinados al pago de las cargas sociales no pueden ser destinados a otras finalidades, bajo responsabilidad. | En la partida de 2.1.3 "Contribuciones a la seguridad social" existiría un saldo presupuestal de S/ 3'212,906 soles, debido a que no se logró la incorporación de 258 plazas, en consecuencia quedarían dichos saldos en las cargas sociales. | 3,212,906 |
| 9.7. Prohíbese, durante el Año Fiscal 2017, a las entidades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático con cargo a las Partidas de Gasto 2.3.1.6 (repuestos y accesorios), 2.3.1.11 (suministros para mantenimiento y reparación) y 2.3.2.4 (servicios de mantenimiento, acondicionamiento y reparaciones), | En la proyección de gasto efectuada en las partidas de mantenimiento, se muestra que no existirían saldos presupuestales, debido a que se presenta un déficit para la atención del servicio de mantenimiento en las diferentes Contralorías Regionales a nivel nacional. | 284,771 |
| 9.8 Prohíbese, durante el Año Fiscal 2017, a las entidades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático con cargo a las Partidas de Gasto 2.3.2 2.1 (servicios de energía eléctrica, agua y gas) y 2.3.2 2.2 (servicios de telefonía e internet), con el fin de habilitar a otras partidas, genéricas o específicas del gasto de sus presupuestos | En las partidas de servicios básicos existirían saldos presupuestales hasta por un importe S/ 3'537,826 soles, siendo una de las principales el servicio de internet, esto se debió a una mayor estimación de gasto para el presente año. | 3,537,826 |
| 41.1 Durante la ejecución del Presupuesto, las modificaciones presupuestarias en el nivel Funcional Programático se sujetan a las limitaciones siguientes: a) Los Grupos Genéricos de Gasto podrán ser objeto de anulaciones: si luego de haberse cumplido el fin para el que estuvieron previstos generan saldos; si se suprime la finalidad; si existe un cambio en la prioridad de los objetivos institucionales o si las proyecciones muestran que al cierre del año fiscal arrojen saldos de libre disponibilidad, como consecuencia del cumplimiento o la supresión total o parcial de metas presupuestarias. b) Los Grupos Genéricos de Gasto podrán ser objeto de habilitaciones si las proyecciones al cierre del año fiscal muestran déficit respecto de las metas programadas o si se incrementan o crean nuevas metas presupuestarias. | Se autoriza al responsable de la Gestión Presupuestaria Institucional, que pueda realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, de acuerdo a las Prioridades Institucionales en el marco de la Modernización Institucional, es por ello se considera aplicable a la CGR | 0 |
| TOTAL GENERAL | | 23,192,270 |

SEGUNDA.- RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN SIMPLIFICADO PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL GUBERNAMENTAL

La Segunda Disposición Complementaria Final del proyecto de Ley, propone que la Contraloría General pueda efectuar de manera rápida y oportuna las contrataciones de bienes, servicios y consultorías que sean necesarios para el ejercicio del control gubernamental, conforme a la Adjudicación Simplificada prevista por la Ley N° 30225 y su Reglamento, considerando que, en atención a las atribuciones y competencias asignadas en la Constitución Política del Perú y la Ley N° 27785, la Contraloría General y el Sistema ejercen un rol fundamental frente a la lucha contra la corrupción, desarrollando sus atribuciones de supervisar la correcta y transparente utilización de los recursos públicos y del ejercicio de la función encomendada a las entidades, con la finalidad de

prevenir y detectar actos irregulares y/o ilícitos penales, así como identificando, como consecuencia de su acción fiscalizadora, las responsabilidades emergentes de los funcionarios y servidores públicos para ser puestas en conocimiento de las autoridades competentes.

En ese marco, la actual gestión de la Contraloría General ha establecido como objetivos institucionales prioritarios, la reestructuración orgánica y funcional de este Organismo Superior de Control, intensificación de las acciones de control, el mejoramiento continuo de la calidad y resultados de las mismas, la modernización y automatización de los procesos y actividades funcionales, el fortalecimiento del Sistema y la promoción de la prevención y lucha contra la corrupción, con el objeto de asegurar la adecuada utilización de los recursos del Estado, en la prestación de los servicios reclamados por la ciudadanía.

Para esto, entre las primeras medidas a implementar, se ha considerado a la reestructuración orgánica y funcional de la Contraloría General, a fin de redimensionar su estructura orgánica, la redistribución de funciones y la racionalización de sus recursos, para conformar una nueva estructura orgánica, sobre la base de criterios de especialización para el diseño de las unidades operativas de fiscalización, a los efectos de un adecuado control en las entidades del Estado, en el cumplimiento de sus objetivos institucionales. Al mismo tiempo, en lo que respecta a la intensificación de las acciones de control, se dará mayor cobertura al accionar fiscalizador de la Contraloría General; lo que comprende un programa de desarrollo de las Contralorías Regionales, para su fortalecimiento funcional y de capacidad operativa.

La puesta en operación del proceso de modernización y fortalecimiento de la Contraloría General, requiere de procesos de contratación rápidos y efectivos con el fin de garantizar una ejecución eficaz, sin afectar su dinamismo. Para esto, el método de contratación de adjudicación simplificada previsto en la Ley N° 30225 - Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, tiene las cualidades de celeridad, concentración y acotada discrecionalidad que aseguran que, en un periodo prudentemente corto y respetando los principios que rigen la contratación pública, puedan satisfacerse los requerimientos de bienes, servicios y consultorías que se necesitarán para la ejercicio del control gubernamental, en donde, la prescindencia del empleo de los métodos de contratación de Licitación o Concurso Público, al amparo de la posibilidad de exceptuar su aplicación conforme a lo previsto en el artículo 76 de la Constitución Política del Perú ³⁴, se fundamenta en el interés público de cautelar el correcto uso de los recursos y bienes del Estado, así como, y en mejorar las capacidades de prevención y lucha contra la corrupción, que forman parte de los intereses y valores constitucionales contenidos en el artículo 82 y que se desprenden de los artículos 39 y 41 de la Constitución Política del Perú.

Es importante señalar que el uso de la adjudicación simplificada se ha permitido a las autoridades encargadas de la implementación y ejecución de la rehabilitación, reposición, reconstrucción y construcción de la infraestructura de uso público y reactivación económica como consecuencia de desastres naturales en el marco de la Ley N° 30556 ³⁵, así como, al Instituto Nacional Penitenciario

³⁴ Constitución Política del Perú

Obligatoriedad de la Contrata y Licitación Pública

Artículo 76.- Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes.

La contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público. La ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades.

³⁵ Ley N° 30556 - Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios

Artículo 7. Herramientas de gestión

7.1 Se autoriza a las entidades involucradas en esta Ley y únicamente para cumplir sus objetivos y finalidades, a realizar las contrataciones de bienes, servicios, obras y consultorías conforme a la Adjudicación Simplificada prevista por la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, sin que resulte aplicable el límite fijado para dicha modalidad en las Leyes de Presupuesto. El plazo máximo desde la etapa de formulación de consultas y observaciones hasta la resolución por parte de la entidad, en caso corresponda, no deberá exceder los treinta (30) días hábiles. Asimismo dispóngase que para la ejecución de obras públicas es aplicable la modalidad de ejecución contractual Concurso Oferta

– INPE, para la emergencia penitenciaria declarada por Decreto Legislativo N° 1325 - Decreto Legislativo que declara en emergencia y dicta medidas para la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario ³⁶.

