



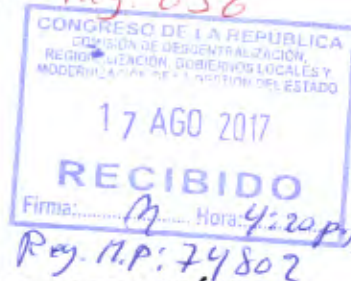
MUNICIPALIDAD  
PROVINCIAL DEL  
CUSCO

SECRETARIA  
GENERAL

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Cusco, 18 de julio del 2017

**OFICIO N° 314 - 2017 - SG / MPC.**



Señora:

**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA  
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA  
PRESIDENTA DE LA COMISION DE DESENTRALIZACIÓN,  
REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN  
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.  
CONGRESO DE LA REPUBLICA  
Plaza Bolivar s/n.  
Cercado de Lima,  
Lima, 1.  
Lima.-**

Asunto : **HACEMOS LLEGAR INFORME DE LA  
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA  
DE LA MPC RECAIDO EN PROYECTO DE  
LEY.**

Referencia : a). **Oficio N° 2114 - 2016/2017 -  
CDRGLMGD-CR.**  
b). **P.L. N° 1512 - 2016 - CR**  
c). **Memorándum N° 580 - 2017 - SG / MPC**  
d). **Informe N° 514 - OGAJ / MPC - 2017.**

De mi consideración más distinguida:

Por especial encargo del señor Alcalde de la Municipalidad Provincial del Cusco, Carlos Moscoso Perea, le hago llegar nuestros especiales saludos y a la vez, dar respuesta a vuestro documento de la referencia a), adjuntando copia del documento de la referencia d), de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Municipalidad Provincial del Cusco, quien emite opinión respecto del Proyecto de Ley N° 1512 - 2016 - CR, a iniciativa del Congresista de la Republica, Mártires Lizana Santos, que se lo hacemos llegar en cuatro (4) páginas.

Agradeciéndole anteladamente la atención que le brinde al presente, me suscribo de usted.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD DEL CUSCO  
Palacio Cultural de la Humanidad  
Emerson W. Loaiza Peña  
SECRETARIO GENERAL

Lima, 19 de junio de 2017

**OFICIO P.O. N° 2114 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR**

Señor  
**CARLOS MANUEL MOSCOSO PEREA**  
Alcalde Provincial del Cusco  
Plaza Cusipata s/n  
Cusco

De mi consideración:

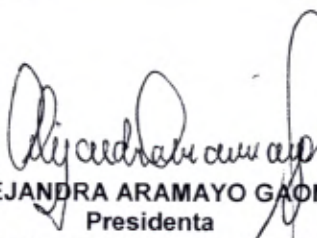
Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 1512/2016-CR, ley que modifica artículos de las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales, de Municipalidades y del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, con la finalidad de priorizar la implantación y funcionamiento el Sistema de Control Interno y de los Órganos de Control.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



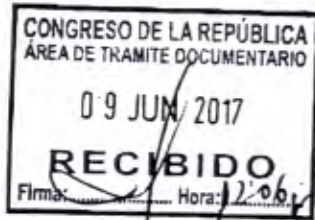
  
**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**  
Presidenta

**Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado**

AAG/rmch.



Proyecto de Ley N° 2512/2016-CR



**LEY QUE MODIFICA ARTÍCULOS DE LAS LEYES ORGÁNICAS DE GOBIERNOS REGIONALES, DE MUNICIPALIDADES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE REPUBLICA, CON LA FINALIDAD DE PRIORIZAR LA IMPLANTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO Y DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INSTITUCIONAL**

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del congresista **MÁRTIRES LIZANA SANTOS**, perteneciente al grupo parlamentario Fuerza Popular, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa consagrado en el 107° de la Constitución Política, y en los artículos 22°, literal c), y 76°, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

**PROYECTO DE LEY**

El Congreso de la República;

Ha dado la siguiente:

**LEY QUE MODIFICA ARTICULOS DE LAS LEYES ORGÁNICAS DE GOBIERNOS REGIONALES, DE MUNICIPALIDADES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, A FIN DE PRIORIZAR LA IMPLANTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO Y DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INSTITUCIONAL EN DICHS GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS**

**Artículo 1°.- Objeto de la Ley**

La presente Ley modifica artículos de las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales, de Municipalidades y del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República con la finalidad de priorizar la implantación, funcionamiento y fortalecimiento en los gobiernos regionales y gobiernos locales del **Sistema de Control Interno**, a que se refieren los Títulos II y III de la Ley 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado y sus modificatorias; así como de los **Órganos de Control Institucional**, a que se refiere el Capítulo III del Título II de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y sus modificatorias.

**Artículo 2°.- Finalidad**

Las modificaciones de diversos artículos de las leyes orgánicas a que se refiere el artículo 1° de la presente Ley, permitirán que los

gobiernos descentralizados fortalezcan su propia gestión institucional bajo un enfoque preventivo, que mitigue riesgos, irregularidades, ineficiencias, dispendio de recursos y posibles actos de corrupción en su desempeño y en la gestión de las políticas públicas, así como supervisar, vigilar y verificar la legalidad de la gestión, captación y uso de los recursos y bienes del Estado.

