

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO Periodo Anual de Sesiones 2016 – 2017

I. ANTECEDENTES

Mediante Oficio 354-2016-2017-CEBFIF/CR de 26 de octubre de 2016, la señora Congresista Mercedes Aráoz Fernández, presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, remitió a la Comisión de Constitución y Reglamento el predictamen recaído en el Proyecto de Ley 24/2016-CR presentado por el Contralor General de la República, para que emita opinión desde la perspectiva constitucional del referido predictamen.

De acuerdo con lo señalado en dicho oficio: “[...], la materia propuesta por la Contraloría General de la República, en virtud de su facultad de iniciativa legislativa, contraviene los artículos 82° y 107° de la Constitución Política del Perú y el artículo 76° numeral 4 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no versa sobre asunto de su exclusiva competencia; y desde el punto de vista legal contraviene su misma Ley orgánica, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley de Contrataciones del Estado, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la Ley de SERVIR e incluso el artículo 2° numeral 14 y 62 de la Carta Magna por el tema de la libertad de contratación”.

II. SOBRE EL PROYECTO DE LEY 024/2016-CG PRESENTADO POR EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

A través del Proyecto de Ley 024/2016-CR presentado por el Contralor General de la República mediante Oficio 1399-2016-CG/DC de 11 de agosto de 2016, se plantean formular modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado para fortalecer la lucha contra la corrupción, siendo dichas modificaciones propuestas, las siguientes:

Cuadro 1
Modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado contenidas en el Proyecto de Ley 24/2016-CG

N°	Artículo	Objeto
1	Artículo 10	<p>Establecer un deber de reporte a la Contraloría General por parte de los inspectores o supervisores de obra, de los incumplimientos que detecten en el desarrollo de sus funciones, bajo responsabilidad.</p> <p>Establecer de manera expresa, en los contratos de supervisión de obra, la responsabilidad de informar de los incumplimientos por parte de los supervisores.</p> <p>Precisar que el desempeño de la función de supervisión se considera función pública por delegación.</p> <p>Proponer la creación de un registro de supervisores de obra, a cargo de la Contraloría General.</p> <p>Establece la obligación de las entidades de contratar a los supervisores de obra designados por la Contraloría General.</p>

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

2	Artículo 11, literal l)	<p>Establece el impedimento de las personas naturales (así como sus familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o por matrimonio) y jurídicas que sean aportantes a candidatos electos a la Presidencia o vicepresidencia de la República o al Congreso de la República, con montos superiores a 25 UITs, respecto a los procesos de licitación pública de obras.</p> <p>Establece el impedimento de las personas naturales (así como sus familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o por matrimonio) y jurídicas que sean aportantes a candidatos electos a la Gobernación o Consejo Regional, con montos superiores a 15 UITs, respecto a los procesos de licitación pública de obras.</p> <p>Establece el impedimento de las personas naturales (así como sus familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o por matrimonio) y jurídicas que sean aportantes a candidatos electos a la Alcaldía o Concejos Municipales, con montos superiores a 10 UITs, respecto a los procesos de licitación pública de obras.</p>
3	Artículo 21	Establece la opinión previa (a la convocatoria) por parte de la Contraloría General respecto de los procedimientos de selección para la contratación de obras, cuando esta supere el monto previsto anualmente en la Ley de Presupuesto del sector Público para las licitaciones públicas.
4	Artículo 33	Establece la obligación de las empresas emisoras de las garantías de remitirlas vía electrónica a las Entidades públicas contratantes.
5	Artículo 52, literal q)	<p>Establece que el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado suspenderá los procedimientos de contratación a sola solicitud de la Contraloría General de la República, cuando en la ejecución del control se identifique la presencia de hechos irregulares o contrarios a los principios y normas que rigen la contratación pública o que pongan en riesgo el adecuado uso de los fondos públicos de la Entidad, comprendiendo también a las contrataciones directas y los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado. Dicha medida se mantendrá vigente hasta que la Contraloría General solicite su levantamiento.</p> <p>Asimismo, tipifica como infracción muy grave sancionada con inhabilitación no menor de 4 ni mayor de 5 años, la cual será impuesta por la Contraloría General de la República, el incumplimiento de la suspensión del procedimiento de contratación.</p>

