39D100202000514

LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

LA CONTRALORÍA

Firmado digitalmente por SHACK YALTA Nelson Eduardo FAU 20131378972 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29.07.2020 09:44:06 -05:00

*Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres*
*Año de la Universalización de la Salud*

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD
10 DIC 2020
RECIBIDO
Firma Hora 12:30

Jesús María, 29 de Julio del 2020

**OFICIO N° 000514-2020-CG/DC**

Señora Congresista
**Mirtha Esther Vásquez Chuquilín**
Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad
**Congreso de la República**
Plaza Bolívar S/N - Palacio Legislativo
**Lima/Lima/Lima**

**Asunto** : Atención a solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5267/2020-CR, Ley que establece disposiciones para agilizar la entrega de las donaciones efectuadas en estado de emergencia y por efectos de situación de emergencia y por desastres naturales.

**Referencia** : Oficio N° 061-2020/-2021/CISPCD-CR-(P.O) 29/05/2020
Expediente N° 08-2020-0016351 08/06/2020

---

Me dirijo a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5267/2020-CR, Ley que establece disposiciones para agilizar la entrega de las donaciones efectuadas en estado de emergencia y por efectos de situación de emergencia y por desastres naturales.

Al respecto, de acuerdo a lo informado por la Subgerencia de Normatividad en Control Gubernamental de esta Entidad Fiscalizadora Superior, y conforme a la facultad para opinar sobre proyectos de normas legales establecidas 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, se remite en Anexo adjunto al presente Oficio los comentarios formulados al referido proyecto de ley en seis (06) folios.

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

Atentamente,

**Nelson Shack Yalta**
Contralor General de la República

V°B°
Firmado digitalmente por IGLESIAS LEON Luis Miguel FAU 20131378972 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 21.07.2020 10:44:18 -05:00

V°B°
Firmado digitalmente por CABRERA MARCHAN Martin Raul FAU 20131378972 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 15.07.2020 15:52:01 -05:00

(NSY/zcg)

V°B°
Firmado digitalmente por WURST DE LA VEGA Gonzalo Gabriel FAU 20131378972 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 14.07.2020 14:01:00 -05:00

Nro. Emisión: 01077 (D100 - 2020) Elab:(U10107 - C380)

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Contraloría General de la República, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026- 2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: **https://verificadoc.contraloria.gob.pe/verificadoc/inicio.do** e ingresando el siguiente código de verificación: **GXBSVWG**

**ANEXO AL OFICIO N° 514 -2020-CG/DC**

## I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Oficio N° 061-2020/-2021/CISPCD-CR-(P.O) (Expediente N° 0820200016351), la presidenta de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5267/2020-CR, Ley que establece disposiciones para agilizar la entrega de las donaciones efectuadas en estado de emergencia y por efectos de situación de emergencia y por desastres naturales".

1.2. Mediante la Hoja Informativa N° 000164-2019-CG/NORM de 02 de julio de 2020, la Subgerencia de Normatividad en Control Gubernamental emite la opinión del referido proyecto de ley.

## II. COMENTARIOS

### a) Con relación a la competencia de la Contraloría General de la República.

2.1. El artículo 82 de la Constitución Política del Perú consagra que la Contraloría General de la República (CGR), en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Control (SNC), 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.

2.2. 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 define el control gubernamental *–conforme lo desarrollaremos más adelante–*, concordante con su artículo 16, que en relación a la misión de la CGR establece *"(…) 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. (…)".*

2.3. Al respecto, es de precisar que en virtud del literal h) del artículo 32 de la Ley N° 27785, esta Entidad Fiscalizadora Superior se encuentra facultada para opinar sobre proyectos de normas legales que conciernan al control y a las atribuciones de los órganos de auditoría interna, **materias que atañen directamente a nuestro ámbito de competencia.**

2.4. En ese sentido, corresponde a esta Entidad Fiscalizadora Superior emitir opinión en relación a la iniciativa legislativa bajo comentario, solo en lo que concierne al encargo legal contenido en el artículo 5 del proyecto de ley, que comprende la participación de la Contraloría a través de acciones de control respecto de las actividades que promueve el mencionado proyecto.