**Artículo 3°.- Ámbito de aplicación**

Las normas contenidas en la presente Ley son aplicables a los gobiernos regionales y locales que no hayan implantado y puesto en funcionamiento el Sistema de Control Interno y los Órganos de Control Institucional.

**Artículo 4°.- De los funcionarios responsables**

Son responsables de aprobar las disposiciones necesarias para la implantación y funcionamiento del Sistema de Control Interno y de los Órganos de Control Institucional, el Gobernador Regional y el Gerente Regional en el caso de los gobiernos regionales, y el Alcalde y el Gerente Municipal en los gobiernos locales, conforme a lo establecido en los artículos 5° y 6° de la presente Ley.

**Artículo 5°.- Modificación de los artículos 21° y 75° de la LOGR**

Adiciónase el literal x) al artículo 21° y modifícase el literal b) del artículo 75° de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en los términos siguientes:

**"Artículo 21°.- Atribuciones del Gobernador Regional**

*El Gobernador Regional tiene las siguientes atribuciones*

(...)

**x. Implantar y poner en funcionamiento el Sistema de Control Interno y el Órgano de Control Institucional de la Entidad".**

**"Artículo 75°.- Régimen de fiscalización y control**

(...)

**b. Control.-**

***El Gobernador Regional y el Gerente Regional tienen la responsabilidad de implementar y poner en funcionamiento el Sistema de Control Interno y el Órgano Regional de Control Institucional. El Órgano Regional de Control Institucional depende funcionalmente de la Contraloría General de la República.***

**Artículo 6°.- Modificación de artículo 20° y 30° de la LOM**

Adiciónase el numeral 37 al artículo 20°, y modifícase el artículo 30° de la Ley Orgánica de Municipalidades, en los términos siguientes:



**"Artículo 20°.- Atribuciones del Alcalde**

*Son atribuciones del alcalde:*

(...)

**37. Implantar y poner en funcionamiento el Sistema de Control Interno y el Órgano de Control Institucional de la Entidad".**

**"Artículo 30°.- Órganos de Control Institucional**

**El Alcalde y el Gerente Municipal tienen la responsabilidad de implantar y poner en funcionamiento el Sistema de Control Interno y el Órgano de Control Institucional que depende funcionalmente de la Contraloría General de la República. Su ámbito de control abarca a todos los órganos del gobierno local y a todos los actos y operaciones, conforme a ley.**

**El jefe del Órgano de Control Institucional es un funcionario designado mediante concurso público de méritos, y cesado, por la Contraloría General de la República. En el cumplimiento de sus funciones el jefe del Órgano de Control se sujeta a las normas y disposiciones que rigen el control gubernamental. Emite informes anuales al concejo municipal acerca del ejercicio de sus funciones y **sobre el uso** de los recursos municipales. Las observaciones, conclusiones y recomendaciones de cada acción de control se publican en el **portal institucional**.**

**La Contraloría General de la República dictará las normas reglamentarias y directivas para que los Órganos de Control Institucional provincial o distrital apoyen en la ejecución de acciones de control gubernamental en aquellas municipalidades que no hayan implantado dichos Órganos".**

*La auditoría a los estados financieros y presupuestarios de la entidad, será efectuada anualmente, de acuerdo a lo establecido por la Contraloría General de la República.*

**Artículo 7°.- Modificación del artículo 42° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control**

Modifícase el literal b) del artículo 42° de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en los términos siguientes:

**"Artículo 42°.- Infracciones**

*Constituyen infracciones sujetas a la potestad sancionadora de la Contraloría General:*

(...)

- b) La omisión o incumplimiento de la implantación y funcionamiento del **Sistema de Control Interno** y de los **Órganos de Control Institucional** o la afectación de su autonomía".

(...)

### **Artículo 8°.- Del financiamiento**

La implantación y funcionamiento del Sistema de Control Interno y de los Órganos de Control Institucional se realizará con cargo a los respectivos presupuestos institucionales de los gobiernos regionales y gobiernos locales, sin generar gastos adicionales al Estado.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES**

#### **PRIMERA.- Fuerza de Ley**

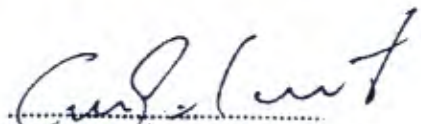
Confírase fuerza de ley a las disposiciones que contienen las fases, plazos y lineamientos del proceso de implantación y funcionamiento del Sistema de Control Interno establecidas en la Directiva N° 013-2016-CG-GPROD, aprobada por Resolución de Contraloría N° 149-2016-CG, en cumplimiento de lo dispuesto en la Quincuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30372, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016.


#### **SEGUNDA.- Reglamentación**

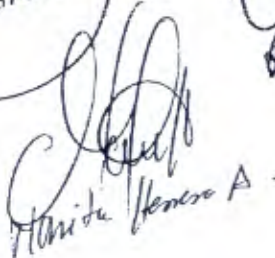
La Contraloría General de la República dictará, en el término de sesenta (60) días a partir de la publicación de la presente Ley, las normas reglamentarias para su aplicación.

Lima, 26 de mayo de 2017

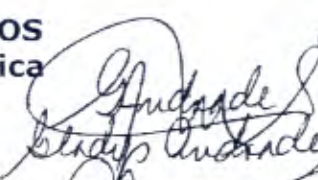

  
**MÁRTIRES LIZANA SANTOS**  
Congresista de la República

  
**Luis F. Galarreta Velarde**  
Portavoz (T)  
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

  
CONCHA GALVANO

  
Mariela Henao A.

