



Proyecto de Ley N° 33/2016-CG

LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



OFICIO N° 01399-2016-CG/DC

Jesús María, 11 de agosto de 2016

Señora Congresista
Luz Salgado Rubianes
Presidenta del Congreso de la República
Congreso de la República
Plaza Bolívar s/n - Palacio Legislativo
Lima /Lima /Lima



ASUNTO : Iniciativas Legislativas de la Contraloría General de la República para el fortalecimiento del control preventivo y la lucha contra la corrupción.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en virtud de la facultad de iniciativa legislativa conferida a la Contraloría General de la República mediante el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordante con lo 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, así como, acorde a lo dispuesto en el artículo 74° del Reglamento del Congreso de la República.

Al respecto, en el marco de las atribuciones conferidas en el artículo 82° de la Constitución Política del Perú y en el ejercicio de las facultades previstas en nuestra Ley Orgánica, este Organismo Superior de Control ha evidenciado la necesidad de contar con instrumentos legales que permitan fortalecer el control preventivo y mejorar las herramientas que se poseen para luchar contra la corrupción, por lo que, proponemos la aprobación de medidas que desde el Sistema Nacional de Control aseguren la independencia de los órganos encargados de la defensa de los intereses del Estado en los procesos penales por actos de corrupción, que incrementen la eficacia del mecanismo precautorio constituido por las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas, que fortalezcan la prevención de irregularidades en la contratación pública, y que refuercen las facultades del control gubernamental para acceder o resguardar la información.

Asimismo, las iniciativas propuestas también se ocupan de la intervención directa del control en las entidades en que hayan riesgos de mal uso de los recursos públicos, de fortalecer el control previo para asegurar que los procesos de inversión privada se den en un marco de seguridad jurídica, de optimizar la eficacia de los procesos judiciales que se inician como resultado del ejercicio del control, de reforzar la competencia de los órganos jurisdiccionales que conocen materias relacionadas a la gran corrupción, de regular las áreas grises concernientes a la ejecución de obras públicas por administración directa, y, de contar con una herramienta que asegure que no se interfiera con el proceso de control mediante la presentación de denuncias maliciosas contra el personal de los órganos del Sistema Nacional de Control.

En virtud a ello y acorde con lo previsto por el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, adjuntamos las fórmulas legales de los Proyectos de Ley que aparecen detallados en anexo al presente documento con sus respectivas exposiciones de motivos, para su consideración y trámite correspondiente.

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

Atentamente,

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

12 AGO 2016



/cdc

ROBERTO BOTTA MONTEBLANCO
Jefe de Trámite Documentario
FEDATARIO

Edgar Alarcón Tejada
Contralor General de la República

4246

PRESIDENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA			
Asesoría <input type="checkbox"/>	Secretaría <input type="checkbox"/>		
Trámite: Regular <input type="checkbox"/> Urgente <input checked="" type="checkbox"/>			
Pase a:			
Oficialía Mayor <input type="checkbox"/>	Despacho Parlamentario <input type="checkbox"/>		
Comisiones <input type="checkbox"/>	Protocolo <input type="checkbox"/>		
DGA <input type="checkbox"/>	Otro <input type="checkbox"/>		
Acciones:			
Conocimiento y Fines <input type="checkbox"/>	Aprobado <input type="checkbox"/>	Coordinación <input checked="" type="checkbox"/>	
Elaborar oficio <input type="checkbox"/>	Archivo <input type="checkbox"/>	Opinión <input type="checkbox"/>	
Proyectar respuesta <input type="checkbox"/>	Informe <input type="checkbox"/>	Otro <input type="checkbox"/>	
Observaciones:			
TRAMITE DOCUMENTARIO			

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

12 AGO 2016

ROBERTO BOTTA MONTEBLANCO
Jefe de Trámite Documentario
FEDATARIO

2

ANEXO AL OFICIO N° 01399-2016-CG/DC

**Iniciativas legislativas de la Contraloría General de la República
para el fortalecimiento del control preventivo y la lucha contra la corrupción**