En ese orden de ideas, se propone autorizar a la Contraloría General para que pueda, de manera rápida y oportuna, efectuar las contrataciones de bienes, servicios y consultorías que sean necesarios para el ejercicio del control gubernamental, conforme a la Adjudicación Simplificada prevista por la Ley N° 30225 y su Reglamento, sin que resulte aplicable el límite fijado para dicha modalidad en las Leyes de Presupuesto, concordante con el numeral 7.4 del artículo 7° de la Ley N° 30556 - Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

TERCERA.- TRANSFERENCIAS FINANCIERAS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INSTITUCIONAL A CARGO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Tercera Disposición Complementaria Final del proyecto de Ley, propone autorizar la realización, durante el mes de enero del año 2018, de transferencias financieras a favor de la Contraloría General, por el monto equivalente al total del gasto devengado al 31 de diciembre del 2017 correspondiente a la Actividad 5000006: Acciones de Control y Auditoría, correspondiente al Grupo Genérico: Bienes y Servicios, por toda Fuente de Financiamiento, con cargo al Presupuesto Institucional de Apertura 2018 de las entidades del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, destinados al financiamiento y operación de sus OCI, a lo que, se suma el establecimiento de criterios para el dimensionamiento de dichos órganos del Sistema, así como, la aprobación de los perfiles en base a los cuales se selecciona, capacita y evalúa el desempeño de las personas contratadas en los OCI, bajo el Régimen Laboral establecido mediante Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

Mediante la Ley N° 29555 “Ley que implementa la incorporación progresiva de las plazas y presupuestos de los Órganos de Control Institucional a la Contraloría General”, se estableció que el número de plazas de los Órganos de Control Institucional a ser incorporadas a la Contraloría, era el existente al 31 de diciembre de 2009. Ello con el fin de consolidar la independencia y autonomía de los OCI en el ejercicio del control gubernamental en las entidades. Asimismo, se dispuso que el monto de presupuesto a ser incorporado a la Contraloría General, comprendía el presupuesto de las remuneraciones, contraprestaciones, retribuciones, y otros ingresos pagados, a las personas que prestaron servicios en dichos órganos en el año 2009.

Sin embargo, el proceso de implementación cuyo fin era incorporar las plazas de personal auditor, especialista y administrativo de los OCI a la Contraloría General, presentó dificultades, debido principalmente, a que no se generaron las condiciones legales y/o administrativas por parte del Ministerio de Economía y Finanzas para la transferencia presupuestal de las entidades a la

bajo el Sistema de Precios Unitarios, el mismo que implica la elaboración del expediente técnico y la ejecución de la obra por parte del contratista. Para este caso, la entidad correspondiente debe emitir previamente el informe técnico que sustente la contratación bajo dicha modalidad. Deben privilegiarse los procesos de contrataciones que incorporen más de un ítem de la misma naturaleza o contrataciones que permitan una oferta integral de servicios de infraestructura pública.

[...]

³⁶ Decreto Legislativo N° 1325 - Decreto Legislativo que declara en emergencia y dicta medidas para la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario

Artículo 4.- Contrataciones

Facúltase al INPE, durante la emergencia penitenciaria, a realizar los procedimientos de selección correspondientes a concursos públicos y licitaciones públicas para la contratación de bienes, servicios, consultoría de obras y ejecución de obras; siguiendo el procedimiento de Adjudicación Simplificada, regulado en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF. Los bienes, servicios, consultoría de obras y ejecución de obras a ser contratados deben encontrarse incluidos en las listas que se aprueba mediante Resoluciones del Titular de la Entidad y que están referidas a la formulación de proyectos de inversión y ejecución de obras para aumentar las unidades de albergue y ampliar los pabellones de los centros penitenciarios, adquisición de equipos de seguridad electrónica y de comunicaciones, así como adecuación y/o reparación de la infraestructura y equipamiento de los Establecimientos Penitenciarios.

Contraloría General. Así, luego de más de siete (07) años de vigencia de la Ley N° 29555, puede afirmarse que su objetivo no ha logrado efectivizarse.

Por otro lado, según información del Sistema de Gestión de Entidades de la Contraloría General, el Sistema cuenta a la fecha, con un total de 914 OCI implantadas. Un tema central respecto a la implantación de los OCI es el relacionado a la dependencia laboral de su titular. Así, por ejemplo, del total de 914 OCI implantadas, 395 dependen de Contraloría General y 361 de la entidad. Se observa asimismo, que existe un total de 158 que ni siquiera cuentan con Jefe de OCI.

Asimismo, de acuerdo a información recopilada por la Contraloría General al mes de agosto del presente año, actualmente conviven en las OCI diversos regímenes laborales y modalidades de contratación. Ello se aprecia en el siguiente cuadro de manera desagregada:

| Nivel de Gobierno | Modalidad | Total |
|--------------------------------|------------------------|-------------|
| GOBIERNO NACIONAL | 1. D.L. 276 | 245 |
| | 2. D.L. 728 | 403 |
| | 3. CAS | 796 |
| | 4. Serv. No Personales | 404 |
| | 5. Otro | 96 |
| Total GOBIERNO NACIONAL | | 1944 |
| GOBIERNO REGIONAL | 1. D.L. 276 | 304 |
| | 2. D.L. 728 | 42 |
| | 3. CAS | 222 |
| | 4. Serv. No Personales | 123 |
| | 5. Otro | 20 |
| Total GOBIERNO REGIONAL | | 711 |
| Total general | | 3651 |

Como puede advertirse, el porcentaje de colaboradores contratados bajo el régimen CAS, sumado a quienes fueron contratados por locación de servicios, supera el 50%. Ello genera: i) distintos niveles de responsabilidad administrativa, al interior de la OCI ii) inexistencia de criterios para determinar la valorización del puesto iii) alta rotación del personal CAS y de locadores, lo que afecta la continuidad de las políticas del SNC, la gestión del conocimiento y hasta el cumplimiento del PAC.

Lo anteriormente descrito, genera en la ciudadanía una percepción negativa respecto a la efectividad del SNC, hecho que por lo demás, ha venido incrementándose en los últimos años. Así, por ejemplo, según una encuesta realizada por PULSO Perú, publicada el 12 de octubre de 2017 en el diario Gestión, la percepción ciudadana respecto a la Contraloría General, sobre “mucho corrupción en las instituciones”, se ha incrementado de 37% el 2016 a 55% el 2017.



Ante este escenario, se requiere adoptar medidas de manera gradual y progresiva, para asegurar un modelo que contribuya a profesionalizar el Sistema, así como reducir los riesgos que subyace en la relación de dependencia que existe cuando el OCI depende administrativamente de la Entidad, vale decir, un problema de *agencia*: el regulador depende del regulado.

Es necesario para ello, modificar el actual marco normativo, el cual dispone que todas las entidades cuenten con un OCI, incorporando criterios transparentes y predictivos que promuevan un control más eficiente, tales como: naturaleza de los servicios que brinda la entidad, presupuestos asignados, presupuesto ejecutado, importancia estratégica, entre otros. Se propone para ello establecer una priorización basada en la razonabilidad de implantar un OCI, a partir de una tipología que responda a las características particulares de cada entidad.

Luego de la priorización de entidades, la Contraloría General procederá a realizar un dimensionamiento cuantitativo y cualitativo de cada OCI. Posteriormente, realizará procesos de selección, garantizando el mérito y la capacidad de las personas que se incorporen, contribuyendo a Profesionalizar el Sistema.

Asimismo, si bien la implementación gradual asegura una intervención basada en evidencia y en las capacidades de los colaboradores; es decir, un sistema de gestión basado en evidencia, supone por otro lado, que no todas las entidades cuenten con un OCI. Para ello se prevé la existencia de "comisiones especializadas itinerantes" en materia de control. Dicha actuación debe garantizar también la especialización y responder a la demanda de control.