  
D. Palomares

  
Gladys Andrades  
  
MARIZA GARCIA

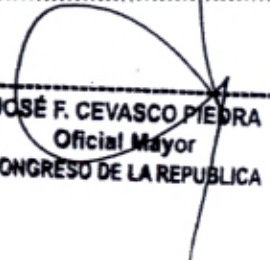
  
R.M. REZO



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 15 de JUNIO del 2017.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1812 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de DESCENTRALIZACIÓN, RECONSTRUCCIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO, FISCALIZACIÓN Y CONTROLADO.

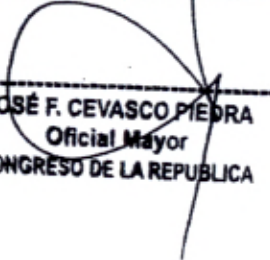
  
-----  
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 15 de JUNIO del 2017.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 15/2 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de DESCENTRALIZACIÓN, RECONSTRUCCIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA.

  
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

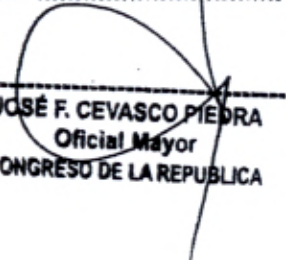




**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 15 de JUNIO del 2017.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1812 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de DESCENTRALIZACIÓN, RECONCILIACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO, FISCALIZACIÓN Y CONTROLADO.

  
-----  
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 15 de Junio del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 8/20 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

Descartación/Reconstrucción

Godropos Locales y Municipalización

De la Gestión del Estado

Fiscalización y Contraloría

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA





**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El ejercicio del Poder estatal como fuerza ordenadora para la realización de los valores y metas programáticas de los Estados modernos, se materializa en el cumplimiento de las funciones generales que les son típicas: la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional, las que determinan y dan contenido a la conformación de los tres poderes clásicos: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, que se organizan en forma autónoma pero sujetos a mecanismos de pesos y contrapesos que no afectan su independencia ni limitan su desenvolvimiento.

Sin embargo, la materialización del Poder estatal también exige el cumplimiento de funciones especiales como el **control gubernamental** y el **control de constitucionalidad**, que junto a otras que se ejercen a través de órganos unidimensionales o de carácter sistémico de matriz constitucional, garantizan la presencia del Estado como ente de articulación y regulación de las relaciones sociales, económicas y políticas de todos los estamentos de la Sociedad que lo sostiene.

El administrativo argentino, Roberto Dromi, citado por Enrique Bernaldes en su Análisis Comparado de la Constitución de 1993, precisa que lo que caracteriza al Estado no es la división de poderes, sino la distribución de funciones a través de órganos jerarquizados del Estado. Esto es, que **"el Estado constitucional moderno se basa en el principio de la distribución del Poder, en la cooperación inter-órganos y en la correcta interrelación y control de los órganos estatales"** y, agrega, que **"una vez que el poder se encuentra adecuadamente distribuido, el ejercicio del poder político está necesariamente controlado"**.

Lo antes señalado significa, que el **control del Poder** es un atributo esencial del Estado que lo ejercen los órganos jerarquizados que tienen a su cargo las **funciones generales** y las **funciones especiales** que le son propias. En el primer caso, mediante el **control político** a fin prevenir las autocracias, la inestabilidad política y los excesos en el ejercicio de las facultades que a cada órgano la Constitución asigna; y, en el segundo caso, a través del **control gubernamental** y el **control constitucional**, a fin de que todos los órganos del Estado desarrollen sus actividades en estricto apego a la legalidad en la ejecución de sus presupuestos y en plena observancia de la Constitución y del ordenamiento jurídico en el ejercicio de sus atribuciones y competencias.

Sin embargo, para los fines de la presente iniciativa legislativa interesa referirnos al **control gubernamental** cuya competencia

El carácter de organismo constitucional lo adquirió LA Contraloría de la República con la Constitución de 1933, que en su artículo 10° establece que "un Departamento especial, cuyo funcionamiento estará sujeto a la ley, controlará la ejecución del Presupuesto General de la República y la gestión de las entidades que recauden y administren rentas o bienes del Estado. El Jefe de este Departamento será nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros. La Ley señalará sus atribuciones".

Así mismo, se sentaron las bases del Sistema Nacional de Control al establecer en el artículo 6° de la referida Ley que "las Contadurías Ministeriales y todas las compañías u oficinas que directa o indirectamente recauden o manejen fondos públicos, estarán sujetas a la inmediata fiscalización de la Contraloría General, y ésta deberá examinar las cuentas y organizar la contabilidad en las oficinas, por medio de sus visitadores".

Según su Ley de creación a la Contraloría se le asignaron, entre otras, las siguientes atribuciones:

**a) certificar las operaciones** de los ministerios de acuerdo con la Ley de Presupuesto,

**b) exigir a los administradores de rentas públicas la rendición de cuentas** ante la Contraloría, y

**c) emitir informe previo** para la celebración de contratos de construcción y de compraventa que afecten las partidas de las entidades públicas.

