



LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Reg. 337



OFICIO N° 01400-2017-CG/DC

Jesús María, 20 de setiembre de 2017

Reg. n.º: 11627

Señora Congressista
Gilmer Trujillo Zegarra
Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Plaza Bolívar s/n - Palacio Legislativo
Lima /Lima /Lima

- ASUNTO** : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1558/2016-CR, "Ley que fortalece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y crea el Registro Único de funcionarios inhabilitados por incumplimiento".
- REF.** : Oficio P.O. N° 0030-2017-2018/CDRGLMGE-CR de 16 de agosto de 2017
Expediente N° 08-2017-39326 de 24 de agosto de 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita a la Contraloría General de la República emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1558/2016-CR, "Ley que fortalece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y crea el Registro Único de funcionarios inhabilitados por incumplimiento".

Al respecto, es de precisar que, conforme a la facultad para opinar sobre proyectos de normas legales establecida 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, en anexo adjunto remitimos los comentarios formulados en torno a la citada iniciativa legislativa.

Sin otro particular, es propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi consideración.

Atentamente,



Nelson Shack Yalta

Contralor General de la República

/mcl

ANEXO AL OFICIO N° 01400-2017-CG/DC

1. Base legal de la opinión emitida por la Contraloría General

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, establece como una de las facultades del Contralor General: "Presentar u opinar sobre proyectos de normas legales que conciernan al control y a las atribuciones de los órganos de auditoría interna".


2. De la propuesta legislativa

La Exposición de Motivos de la iniciativa legislativa en cuestión señala que fenómenos naturales como sismos, huaycos, heladas, entre otros, son recurrentes en nuestro territorio nacional; habiéndose ocasionado situaciones de emergencias en las distintas regiones de nuestro país, sumando miles de damnificados, personas afectadas, viviendas destruidas, entre otros.

Por tanto, advierten que si bien se encuentra vigente la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, lo cierto es que resulta insuficiente lo realizado por el gobierno central, gobiernos regionales y locales en materia de gestión de riesgo de desastres, siendo que muchas veces las acciones ejecutadas con dicha finalidad son prácticamente nulas; por lo que las consecuencias son sumamente graves.

Con la finalidad de encaminar las intervenciones desde el gobierno central en materia de prevención y gestión de desastres naturales, el Poder Ejecutivo ha emitido una serie de disposiciones, como el Decreto de Urgencia N° 004-2017, que aprueba medidas para estimular la economía así como para la atención de intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados, cuyo artículo 18, inciso 18.2 establece que los Titulares de los Pliegos comprendidos en dicha norma, **deben elaborar y publicar un informe final sobre las acciones realizadas con cargo a los recursos transferidos y/o habilitados en el marco del referido Decreto de Urgencia N° 004-2017; sin embargo, dicha norma no precisa un mecanismo de sanción para aquellos que incumplen con dicha disposición.**

Por lo que la **Fórmula Legal** propone:

- 
- i) La modificación del inciso 20.2 del artículo 20° de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, incorporando una infracción;
 - ii) La incorporación del artículo 22° a la citada Ley, a efectos de que el Presidente del Consejo de Ministros acuda a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República con el objeto de informar acerca de las acciones realizadas en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, incluyendo las sanciones previstas en el artículo 21° de la referida Ley; y
 - iii) La creación del Registro Único de funcionarios inhabilitados por incumplimiento a la Ley N° 29664, el mismo que estará a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros como ente rector.

3. De la evaluación de la propuesta legislativa

a) De la competencia de la Contraloría General de la República

El artículo 82° de la Constitución Política consagra que la Contraloría General de la República, en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Control, es la encargada de supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

A partir de dicho precepto, se desarrolla la Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en cuyo artículo 6° se establece que el **control gubernamental** consiste en "(...) **la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública**, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes. El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente". (El resaltado es nuestro).

Ello es concordante con el artículo 16° de la referida Ley, que establece que la Contraloría General de la República 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. (...)". (El resaltado es nuestro).

Al respecto, es de precisar que en virtud del literal h) del artículo 32° de la Ley N° 27785, este Organismo Superior de Control se encuentra facultado para opinar sobre proyectos de **normas legales que conciernan al control y a las atribuciones de los Órganos del Sistema Nacional de Control**, materias que atañen directamente a nuestro ámbito competencial.