Con el fin de contar con recursos financieros para asumir dichas actividades, las entidades priorizadas por la Contraloría General, deberán transferir, de la partida Bienes y Servicios, los recursos necesarios para financiar la implantación y operatividad de su respectivo OCI. Ello se enmarca dentro de lo establecido en el artículo 82° de la Constitución Política del Perú, el cual consagra la autonomía de la Contraloría General, conforme a su Ley Orgánica. El Tribunal Constitucional desarrolla el concepto de autonomía en el ámbito de la administración pública, en los siguientes términos: *"El significado de la autonomía de la entidad implica que es independiente de otros órganos en los aspectos económicos y administrativos; es decir, que se organiza como mejor"*

*considere para cumplir sus deberes y asigna el uso de sus recursos, dentro de la Constitución y la ley, según sus propias decisiones. Descentralización y autonomía son esenciales para un órgano cuya función es controlar la ejecución presupuestal y la deuda de todos los órganos del Estado con responsabilidad funcionaria”.*³⁷

- Artículo 14.- Regulación del control: *“El ejercicio del control gubernamental por el Sistema en las entidades, se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General, la que establece los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, en función a la naturaleza y/o especialización de dichas entidades, las modalidades de control aplicables y los objetivos trazados para su ejecución.*

Dicha regulación permitirá la evaluación, por los órganos de control, de la gestión de las entidades y sus resultados. La Contraloría General, en su calidad de ente técnico rector, organiza y desarrolla el control gubernamental en forma descentralizada y permanente, el cual se expresa con la presencia y accionar de los órganos a que se refiere el literal b) del artículo precedente en cada una de las entidades públicas de los niveles central, regional y local, que ejercen su función con independencia técnica”.

- Artículo 16.- Contraloría General: *“La Contraloría General es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, que tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como, contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social”.*

La medida no irrogaría gasto adicional para la Contraloría General, dado que únicamente implica que se transfiera la administración de los recursos antes señalados.

CUARTA.- TRANSFERENCIAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN POR MEDIO DE LA ESCUELA NACIONAL DE CONTROL

La Cuarta Disposición Complementaria Final del proyecto de Ley, propone autorizar la transferencia financiera de recursos de las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a favor de la Contraloría General, con la finalidad de desarrollar programas de capacitación y de formación por medio de la Escuela Nacional de Control, previa suscripción de convenio.

Esta propuesta se fundamenta en que Ley N° 27785, en la primera parte de su artículo 15°, literal d) establece como atribución del Sistema el: *“Propugnar la capacitación permanente de los funcionarios y servidores públicos en materias de administración y control gubernamental. Los objetivos de la capacitación estarán orientados a consolidar, actualizar y especializar su formación técnica, profesional y ética. Para dicho efecto, la Contraloría General, a través de la Escuela Nacional de Control, o mediante Convenios celebrados con entidades públicas o privadas ejerce un rol tutelar en el desarrollo de programas y eventos de esta naturaleza. (...)”.* En ese sentido, el rol tutelar en el desarrollo de programas y eventos de capacitación y formación relacionados con las materias de administración (gestión pública) y control gubernamental, es ejercido por la Contraloría General a través de la Escuela Nacional de Control o por medio de la celebración de convenios con entidades públicas o privadas.

En la segunda parte del literal d) del artículo 15° de la Ley Orgánica se establece que: *“(...) Los titulares de las entidades están obligados a disponer que el personal que labora en los sistemas administrativos participe en los eventos de capacitación que organiza la Escuela Nacional de Control,*

³⁷ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. (1996): La Constitución de 1993. Análisis comparado, ICS Editores, Lima. Pág 353

(...)”.En ese orden de cosas, la Contraloría General a través de la Escuela Nacional de Control desarrolla programas y eventos de capacitación, tanto en materia de gestión pública como de control gubernamental, en cumplimiento al mandato legal antes referido.

Sin embargo, la realización de dichos programas y eventos de capacitación, demandan una importante cantidad de recursos (principalmente económicos) para el sostenimiento de su desarrollo, por lo que, si el objetivo es lograr capacitar al universo de funcionarios y servidores públicos, la necesidad de contar con recursos suficientes para ello, aumenta considerablemente.

Por lo tanto, teniendo en consideración lo establecido en la Ley Orgánica respecto a la obligación que tienen los titulares de las entidades de disponer que los funcionarios y servidores públicos participen en los eventos de capacitación que desarrolla la Escuela Nacional de Control, y considerando que, para desarrollar programas de capacitación dirigidos a dichos funcionarios y servidores públicos, se requiere contar con recursos suficientes y que existe la posibilidad de que la Contraloría General suscriba convenios con entidades públicas para dicho fin, resulta conveniente que se autorice la transferencia de recursos de las entidades, tanto del Gobierno Central como de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a favor de la Contraloría General con la finalidad de desarrollar programas de capacitación y formación a través de la Escuela Nacional de Control, los cuales se formalizarían previo convenio.

QUINTA.- COMISIÓN ENCARGADA DE EVALUAR Y PROPONER LAS ACCIONES DESTINADAS AL INMEDIATO PAGO DE LA DEUDA CON LOS INTEGRANTES DE LA ASOCIACIÓN DE CESANTES Y JUBILADOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Quinta Disposición Complementaria Final del proyecto de Ley, propone constituir una comisión encargada de evaluar y proponer las acciones destinadas al inmediato pago de la deuda que mantiene el Estado peruano con los integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República, en cumplimiento de la Sentencia del 1° de julio de 2009 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (Caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) vs Perú). Esta comisión estaría integrada por un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un (1) representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y un (1) representante de la Contraloría General; designados por sus titulares. Se instalaría dentro de los cinco (5) primeros días de la vigencia de la Ley y concluiría las funciones encargadas en un plazo de noventa (90) días calendario, remitiendo los resultados de su labor al Congreso de la República para que las entidades bajo responsabilidad, adopten las acciones según sus competencias, e incluiría, además la propuesta formal y cuantificada del Ministerio de Economía y Finanzas del proyecto de iniciativa legislativa para viabilizar la transferencia de partidas presupuestarias a favor de la Contraloría General.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la CIDH) en el caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú, a través de la Sentencia del 01 de julio de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), declaró la responsabilidad del Estado Peruano por vulnerar los derechos de propiedad y protección judicial en perjuicio de los integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República (en adelante, la Asociación), disponiendo entre otras medidas que: “...*El Estado debe dar cumplimiento total a las sentencias del Tribunal Constitucional del Perú de 21 de octubre de 1997 y 26 de enero de 2001, en lo que respecta al reintegro de los devengados dejados de percibir por las víctimas entre abril de 1993 y octubre de 2002, dentro de un plazo razonable, conforme al párrafo 138 de la presente Sentencia...*”.

El 4° Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, mediante Resolución N° 330, aprobó el monto de la deuda a los miembros de la Asociación por concepto de devengados e intereses legales desde el mes de abril del año 1993 a octubre de 2002, estableciéndola en Doscientos Cincuenta y Siete Millones Treinta y Tres Ochocientos Noventa y Cuatro con 11/10 Nuevos Soles (S/. 257 033 892,11),

suma que, mediante Resolución N° 426 de fecha 11 de abril de 2012, fue reajustada a Doscientos Cincuenta y Siete Millones Cuatrocientos Setenta y Cinco Mil Ciento Setenta y Cinco con 11/100 Nuevos Soles (S/. 257 475 175,11).