Fuente: Proyecto de Ley 24/2016-CG

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

III. SOBRE EL PREDICTAMEN REMITIDO POR LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

De la revisión del predictamen proporcionado por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, se advierte que los argumentos principales por los cuales se recomienda la no aprobación del Proyecto de Ley 24/2016-CG son los siguientes:

- El contenido de la propuesta legislativa no versa sobre un asunto de exclusiva de competencia de la Contraloría General de la República, ya que de aprobarse la misma se le permitiría a dicho organismo constitucional autónomo exceder el control gubernamental y gestionar las contrataciones públicas conjuntamente con otras entidades que gozan de autonomía para ello, como es el caso del Organismo Superior de las Contrataciones del Estado – OSCE.
- La propuesta legislativa contraviene a libertad de contratación.

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

- En tanto se encuentre vigente la Ley 30506, Ley que delega en el Poder ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., el Congreso de la República carece de competencia para pronunciarse sobre modificaciones al marco normativo del sistema de Contrataciones del Estado y reorganizar el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado.

IV. MARCO NORMATIVO

4.1. Constitución Política del Perú

- **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.
- **Artículo 82.-** 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.
- **Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

4.2. Reglamento del Congreso de la República

- **Artículo 76.-** La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:
[...]
4. Las proposiciones de ley que presenten el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros, las Regiones, las Municipalidades y los Colegios Profesionales sólo podrán versar sobre asuntos de su exclusiva competencia debiendo precisarse la concordancia de competencia en el documento de remisión. No pueden versar sobre los asuntos señalados en el numeral uno precedente.

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

4.3. Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

- Artículo 6.- Concepto

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.

- Artículo 32.- En el desempeño de su gestión, el Contralor General de la República se encuentra facultado para:

[...]

h) Presentar u opinar sobre proyectos de normas legales que conciernan al control y a las atribuciones de los órganos de auditoría interna.

4.4. Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado

- Artículo 1. Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad establecer normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos. Dichas normas se fundamentan en los principios que se enuncian en la presente Ley.

- Artículo 51. Definición

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público, que constituye pliego presupuestal y goza de autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Cuenta con un órgano de defensa jurídica, sin perjuicio de la defensa coadyuvante de la Procuraduría Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de las normas que rigen el Sistema de Defensa Jurídica del Estado.

- Artículo 52. Funciones

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) tiene las siguientes funciones:

a) Velar y promover que las Entidades realicen contrataciones eficientes, bajo los parámetros de la Ley, su reglamento y normas complementarias, la maximización del valor de los fondos públicos y la gestión por resultados.

b) Efectuar acciones de supervisión de oficio, de forma aleatoria y/o selectiva, respecto de los métodos de contratación contemplados en la Ley, salvo las excepciones previstas en el reglamento. Esta facultad también alcanza a los supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión en lo que corresponde a la configuración del supuesto de exclusión.

c) Efectuar acciones de supervisión a pedido de parte, de acuerdo a lo dispuesto en el Texto Único de Procedimientos Administrativos y directivas

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

vigentes. Esta facultad también alcanza a los supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión en lo que corresponde a la configuración del supuesto de exclusión.

[...]

o) Absolver consultas sobre el sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, formuladas por las Entidades, así como por el sector privado y la sociedad civil. Las consultas que le efectúen las Entidades son gratuitas.

p) Poner en conocimiento de la Contraloría General de la República, de manera fundamentada, las trasgresiones observadas en el ejercicio de sus funciones cuando existan indicios razonables de perjuicio económico al Estado o de comisión de delito o de comisión de infracciones graves o muy graves por responsabilidad administrativa funcional de acuerdo al marco legal vigente.

q) Suspender procedimientos de selección, en los que durante el procesamiento de la acción de supervisión, de oficio o a pedido de parte, se identifique la necesidad de ejercer acciones coercitivas para impedir que la Entidad continúe con el procedimiento.

4.5. Ley 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A.

- Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas

En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo está facultado para:

1) Legislar en materia de reactivación económica y formalización a fin de:

[...]

g) Promover, reestructurar y regular el sistema nacional de abastecimiento público con una visión sistémica e integral, promoviendo una gestión ágil y eficiente de la cadena de abastecimiento en el sector público, determinando los marcos jurídicos específicos que permitan modernizar, automatizar y dinamizar la administración pública a fin de promover un sistema público eficiente en sectores prioritarios y estratégicos para el desarrollo del país, tales como seguridad ciudadana, salud o educación.