### b) Con relación a la propuesta legislativa.

2.5. El texto del proyecto de ley propuesto por la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, es el siguiente:

*"(…)*

***LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA AGILIZAR LA ENTREGA DE LAS DONACIONES EFECTUADAS EN ESTADO DE EMERGENCIA Y POR DESASTRES NATURALES***

***Artículo 1. Objeto***


Jr. Camilo Carrillo 114 - Jesús María Lima 11, Lima - Perú
Central: +511 330-3000
www.contraloria.gob.pe

*El objeto de la presente Ley es agilizar el trámite y la distribución de los bienes, productos y subvención económica entregados por el Estado, instituciones privadas y otros, y pueda canalizarse de manera directa a efectos que llegue prontamente a los pobladores afectados en un Estado de Emergencia declarado por epidemia, pandemia o desastres naturales.*

***Artículo 2. Distribución de los bienes, productos y subvención económica del Estado o Privados en estado de emergencia***

*La distribución de los bienes, productos y subvención económica entregados por el Estado, instituciones privadas u otros, destinados para la ayuda de las personas afectadas en situación de emergencia por epidemia, pandemia o desastres naturales, además de las entidades estatales se canaliza a través de las organizaciones sociales, vecinales, comunitarias y religiosas de la jurisdicción afectada, inscritas en el registro que se refiere el artículo 3 de la presente Ley.*

***Artículo 3. Del registro de las organizaciones***

*Las organizaciones sociales, vecinales, comunitarias y religiosas, que participen como receptoras y distribuidoras de los bienes, productos y subvención económica entregados por el Estado, instituciones privadas u otros, destinados para la ayuda de las personas afectadas en situación de emergencia por epidemia, pandemia o desastres naturales, se inscriben en el registro administrado por el Ministerio de desarrollo e Inclusión Social, por el tiempo que dure el periodo de emergencia.*

***Artículo 4. Requisitos de incorporación al registro de organizaciones.***
*Pare (sic) ser considerados como receptores y distribuidores de los bienes, productos y subvención económica entregados por el Estado, instituciones privadas u otros, destinados para la ayuda de las personas afectadas en situación de emergencia por epidemia o desastres naturales las organizaciones sociales, vecinales, comunitarias y religiosas, deberán cumplir con los siguientes requisitos:*

a. *Ser una entidad reconocida por la comunidad o la población afectada, dentro de una jurisdicción.*
b. *Contar como mínimo con una estructura o jerarquía.*
c. *Estar inscrita o reconocida por alguna autoridad local o nacional.*
d. *Contar con una organización estructurada donde estén señaladas sus responsabilidades y funciones.*
e. *Designar mediante acuerdo de Asamblea a él o los responsables del proceso de recepción y/o distribución de los bienes donados.*

***Artículo 5. Participación de la Contraloría General de la República.***

*Para los efectos de la recepción y distribución de los bienes, productos y subvención económica, la Contraloría General de la República, realiza las acciones de control respectivas de conformidad con la Ley del Sistema Nacional de Control y normas complementarias.*

***DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL***

***ÚNICA.*** *Con la entrada en vigencia de la presente Ley, queda habilitado el registro organizaciones sociales, vecinales, comunitarias y religiosas de distribución de los bienes, productos y subvención económica entregados por el Estado, instituciones privadas u otros, destinados para la ayuda de las personas afectadas en situación de emergencia por epidemia, pandemia o desastres naturales el mismo que será administrado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, sin que demande recursos al tesoro público ni afecte el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos, respetando las disposiciones legales presupuestales."* (Subrayado agregado)

**c) Con relación al análisis de la propuesta legislativa.**

2.6. La exposición de motivos del proyecto de ley, destaca que en el marco de la emergencia nacional por el COVID-19[1], se han emitido disposiciones legales, entre estas, las que atañen directamente a la adquisición y distribución de productos de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar, autorizando a los Gobiernos Locales de manera excepcional la adquisición de estos bienes para beneficio de la población en situación de vulnerabilidad; así, conforme las cifras que se exponen, advierte la ineficacia de algunos gobiernos

[1] Acrónimo del inglés "coronavirus disease 2019"; Enfermedad por coronavirus.