La CIDH, en la primera Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, declaró que *“...mantendrá abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento en relación con [...] a) realizar los pagos de las cantidades establecidas en la Sentencia por concepto de daño inmaterial [...] y b) dar cumplimiento total a las sentencias del Tribunal Constitucional del Perú [...] en lo que respecta al reintegro de los devengados dejados de percibir por las víctimas entre abril de 1993 y octubre de 2002, dentro de un plazo razonable...”* (punto declarativo 3), disponiendo *“...requerir al Estado del Perú que adopte todas las medidas que sean necesarias para dar efectivo y pronto acatamiento a los puntos pendientes de cumplimiento...”* (punto resolutivo 1), habiendo, posteriormente, mediante una nueva Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, dispuesto *“...que el Estado del Perú adopte, en definitiva y a la mayor brevedad, todas las medidas que sean necesarias para dar efectivo y pronto acatamiento al punto pendiente de cumplimiento...”* (puntos resolutivos 2 y 3), dado que *“...han transcurrido más de cinco años desde la notificación de la Sentencia y más de cuatro años desde que a nivel interno se fijó el monto total de lo que debe pagar el Perú, sin que se haya cumplido con esta obligación...”*, motivo por el cual, *“...la Corte requiere al Perú que implemente, a la mayor brevedad, las medidas necesarias que permitan superar los alegados problemas u obstáculos presupuestarios para cumplir con el pago a la totalidad de víctimas de este caso, lo cual implica que reevalúe por completo la forma cómo pretende destinar los recursos necesarios para cumplir la Sentencia...”*.

La Contraloría General ha requerido en varias ocasiones al Ministerio de Economía y Finanzas la provisión de los recursos necesarios para el pago de la deuda que se mantiene con los miembros de la Asociación ³⁸, habiendo incluso coordinado con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre las fórmulas que podrían emplearse para el cumplimiento de dispuesto por la CIDH, una de las cuales, se concretó en el Proyecto de Ley N° 2029/2007-PE, que propuso la constitución de un depósito para el pago de mandatos judiciales en los procesos seguidos por este Organismo Superior de Control, iniciativa que, a pesar de contar con un dictamen favorable sustitutorio, no fue aprobada por el Congreso de la República.

El pago de la deuda que mantiene el Estado peruano con los integrantes de la Asociación, debe efectuarse por medio de los regímenes establecidos para el pago de sumas de dinero en cumplimiento de mandatos judiciales, lo que comprende el respeto por los límites, prioridades y procedimientos señalados en el artículo 70 de la Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto ³⁹, en el Decreto Legislativo N° 1068 – Decreto Legislativo del Sistema de Defensa

³⁸ En los años 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, la Contraloría General de la República solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas la asignación de mayores recursos para cumplir con el mandato judicial del 4° Juzgado Especializado en lo Civil de Lima y la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, habiendo, incluso, la 8° Fiscalía Provincial Penal de Lima iniciado las investigaciones respecto de la presunta comisión de delito en relación al incumplimiento del referido pago, por lo que, en su oportunidad, se reiteró el requerimiento de Ciento Setenta y Siete Millones Cincuenta y Tres Mil Doscientos Treinta y Siete con 47/100 Nuevos Soles (S/. 177 053 237,47) a fin de cumplir con el pago de total de la deuda que mantiene el Estado Peruano con la Asociación de Cesantes y Jubilados.

³⁹ **Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto**

Artículo 70.- Pago de sentencias judiciales

70.1 Para el pago de sumas de dinero por efecto de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada, se afecta hasta el cinco por ciento (5%) o hasta un mínimo de tres por ciento (3%), según sea necesario, de los montos aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), con excepción de los fondos públicos correspondientes a las fuentes de financiamiento Donaciones y Transferencias y Operaciones Oficiales de Crédito Interno y Externo, la reserva de contingencia y los gastos vinculados al pago de remuneraciones, pensiones y servicio de tesorería y de deuda. Esta norma comprende, entre otros, la atención de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada por adeudos de beneficios sociales.

70.2 El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, procederá a la apertura de una cuenta bancaria en el Banco de la Nación para cada Entidad que lo solicite, en la cual la Entidad deberá depositar, mensualmente, los montos de las afectaciones presupuestales mencionadas en el numeral precedente, bajo responsabilidad del Director General de Administración o quien haga sus veces en la Entidad.

Jurídica del Estado, en la Ley N° 27584 – Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo y en la Ley N° 30137 - Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales ⁴⁰, lo que, como limitaciones legales, ha contribuido a que, hasta el momento, no se pueda culminar con el pago de la referida deuda, aspecto que ha sido reconocido por la propia CIDH, al señalar que “...la normativa peruana vigente dispone que la obligación de pagar las reparaciones recae sobre el órgano o institución del Estado que dio origen al litigio internacional, en este caso la Contraloría General, la cual tiene el límite del 5% de su presupuesto anual para dedicarlo al pago de deudas establecidas en sentencias judiciales, cantidad que resulta insuficiente para cumplir con lo ordenado en la Sentencia...” (Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia del 28 de enero de 2015, considerando 28).

Tomando en consideración lo dispuesto por la citada Resolución N° 330, la Contraloría General inició las acciones que conlleven al pago de la deuda pendiente, remitiendo durante el 2010, 2011 y 2012, diversas comunicaciones al Ministerio de Economía y Finanzas, para lograr la asignación de mayores recursos y efectuar el pago de la deuda mencionada.

Posteriormente, mediante Resolución N° 426 de fecha 11 de abril de 2012, se reajusta dicho monto a la suma de Doscientos Cincuenta y Siete Millones Cuatrocientos Setenta y Cinco Mil Ciento Setenta y Cinco con 11/100 Nuevos Soles (**S/. 257 475 175,11**), lo que imposibilita el pago total del mismo en la medida que la CGR debe cumplir con lo establecido la Ley N° 28411, Ley General de Presupuesto Público.

No obstante lo señalado, la Contraloría General continuó remitiendo diversas comunicaciones reiterando la necesidad de que se le asigne mayores recursos a fin de atender parte del pago a la Asociación de Cesantes y Jubilados de la CGR, en cumplimiento de lo dispuesto por la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este contexto, pese a que durante los años 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, se efectuaron los requerimientos correspondientes al Ministerio de Economía y Finanzas para que asigne mayores recursos para cumplir con el mandato judicial del 4° Juzgado Especializado en lo Civil de Lima y la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos

-
- 70.3 Los pagos de las sentencias judiciales, incluidas las sentencias supranacionales, deberán ser atendidos por cada Entidad, con cargo a su respectiva cuenta bancaria indicada en el numeral precedente, debiendo tomarse en cuenta las prelación legal.
 - 70.4 En caso de que los montos de los requerimientos de obligaciones de pago superen el porcentaje señalado en el numeral 69.1 del presente artículo, la Entidad debe cumplir con efectuar el pago en forma proporcional a todos los requerimientos existentes de acuerdo a un estricto orden de notificación, hasta el límite porcentual.
 - 70.5 Los requerimientos de pago que superen los fondos públicos señalados en el numeral 69.1 del presente artículo se atenderán con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los cinco (5) años fiscales subsiguientes.
 - 70.6 Precísase que la prelación legal, implica que las deudas se cancelan y/o amortizan bajo responsabilidad, priorizando la antigüedad del expediente que contiene el monto adeudado, así como la presentación de la documentación sustentatoria.