Modificar el marco normativo del sistema de contrataciones del Estado y reorganizar el organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Dichas medidas no deberán restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.

V. ANÁLISIS DEL PREDICTAMEN REMITIDO POR LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

5.1. Sobre el argumento referido a que la propuesta legislativa excede las competencias exclusivas atribuidas a la Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República es un organismo constitucional autónomo que supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control (artículo 82 de la Constitución Política). En ese contexto, el Poder Constituyente le confiere el derecho a formular iniciativas legislativas en "materias que le son propias" (artículo 107 de la Constitución Política), esto es, para coadyuvar en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

Ese derecho a formular iniciativas legislativas obedece a que dichos organismos constitucionales autónomos cuentan con mayor y mejor información relacionada con las materias y funciones que el Poder Constituyente les ha atribuido y, en ese orden de ideas, se encuentra en mejores condiciones para identificar las deficiencias o vacíos normativos y plantear reformas o nuevas normas que coadyuven al ejercicio de sus atribuciones.

Al respecto, es preciso indicar que el artículo 107 de la Constitución Política ha sido desarrollado por el Reglamento del Congreso de la República, en concreto, el artículo 76, numeral 4, que establece que las proposiciones de ley que presenten, entre otros, la Contraloría General de la República, "[...] solo podrán versar sobre asuntos de su exclusiva competencia".

En ese contexto, se tiene que lo que se pretende con el Proyecto de Ley 024/2016-CG es reformar la Ley de Contrataciones del Estado, por lo que resulta oportuno señalar que el ente rector del Sistema Administrativo de Abastecimiento es el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), es decir, un organismo adscrito al Poder Ejecutivo.

Al respecto, es preciso mencionar que la Contraloría General de la República es el ente rector del Sistema Nacional de Control y, en ese contexto se tiene que el artículo 32 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República señala que su titular, el Contralor General, se encuentra facultado para presentar proyectos de ley **que conciernan al control**.

Bajo ese marco, el artículo 6 de la referida Ley Orgánica 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" (Las negritas son nuestras).

Una interpretación sistemática y conjunta de ambos preceptos normativos contenidos en la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, a la luz de lo establecido en el artículo 76, numeral 4, del Reglamento del Congreso de la República, permite que surjan dos interpretaciones:

- a) *Interpretación amplia*: que considera que, en tanto evaluador de los sistemas administrativos y atendiendo a que el control gubernamental comprende la supervisión de los actos y resultados de la gestión pública, la Contraloría

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

General de la República se encuentra legitimada para proponer la modificación de leyes que regulen los sistemas administrativos, independiente de cuál sea el sector, organismo o entidad considerada como ente rector de dichos sistemas. El razonamiento o trasfondo de dicha posición radicaría en que, en la medida que la Contraloría General controla los actos de la gestión pública, puede regular todo aquello que constituye el objeto de control, lo que comprende las contrataciones públicas y todo aquello relacionado con la "gestión pública", incidiendo en la definición de "control gubernamental".

- b) *Interpretación restrictiva:* que considera que si bien el control gubernamental que ejerce la Contraloría General de la República incide o recurre a las normas que regulan los sistemas administrativos, como es el caso del sistema de abastecimiento (contrataciones), solo puede presentar proyectos de ley sobre aquellas materias de su "exclusiva competencia", esto es, en aquellos asuntos en los cuales el legislador no ha atribuido a otro organismo o algún poder del Estado, la calidad de ente rector del sistema administrativo que se pretende regular. Incluso podría sostenerse que esta posición estricta conllevaría a que la Contraloría General solo podría presentar propuestas legislativas que tengan por finalidad su ley orgánica u otras normas, en el extremo que le atribuyan expresamente competencias al referido organismo superior de control. Dicha posición se sustenta en una interpretación que incide en el carácter "exclusivo" de la competencia atribuida a un organismo constitucional autónomo (artículo 76, numeral 4, del Reglamento del Congreso de la República), y que pretende evitar la duplicidad de funciones entre entidades y organismos públicos¹.