1. Proyecto de Ley que transfiere la Procuraduría Pública especializada en delitos de corrupción a la Contraloría General de la República.
2. Proyecto de Ley que extiende la obligación de presentar Declaración Jurada de Ingresos, Bienes y Rentas para incrementar los alcances de la fiscalización que realiza la Contraloría General de la República.
3. Proyecto de Ley que plantea modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado para fortalecer la lucha contra la corrupción.
4. Proyecto de Ley que faculta al control gubernamental para la inmovilización y custodia temporal de los documentos de las entidades públicas.
5. Proyecto de Ley que faculta a la Contraloría General de la República para disponer la intervención de las entidades por el control gubernamental mediante el ejercicio del control previo y simultáneo.
6. Proyecto de Ley de fortalecimiento del control previo de la Contraloría General de la República en los procesos de promoción a la inversión privada.
7. Proyecto de Ley que propone modificar la competencia de los Juzgados Penales Nacionales y la Sala Penal Nacional respecto de procesos por delitos contra la administración pública.
8. Proyecto de Ley que regula la emisión de opinión técnico-jurídica por la Contraloría General de la República en los casos de denuncias contra el personal de los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control.
9. Proyecto de Ley que establece la no exigibilidad de la conciliación extrajudicial a la Contraloría General de la República en el marco del ejercicio de las acciones legales indemnizatorias.
10. Proyecto de Ley que regula la ejecución de obras públicas por administración directa.
11. Proyecto de Ley que modifica los artículos 384° y 387° del Código Penal, promulgado por Decreto Legislativo N° 635, que reprimen con pena privativa de libertad los delitos de colusión y peculado.
12. Proyecto de Ley que dispone el acceso de la Contraloría General de la República a las bases de datos de las entidades públicas.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

12 AGO 2016


ROBERTO BOTÍA MONTEBLANCO
Jefe de Trámite Documentario
FEDATARIO

I. FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE DISPONE EL ACCESO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA A LAS BASES DE DATOS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley dispone el acceso de la Contraloría General de la República a las bases de datos que administran las entidades públicas, para fines del ejercicio del control gubernamental.

Artículo 2.- Modificación de la Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

Modifícanse el literal m) del artículo 9° y el literal a) del artículo 22° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, los mismos que quedarán redactados de la siguiente manera:

“Artículo 9.- Principios del control gubernamental: Son principios que rigen el ejercicio del control gubernamental:

(...)

*m) El acceso a la información, referido a la potestad de los órganos de control de requerir, conocer y examinar toda la información y documentación sobre las operaciones de la entidad, aunque sea secreta, necesaria para su función. **Esto comprende el acceso directo, masivo, permanente, en línea, irrestricto y gratuito a las bases de datos que administran las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control.***

() Lo resaltado representa la modificación propuesta.*

“Artículo 22.- Atribuciones: Son atribuciones de la Contraloría General, las siguientes:

*a) Tener acceso en cualquier momento y sin limitación a los registros, documentos e información de las entidades, aun cuando sean secretos; así como requerir información a particulares que mantengan o hayan mantenido relaciones con las entidades; siempre y cuando no violen la libertad individual. **Ésta atribución incluye el acceso directo, masivo, permanente, en línea, irrestricto y gratuito a las bases de datos que administran las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control.***

(...).”

() Lo resaltado representa la modificación propuesta.*

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Vigencia de la Ley

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

SEGUNDA.- Disposiciones para la implementación

La Contraloría General de la República emite las disposiciones para determinar las formas, procedimientos y alcances que tiene el acceso a las bases de datos de las entidades públicas dispuesto por la presente Ley.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Contraloría General de la República es el órgano superior del Sistema Nacional de Control que, de acuerdo con el artículo 82° de la Constitución Política del Perú, está encargado 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.



En concordancia con la citada disposición constitucional, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785, en su artículo 6° define 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”.