Jr. Camilo Carrillo 114 - Jesús María Lima 11, Lima - Perú
Central: +511 330-3000
www.contraloria.gob.pe

regionales y locales, al no haber canalizado directamente la ayuda dada por el Estado, así como por instituciones privadas.

Por tal razón, precisa la necesidad de aprobar el proyecto de ley para efectivizar de manera inmediata la ayuda ante esta coyuntura, y su aplicación en futuras situaciones de emergencia.

2.7. En tal contexto, el proyecto de Ley busca agilizar el trámite y la distribución de los bienes, productos y subvención económica entregados por el Estado, instituciones privadas u otros, de manera que llegue prontamente a los pobladores afectados en un Estado de Emergencia declarado por epidemia, pandemia o desastres naturales; para tal efecto, propone regular la forma de distribución, el registro de las organizaciones que participan como receptoras y distribuidora de los bienes, productos y subvención económica entregados, y los requisitos necesarios para la incorporación al referido registro.

2.8. Tal y como se puede advertir, la materia en mérito del cual el legislador plantea el proyecto de ley, se vincula en estricto con la canalización eficiente y oportuna de los bienes entregados por el Estado y particulares a favor de la población afectada por circunstancias especiales (epidemia, pandemia o desastres naturales); lo cual, no incide propiamente en materias de control gubernamental.

Sin embargo, con relación al artículo 5 del referido proyecto de ley, se encarga a esta Entidad Fiscalizadora Superior su participación a través de acciones de control respecto de las actividades que involucraría la recepción y distribución de los bienes, productos y subvención económica a favor de las personas afectadas por circunstancias especiales en cuya virtud se haya declarado un Estado de Emergencia.

En efecto y, teniendo en consideración la intención del legislador, es pertinente referirnos al control gubernamental que ejerce esta Entidad Fiscalizadora Superior y a la aplicación del mismo sobre las actividades que describe el legislador en el proyecto de ley bajo análisis.

**d) El control gubernamental ejercido por la Contraloría General de la República.**

2.9. Conforme lo señalamos, el artículo 82 de la Constitución Política del Estado, establece expresamente que la CGR, órgano superior del SNC, es una entidad descentralizada que goza de autonomía conforme su ley orgánica, **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.**

2.10. En ese contexto, la Ley N° 27785 que regula, entre otros, las atribuciones y ámbito del SNC y de la CGR como ente técnico rector del referido Sistema, tiene como objeto propender el apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental para prevenir y verificar la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado.

En concordancia con el artículo antes mencionado, su artículo 6 conceptúa el control gubernamental como *(...) la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, 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. (...).*

Así, al referirnos al control interno, comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente; así, al referimos al control interno posterior, es ejercido no solamente por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, sino también por los Órganos de Control Institucional (OCI) según sus planes y programas anuales (artículo 7 de la Ley N° 27785). Por otro lado, el


Jr. Camilo Carrillo 114 - Jesús María Lima 11, Lima - Perú
Central: +511 330-3000
www.contraloria.gob.pe

control externo comprende el conjunto de políticas, normas métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del SNC por encargo o designación de ésta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. (artículo 8 de la Ley N° 27785).

2.11. La normativa antes descrita nos permite inferir que, el control gubernamental se encuentra fundamentalmente relacionado a los recursos que integran el presupuesto público **y a los actos de las entidades sujetas a control por los órganos del SNC**; asimismo, además de encontrase clasificado: a) en función de quién lo ejerce, en control interno y externo, y b) en función del momento de su ejercicio, en control previo, simultáneo y posterior; éste constituye un proceso integral y permanente, que cuenta con un conjunto de acciones y técnicas orientadas a evaluar de forma cabal, completa, continua y perdurable **los procesos y operaciones materia de examen en las entidades sujetas a control**, de acuerdo a los principios de carácter integral y permanente que rige el ejercicio del control gubernamental, previstos en los **literales b) y d) del artículo 9 de la Ley N° 27785.**

Asimismo, en mérito a la autonomía funcional y carácter selectivo que rige el ejercicio del control gubernamental, regulados en ellos **literales c) y l)** del mencionado artículo, los órganos conformantes del SNC gozan de la potestad para organizarse y ejercer sus funciones con independencia técnica y libre de influencias, lo que implica disponer de la facultad de elaborar sus informes y programas de auditoría, elegir las entidades, sus órganos y las actividades críticas de los mismos, libertad para definir los puntos más esenciales de la auditoría y de aplicar las técnicas y métodos de auditoría que consideren pertinentes.