Historicamente el control gubernamental se inicia durante el Virreinato, con el Tribunal Mayor y Hacienda Real de Cuentas creado mediante Real Cédula de 1605, continuando al inicio de la República como un órgano dependiente del Ministerio de Hacienda con el nombre de Tribunal de Cuentas. Sin embargo, su existencia en nuestro ordenamiento jurídico se remonta a la **Ley 6784** del 27 de febrero de 1930, expedida por el gobierno del presidente Leguía, por la que "se crea en el Ministerio de Hacienda una repartición administrativa que se denominará Contraloría General de la República integrada por las Direcciones del Tesoro, Contabilidad y Crédito Público...".

### RANGO LEGAL Y CONSTITUCIONAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

constitucional está a cargo del Sistema Nacional de Control y de su órgano rector, la Contraloría General de la República.





Mediante Ley 14816 del 16 de enero de 1964, Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República, la Contraloría General de la República se transforma en el Departamento especial a que se refiere el artículo 10° de la Constitución de 1933, como tal controla la ejecución del Presupuesto Funcional de la República y la gestión de las entidades que recaudan o administran rentas del Estado.

La **Constitución de 1979** introduce el concepto de la Contraloría General como organismo autónomo y central del **Sistema Nacional de Control**, que supervigila la ejecución del presupuesto del Sector Público y establece que el Contralor General es designado por el Senado a propuesta del Presidente de la República, por el periodo de siete años. La **Constitución de 1993** ratifica el instituto del Sistema Nacional de Control y otorga a la Contraloría General de la República el carácter de **entidad descentralizada** de Derecho Público, cuya autonomía se regula mediante Ley Orgánica estableciendo que el Contralor General es designado por el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años.

En concordancia con la acotada norma constitucional, la **Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República**, regula la organización y el funcionamiento del Sistema y de la Contraloría General de la República; el alcance, los principios y los procedimientos del control gubernamental consistente en la supervisión, vigilancia, y verificación de los actos de la gestión pública, así como la eficacia, eficiencia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado.

Es dentro de este marco legal que debe entenderse el **carácter descentralizado de la Contraloría General de la República**, en el sentido que ésta no responde a una autoridad superior sino que goza de independencia incluso para escrutar la gestión presupuestal de todos los poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos, gobiernos regionales y gobiernos locales y, en suma, de todas las entidades y empresas públicas sin restricción alguna adoptando para ello su propia organización y estableciendo sus procedimientos y protocolos, sujetaándose únicamente a la Constitución y a la Ley.

## LOS ORGANOS DE AUDITORIA INTERNA Y LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Al establecerse el ámbito de aplicación de las normas de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, así como de las normas de la propia Contraloría, taxativamente se incluye en dicho ámbito de control gubernamental a los Gobiernos Regionales, a los Gobiernos Locales y a las instituciones y empresas pertenecientes a ellos, independientemente del régimen

2

legal o fuente de financiamiento bajo el cual operen o de los recursos y bienes materia de su participación accionaria.

En ese orden de ideas, el numeral 21.4 del artículo 4º de la **Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización**, reprodujo la norma constitucional que sanciona que la Contraloría General de la República se organiza con una estructura descentralizada para cumplir su función de control, estableciendo criterios mínimos y comunes para la gestión y el control de los gobiernos regionales y locales acorde con la realidad y tipología de cada una de estas instancias de gobierno descentralizado.

En concordancia con la disposición acotada, **el artículo 75º de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**, instituye el régimen de **fiscalización y control** de los Gobiernos Regionales señalando que la fiscalización corre a cuenta del Congreso de la República, del Consejo Regional y de la ciudadanía; en tanto que el control corresponde al **Órgano Regional de Control Interno**, que depende funcional y orgánicamente de la Contraloría General de la República conforme lo establece su Ley Orgánica. En cuanto al **Jefe del Órgano Regional de Control Interno**, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que **este es seleccionado y nombrado por la Contraloría General de la República** mediante concurso público de méritos, y que **el ámbito de control abarca a todos los órganos del Gobierno Regional y todos los actos y operaciones de la gestión descentralizada.**

A su turno, **los artículos 30º y 31º de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**, inciden en el instituto de la **fiscalización y control** en los gobiernos locales atribuyéndole la fiscalización al concejo municipal y a los vecinos; en tanto que el control corresponde a los respectivos Órganos de Auditoría Interna. En cuanto a la **jefatura**, está a cargo de un funcionario seleccionado y designado por la Contraloría de la República mediante concurso de méritos, siendo el ámbito de control todos los actos y operaciones del gobierno local.

Adicionalmente, la precitada Ley Orgánica prevé que la Contraloría General de la República, cuando lo estime pertinente, **podrá disponer que el órgano de control provincial o distrital apoye y/o ejecute acciones de control en otras municipalidades provinciales o distritales, de acuerdo con las normas que para tal efecto la Contraloría establece.**

## **CARÁCTER BIDIMENSIONAL DEL CONTROL GUBERNAMENTAL**

El Control Gubernamental conceptualizado en el Capítulo II del Título I de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, plantea dos esferas o dimensiones según sus ámbitos de acción y los entes responsables de su aplicación:

Jr. Azangaro 468, Oficina 311, Lima Perú  
Teléfono (511) 311-7777 anexo 7367



a. El **Control Interno**, comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la Entidad con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se realice correcta y eficientemente. **Este Control es de responsabilidad de la propia Entidad mediante la acción de su titular, funcionarios y servidores, por lo que éste adquiere el carácter de Autocontrol.**