El ejercicio de control gubernamental tiene como una premisa básica el acceso irrestricto a la información que poseen las entidades, pues solo a partir de su obtención y evaluación, los órganos del Sistema Nacional de Control están en la capacidad para vigilar de manera permanente, los procesos y operaciones que desarrollan las entidades en el ámbito nacional, regional o local, lo que, a su vez, en el marco del principio de carácter selectivo del control ¹, permite que se pueda planificar con eficacia y objetividad los servicios de control que se ejecutaran para alertar sobre la presencia de riesgos (control simultáneo) o para establecer las desviaciones o deficiencias en la gestión (control posterior).

Asimismo, en el marco del principio de objetividad, el acceso a la información que poseen las entidades le proporciona a la auditoría la evidencia que requiere para la verificación y evaluación, objetiva y sistemática, de los actos y resultados producidos por la entidad en la gestión y ejecución de los recursos, bienes y operaciones institucionales, acorde a lo previsto en el artículo 10° de la Ley N° 27785 y conforme se establece en las Normas Generales de Control Gubernamental, aprobadas mediante Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG.

En ese marco, los artículos 9° párrafo m) y 22° párrafo a) de la Ley N° 27785, que están relacionados a los principios del control gubernamental y a las atribuciones de su ente rector, señalan lo siguiente:

“Artículo 9°.- Principios del control gubernamental: *Son principios que rigen el ejercicio del control gubernamental:*

(...)

m) *El acceso a la información, referido a la potestad de los órganos de control de requerir, conocer y examinar toda la información y documentación sobre las operaciones de la entidad, aunque sea secreta, necesaria para su función (...)*”

“Artículo 22°.- Atribuciones: *Son atribuciones de la Contraloría General, las siguientes:*

a) *Tener acceso en cualquier momento y sin limitación a los registros, documentos e información de las entidades, aun cuando sean secretos; así como requerir información a particulares que mantengan o hayan mantenido relaciones con las entidades; siempre y cuando no violen la libertad individual.(...)”*

Sin embargo, en la práctica, tenemos que el actual sistema normativo del control gubernamental, se encuentra limitado en la capacidad de acceder a la información que se requiere para el ejercicio del control, debido a la carencia de mecanismos que le permitan acceder directa y continuamente a la información que poseen las entidades, dado que, hasta el momento, el suministro de la información se produce en mérito a requerimientos puntuales que hacen los órganos del Sistema Nacional de Control, normalmente durante la ejecución de los servicios de control, lo que, además que se presta el ocultamiento o distorsión de la

¹ Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

Artículo 9.- Principios del control gubernamental

Son principios que rigen el ejercicio del control gubernamental:

[...]

l) El carácter selectivo del control, entendido como el que ejerce el Sistema en las entidades, sus órganos y actividades críticas de los mismos, que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa.



información, no resulta eficiente en términos de costos, ni para la auditoría ni para la entidad, especialmente en los casos que dicha información se encuentra estructurada en bases de datos, siendo que, además, su entrega parcial y acotada, restringe la capacidad de la auditoría para emplear técnicas forenses de análisis masivo de información (big data) que pueden revelar y evidenciar problemas que normalmente pasan inadvertidos y que conforman la corrupción más sofisticada, por ejemplo, para establecer secuencias, recurrencias o similitudes en contrataciones espaciadas en el tiempo y efectuadas con los mismos proveedores que pueden servir para demostrar la concertación o el direccionamiento).

Adicionalmente, es necesario considerar que la gestión pública en nuestro país ha venido teniendo cambios medulares, debido a los mayores recursos disponibles y a la expansión de la actividad estatal, lo que ha generado la creación o fortalecimiento de sistemas nacionales, la incorporación de innovaciones en materia de ejecución de gasto público, la creación de organismos reguladores o medidas en general que buscan incrementar la eficiencia y la transparencia en el uso de los fondos públicos, que han ido incrementando y en cierta medida unificando las fuentes de información que se encuentran disponibles para la medición de la gestión pública, a las cuales también el control gubernamental necesita acceder de manera directa y constante, para el cumplimiento de la función de control, especialmente para la función de vigilancia permanente y cuando las propias entidades incumplan con proveer la información, pese a los requerimientos formulados y pueda presumirse razonablemente sobre su existencia, o cuando las características de la propia labor de control requiere el acceso a las fuentes de información de referencia, como es el caso de la fiscalización de las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas, en que la verificación de la información personal y patrimonial presentada por el funcionario o servidor público, precisa de múltiples parámetros de contraste, que pueden obtenerse de los registros públicos de propiedad, de identidad y estado civil, o, el acceso a los sistemas de planillas que administra el Estado.