En ese sentido, atendiendo a que la propuesta legislativa bajo comentario versa sobre aspectos que no se circunscriben, en estricto, al ámbito competencial de este Organismo Superior de Control, sino que atañen al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; alcanzamos, con carácter orientador, los siguientes comentarios:

- b) **Respecto de la modificación del inciso 20.2 del artículo 20° de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para incorporar la siguiente infracción: "g. Omitir la remisión y/o publicación de la información referente a la ejecución de las transferencias y/o habilitaciones financieras realizadas a favor de los gobiernos regionales y/o locales para fines de prevención y/o rehabilitación por desastres naturales, según la normativa aplicable".**

Conforme ha señalado la Exposición de Motivos, el presente año se emitió el **Decreto de Urgencia N° 004-2017**, que tiene por objeto establecer medidas extraordinarias y urgentes sobre materia económica y financiera, de carácter excepcional y transitorio, necesarias para estimular la economía, así como para la atención de intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados, por el cual el Ministerio de Economía y Finanzas queda autorizado a realizar transferencias a favor del "Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales" creado por el artículo 4° de la Ley N° 30458, con cargo a los recursos a los que se refiere el artículo 44° del TUO de la Ley N° 28411 (reserva de contingencia), los cuales se incorporan en los Pliegos respectivos (gobierno nacional, regional o local).

Dicha norma en su artículo 18° ha dispuesto las responsabilidades, obligaciones y monitoreo sobre el uso de los recursos, estableciéndose en su numeral 18.2 que "**Los titulares de los pliegos comprendidos en la aplicación de la presente norma, deben elaborar y publicar en su portal institucional, un informe final sobre las acciones realizadas con cargo a los recursos transferidos y/o habilitados en el marco del presente Decreto de Urgencia**". (El resaltado es nuestro).

Como se advierte, este tipo de normas que tienen por finalidad atender a la población ante los desastres naturales, crean obligaciones a los titulares de las entidades, a efectos de elaborar y


publicar informes sobre las acciones realizadas con cargo a dichos recursos que les son transferidos y/o habilitados.

De la revisión de la Ley N° 29664, se advierte que ésta establece en su artículo 20°, numeral 20.1 qué son las infracciones, prescribiendo a continuación en su numeral 20.2, a las conductas infractoras, y en el artículo 21° a las sanciones que pueden ser impuestas por la Presidencia del Consejo de Ministros en su condición de órgano rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres¹, a las autoridades, funcionarios, servidores y empleados públicos en general, así como a las personas naturales y jurídicas, por las conductas descritas como infracciones en la Ley; lo cual de conformidad con lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 29664², no enerva las atribuciones de la Contraloría General de la República para ejercer su potestad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional, en virtud de la Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Sin embargo la Ley N° 29664, no prevé entre sus infracciones establecidas en el artículo 20, numeral 20.2, a la omisión de la elaboración de los informes referidos a la ejecución de los recursos que les son transferidos y por las habilitaciones financieras a los gobiernos regionales y locales para la atención de desastres naturales, así como tampoco prevé como infracción a la omisión de la presentación o publicación de dichos informes (a que se refiere el citado numeral 18.2 del artículo 18° del Decreto de Urgencia N° 004-2017).

Por ende, se sugiere que la modificación propuesta además de prever como infracción la omisión de remitir y/o publicar la información sobre la ejecución de los recursos transferidos o habilitados a los gobiernos regionales y/o locales, prevea también la omisión de la elaboración de tales informes, considerando que el citado Decreto de Urgencia N° 004-2017 establece dicha obligación a los titulares de los pliegos comprendidos en esta última norma, y en tanto de conformidad a la Exposición de Motivos, con la modificación se busca *“cautelar que los recursos públicos asignados para efectos de reducir los impactos por situaciones de emergencia o desastres naturales, sean ejecutados efectivamente a estos fines...”*.