La realización del Control Interno alcanza a la totalidad de las actividades institucionales de la Entidad, y exige que los funcionarios y servidores de la misma ejerzan control de su trabajo, detecten deficiencias o desviaciones y efectúen correctivos para su mejoramiento. Para ello las Entidades deben formular disposiciones, métodos y procedimientos para asegurar la eficacia, eficiencia, transparencia y legalidad de los resultados.

b. El **Control Externo**, es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos orientados a supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. **Este Control se realiza fundamentalmente mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior, y es de responsabilidad de la Contraloría General de la República, el Órgano de Control Institucional de cada Entidad o de Sociedades de Auditoría por encargo o designación de la Contraloría.**

El Control Externo puede ser preventivo o simultáneo, sin que en ningún caso conlleve injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la Entidad, o interferencia en el control posterior que corresponda. Para su ejercicio, se aplicarán sistemas de control de legalidad, de gestión, financiero, de resultados, de evaluación de control interno u otros que sean útiles en función a las características de la Entidad y la materia de control, pudiendo realizar en forma individual o combinada.

### LA OCDE Y EL "INFORME SOBRE INTEGRIDAD EN EL PERÚ"

La Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico, OCDE, está constituida por 35 países de todos los continentes, cuyos gobiernos trabajan de manera conjunta para hacer frente a los desafíos que plantea un mundo globalizado en materia económica, social y medioambiental, y colabora para que los países logren un mejor posicionamiento para responder a las necesidades del desarrollo incorporando instrumentos y estrategias como los del gobierno corporativo, la economía de la información y las buenas prácticas institucionales y de buen gobierno, entre ellas sistemas de control interno que contribuyan a prevenir, detectar y responder a riesgos de corrupción.

En su Informe sobre Integridad en el Perú la OCDE reconoce que los pilares básicos del Sistema Nacional de Control son las leyes 27785 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y sus modificaciones) y 28716 (Ley de Control Interno de las Entidades del Estado), correspondiendo a la Contraloría General de la República emitir "las normas, estándares y directrices para ayudar a las entidades públicas a comprender e integrar en el día a día el marco jurídico para la implementación del sistema de control interno en las instituciones y entidades gubernamentales".

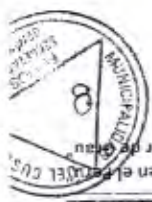
Sin embargo, la OCDE ha encontrado que "El principal desafío identificado en el Perú es que el ejercicio de control interno y manejo de riesgos se considera principalmente como una rutina administrativa, un ejercicio de 'marcar la casilla'. En la mayoría de los casos, se hace de una forma bastante restrictiva y se mantiene un perfil tan bajo como sea posible. Las entidades peruanas demostraron ser débiles en sus esfuerzos por llevar a cabo procesos de gestión de riesgos como el mapeo y la evaluación de riesgos. La debilidad se identificó en base a autoevaluaciones de la efectividad de la implementación del sistema de control interno en las entidades estatales". (Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Perú: Reforzar la Integridad del Sector Público para un Crecimiento Influyente, OCDE 2017, Pág. 112).

Pero la OCDE ha identificado otras debilidades en las entidades públicas del Perú (Ibidem, pág. 113) que impiden una aplicación efectiva del marco conceptual de control interno y gestión de riesgos, entre ellos que "el sistema de transferencias fiscales del gobierno central a los niveles regionales y locales aún no han desarrollado los procesos de control necesarios ... los atributos actuales de responsabilidad y rendición de cuentas a nivel de las municipalidades, así como la relación poco clara entre las provincias y las regiones no favorecen la creación de un entorno de control efectivo...el marco normativo institucional que rige la descentralización carece de controles y verificaciones internas y equilibrios sobre las decisiones tomadas por los intendentes", además que las actividades de concientización sobre los beneficios del control financiero, el control de gestión y la gestión de riesgos son al menos limitadas.

## DE LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Mediante la Quincuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 30372, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, se establece la obligación de todas las entidades de los tres niveles de gobierno de implementar su Sistema de Control Interno, en un plazo máximo de treinta y seis (36) meses contado a partir de su vigencia, para lo cual la Contraloría General de la

*C*







República emitirá las disposiciones conteniendo los plazos por cada fase y nivel de gobierno y los demás lineamientos que sean necesarios.

Precisamente, en cumplimiento de la precitada disposición la Contraloría general de la República expidió la Resolución de Contraloría N° 149-2016-CR, del 13 de mayo de 2016, por la que aprueba la Directiva N° 013-2016-CG-GPROD denominada "Implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado", que fija los plazos, fases, procedimientos y lineamientos para la implementación del Sistema de Control Interno.

**Sin embargo, estas disposiciones se refieren estrictamente a la implementación del Sistema de Control Interno, no así a la implantación y funcionamiento de los Órganos de Control Institucional.**

## IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

A pesar del precepto constitucional que fija el marco normativo del control gubernamental, y de su desarrollo en la Ley Orgánica del Sistema Nacional y de la Contraloría General de la República, así como en las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y de Municipalidades, respectivamente, se advierte que los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales a nivel nacional exhiben un déficit apreciable en la conformación de sus Sistemas de Control Interno y de sus Órganos de Control Institucional y, consiguientemente, en la implantación e implementación del control gubernamental que garantice la legalidad y eficiencia de la gestión administrativa así como de la ejecución presupuestal por parte de las entidades públicas, en particular de los gobiernos subnacionales.