Al respecto, es preciso mencionar que mediante Oficio 2092-2016-JUS/SG de 9 de setiembre de 2016, la señora Karina Flores Gómez, secretaria general del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, puso a disposición de la señora Congresista Mercedes Aráoz Fernández, Presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el Informe 098-2016-JUS-GA, suscrito por el asesor David Palacios Valverde, en el cual se analizó la competencia de la Contraloría General de la República para proponer modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado para fortalecer la lucha contra la corrupción.

De la redacción del citado informe, en el que se considera el artículo 16 de la Ley 27785², Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General

¹ Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado

"Artículo 5.- Principales acciones

El proceso de modernización de la gestión del Estado se sustenta fundamentalmente en las siguientes acciones:

[...]

d. *Mayor eficiencia en la utilización de los recursos del Estado, por lo tanto, se elimina la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades o entre funcionarios y servidores."*

² Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

"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

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

de la República, los artículos 74 y 76, numerales 1 y 4, del Reglamento del Congreso de la República, es posible concluir que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos opta por una posición abierta o permisiva, al concluir que la Contraloría General de la República tiene competencia para presentar propuestas legislativas como las contenidas en el Proyecto de Ley 024/2016-CG, y señalar lo siguiente:

"A mayor abundamiento, **el Reglamento del Congreso de la República ha previsto en su artículo 74** que las instituciones señaladas por la Constitución Política tienen capacidad para presentar proposiciones de ley ante el Congreso.

Asimismo, **el Reglamento señalado establece en su artículo 76, numeral 4)** que las proposiciones de ley que presenten entre otros, la Contraloría General, sólo podrán versar sobre asuntos de su exclusiva competencia, debiendo precisarse la concordancia de competencia en el documento de remisión [entiéndase, el Proyecto de Ley 024/2016-CG].

En ese mismo numeral, se señala que las entidades consideradas (entre ellas la Contraloría) no pueden presentar iniciativas sobre los siguientes asuntos: iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para que el Presidente se ausente del país. **Como se aprecia en la propuesta realizada por la Contraloría, no se ha considerado ninguna de estas materias, y más bien se plantean medidas destinadas a combatir la corrupción, aspecto que forma parte del quehacer de la Contraloría**" (Las negritas son nuestras).

De otro lado, es preciso mencionar que nos encontramos delimitando únicamente los alcances de la competencia de los organismos constitucionales autónomos para formular propuestas legislativas que no necesariamente serán aprobadas por el Congreso de la República. Dicho en otros términos, la presentación de un proyecto de ley no implica su aprobación, sea en sus propios términos o con un texto sustitutorio, ya que dichas propuestas legislativas deben ser evaluada en atención a criterios de necesidad, utilidad, conveniente, proporcionalidad y razonabilidad, parámetros que trascienden el ámbito de lo jurídico e inciden también en lo político.

Asimismo, se debe considerar que nos encontramos ante una propuesta legislativa presentada por un organismo constitucional autónomo, es decir, se trata de un proyecto de ley presentado por una entidad que cuenta un autonomía atribuida por el Poder Constituyente en virtud de la función constitucional que ejerce y que, como tal, interactúa con otros poderes públicos como el Congreso de la República en condición de igualdad y cuenta con mayores herramientas e información para identificar las deficiencias normativas que le impiden ejercer con eficiencia y eficacia sus atribuciones constitucionales.

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" (Las negritas son nuestras).

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

En ese contexto, para efectos de tomar alguna de las posturas antes mencionadas corresponde tomar en cuenta el principio de colaboración entre entidades y poderes públicos, de manera tal que a través de la presentación de proyectos de ley, los organismos constitucionales autónomos no pretenden invadir los fueros ni competencias del Congreso de la República en la dación de leyes, ni el derecho funcional de los congresistas ni de otras entidades públicas a presentar iniciativas legislativas; sino más bien cooperar con el Parlamento en el ejercicio de su función normativa, posibilitando que este, a través de las correspondientes comisiones y, de ser el caso, del Pleno, pueda efectuar un análisis detallado del contenido de dichas propuestas, previa identificación en la exposición de motivos de los problemas o deficiencias que se pretenden corregir.

