



OFICIO N° 01999-2016-CG/DC

Jesús María, 28 de octubre de 2016

Ref. M.P. 17505

Señora
Alejandra Aramayo Gaona
Presidenta 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° 277/2016-CR, "Proyecto de Ley que modifica el numeral 8.4 del artículo 8° de la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal".
REF. : Oficio P.O. N° 148-2016-2017/CDRGLMGE-CR de 29 de setiembre de 2016 Expediente N° 08-2016-41724 de 05 de octubre de 2016

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° 277/2016-CR, "Proyecto de Ley que modifica el numeral 8.4 del artículo 8° de la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal".

Al respecto, es de precisar que, conforme a la facultad 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, así como un texto alternativo referido a la participación de este Organismo Superior de Control.

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

Atentamente,



Edgar Alarcón Tejada
Contralor General de la República

/cvz

ANEXO AL OFICIO N° 01999 -2016-CG/DC

1. De la propuesta normativa

La exposición de motivos señala que el numeral 8.4 del artículo 8° de la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, y modificatorias, establece medidas correctivas a los Gobiernos Regionales y Locales que en el año fiscal anterior hubieran incumplido algunas de las reglas fiscales previstas en el artículo 7° de la referida norma.

Sin embargo, la referida propuesta advierte que dichas medidas están orientadas a sancionar a los Gobiernos Regionales y Locales, lo cual genera un impacto directo en las poblaciones más vulnerables que se ven limitadas en el acceso a proyectos de saneamiento básico, infraestructura social y productiva, entre otros, mas no a los funcionarios públicos cuyas conductas omisivas provocaron el incumplimiento de las reglas fiscales y, consecuentemente, la imposición de las referidas medidas.

En ese sentido, la exposición de motivos hace referencia al **principio de causalidad**, que rige el procedimiento administrativo sancionador a cargo de la Contraloría General de la República y en virtud del cual, la responsabilidad administrativa recae en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción, según el numeral 5.3.15 de la Resolución de Contraloría N° 333-2011-CG (dejada sin efecto por la Resolución de Contraloría N° 129-2016-CG), Directiva N° 008-2011-CG/GDES denominada "Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional", que establece:

"5.3.15 Principio de causalidad

*La responsabilidad administrativa funcional en el ámbito de la potestad sancionadora de la Contraloría General, recae en el funcionario o servidor público que, debiendo y pudiendo actuar de manera diligente, realizó la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción grave o muy grave. No se pueden imponer sanciones por acciones u omisiones que no sean imputables a la persona."*¹

Por tales motivos, en aras de que las medidas correctivas previstas en la Ley N° 30099 sean razonables y estén orientadas a las necesidades y fines públicos, es decir, que sean los funcionarios quienes asuman la responsabilidades administrativas por sus conductas omisivas, así como la responsabilidad civil y penal, de ser el caso, propone modificar el numeral 8.4 del artículo 8° de la citada Ley en los siguientes términos:

"Artículo 8°.- Medidas correctivas

(...)

8.4 Los funcionarios o trabajadores encargados o responsables de los gobiernos regionales o gobiernos locales que en el año fiscal anterior hubieran incumplido alguna de las reglas fiscales previstas en el artículo 7 de esta Ley y que no hayan cumplido con las metas de convergencia al cumplimiento de las reglas fiscales del Informe Multianual de Gestión Fiscal a que se refiere el artículo 20 de la presente Ley, siempre y cuando en este último caso se encuentren obligados a hacerlo en el marco de la implementación gradual de la obligación de presentar dicho informe; serán sancionados administrativamente de acuerdo a los informes de la Secretaría Técnica de Proceso Administrativo Disciplinario y comunicar de los hechos al órgano de Control Institucional para que proceda conforme a sus atribuciones.

¹ La citada Directiva fue derogada por Resolución de Contraloría N° 129-2016-CG, que aprueba la Directiva N° 010-2016-CG/GPROD "Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional", que recoge en su rubro 6.3 los principios del procedimiento sancionador, entre los cuales se encuentra: "a) **Causalidad**. La responsabilidad administrativa funcional en el ámbito de la potestad sancionadora, recae en el funcionario o servidor público que, debiendo y pudiendo actuar de manera diferente, realizó la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción grave o muy grave. (...)".



Cuando se verifique el incumplimiento a que se refiere el presente numeral por al menos dos años consecutivos dentro de un mismo periodo de mandato, el gobernador regional o alcalde, según corresponda, debe sustentar ante el Congreso de la República las razones del incumplimiento y las medidas correctivas adoptadas. Dicha sustentación se realiza a partir del día siguiente de la publicación del último informe anual de evaluación a que se refiere el literal c) del numeral 19.2 del artículo 19 de esta Ley. Lo señalado en el presente numeral está sujeto a la implementación gradual de la obligación de presentar el Informe Multianual de Gestión Fiscal.” (El subrayado es nuestro).