La problemática identificada se sustenta en la información elaborada por la Contraloría General de la República a pedido del autor de la presente iniciativa, y que obran como Anexos del Oficio N° 02270-2016-CG/DC fechado el 28 de diciembre de 2016, que se sintetizan en lo siguiente:

### a. A nivel de Gobiernos Regionales

1. Los 25 Gobiernos Regionales existentes en el país cuentan con un total de 494 Unidades Ejecutoras, de las cuales 188 tienen órgano de control interno implementado y 306 pendientes de implementar.
2. De las 188 Unidades Ejecutoras con OCI implementado, 21 cuentan con un jefe designado por la Contraloría General de la República tal como lo dispone la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, y 167 Unidades Ejecutoras con jefes designados por el titular de cada entidad.
3. De las 306 Unidades Ejecutoras con OCI pendientes de implementación, 57 consignan el OCI en el organigrama

- provinciales, resultaron 234 **funcionarios implicados**; y
- a. El año 2015, de 54 denuncias en municipalidades tiene lo siguiente:
- control, así como el número de funcionarios implicados, se periodo 2015 y 2016 como resultado de las acciones de
7. En cuanto al número de **denuncias abiertas** durante el provinciales y distritales.
- 2015, abarcaron a 292 municipalidades provinciales y distritales y el año 2016 llegaron a 294 municipalidades Auditoría autorizadas (auditorías financieras), durante el año República (auditorías de cumplimiento) y por Sociedades de la Las **auditorías realizadas** por la Contraloría General de la provinciales y 763 contra municipalidades distritales.
- año 2016 recibió 234 denuncias contra municipalidades 606 a municipalidades distritales el año 2015, en tanto que el registrar 166 denuncias a municipalidades provinciales y Denuncias de la Contraloría General de la República se 5. En cuanto a **denuncias recibidas** por el Departamento de no estuvo sujeto a control gubernamental.
- SESENTAINUEVE SOLES (S/ 11,010,357,479.00), monto que TRESCIENTOS CINCUENTAISIETE MIL CUATROCIENTOS auditoría interna administraron ONCE MIL DIEZ MILLONES **municipalidades distritales** que no cuentan con órgano de el mismo ejercicio presupuestal (2016), las **1522** 4. En cuanto al **presupuesto institucional asignado**, durante contar con órganos de control.
- ejecución estuvo al margen de control gubernamental por no TREINTA OCHO SOLES (S/ 863,720,438.00), monto cuya MILLONES SETECIENTOS VEINTE MIL CUATROCIENTOS presupuestos ascendente a OCHO CIENTOS SESENTA TRES de auditoría interna administraron, durante el año 2016, un **municipalidades provinciales** que no cuentan con órgano 3. En cuanto a **presupuesto institucional asignado**, las **56** **órgano de control**.
- tanto que **1522** están pendientes de implantar dicho únicamente 148 cuentan con órgano de auditoría interna, en 2. De 1670 municipalidades distritales a nivel nacional, **están pendientes de implementación**.
- 139 cuentan con órganos de auditoría interna en tanto que **56** 1. De 195 municipalidades provinciales que existen en el país, **b. A nivel de Gobiernos Locales:**
- el año 2015 y 259 durante el año 2016.
4. De las 188 Unidades Ejecutoras con OCI implementado, 186 de ellas produjeron 253 acciones de control posterior durante institucional y 249 no lo consideran ni siquiera en su correspondiente organigrama.





de 102 denuncias en municipalidades distritales, resultaron 452 funcionarios implicados.

b. El año 2016, de 39 denuncias en municipalidades provinciales hubieron 243 **funcionarios implicados**; y de 56 denuncias en municipalidades distritales hubieron 366 funcionarios implicados.

De la información proporcionada puede advertirse un significativo déficit del control gubernamental a la gestión de los Gobiernos Regionales, de los Gobiernos Locales y de sus correspondientes Unidades Ejecutoras, fundamentalmente debido a la falta de implementación de los órganos de auditoría interna y al insuficiente equipamiento y dotación de personal calificado en los órganos implicados.

## LA SOLUCIÓN QUE PROPONEMOS

Frente a la problemática descrita proponemos:

1. **Modificar los artículos 21° y 75° de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.** En el primer caso, con la finalidad de adicionar como nueva atribución del Gobernador Regional la implantación y puesta en funcionamiento del Sistema de Control Interno y el Órgano de Control Interno y el Órgano de gobierno regional; y, en el segundo caso, para introducir como responsabilidad del Gobernador Regional y el Gerente Regional en su implementación.
2. **Modificar los artículos 20° y 30° de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.** En el primer caso, para adicionar como nueva atribución del Alcalde la implantación y puesta en funcionamiento del Sistema de Control Interno y el Órgano de Control Institucional de la municipalidad; y, en el segundo caso, para introducir como responsabilidad del Alcalde y el Gerente Municipal su implementación.
3. Se establece que la Contraloría General de la República dictará las normas reglamentarias y directivas para que los Órganos de Control Institucional provincial o distrital apoyen la ejecución de acciones de control gubernamental en aquellas municipalidades que no hayan implementado dichos Órganos.
4. **Se modifica el artículo 42° de la Ley 27785, Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República,** con la finalidad de modificar la infracción actualmente vigente de omisión o incumplimiento de la implantación e implementación de los Órganos de Auditoría Interna, a fin de incluir como infracción la omisión e incumplimiento de la implantación y funcionamiento del Sistema de Control Interno y de los órganos de Control Institucional.
5. Se propone conferir fuerza de ley a la Directiva 013-2016-CG-GPRD que establece los plazos, fases, procedimientos y lineamientos de la implantación y funcionamiento de los Sistemas

La presente iniciativa no modifica el ordenamiento legal en materia de control gubernamental, lo que sí permite es ofrecer alternativas legales para la implantación y funcionamiento de Organos de Auditoría Interna en aquellas entidades de gobierno descentralizado, que por su tamaño o por su limitado presupuesto no han cumplido con su implementación.