Es importante señalar que los mayores recursos disponibles y a la expansión de la actividad estatal, también han generado mayores riesgos de corrupción en los procesos administrativos, los cuales— tal como recientemente hemos podido advertir en la Región Ancash — no se limitan a las infracciones administrativas de carácter aislado, sino que trascienden hacia el derecho penal e involucran la participación de verdaderas organizaciones criminales, que capturan las entidades y hacen uso de “técnicas” que limitan la capacidad de intervención de los organismos de control o se aprovechan de los vacíos, deficiencias o debilidades de nuestro marco legal, con la finalidad de conseguir la impunidad. Esta problemática ha sido abordada a nivel doctrinario, señalando que: “(...) se ha calculado que éstas organizaciones llegan a invertir un 30% del rendimiento de su actividad ilícita en conseguir la impunidad mediante sobornos. Con el mismo fin aquellas pueden hacer valer la información que tienen sobre corrupción de los funcionarios o los lazos de complicidad que por cualquier vía pueden haber establecido con ellos para conseguir resoluciones en su favor sin llegar a desembolsar cantidad alguna. En estos supuestos entra de lleno el fenómeno del tráfico de influencias (...)”².

Por tanto, es necesario fortalecer las potestades de los organismos de control, considerando que sus debilidades, limitaciones o deficiencias, conforman un ambiente permisivo y facilitan la corrupción administrativa y su impunidad, marco en el cual, correspondería que la Contraloría General de la República cuente con las facultades que le permitan tener mayores herramientas para el desarrollo de los servicios de control, confiriéndole el acceso directo, masivo, permanente, en línea, irrestricto y gratuito a las bases de datos que administran las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control (por ejemplo, al SIAF y SNIP o al Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público que administra el Ministerio de Economía y Finanzas, los Registros Públicos en el ámbito la SUNARP y el

² Sobre el particular, léase a Jesús María Silva Sánchez en “La expansión del Derecho Penal en las sociedades post industriales” Editorial Granada. Año 2000. España.



RENIEC, el SEACE que administra el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, los registros del Poder Judicial y el Ministerio Público), como medida que:

- Permitirá concretar uno de los principios del ejercicio del control gubernamental y una de las atribuciones que posee la Contraloría General de la República, referido al acceso irrestricto e inmediato a la información que poseen las entidades públicas.
- Fortalecerá el planeamiento y la ejecución del control, sobretodo en términos de su oportunidad, prioridad y capacidad de obtener evidencia, por medio de modernas técnicas de auditoría.
- Facilitará el manejo y análisis masivo de la información proveniente de múltiples fuentes, para la detección preventiva y concurrente de los grandes casos de fraude y de las operaciones vinculadas a la gran corrupción.
- Permitirá una mejor fiscalización de las declaraciones juradas a través del cruce de información de las bases de datos.

En este punto es importante resaltar que la referida facultad se consolidaría sobre información que se encuentra en posesión de las entidades públicas, por lo que, en estricto, se trataría de información, documentación o registros que pertenecen o forman parte del dominio e interés público, aspecto por el cual, la medida que se propone se respalda en la natural capacidad que tiene el Estado, para regular el flujo y posesión de la información de la cual es propietario o que se encuentra bajo su dominio, actuando en tutela del interés general, en este caso, específicamente para el control de los actos funcionales y en su caso para la detección y acreditación de las irregularidades en el comportamiento funcional, siendo que, adicionalmente, en la medida que muchas de las referidas bases de datos comprende el tratamiento de datos personales, su transferencia para fines del ejercicio del control requiere de habilitación expresa en norma con rango de ley, conforme a los principios de legalidad y finalidad, en concordancia con el principio de consentimiento y las excepciones establecidas al mismo, en la Ley N° 29733 – Ley de Protección de Datos Personales.