2. De la evaluación de la propuesta legislativa

a) Con relación a la Competencia de la Contraloría General de la República

Este Organismo Superior de Control, dentro del marco legal 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, está facultado para emitir opinión sobre proyectos de normas legales que conciernan al control gubernamental y a las atribuciones de los órganos de auditoría interna, también llamados órganos de control institucional.

En ese sentido, se advierte que las modificaciones propuestas por la iniciativa legislativa bajo análisis, referidas al establecimiento de medidas correctivas por el incumplimiento de las reglas fiscales previstas en la Ley N° 30099, se encuentran al margen del ámbito funcional de este Organismo Superior de Control; sin perjuicio de ello, atendiendo a que la propuesta también señala que los hechos serán comunicados al Órgano de Control Institucional, formulamos los siguientes comentarios:

b) Con relación al Sistema Nacional de Control y al ejercicio del control gubernamental

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, el objeto de dicha norma 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 metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar al mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación**”. (El énfasis es nuestro).

El Sistema Nacional de Control es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada, el mismo que está conformado por: (i) la Contraloría General de la República, en su calidad de ente rector del Sistema, (ii) los Órganos de Control Institucional de las entidades sujetas a control, y (iii) las Sociedades de Auditoría designadas por este Organismo Superior de Control, conforme a lo previsto por los artículos 12° y 13° de la norma en mención.

El control gubernamental que ejercen dichos órganos 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 destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamiento 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 subrayado es nuestro).



Al respecto, apreciamos que la modificación propuesta por la iniciativa legislativa en cuestión pretende dejar sin efecto el literal c) del artículo 8.4 de la Ley N° 30099, que contempla como medida correctiva que los Gobiernos Regionales y Locales que incumplan las reglas fiscales establecidas en dicha Ley están impedidos, entre otros, de acceder a operaciones de endeudamiento con plazos de cancelación mayores a un año con alguna entidad financiera nacional, a cuyo efecto el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público efectúa el seguimiento de este tipo de operaciones a fin de **reportar a este Organismo Superior de Control el incumplimiento de esta disposición**, para disponer, ahora, que el incumplimiento de reglas fiscales por parte de los funcionarios o trabajadores encargados o responsables de los gobiernos regionales o locales será sancionado administrativamente de acuerdo a los informes de la Secretaría Técnica del Proceso Administrativo Disciplinario y **se comunicará de los hechos al Órgano de Control Institucional para que proceda conforme a sus atribuciones**.

En mérito a ello, si bien la referida propuesta normativa pretende establecer que los hechos serán comunicados a los Órganos de Control Institucional, consideramos necesario que se mantenga a la **Contraloría General de la República como destinataria de las mismas**, en atención a que esta Institución, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Control, organiza y desarrolla el control gubernamental en forma descentralizada y permanente.

De igual manera, deberá tenerse presente que el ejercicio del control gubernamental por los órganos del Sistema se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de este Organismo Superior de Control, a cuyo efecto emite 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, de acuerdo a lo establecido por el artículo 14° de la Ley N° 27785.

Asimismo, es de precisar que conforme a lo previsto por el literal h) del artículo 22° de la referida Ley Orgánica, la Contraloría General de la República tiene la función de “Aprobar el Plan Nacional de Control y los planes anuales de control de las entidades”, el cual incluye los servicios de control que serán ejecutados en un periodo anual tanto por este Organismo Superior de Control como por los Órganos de Control Institucional de cada entidad, para atender las necesidades de control priorizadas².

Por tales motivos, proponemos el siguiente **texto alternativo**:

“Artículo 8°.- Medidas correctivas

(...)

8.4 Los funcionarios o trabajadores encargados o responsables de los gobiernos regionales o gobiernos locales que en el año fiscal anterior hubieran incumplido alguna de las reglas fiscales previstas en el artículo 7 de esta Ley y que no hayan cumplido con las metas de convergencia al cumplimiento de las reglas fiscales del Informe Multianual de Gestión Fiscal a que se refiere el artículo 20 de la presente Ley, siempre y cuando en este último caso se encuentren obligados a hacerlo en el marco de la implementación gradual de la obligación de presentar dicho informe; serán sancionados administrativamente de acuerdo a los informes de la Secretaría Técnica de Proceso Administrativo Disciplinario y **los hechos serán comunicados a la Contraloría General de la República para que proceda conforme a sus atribuciones**.

Cuando se verifique el incumplimiento a que se refiere el presente numeral por al menos dos años consecutivos dentro de un mismo periodo de mandato, el gobernador regional o alcalde, según corresponda, debe sustentar ante el Congreso de la República las razones del incumplimiento y las medidas correctivas adoptadas. Dicha sustentación se realiza a partir del día siguiente de la publicación del último informe anual de evaluación a que se

² Apartado 4.4 de las Normas Generales de Control Gubernamental, aprobadas por Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG.



refiere el literal c) del numeral 19.2 del artículo 19 de esta Ley. Lo señalado en el presente numeral está sujeto a la implementación gradual de la obligación de presentar el Informe Multianual de Gestión Fiscal.” (El énfasis es nuestro).