### IMPACTO EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO

Sin embargo, la falta de control sobre la gestión presupuestal y sobre el cumplimiento de los procedimientos administrativos de las entidades comporta la posibilidad de una pérdida de recursos proporcionalmente mayor a los gastos que demanden la implantación y funcionamiento de sus respectivos Organos de Auditoría Interna. Esto significa que cualquiera que sea el costo de la implantación de un Órgano de Auditoría Interna, éste siempre será menor a los recursos que fluyan indebidamente por la falta de un control previo que conllevaría, además, una crisis de credibilidad y legitimidad de la institución frente a la ciudadanía.

Aun cuando el funcionamiento de los Organos de Auditoría Interna en todos los órganos descentralizados de gobierno es un mandato de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y de la Ley Orgánica de Municipalidades, respectivamente, su no implementación puede ser explicable por la pequeña dimensión orgánico-funcional de las entidades o por el insuficiente presupuesto que se les asigna.

### ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La presente iniciativa guarda correspondencia con la propuesta de institucionalización y modernización del Sistema Nacional de Control y Plan de Gobierno de nuestro Partido Fuerza Popular (pág. 39 del Plan). En ese sentido, nuestra iniciativa pone énfasis en la actuación de los Organos de Control Interno, quienes en su integridad deberán depender de la Contraloría General de la República (no sólo el jefe sino todo el equipo), para garantizar su independencia en el ejercicio de la función de control.

### EL CONTROL GUBERNAMENTAL EN EL PLAN PERÚ

de Control Interno, a efectos de otorgarle un carácter más rígido y obligatorio que solo pueda ser modificado mediante ley.



**MUNICIPALIDAD DEL CUSCO**  
Oficina General de Asesoría Jurídica  
**RECIBIDO**  
28 JUN 2017  
HORA: 08:05  
FIRMA: *[Firma]*

**MUNICIPALIDAD DEL CUSCO**  
Patrimonio Cultural de la Humanidad  
SECRETARÍA GENERAL  
Emerson W. Loiza Peña

Atentamente,

Me dirijo a Usted, en atención al documento de la referencia; por el que, **LA SEÑORA. ALEJANDRA ARAMAYO GAONA, Congresista de la República**, solicita opinión legal sobre el proyecto de ley N° 1512/2016-CR, Ley que modifica artículos de las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales, de Municipalidades y del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

En tal sentido y tomando en consideración lo antes referido, se remite a su Despacho el documento de la referencia, en nueve (09) folios, para su opinión legal correspondiente.

**A** : **SR. JORGE DERLIN VALENCIA PACHECO**, Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica.

**ASUNTO** : Remite documento, presentado por el Congreso de la República.

**REFERENCIA** : Oficio N° 2114-2016-2017/CDRGLMGE-CR.

**FECHA** : Cusco, 27 de junio del 2017.

**MEMORANDUM N° 580 -2017 - SG/MPC**

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"





GOBIERNO MUNICIPAL DEL CUSCO

ORIGEN GENERAL DE ASESORIA JURIDICA

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

INFORME N° 514-OGAJ/MPC-2017

A : SR. EMERSON WILLIAM LOAIZA PENA. SECRETARIO GENERAL.

De : SR. JORGE DERLIN VALENCIA PACHECO. DIRECTOR DEL OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA.

Asunto : PROYECTO DE LEY N° 1512/2016-CR

Referencia : a) EXPEDIENTE: 024829-2017.

Fecha : Cusco, 13 de julio de 2017.

Previo un cordial saludo, me dirijo a Ud. para comunicarle que, a través del Memorandum N° 580-2017-SG/MPC, su Despacho viene solicitado opinión legal a la Oficina General de Asesoría Jurídica, respecto al Proyecto de Ley N° 1512-2016-CR “LEY QUE MODIFICA ARTICULOS DE LAS LEYES ORGANICAS DE GOBIERNOS REGIONALES, DE MUNICIPALIDADES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y DE LA CONTRALORIA GENERAL DE REPUBLICA, CON LA FINALIDAD DE PRIORIZAR LA IMPLANTACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO Y DE LOS ORGANOS DE CONTROL INSTITUCIONAL”

En observancia de lo señalado en el artículo 30° del Reglamento de Organización y Funciones - ROF de la Municipalidad Provincial del Cusco y conforme a lo establecido en el numeral 171.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444, la Oficina General de Asesoría Jurídica debe señalar lo siguiente:

ANTECEDENTES:

1 A través del Oficio P.O. N° 2114-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Alejandra Aramayo Gaona, remite a la Municipalidad Provincial del Cusco, el Proyecto de Ley N° 1512/2016-CR “LEY QUE MODIFICA ARTICULOS DE LAS LEYES ORGANICAS DE GOBIERNOS REGIONALES, DE MUNICIPALIDADES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y DE LA CONTRALORIA GENERAL DE REPUBLICA, CON LA FINALIDAD DE PRIORIZAR LA IMPLANTACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO Y DE LOS ORGANOS DE CONTROL INSTITUCIONAL”

ANÁLISIS:

2 La Municipalidad Provincial del Cusco, Es un órgano de gobierno local, emanado de la voluntad popular, con personería jurídica de derecho público, con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia y del



ciudad de todos

RECEBIDO  
14 JUL 2017  
1668  
SECRETARIA GENERAL  
MUNICIPALIDAD DEL CUSCO



GOBIERNO MUNICIPAL DEL CUSCO

OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURÍDICA

conformidad con lo establecido en el Art. I y X del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, Los Gobiernos Locales son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. Los gobiernos locales promueven el desarrollo integral, para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental, así como el patrimonio cultural de la Nación.

De acuerdo a la prescrito por el art. 194° de la Constitución Política del Estado, modificado por la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización, reconocen a las Municipalidades Provinciales la calidad de Organos de Gobierno Local, con autonomía Política, Económica y Administrativa en los asuntos de su competencia, concordante con el Art. II del Título Preliminar de la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades Ley 27972.

El Reglamento del Congreso de la Republica, estable en el artículo 67° que "Las propuestas o proyectos de ley o de resolución legislativa son instrumentos mediante los cuales se ejerce el derecho de iniciativa legislativa y se promueve el procedimiento legislativo, con la finalidad de alcanzar la aprobación de una ley o resolución legislativa por el Congreso."

En ejercicio de sus atribuciones la Congresista de la Republica Martinez Lizana Santos perteneciente al grupo parlamentario Fuerza Popular, emite una iniciativa legislativa y presenta el Proyecto de Ley N° 1512/2016-CR "LEY QUE MODIFICA ARTICULOS DE LAS LEYES ORGANICAS DE GOBIERNOS REGIONALES, DE MUNICIPALIDADES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y DE LA CONTRALORIA GENERAL DE REPUBLICA, CON LA FINALIDAD DE PRIORIZAR LA IMPLANTACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO Y DE LOS ORGANOS DE CONTROL INSTITUCIONAL"

La Ley de Control Interno de las Entidades del Estado: "Tiene por objeto establecer las normas para regular la elaboración, aprobación, implantación, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del control interno en las entidades del Estado, con el propósito de cautelar y fortalecer los sistemas administrativos y operativos con acciones y actividades de control previo, simultáneo y posterior, contra los actos y prácticas indebidas o de corrupción, propendiendo al debido y transparente logro de los fines, objetivos y metas institucionales.

El artículo 75° de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, instituye el régimen de fiscalización y control de los Gobiernos Regionales señalando que la fiscalización corre a cuenta del Congreso de la Republica, del Consejo Regional y de la ciudadanía; en tanto que el control corresponde al Organismo de Control Interno, que depende funcional y orgánicamente de la Contraloría General de la Republica conforme lo establece su Ley Orgánica.

Como antecedentes debe señalarse que, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales se refieren estrictamente a la implementación del sistema de Control Interno, y no su implantación y funcionamiento de los Organos de Control Institucional.

Esta iniciativa legislativa, tiene por objeto: Modificar artículos de las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales, Gobiernos Municipales y del Sistema





GOBIERNO MUNICIPAL DEL CUSCO

OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA

Nacional de Control y de la Contraloría General de República, con la finalidad de priorizar la implantación y funcionamiento del sistema de control interno y de los Órganos de Control Institucional", con el propósito de que la implantación conllevaría a un beneficio para que de esa manera los recursos no fluyan indebidamente.

Por lo anteriormente expuesto y ofrecer alternativas de Control Gubernamental para su implantación y funcionamiento de Órganos de auditoría interna a fin de respaldar la credibilidad y legitimidad de la institución frente a la ciudadanía, resulta adecuar dicha normativa.

**OPINIÓN:**

En atención a las consideraciones expuestas en el presente informe, la Oficina General de Asesoría Jurídica señala que, es potestad del Congreso de la República la iniciativa legislativa Proyecto Ley N° 1512/2016-CR "LEY QUE MODIFICA ARTICULOS DE LAS LEYES ORGANICAS DE GOBIERNOS REGIONALES, DE MUNICIPALIDADES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y DE LA CONTRALORIA GENERAL DE REPUBLICA, CON LA FINALIDAD DE PRIORIZAR LA IMPLANTACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO Y DE LOS ORGANOS DE CONTROL INSTITUCIONAL", conforme a las atribuciones establecidas en la Constitución Política del Estado, en este sentido es este poder del Estado el llamado a su aprobación.

Se encuentra dentro del marco legal vigente, el referido proyecto de ley, que beneficiara al manejo eficiente y efectivo de los recursos; siendo de interés de toda los ciudadanía

Esto es todo cuanto se señala al respecto. Se adjunta al presente el Expediente: 024829-2017 en once (11) folios y un sobre de manila vacío.

Sin otro particular, me despido de Usted.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CUSCO  
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA  
Jorge Derlin Katanca Pacheco  
DIRECTOR GENERAL