⁴⁰ **Ley N° 30137 - Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales**

Artículo 2. Criterios de priorización social y sectorial

- 2.1 Los pliegos cumplen con efectuar el pago por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada en función a los criterios siguientes:
 - 1. Materia laboral.
 - 2. Materia previsional.
 - 3. Víctimas en actos de defensa del Estado y víctimas por violaciones de derechos humanos.
 - 4. Otras deudas de carácter social.
 - 5. Deudas no comprendidas en los numerales precedentes.
- 2.2 Cada pliego aplica los criterios dispuestos en el numeral 2.1 para determinar el orden de prioridad y, considera además, aspectos tales como la fecha de notificación, edad de los acreedores y los montos de obligación, en ese orden. Asimismo, luego de efectuado lo anterior, se prioriza a los acreedores individuales cuyo saldo de acreencia sea menor o igual a las 5 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), luego a los acreedores cuyo saldo de acreencia sea mayor de 5 y hasta 10 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), posteriormente a aquellos cuyo saldo de acreencia sea mayor de 10 y hasta 20 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), luego a los acreedores cuyo saldo de acreencia sea mayor de 20 y hasta 50 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), y por último a las acreencias cuyo saldo adeudado sea superior a las 50 Unidades Impositivas Tributarias (UITs).

Las acreencias superiores a las 50 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), son pagadas proporcionalmente al saldo disponible y al orden de prioridad antes señalado.
- 2.3 El orden de prioridad del presente artículo prevalece sobre otros criterios de prioridad previstos en la normativa vigente.

Humanos, la 8° Fiscalía Provincial Penal de Lima ha iniciado las investigaciones respecto de la presunta comisión de delito, por lo que se reiteró el requerimiento de Ciento Setenta y Siete Millones Cincuenta y Tres Mil Doscientos Treinta y Siete con 47/100 Nuevos Soles (S/. 177 053 237,47) a fin de cumplir con el pago de total de la deuda que mantiene el Estado Peruano con la Asociación de Cesantes y Jubilados.

Cabe precisar que la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos indica en el resolutivo sexto que el cumplimiento de ésta se debe dar "**dentro de un plazo razonable**" y "*en aplicación de la legislación interna referida a la ejecución de resoluciones judiciales*" (conforme al párrafo 138 de la referida sentencia). Dicho plazo razonable de pago de sumas de dinero por efecto de sentencias judiciales, se encuentra desarrollado en el artículo 70° del TUO de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante Decreto Supremo N° 304-2012-EF, estableciendo en primer lugar un porcentaje máximo de afectación para dicho pago de hasta el cinco por ciento (5%) de los montos aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) con las respectivas excepciones; y en segundo lugar, dispone que los requerimientos de pago que superen los fondos públicos señalados en el numeral 70.1 del artículo 70° del TUO de la Ley N° 28411, se atenderán con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los cinco (5) años fiscales subsiguientes. Asimismo, conforme a las disposiciones emitidas por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (Oficio Circular de marzo de 2005 y la Resolución Administrativa N° 128-2008-CE-PJ) y de la Presidencia de la Corte Suprema (Resolución Administrativa N° 149-2012-P-PJ de fecha 10 de abril de 2012).

No obstante lo señalado, la Contraloría General viene cumpliendo con lo ordenado por las sentencias emitidas por el Poder Judicial y la Corte Interamericana atendiendo al **Principio de Legalidad Presupuestaria**, de tal manera que no se comprometa la continuidad en la prestación de los servicios públicos inherentes a las competencias y finalidad para la que fue creada la Contraloría General. Es decir, este Organismo Superior de Control se encuentra impedido de efectuar el pago de dicha suma de dinero con el presupuesto asignado pues comprometería sus funciones, implicando ello que los funcionarios encargados de la administración se encuentren sometidos a las responsabilidades administrativas, civiles y penales que ello conlleva, de acuerdo a la normativa aplicable.

Así, respecto de los pagos realizados por la Contraloría General, se puede apreciar en el siguiente cuadro la oportunidad y los montos pagados desde el 2010 a la fecha, siendo el monto total pagado de Noventa y Uno Millones Quinientos Sesenta y Tres Mil Quinientos Veintisiete y 00/100 Soles (S/ 91 563 527):

Pese a las referidas limitaciones, la Contraloría General ha venido cumpliendo con las sentencias del Poder Judicial y CIDH, lo que ha permitido que, desde el año 2010 y hasta la fecha, se haya pagado un monto total de Noventa y Uno Millones Quinientos Sesenta y Tres Mil Quinientos Veintisiete y 00/100 Soles (S/ 91 563 527), conforme se aprecia a continuación:

| AÑOS | ASOCIACIÓN DE CESANTES Y JUBILADOS DE LA CGR |
|-----------------|--|
| 2010 | 4,631,933 |
| 2011 | 12,791,279 |
| 2012 | 29,000,000 |
| 2013 | 25,500,000 |
| 2014 | 5,000,000 |
| 2015 | 5,994,550 |
| 2016 | 5,645,778 |
| 2017 | 2,999,987 |
| TOTAL S/ | 91,563,527 |

Sin embargo, mediante Resolución N° 538, emitida por el Noveno Juzgado Constitucional de Lima, se solicita el pago total de la deuda bajo apercibimiento de **remittir copias certificadas al Ministerio Público** para que en aplicación de los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional, **se formule denuncia contra el Contralor General de la República y otros funcionarios de la Entidad**, por no pagar la deuda que se mantiene pendiente con la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General.

Como se puede advertir, la Contraloría General ha venido cumpliendo con pagos parciales debido a que no cuenta con los recursos para pagar el íntegro de la deuda, que a la fecha alcanza el importe de S/. 165,941,937.83; por lo que de acuerdo a lo coordinado con el Ministerio de Economía y Finanzas se propone la constitución de la Comisión antes señala, integrada por los representantes de dicho Ministerio, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y de la Contraloría General, por ser las entidades involucradas en la materia.

SEXTA.- NORMAS QUE RIGEN LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS ANTE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y EL TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

La Sexta Disposición Complementaria Final del proyecto de Ley propone precisar que los procesos y procedimientos seguidos ante los órganos del Sistema y el Tribunal Superior, se rigen por las disposiciones de la Ley N° 27785 y normas complementarias, por lo que, las disposiciones procedimentales contenidas en el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444, se aplicarán supletoriamente.

Complejidad de las acciones de control realizadas por la Contraloría General

En cumplimiento de las atribuciones constitucionales, la Contraloría General realiza acciones de control a fin de verificar 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. En dicho marco, le corresponde supervisar el cumplimiento de la normativa que rige a los Sistemas Administrativos del Estado: Gestión de Recursos Humanos, Abastecimiento, Presupuesto Público, Tesorería, Endeudamiento Público, Contabilidad, Inversión Pública, entre otros, que de manera transversal rigen la actuación de las entidades del Estado Peruano.

Al efecto, la Contraloría General y los órganos del Sistema, realizan acciones de control, por ejemplo, respecto a obras públicas (carreteras, hospitales, instituciones educativas), o los contratos celebrados para la concesión de obras de infraestructura (aeropuertos, obras de irrigación) realizadas por una entidad durante determinado período de tiempo; y, en de identificar actuaciones

irregulares, puede formular múltiples observaciones en las que podrían estar involucrados de manera simultánea varios funcionarios y servidores públicos.

Es decir, los informes de control tienen naturaleza compleja no solo por la materia auditada (altamente técnica), también lo son por el número de actores involucrados y por cuanto se pueden referir a más de una observación.