Finalmente, en mérito a las facultades normativas que se reconocen a la Contraloría General de la República en el artículo 14° de la Ley N° 27785, para la regulación del control gubernamental mediante la emisión de “(...) *lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes* (...)”, resultaría pertinente que se confiera expresamente al Organismo Superior de Control la facultad para emitir las disposiciones para la implementación del acceso directo, masivo, permanente, en línea, irrestricto y gratuito a las bases de datos que administran las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, en la medida que se trata de una potestad que se estaría incorporando a las atribuciones que posee el control gubernamental.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El régimen legal que actualmente regula el acceso de los órganos de control a la información en posesión de las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, no contempla el acceso directo, masivo, permanente, en línea, irrestricto y gratuito a las bases de datos que aquellas administran, lo que limita la capacidad del control gubernamental para la vigilancia de las operaciones y procesos de las entidades, y para la planificación y ejecución de los servicios de control, y por el contrario permite que las entidades puedan ocultar o distorsionar la información que entregan, restringiendo la capacidad de la auditoría para emplear técnicas forenses de análisis masivo de información (big data).



En ese marco, la presente iniciativa legislativa propone que se conceda a la Contraloría General de la República el acceso directo, masivo, permanente, en línea, irrestricto y gratuito a las bases de datos que administran las entidades públicas, como medida que no representa un gasto para el Tesoro Público, pues su implementación se insertará en las funciones que actualmente cumplen las autoridades y procedimientos existentes, no apreciándose costos significativos en su aprobación, dado que se proponer regular el acceso y la transferencia de información que actualmente se encuentra en posesión de las entidades públicas, fundamentada en el ejercicio del control gubernamental como interés de basamento constitucional que habilita para el tratamiento de los datos personales que puedan estar contenidos en las referidas bases de datos.

Por el contrario, la aprobación de la propuesta generará consecuencias positivas en la eficacia del control gubernamental al incrementar la información disponible para el monitoreo permanente del correcto ejercicio de la función pública, para la planificación eficiente de los servicios de control y para el empleo de técnicas de análisis masivo de información para luchar contra la corrupción. Asimismo, su implementación, contribuirá a la interoperabilidad entre los sistemas del Estado, coadyuvando de esa manera con el ejercicio del control interno que les corresponde a los diferentes estamentos del Estado y especialmente los órganos que poseen rectoría.

IV. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa propone la incorporación de facultades adicionales en el ámbito de la Contraloría General de la República, las mismas que resultan compatibles y necesarias para el fortalecimiento de los servicios de control, formando parte de esa manera de las normas que – a la par de la modernización de la administración pública – innovan y desarrollan los instrumentos para una efectiva lucha contra la corrupción, y, enmarcándose por ende, en lo establecido en el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 119-2012-PCM, así como en los instrumentos internacionales de observancia obligatoria que ha suscrito el Perú, entre ellos, la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)³, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU)⁴ y la Declaración Anticorrupción - 2012 (APEC)⁵.

³ Suscrita el 29 de marzo de 1996, aprobada por el Congreso mediante Resolución Legislativa N° 26757 del 5 de marzo de 1997 y promulgada el 12 de marzo de 1997. A los fines expuestos en esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: 1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

⁴ Suscrita el 10 de diciembre del 2003, aprobada por el Congreso mediante Resolución Legislativa N° 28357 del 30 de septiembre de 2004 y promulgada el 5 de octubre del 2004. En esta convención, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otras cosas: un sistema de auditoría eficiente.

⁵ Adoptada por los líderes de las economías miembros de APEC en la reunión sostenida el 8 y 9 de septiembre del 2012, en Vladivostok –Rusia. En esta convención, los estados firmantes, se comprometieron a aumentar la transparencia del sector público y la integridad de sus economías, así como a reducir las cargas administrativas cuando corresponda y de conformidad con los ordenamientos jurídicos internos. Adicionalmente se comprometieron a hacer cumplir con rigor sus leyes contra el soborno y a alentar el fortalecimiento de procedimientos y controles para realizar una diligencia debida más profunda en las cuentas de los funcionarios públicos de conformidad con la legislación nacional y las directrices administrativas.