Bajo ese marco, en la medida que se trata de una propuesta legislativa, en aras de optimizar el principio de colaboración entre organismos y poderes públicos en un tema particularmente sensible y de interés público como es la lucha contra la corrupción y atendiendo a que el artículo 107 de la Constitución Política, al desarrollar el derecho funcional a presentar iniciativas legislativas alude a "las materias que le son propias" y no a "materias exclusivas", por lo que una interpretación conforme a la Constitución resultaría favorable al ejercicio de dicha atribución para presentar proyectos de ley, la Comisión de Constitución y Reglamento opta por la interpretación amplia o permisiva, por lo que corresponde efectuar un análisis de fondo e individualizado del articulado propuesto en el Proyecto de Ley 031/2016-CG, sin que ello implique inobservar o desatender un análisis sistemático unitario de la normativa propuesta, ni la finalidad que se persigue con esta.

Sobre el particular, resulta oportuno precisar que dicha interpretación amplia y permisiva se circunscribe a la competencia de la Contraloría General de la República para presentar propuestas legislativas como el Proyecto de Ley 024/2016-CG, por lo que no supone la validación, por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento, de la constitucionalidad de cada uno de los artículos propuestos en el citado proyecto.

Sin perjuicio de lo expuesto, es preciso señalar que el Informe 098-2016-JUS/GA puesto a disposición de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera por el Ministerio de Justicia, refiere que el Proyecto de Ley 024/2016-CG presenta aspectos que deben ser corregidos, no resultando viable que se apruebe en los términos planteados, lo que le permitiría a la comisión dictaminadora, como consecuencia de un análisis individualizado del articulado propuesto y sus alcances a la luz del citado informe, evaluar la conveniencia, viabilidad, necesidad y legalidad (a la luz del marco constitucional, desde luego), de la aprobación de algunos de los artículos propuestos o recomendar la aprobación de un texto sustitutorio.

En ese contexto, se tiene que, por ejemplo, la alegada afectación al derecho a la libertad de contratación a la que alude la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, el Informe 098-2016-JUS/GA (que también alude al principio de libre competencia) se circunscribe a la propuesta de modificación del artículo 10 de la Ley de Contrataciones del Estado y, más específicamente, a la designación por parte de la Contraloría General de la República de los supervisores de obra, por lo que la comisión dictaminadora podría evaluar la posibilidad de que,

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

dentro del Registro Nacional de Proveedores (RNP) o en un registro especial, se consignen de manera concreta a los supervisores de obras.

Por su parte, con relación a la propuesta de modificación del artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado, la comisión dictaminadora podría evaluar la misma a la luz del principio de proporcionalidad, es decir, si es que la medida planteada es idónea y, sobre todo, necesaria para alcanzar la finalidad perseguida, máxime si materialmente se está limitando el derecho de las personas naturales y jurídicas a participar en un proceso de selección por sus convicciones políticas materializadas en un aporte a un candidato durante un proceso electoral

En lo que se refiere a la propuesta de modificación del artículo 15 de la Ley de Contrataciones del Estado, la comisión dictaminadora podría evaluar si como lo concibe el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el informe puesto a su disposición, la Contraloría General de la República estaría actuando como un órgano de asesoramiento legal a través de la opinión previa o si, por el contrario, está ejerciendo su competencia de velar por el cumplimiento de la normativa aplicable en el uso de los recursos públicos para las contrataciones.

Por su parte, respecto de la propuesta de modificación del artículo 33 de la Ley de Contrataciones del Estado, la comisión dictaminadora podría evaluar precisar mediante un texto sustitutorio cuál de las garantías (la presentada por el postor o la remitida por la entidad financiera) será considerada válida para la entidad contratante, como lo sugiere el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Finalmente, en lo relativo a la propuesta de modificación del artículo 52 de la Ley de Contrataciones del Estado, la comisión dictaminadora podría evaluar precisar mediante un texto sustitutorio que los procesos de selección no serán necesariamente suspendidos "a sola solicitud" de la Contraloría General de la República, asegurando la autonomía técnica y funcional del Organismo Superior de Contrataciones del Estado, que a juicio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se vulneraría de aprobarse en los términos propuestos por la Contraloría General en el Proyecto de Ley 024/2016-CG. Incluso podría evaluar el establecimiento de un plazo máximo de dicha suspensión, en caso el organismo superior de control no confirme o levante la observación en dicho plazo.