Carácter técnico, principios y procedimientos que rigen el accionar de la Contraloría General se encuentran regulados en la Ley Orgánica

Todas las acciones de control que realiza la Contraloría General, se realizan aplicando los procedimientos regulados por la Ley Orgánica y la normativa de control, entre los que se encuentra la acción de control que es la herramienta esencial del Sistema,⁴¹ se realizan cumpliendo estrictamente las normas, métodos y procedimientos técnicos y los principios del control gubernamental, desarrollados en el artículo 9° de la Ley Orgánica, como:

- e) El carácter técnico y especializado del control, como sustento esencial de su operatividad, bajo exigencias de calidad, consistencia y razonabilidad en su ejercicio; considerando la necesidad de efectuar el control en función de la naturaleza de la entidad en la que se incide.*
 - f) La legalidad, que supone la plena sujeción del proceso de control a la normativa constitucional, legal y reglamentaria aplicable a su actuación.*
 - g) El debido proceso de control, por el que se garantiza el respeto y observancia de los derechos de las entidades y personas, así como de las reglas y requisitos establecidos.*
 - j) La objetividad, en razón de la cual las acciones de control se realizan sobre la base de una debida e imparcial evaluación de fundamentos de hecho y de derecho, evitando apreciaciones subjetivas.*
- II) La presunción de licitud, según la cual, salvo prueba en contrario, se reputa que las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades, han actuado con arreglo a las normas legales y administrativas pertinentes.*

En cumplimiento de dichos principios que rigen la actuación de la Contraloría General y el Sistema, las acciones de control no pueden ser concluidas sin que se otorgue a los funcionarios o servidores públicos comprendidos en ellas, la oportunidad de conocer y hacer sus comentarios y aclaraciones sobre los hallazgos en que estuvieran incursos, los mismos que son evaluados antes de emitir el informe correspondiente ⁴².

Identificación de responsabilidades administrativo funcionales a cargo del Sistema

Dentro de las atribuciones asignadas a los órganos del Sistema, el artículo 22 de la Ley N° 27785 ha incluido la de “*Exigir a los funcionarios y servidores públicos la plena responsabilidad por sus actos en la función que desempeñan, identificando el tipo de responsabilidad incurrida, sea administrativa funcional, civil o penal y recomendando la adopción de las acciones preventivas y correctivas necesarias para su implementación*”.

Conforme a la norma citada, se establece que como parte del análisis que se efectúa respecto a los hechos irregulares atribuidos a los funcionarios o servidores públicos involucrados en las evaluaciones de los órganos del Sistema, se puede concluir con la identificación de las presuntas responsabilidades en que aquellos hubieran incurrido. Dicha identificación de responsabilidades, consistente en la particularización y sustentación de los tipos de responsabilidades (penal, civil o administrativa funcional) en que los funcionarios hayan incurrido, es una consecuencia posible de la evaluación efectuada en la auditoría y comprende el análisis razonado de los hechos constitutivos del daño o riesgo expuesto, del deber incumplido y de la relación de causalidad con el auditado; la cual sistemáticamente debe reflejarse en los informes de auditoría.

⁴¹ Artículo 10° de la Ley N° 27785: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

⁴² Artículo 11° de la Ley N° 27785: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional, regulado en la Ley Orgánica

A partir de la dación de la Ley N° 29622, que modificó la Ley Orgánica, se establece la facultad sancionadora de la Contraloría General, estableciéndose en los artículos 46 y 47 las conductas infractoras (graves y muy graves)⁴³ y los tipos de sanciones (suspensión e inhabilitación); de igual forma en el artículo 51 se regula el procedimiento para sancionar estableciendo que está constituido por dos instancias, la primera a cargo de la Contraloría General, constituida por un órgano instructor y un órgano sancionador, ambos con autonomía técnica en sus actuaciones. El órgano instructor lleva a cabo las investigaciones y propone la determinación de infracciones y sanciones ante el órgano sancionador, el que mediante resolución motivada impone o no las sanciones propuestas. La segunda instancia está a cargo del Tribunal Superior que resuelve las apelaciones interpuestas contra las decisiones del órgano sancionador.

Dicha potestad, se ejerce sobre los hechos ocurridos desde el 6 de abril de 2011, y es desarrollada en el Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM y en la Directiva N° 010-2016-CG/GPROD, Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional, aprobada por Resolución de Contraloría N° 129-2016-CG, pudiendo comprobarse de dicha normativa su carácter garantista.

Los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de los órganos del procedimiento sancionador de la Contraloría General tienen carácter complejo, por la materia auditada (por ejemplo contratación e inversión pública), y por la multiplicidad de observaciones y número de actores involucrados; y, en tal sentido, regula los plazos de las fases y de caducidad. En efecto, las fases y procedimiento que se siguen se detallan en los siguientes gráficos:



⁴³ Dicho artículo establece asimismo que el Reglamento describe y especifica las conductas constitutivas de responsabilidad funcional.

FASE INSTRUCTIVA

INFORME DE CONTROL



- > Resolución de inicio
- > Comunicación del pliego de cargos, así como disposición de inhibición de las entidades indagaciones previas e información complementaria
- > inadmisibilidad e improcedencia

- > Recepción de descargos
- > Actuación de pruebas

- > Existencia de infracción y propuesta de sanción
- > Inexistencia de infracción o existencia de causas objetivas para conclusión (prescripción, fallecimiento) y archivo del procedimiento

FASE SANCIONADORA

PRONUNCIAMIENTO PROPUESTA DE SANCIÓN



- Fase incorporada: modificación de LPAG; se otorga plazo de cinco días adicionales para formulación de descargos

- Actuaciones complementarias
- Audiencias uso de la palabra

- Impone sanción o declara no haber mérito para imponerla

- Calificación
- Concesión

SEGUNDA INSTANCIA

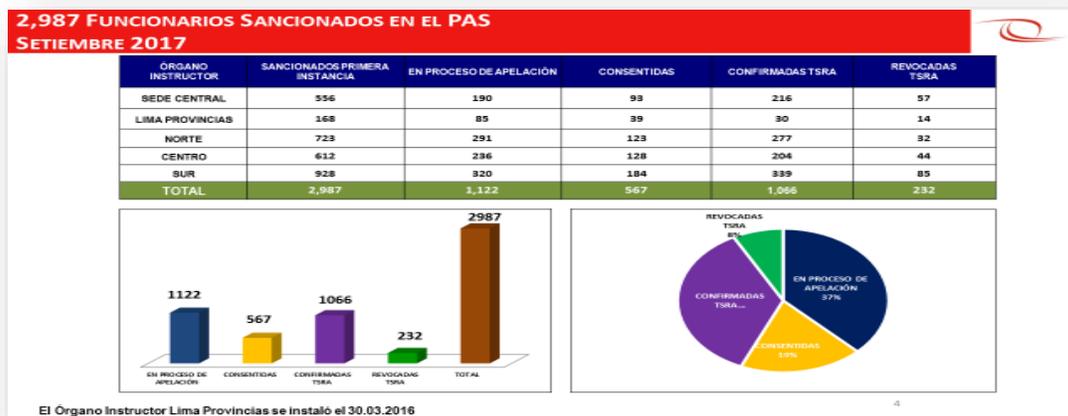


Reglamento del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas – TSRA: RC N° 244-2013-CG

Los resultados obtenidos a partir de la implementación de la potestad sancionadora

La potestad sancionadora de la Contraloría General corresponde a una política del Estado orientada a combatir la impunidad respecto a los actos contrarios al ordenamiento jurídico y de corrupción en el ámbito administrativo. En la Exposición de Motivos correspondiente al proyecto que originó la Ley N° 29622 ⁴⁴, se acreditó que del total de las recomendaciones formuladas por los órganos del Sistema en sus informes de control -entre los años 2000 a 2010- dirigidas a los titulares de las entidades del Sector Público identificando hechos constitutivos de responsabilidad administrativa funcional, solo un 23% fueron implementadas por las entidades con alguna sanción, evidenciando una clara renuencia a la aplicación de sanciones efectivas por las actuaciones irregulares detectadas y sustentadas, técnica y legalmente, en los indicados informes de control.