2.12. Queda claro entonces que, <u>los órganos conformantes del SNC tienen la potestad para efectuar, con arreglo a su competencia y atribuciones, el control sobre todas las actividades y acciones de las entidades sujetas a control, actuación que comprende el campo administrativo, presupuestal, operativo y financiero</u>, alcanzando a todos sus funcionarios y servidores, cualquiera fuere su jerarquía e independientemente del régimen que los regules, ello de conformidad con el **artículo 12 de la Ley N° 27785**, concordante con el Principio de Universalidad que rige el ejercicio de control gubernamental **(literal a) del artículo 9 de la referida Ley).**

2.13. De acuerdo a lo previsto en el artículo 3 de la Ley N° 27785, que fija el ámbito de aplicación de la mencionada ley, señala que lo dispuesto en ésta y en otras normas emitidas por la CGR, <u>son de aplicación a todas las entidades sujetas a control por el SNC</u>, independientemente del régimen legal o fuente de financiamiento bajo el cual operen; entidades que se encuentran señaladas en el citado artículo.

2.14. Siendo así el alcance de aplicación del control gubernamental, nótese:

- El artículo 2 del proyecto de ley refiere que *"la distribución de bienes, productos y subvención económica entregados por el Estado… para la ayuda de las personas afectadas en situación de emergencia por epidemia, pandemia o desastres naturales, además de las entidades estatales se canalizará a través de organizaciones sociales, vecinales, comunitarias y religiosas…".*

  Sobre el particular, es claro que, al devengarse un gasto público para dar cobertura a la distribución de tales bienes, productos y subvención económica para los fines descritos, resulta inminente la intervención del SNC a efectos de supervisar y fiscalizar el transparente uso y destino de los fondos públicos involucrados, aplicando los principios establecidos en el artículo 9 de la Ley N° 27785.

- En esa línea, siendo que por mandato constitucional se faculta la intervención del SNC, dicha atribución se ejerce en todos los niveles de gobierno a través de los órganos conformantes del SNC, entre los que se encuentran los OCI presentes en la estructura


Jr. Camilo Carrillo 114 - Jesús María Lima 11, Lima - Perú
Central: +511 330-3000
www.contraloria.gob.pe

orgánica de todas las entidades públicas, como los gobiernos regionales y locales[2], los que podrían llevar a cabo las labores de control que resulten necesarias para supervisar la distribución de los bienes, productos y subvención económica entregados por el Estado para la ayuda de las personas afectadas en situación de emergencia por epidemia, pandemia o desastres naturales; del mismo modo, el OCI del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se encontraría facultado para supervisar el cumplimiento normativo del registro de las organizaciones sociales, vecinales, comunitarias, entre otras, encargadas de la recepción y distribución de los bienes, productos y subvención económica entregados por el Estado para los fines señalados, tal como lo establece el artículo 3 del proyecto de Ley materia de comentario.

- Cabe destacar que, la intervención del SNC conforme los casos antes mencionados, no enerva el ejercicio del control interno y externo que puede realizar el Sistema conforme a sus atribuciones y a los principios que rige el ejercicio del control gubernamental.

- Ahora bien, es importante precisar que durante el Estado de Emergencia Nacional declarado por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, el Gobierno Nacional emitió medidas extraordinarias, entre éstas, el Decreto de Urgencia N° 033-2020[3] que en su artículo 2 dispuso la adquisición y distribución de productos de primera necesidad de la Canasta familiar en el marco de la emergencia nacional por el COVID-19.

  Tales actos, actividades, procesos u operaciones, como en el caso de los que destaca el presente proyecto de ley, son objeto de control y supervisión por el SNC, encontrándose habilitado legalmente para ejercer el control gubernamental; aspectos que en su oportunidad fueron remarcados con la Ley N° 31016[4], que además de establecer medidas para el despliegue de un tipo de servicio de control en particular (control simultáneo) y sus respectivas modalidades, no restringió las actuaciones que pudiera realizar posteriormente la Contraloría General de la República reguladas en la Ley N° 27785.