5.2. Sobre el argumento referido a que el Congreso de la República se encuentra impedido de pronunciarse sobre las materias delegadas al Poder Ejecutivo.

Al respecto, es preciso señalar que la Comisión de Constitución y Reglamento, en el dictamen de fecha 28 de setiembre de 2016, recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., de 28 de setiembre de 2016, ha precisado que la delegación de facultades al Poder Ejecutivo no supone un impedimento o prohibición al Congreso de la República para que emita normas que pudiesen encontrarse comprendidas dentro de la "materia específica" delegada.

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

Efectivamente, en el referido dictamen la Comisión de Constitución y Reglamento indicó lo siguiente:

"Es en virtud del referido principio de colaboración entre los poderes del Estado que la delegación de facultades no puede suponer en modo alguna la renuncia, por parte del Poder Legislativo, de su competencia constitucional de crear leyes (artículo 102, numeral 1, de la Constitución Política), incluso durante el plazo en el cual el Poder Ejecutivo se encuentra facultado para emitir decretos legislativos en atención a la ley autoritativa.

Efectivamente, debe recordarse que **el hecho que se emita una ley autoritativa no garantiza ni asegura que el Poder Ejecutivo vaya a regular la materia específica delegada**, ni menos aún que durante ese periodo se dejen de debatir o afrontar la problemática que afecta a la sociedad y a la economía nacional –por ejemplo–, a través no solo de medidas de acción políticas desde el Poder Ejecutivo, representado en sus ministerios y organismos descentralizados, sino también de medidas legislativas, a través del Congreso de la República.

En la medida que representa los principios de soberanía y representación, así como la diversidad política y a todas las circunscripciones del país, sus más diversas necesidades e intereses, así como contar con legitimidad democrática directa u originaria, la razón fundamental que justifica la existencia del Congreso de la República es, precisamente, legislar. De ahí que **la delegación de facultades no puede ser entendida como un impedimento, prohibición o suspensión absoluta y temporal del ejercicio de su facultad legislativa**" (Las negritas son nuestras).

En adición a lo expuesto, a juicio de la Comisión de Constitución y Reglamento se debe distinguir entre la "delegación" a la que alude la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y la "delegación de facultades" a las que hace referencia la Constitución Política.

Y es que a través de la primera se delegan "funciones administrativas", mientras que mediante la segunda se delega una "potestad normativa". Incluso en el supuesto que se pretendiese equiparar la "delegación de facultades" a una delegación "administrativa", cabe recordar que el artículo 67 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General³, refiere que no se pueden delegar las atribuciones para emitir normas generales ni atribuciones esenciales del órgano que

³ Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo 67.- Delegación de competencia

67.1 Las entidades pueden delegar el ejercicio de competencia conferida a sus órganos en otras entidades cuando existan circunstancias de índole técnica, económica, social o territorial que lo hagan conveniente.

67.2 **Son indelegables las atribuciones esenciales del órgano que justifican su existencia, las atribuciones para emitir normas generales, para resolver recursos administrativos en los órganos que hayan dictado los actos objeto de recurso, y las atribuciones a su vez recibidas en delegación.**

67.3 Mientras dure la delegación, no podrá el delegante ejercer la competencia que hubiese delegado, salvo los supuestos en que la ley permite la avocación.

67.4 Los actos administrativos emitidos por delegación indican expresamente esta circunstancia y son considerados emitidos por la entidad delegante.

67.5 La delegación se extingue:

a) Por revocación o avocación.

b) Por el cumplimiento del plazo o la condición previstos en el acto de delegación".

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

justifican su existencia, que en el caso del Congreso de la República lo constituye, precisamente, la facultad para legislar.

En ese sentido, se tiene que la “delegación de facultades” debe ser concebida como una medida de excepción y no la regla general, por lo que no corresponde efectuar interpretaciones que limiten las facultades o competencias de las entidades delegantes, como es el caso del Congreso de la República.