- c) **La incorporación del artículo 22° a la Ley N° 29664, que señala: “En el primer trimestre de cada año, el Presidente del Consejo de Ministros acude a una sesión de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República con el objeto de informar acerca de las acciones realizadas en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, incluyendo la imposición de sanciones previstas en el artículo 21 de la presente ley”.**



Considerando que la Presidencia del Consejo de Ministros ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y en tanto se requiere la intervención desde el gobierno central en materia de prevención y gestión de desastres naturales a través del Poder Ejecutivo, no se advierte observación a la propuesta legislativa para que el Presidente del Consejo de Ministros se presente ante la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República con el objeto de informar acerca de las acciones realizadas en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, incluyendo las sanciones previstas en el artículo 21° de la Ley N° 29664.

¹ De conformidad con lo establecido en el literal a. del artículo 9° de la Ley N° 29664.

² La Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 29664, precisa que **“Los aspectos relacionados con infracciones y sanciones ligados a responsabilidades administrativas y funcionales se rigen de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29622, Ley que modifica la Ley Núm. 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional, y el “Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control” aprobado mediante Decreto Supremo N° 023-2011-PCM. Las sanciones relacionadas con aspectos de incumplimiento de la regulación sobre Licencias de Funcionamiento, construcción y habilitación se aplican conforme a la normativa correspondiente”**. (El resaltado es nuestro).

- d) La creación del Registro Único de funcionarios inhabilitados por incumplimiento a la Ley N° 29664, el mismo que estará a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros como ente rector, cuya fórmula legal es: *“Créase el Registro Único de funcionarios inhabilitados por incumplimiento a la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el mismo que estará a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros como ente rector”*.


Con relación a la creación del citado Registro, no se advierte observación, por cuanto éste permitirá identificar a los responsables del incumplimiento de la Ley N° 29664 que hayan sido sancionados con inhabilitación.

4. Conclusiones

- 4.1 La iniciativa legislativa propone i) la modificación del inciso 20.2 del artículo 20° de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, incorporando una infracción; ii) la incorporación del artículo 22° a la citada Ley, a efectos de que el Presidente del Consejo de Ministros acuda a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República con el objeto de informar acerca de las acciones realizadas en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, incluyendo las sanciones previstas en el artículo 21° de la referida Ley; y iii) la creación del Registro Único de funcionarios inhabilitados por incumplimiento a la Ley N° 29664, el mismo que estará a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros como ente rector.

- 4.2 La Contraloría General es competente para opinar sobre proyectos de normas legales que conciernan al control gubernamental y a las atribuciones de los Órganos de Control Institucional, conforme al 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; por lo que, siendo que la iniciativa legislativa bajo comentario no se circunscribe, en estricto, a las materias antes mencionadas, con carácter orientador, se alcanzan comentarios formulados en torno al proyecto de ley.

- 4.3 Sobre la modificación del inciso 20.2 del artículo 20° de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, cabe señalar que en efecto la Ley N° 29664, no prevé entre sus infracciones a la omisión de remitir y/o publicar la información sobre la ejecución de los recursos transferidos o habilitados a los gobiernos regionales y/o locales para la atención de desastres naturales.



Sin embargo, considerando que el numeral 18.2 del artículo 18° del Decreto de Urgencia N° 004-2017 establece a los titulares de los pliegos comprendidos en esta última norma, la obligación de elaborar y publicar en su portal institucional un informe final sobre las acciones realizadas con cargo a los recursos transferidos y/o habilitados del referido Decreto de Urgencia, se sugiere que en la propuesta legislativa también se prevea como infracción a la omisión de la elaboración de tales informes, en tanto de conformidad con la Exposición de Motivos, se busca *“cautelar que los recursos públicos asignados para efectos de reducir los impactos por situaciones de emergencia o desastres naturales, sean ejecutados efectivamente a estos fines...”*.

- 4.4 Respecto de la incorporación del artículo 22° a la Ley N° 29664, no se advierte observación para que el Presidente del Consejo de Ministros se presente ante la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República con el objeto de informar acerca de las acciones realizadas en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, incluyendo las sanciones previstas en el artículo 21° de la Ley N° 29664, considerando que ejerce la rectoría de dicho Sistema.

Asimismo, respecto de la creación del Registro Único de funcionarios inhabilitados, no se advierte observación, por cuanto permitirá identificar a los responsables del incumplimiento de la Ley N° 29664.