Desde el inicio efectivo de los procedimientos administrativos sancionadores -enero de 2013- al 30 de setiembre de 2017, se han impuesto 2 987 sanciones; 567 de las cuales quedaron consentidas, 1 086 sanciones fueron confirmadas por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas y 252 fueron revocadas:



El procedimiento administrativo sancionador a cargo de la Contraloría General respecto de los funcionarios o servidores comprendidos bajo su ámbito, se viene constituyendo en un mecanismo concreto para la determinación efectiva de las responsabilidades derivadas de actos de corrupción administrativa funcional y con pleno respeto a las garantías del debido procedimiento administrativo y a los principios que guían la potestad sancionadora del Estado, que emanan de la Constitución Política del Perú.

Impacto de la modificación de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General por el Decreto Legislativo N° 1272 en el procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional, regulado en la Ley Orgánica de la Contraloría General

A partir de la promulgación del Decreto Legislativo N° 1272 que modificó la Ley de Procedimiento Administrativo General, se estableció una nueva regla de prevalencia, en efecto, el Artículo II establece: *La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales;* en virtud de la cual incluso los procedimientos especiales deben sujetarse a las reglas del procedimiento general.

Como se ha señalado, los procesos y procedimientos a cargo de la Contraloría General, son especiales y complejos por las materias sujetas a control, así como por la multiplicidad de procesos

⁴⁴ Ver el [Proyecto de Ley 04210/2010-CGR](http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/) en: <http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>

y funcionarios cuya actuación es auditada; se encuentran regulados en su Ley Orgánica y tienen carácter garantista pues respetan estrictamente la legalidad, el debido proceso y los derechos de los involucrados, se ajustan a las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo General, sin embargo tienen plazos y particularidades que obedecen a la propia naturaleza de las funciones que de acuerdo a la Constitución le corresponde realizar.

La modificación de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, por el Decreto Legislativo N° 1272, ha generado el abandono de su carácter supletorio para ahora tener la condición de normas principales para todos los procedimientos administrativos, al conformar “...normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales...”, dado que “...las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley...”, a tenor del Artículo II del Título Preliminar del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

En ese marco, los procedimientos administrativos a cargo de la Contraloría General, aun cuando posean carácter especial, en este momento se encontrarían sujetos a las disposiciones de la Ley N° 27444, debido a la inversión de su carácter supletorio, las cuales, además, primarían sobre las disposiciones especiales en base a un esquema de mayor favorabilidad para los administrados, a pesar que dichas normas generales, por estar pensadas para procedimientos estándares en el ámbito de las relaciones generales de sujeción, no sean pertinentes ni adecuadas para las relaciones especiales de sujeción ⁴⁵.

Las relaciones especiales de sujeción que conforman el marco para el desarrollo del control gubernamental, reconocen que los poderes del Estado se incrementan o fortalecen en relación con ciertas clases de personas - como quienes desempeñan función pública - debido a la necesidad de cautelar intereses generales que merecen una protección especial ⁴⁶, dado que, en términos conceptuales, las relaciones especiales de sujeción se definen “...por una duradera y efectiva inserción del administrado en la esfera organizativa de la Administración, a resultas de la cual, queda sometido a un régimen jurídico peculiar que se traduce en un especial tratamiento de la libertad y de los derechos fundamentales, así como de sus instituciones de garantía, de forma adecuada a los fines típicos de cada relación...”, en donde la inserción o integración de la persona en la estructura y funcionamiento estatal, puede concretarse en “...su ámbito [...] doméstico, organizativo, sea para prestarle sus servicios con continuidad y cierta permanencia (funcionarios, conscriptos, empleados públicos en general), sea para recibirlos como usuarios en determinados establecimientos o medios públicos (estudiantes, pacientes, viajeros, presos, usuarios de bibliotecas públicas, etc.)...” ⁴⁷, entendiendo que el elemento de la “integración estable y duradera en el ámbito doméstico administrativo”.

La aplicación de las normas generales de la Ley N° 27444 en procedimientos administrativos a cargo de la Contraloría General, a manera de ejemplo, ha generado la siguiente problemática:

⁴⁵ La relación de sujeción general, es aquella en que una persona “...se encuentra ejerciendo plenamente su libertad de actuación, y se vincula excepcionalmente a determinados deberes generales de cumplimiento y al poder de policía de la Administración, que limitan estado de libertad individual y de acción...”, mientras que, en una relación de sujeción especial, la persona “...debe soportar niveles más intensos de intervención administrativa por cuanto estamos en ámbitos que son ordenados por la Administración y su ius puniendi, que sin este privilegio sería imposible organizarlos...”, modalidad esta última en que resulta normal la presencia de deberes específicos, la subordinación en función de los objetivos públicos, y una regulación estatutaria, en que se admite la atenuación de “...las garantías individuales por la prevalencia de la carga de deberes que su estatuto establece y la deslegalización necesaria porque la Administración haga efectiva la subordinación que estas personas...” (MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Lima: Gaceta Jurídica, 2011. 9° Edición. pp. 689-690).

⁴⁶ FORERO SALCEDO, José Rory. Garantías constitucionales en el ámbito disciplinario de los servidores estatales: Análisis derivado de la óptica de un derecho disciplinario autónomo. En: Revista Diálogos de Saberes N° 25. Julio – Diciembre 2006. p. 222

⁴⁷ PRIETO ÁLVAREZ, Tomás. La encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción. En: Revista de Administración Pública. N° 178, enero – abril 2009. pp. 225 y 227

- a) La reducción de los plazos aplicables al procedimiento sancionador, los cuales fueron legalmente establecidos en ciento ochenta (180) días hábiles para la fase instructiva, y treinta (30) días hábiles para la fase sancionadora, los cuales, en este momento, han sido sustituidos por un plazo máximo estandar de 9 meses ⁴⁸, en el cual se comprende la notificación del pronunciamiento y el otorgamiento de un plazo adicional para formular descargos; plazo que, como plazo ordinario y sin las prórrogas excepcionales, resulta insuficiente, pues la duración promedio de los procesos sancionadores en primera instancia, al momento, se ha estimado en trescientos cuarenta (340) días, lo que representa un poco más de once (11) meses.
- b) La reducción del plazo de caducidad establecido en dos (2) años por la Ley N° 27785 ⁴⁹ que ha sido marcadamente disminuido por la caducidad prevista en el artículo 257° del TUO de la Ley N° 27444, que establece que “...*transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo...*”, habiendo previamente señalado que el plazo máximo estándar de un procedimiento sancionador es nueve (9) meses, prorrogables excepcionalmente por tres (3) meses adicionales, con lo cual, en la práctica, la caducidad de un procedimiento sancionador debiera operar transcurrido un (1) año de iniciado.
- c) La alteración del régimen de eximentes y atenuantes, al establecer que son eximentes “...*la orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones...*”, o “...*la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos...*” (artículo 255 del TUO de la Ley N° 27444), disposiciones que, en el primero de los casos, no consideran que “...*el funcionario o servidor público hubiera expresado su oposición por escrito u otro medio que permita verificar su recepción por el destinatario...*” tal como - para fines de derecho premial y como mecanismo para incentivar la oposición - se requiere para la configuración del mencionado eximente en el régimen de la potestad sancionadora de la Contraloría General, según el literal f) del artículo 18 del Reglamento de la Ley N° 29622, siendo que, en el segundo de los casos, se considera a la subsanación de la infracción como un eximente de responsabilidad, contrariamente al tratamiento que el mismo supuesto merece en la potestad sancionadora del Organismo Superior de Control, que lo considera como una causal de atenuación, acorde al literal a) del artículo 19 del Reglamento de la Ley N° 29622.
- d) La distorsión del régimen de reincidencia, al haber establecido que la graduación de la sanción considera “...*la reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) años desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción...*”, conforme al inciso e) del numeral 3 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444, lo que – al reducir a un (1) año el tiempo para apreciar el comportamiento reincidente - restringe la reincidencia prevista en el Reglamento de la Ley N° 29622, cuando señala en sus artículos 17 y 20 que “...*la infracción será calificada a un nivel superior de gravedad y/o podrá ser sancionada hasta el límite superior de la escala correspondiente, cuando el administrado tenga antecedentes no rehabilitados de*

⁴⁸ **Texto Unico Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General**, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Artículo 257.- Caducidad del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo.

Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

[...]

⁴⁹ **Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República**

Artículo 60.- Prescripción

La facultad para la imposición de la sanción por responsabilidad administrativa funcional, conforme a lo establecido en el presente subcapítulo, conforme a lo establecido en el presente subcapítulo, prescribe a los cuatro (4) años contados a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada. En todo caso, **la duración del procedimiento sancionador no podrá exceder los dos (2) años desde que el órgano instructor da inicio a éste.**

sanciones impuestas por responsabilidad administrativa funcional...”, teniendo en cuenta que la rehabilitación se produce automáticamente a los tres (3) años de cumplida la sanción.

Es pertinente manifestar que el Decreto Legislativo N° 1311 - Decreto Legislativo que modifica el Código Tributario (emitido en el marco de la misma delegación de facultades que modificó la Ley N° 27444 por medio del Decreto Legislativo N° 1272), ha establecido la aplicación supletoria y exceptuado a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT, al Tribunal Fiscal y a las administraciones tributarias de las normas comunes y régimen de favorabilidad establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General, al señalar que “...*los procedimientos especiales seguidos ante la SUNAT, el Tribunal Fiscal y otras Administraciones Tributarias, se rigen supletoriamente por la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272; no siéndoles aplicable lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo II del Título Preliminar de dicha Ley...*”, precisando que “...*la SUNAT, el Tribunal Fiscal y otras Administraciones Tributarias se sujetarán a los principios de la potestad sancionadora previstos en los artículos 168 y 171 del Código Tributario, no siéndole de aplicación lo dispuesto en el artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, según modificatoria por el Decreto Legislativo N° 1272...*”, con lo que, se reconoce que el procedimiento tributario – al igual que el proceso de control y atribuciones relacionadas – requiere de un tratamiento especial, en la medida que suponen la cautela de intereses públicos de especial relevancia, en que el Estado debe reservarse mayores prerrogativas y potenciar su posición de supremacía.

En ese orden de ideas, se propone establecer que los procesos y procedimientos seguidos ante los órganos del Sistema y el Tribunal Superior, se rigen por las disposiciones de la Ley N° 27785 y normas complementarias, y supletoriamente por la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272, debido a la necesidad de proteger intereses públicos de especial relevancia, relacionados con el ejercicio del control gubernamental (artículos 81 y 82 de la Constitución Política del Perú) y con el principio de lucha contra la corrupción (artículos 39 y 41 de la Constitución Política del Perú).

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta normativa es acorde con el ordenamiento jurídico vigente, y se formula en el marco de lo consagrado en el artículo 82 de la Constitución Política del Perú y la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, proponiéndose las normas y disposiciones requeridas para el fortalecimiento de la Contraloría y del Sistema, con la finalidad de modernizar, mejorar y asegurar el ejercicio oportuno, efectivo y eficiente del control gubernamental, así como de optimizar sus capacidades orientadas a la prevención y lucha contra la corrupción.

Como se ha señalado y sustentado en la presente Exposición de Motivos, los artículos 2, 4 y 5 del proyecto de Ley, prevén, respectivamente, normas relativas a: i) La adecuación organizacional de la Contraloría General, ii) Acciones inmediatas en casos de irregularidades flagrantes, evidentes o manifiestas, y iii) Uso de tecnologías de la información y comunicación en los procesos y procedimientos de competencia del Sistema.

Asimismo, el proyecto de Ley tendrá impacto en la legislación vigente, por cuanto en el artículo 3 del proyecto de Ley se prevé la modificación del literal m) del artículo 9, literal a) del artículo 22 y artículos 42, 43, 45, 46, 56 y 57 de la citada Ley N° 27785.

Por otro lado, las disposiciones complementarias finales del proyecto de Ley están referidas a: i) Exoneraciones de carácter presupuestal durante el plazo del proceso de modernización de la Contraloría General; ii) Régimen de contratación simplificado para el ejercicio del control gubernamental; iii) Transferencias financieras para el financiamiento de los Órganos de Control Institucional a cargo de la Contraloría General de la República; iv) Transferencias financieras para el

desarrollo de programas de capacitación por medio de la Escuela Nacional de Control; v) Constitución de una comisión encargada de evaluar y proponer las acciones destinadas al inmediato pago de la deuda con los integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República; y, vi) Normas que rigen los procesos y procedimientos seguidos ante los órganos del Sistema Nacional de Control y el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas.

Cabe señalar, que ciertos artículos y disposiciones del proyecto de Ley se relacionan a la legislación nacional que a continuación se señala y según lo siguiente:

- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y sus normas complementarias: En el artículo 2 del proyecto de Ley se prevé que durante los ciento veinte (120) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la Ley propuesta, la Contraloría General no estará comprendida, en los alcances de la citada Ley N° 30057 y sus normas complementarias.
- Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017, y el Texto único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo N° 304-2012-EF: En la primera disposición complementaria final del proyecto de Ley se prevén exoneraciones de carácter presupuestal durante el plazo del proceso de modernización de la Contraloría General.
- Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento: En la segunda disposición complementaria final del proyecto de Ley se autoriza a la Contraloría General a realizar sus contrataciones de bienes, servicios y consultorías conforme al procedimiento de Adjudicación Simplificada prevista por la citada Ley N° 30225 y su Reglamento.
- Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272: En la sexta disposición complementaria final del proyecto de Ley se prevé su aplicación supletoria a los procesos y procedimientos seguidos ante los órganos del Sistema Nacional de Control y el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El proyecto de ley no irroga gastos al tesoro público, dado que su implementación se realizará con cargo a los recursos asignados a la Contraloría General, resultando beneficioso por cuanto propone medidas que, por medio del fortalecimiento de la Contraloría General y del Sistema, redundarán en el incremento de la eficacia y eficiencia de la función de control y por ende en la mejora de las capacidades de prevención y verificación de la correcta ejecución de los recursos y bienes del Estado por parte de los órganos de control, generando, además, un impacto positivo y significativo en la lucha contra la corrupción, por medio de medidas innovadoras y radicales que producirán, en el inmediato, un beneficio apreciable para la nación, al disminuir los espacios y debilidades que permiten la incubación y desarrollo de la corrupción en el Estado, con la consiguiente apreciación de la confianza ciudadana en la actuación de los órganos de control, y reducción de los costos y perjuicios asociados a dicho fenómeno.

Cabe señalar que la cuarta disposición complementaria final del proyecto de Ley, no demandará recursos adicionales al Tesoro Público en la medida que, tal y como se ha sustentado, impacta respecto de los recursos presupuestales asignados a la Contraloría General.

Asimismo y de acuerdo a lo sustentado en la presente Exposición de Motivos, la tercera y cuarta disposición complementaria final del proyecto de Ley, están referidas a la autorización de transferencias financieras para el cumplimiento de mandatos legales referidos al control institucional que no demandarán recursos adicionales al Tesoro Público.