Sostener que el Congreso de la República pierde competencias para legislar sobre las “materias específicas” delegadas al Poder Ejecutivo durante el periodo de vigencia de la delegación de facultades, implicaría que para que el Poder Legislativo reasuma dicha competencia tuviese que “derogar” a ley autoritativa, lo que acarrearía no solo una pérdida de tiempo y dinero al Poder Ejecutivo –dado que podría haber dispuesto la realización de los estudios conducentes a la elaboración de los decretos legislativos y la propia redacción de los decretos–, sino también una crisis y confrontación innecesaria entre dos poderes públicos producto de dicha “derogación”, lo que afectaría la gobernabilidad y estabilidad política y social del país.

Atendiendo a lo expuesto, y tomando como parámetro que el sustento de la delegación de facultades radica en el principio de colaboración entre poderes públicos, la Comisión de Constitución y Reglamento se reafirma en su posición de que la “delegación de facultades” no impide al Congreso de la República pronunciarse sobre las “materias específicas” delegadas en el Poder Ejecutivo, sea mediante la emisión de un dictamen o la dación de una norma que regule dichas materias.

Sin perjuicio de lo expuesto, resulta oportuno mencionar que incluso en el supuesto negado que se admitiese lo señalado en el predictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, en el extremo que en tanto se encuentre vigente una “ley autoritativa”, el Congreso de la República se encuentra impedido de pronunciarse sobre las “materias delegadas”, ello no podría constituir un argumento suficiente para que se disponga la no aprobación y archivamiento de un proyecto de ley –como se plantea en el predictamen– sino más bien la postergación de su estudio.

VI. CONCLUSIONES

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento concluye lo siguiente:

- 6.1. Resulta viable concluir que lo contenido en el Proyecto de Ley 024/2016-CG si se enmarca dentro de los alcances de las competencias atribuidas a la Contraloría General de la República, por lo que se encuentra legitimada para presentar el referido proyecto de ley.
- 6.2. La dación de leyes autoritativas no imposibilita al Congreso de la República para que, durante su periodo de vigencia, dictamine iniciativas o modifique normas comprendidas o relacionadas con las “materias específicas” delegadas al Poder Ejecutivo.
- 6.3. Recomendar a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera que efectúe un nuevo análisis individualizado, artículo por artículo,

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

del Proyecto de Ley 024/2016-CG, considerando para ello el Informe 098-2016-JUS/GA puesto a disposición de dicha Comisión por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como lo señalado en el presente informe, a efectos de que emita un dictamen sobre el referido proyecto de ley

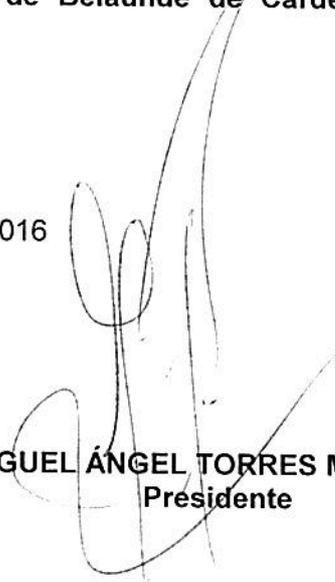
VII. APROBACIÓN

La opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, fue aprobada por mayoría en la Tercera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento realizada el día 7 de noviembre de 2016, votando a favor los señores Congresistas **Miguel Ángel Torres Morales, Mario José Canzio Álvarez, Gilmer Trujillo Zegarra, Héctor Becerril Rodríguez, Miguel Castro Grández, Patricia Donayre Pasquel y Úrsula Letona Pereyra**, miembros titulares de la comisión, y los señores Congresistas **Karina Beteta Rubín y Edwin Vergara Pinto**, miembros accesorios de la referida comisión, y absteniéndose el señor Congresista **Alberto de Belaúnde de Cárdenas**, miembro accesorio de la comisión.

Dése cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 7 de noviembre de 2016


MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Presidente

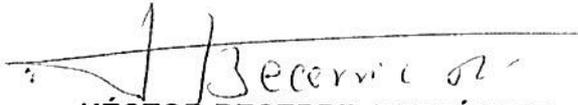

MARIO JOSÉ CANZIO ÁLVAREZ
Vicepresidente


GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Secretario

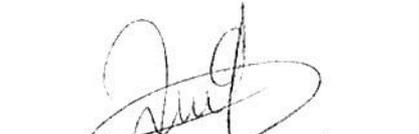
LOURDES ALCORTA SUERO
Miembro Titular


ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Miembro Titular

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.



HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ
Miembro Titular



MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ
Miembro Titular

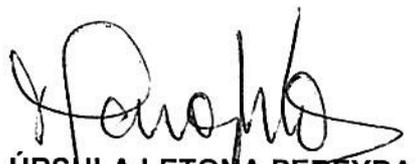


PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Miembro Titular

MARISOL ESPINOZA CRUZ
Miembro Titular

ZACARÍAS LAPA INGA
Miembro Titular

YONHY LESCANO ANCIETA
Miembro Titular



ÚRSULA LETONA PEREYRA
Miembro Titular

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Miembro Titular

DANIEL SALAVERRY VILLA
Miembro Titular

LILIANA TAKAYAMA JIMÉNEZ
Miembro Titular

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro Titular

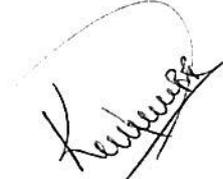
GILBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro Titular

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

VICENTE ZEBALLOS SALINAS
Miembro Titular

RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Miembro Accesitario

MARCO ARANA ZEGARRA
Miembro Accesitario


KARINA BETETA RUBÍN
Miembro Accesitario

GINO COSTA SANTOLALLA
Miembro Accesitario


ALBERTO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS
Miembro Accesitario

SONIA ECHEVARRÍA HUAMÁN
Miembro Accesitario

MODESTO FIGUEROA MINAYA
Miembro Accesitario

VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE
Miembro Accesitario

MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ
Miembro Accesitario

LUIS GALARRETA VELARDE
Miembro Accesitario

MARISA GLAVE REMY
Miembro Accesitario



1201 PERU
CONGRESO
REPÚBLICA

Opinión desde la perspectiva constitucional sobre el predictamen remitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, recaído sobre el Proyecto de Ley 024/2016-CG presentado por la Contraloría General de la República, que plantea modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

INDIRA HUILCA FLORES
Miembro Accesorio

LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA
Miembro Accesorio

MARÍA MELGAREJO PÁUCAR
Miembro Accesorio

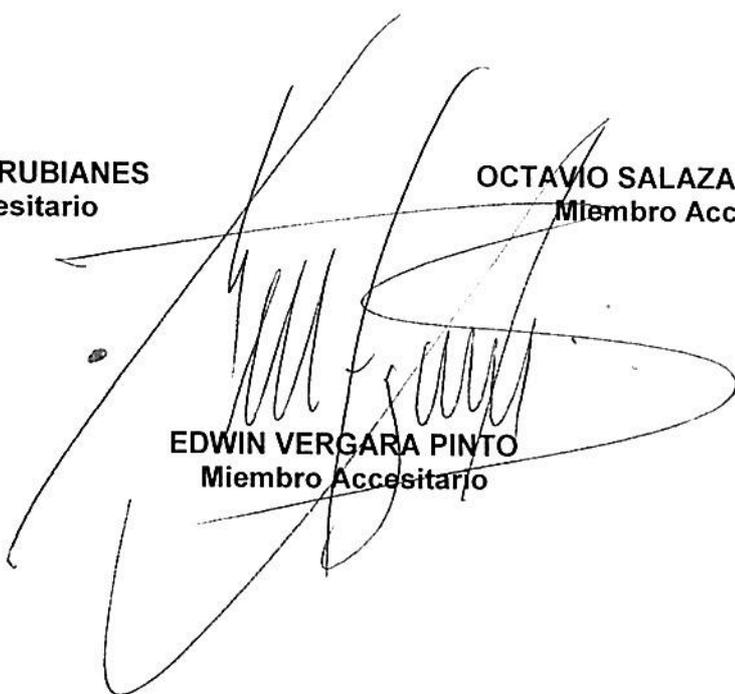
WUILIAN MONTEROLA ABREGÚ
Miembro Accesorio

MAURICIO MULDER BEDOYA
Miembro Accesorio

ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Miembro Accesorio

LUZ SALGADO RUBIANES
Miembro Accesorio

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Miembro Accesorio



EDWIN VERGARA PINTO
Miembro Accesorio