2.15. En atención a las premisas normativas previamente citadas, ajenos a determinar si las disposiciones planteadas por el legislador agilizarían la canalización y distribución eficiente y oportuna de los bienes entregados por el Estado y particulares a favor de la población afectada por circunstancias especiales (epidemia, pandemia o desastres naturales), y teniendo en consideración la oportunidad en que se emite la presente opinión, consideramos no necesario el encargo señalado en el artículo 5 del proyecto de ley, toda vez que las actividades y actos de las entidades públicas están sujetas *per se* al control gubernamental que ejercen los órganos conformantes del SNC; tal sujeción se encuentra reconocida constitucionalmente y contemplada en extenso en la Ley N° 27785 y demás disposiciones que emite la CGR para el adecuado ejercicio del control gubernamental.

## III. CONCLUSIONES

3.1. El objeto del proyecto de ley busca agilizar el trámite y la distribución de los bienes, productos y subvención económica entregados por el Estado, instituciones privadas u otros, de manera que llegue prontamente a los pobladores afectados en un Estado de Emergencia declarado por epidemia, pandemia o desastres naturales; para tal efecto, propone la forma de distribución, el registro de las organizaciones que participan como receptoras y distribuidoras de los bienes, productos y subvención económica entregados, y los requisitos necesarios para la incorporación al referido registro.

[2] El artículo 199° de nuestra Carta Magna, prescribe que *"los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente...".*

[3] "DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA REDUCIR EL IMPACTO EN LA ECONOMÍA PERUANA, DE LAS DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN ESTABLECIDAS EN LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL ANTE LOS RIESGOS DE PROPAGACIÓN DEL COVID-19"; con la finalidad de minimizar el impacto de las referidas medidas en hogares vulnerables con bajos ingresos, así como en personas naturales y jurídicas cuyas actividades cotidianas han tenido que suspenderse en el marco de la emergencia nacional declarada por el gobierno.

[4] Ley que establece medidas para despliegue del Control Simultáneo durante la emergencia sanitaria por el COVID-19, publicada el 6 de abril de 2020 en el Diario Oficial El Peruano.


Jr. Camilo Carrillo 114 - Jesús María Lima 11, Lima - Perú
Central: +511 330-3000
www.contraloria.gob.pe

3.2. 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.

3.3. La Contraloría General de la República, ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, ejerce sus atribuciones y funciones con exclusividad del control gubernamental, no estando facultada para ejercer prerrogativas distintas a las establecidas en la Constitución Política del Estado, en su propia Ley Orgánica, disposiciones reglamentarias y normas técnicas especializadas que emita en uso de sus atribuciones.

3.4. El control gubernamental se encuentra fundamentalmente relacionado a los recursos que integran el presupuesto público y a los actos de las entidades sujetas a control; consecuentemente, los órganos conformantes del SNC tienen la potestad para efectuar, con arreglo a sus competencias, atribuciones, y aplicando los principios que rigen el ejercicio del control gubernamental, el control sobre todas las actividades de las entidades sujetas a control, actuación que comprende todas las actividades y acciones en el campo administrativo, presupuestal, operativo y financiero, con especial énfasis en las áreas críticas sensibles a actos de corrupción administrativa.

3.5. Ajenos a determinar si las disposiciones planteadas por el legislador agilizarían la canalización y distribución eficiente y oportuna de los bienes entregados por el Estado y particulares a favor de la población afectada por circunstancias especiales (epidemia, pandemia o desastres naturales), y teniendo en consideración la oportunidad en que se emite la presente opinión, consideramos no necesario el encargo señalado en el artículo 5 del proyecto de ley, toda vez que las actividades y actos de las entidades públicas están sujetas *per se* al control gubernamental que ejercen los órganos conformantes del SNC; tal sujeción se encuentra reconocida constitucionalmente y contemplada en extenso en la Ley N° 27785 y demás disposiciones que emite la CGR para el adecuado ejercicio del control gubernamental.

**********


Jr. Camilo Carrillo 114 - Jesús María Lima 11, Lima - Perú
Central: +511 330-3000
www.contraloria.gob.pe