

Proyecto de Ley N° 4594/2010-CG.P-3081



OFICIO N° 01633-2010-CG/DC

Jesús María, 30 de diciembre de 2010

Señor Congresista
César Zumaeta Flores
Presidente del Congreso de la República
Congreso de la República
Plaza Bolívar s/n - Palacio Legislativo
Lima /Lima /Lima

ASUNTO : Proyecto de Ley para la modificación del artículo 10° de la Ley N° 28716 - Ley de Control Interno de las entidades del Estado, modificado por el Decreto de Urgencia N° 067-2009

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en uso de la facultad de iniciativa legislativa conferida a este Organismo Superior de Control por 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, y en el artículo 74° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, a efecto de proponer un Proyecto de Ley para la modificación del artículo 10° de la Ley N° 28716 - Ley de Control Interno de las entidades del Estado, que fuera modificado por el Decreto de Urgencia N° 067-2009.

Al respecto, cabe señalar que la propuesta que nos permitimos alcanzar, se sustenta en la necesidad de corregir los efectos del Decreto de Urgencia N° 067-2009, en resguardo y tutela de la autonomía que la Constitución Política del Perú y la Ley N° 27785, asignan a este Organismo Superior de Control, en su condición de ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, para el ejercicio del control gubernamental, el cual comprende la regulación del control interno en las entidades del Estado.

Asimismo, el control interno constituye una obligación natural e inherente a las autoridades de las entidades que no puede ser limitada por el Decreto de Urgencia N° 067-2009, al condicionar su funcionamiento a la elaboración o implementación de los documentos de gestión o sistemas informáticos para la administración financiera (SIAF), creando con ello confusión o paralización del sistema de control interno como presupuesto para la identificación de los problemas y consiguiente instauración de las decisiones de gestión.

Es pertinente indicar que la referida propuesta permitirá asegurar la implantación y funcionamiento del Sistema de Control Interno, como mecanismo de las entidades para la gestión correcta y eficiente de los recursos, bienes y operaciones a su cargo, constituyéndose, al mismo tiempo, en un referente para el ejercicio del control que corresponde efectuar a los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control, lo que hace que su diseño y efectiva implantación, sea un elemento fundamental en el proceso de modernización del Estado, así como en la lucha contra la corrupción.

PRESIDENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA			
Primera Vicepresidencia	<input type="checkbox"/>	Protocolo	<input type="checkbox"/>
Segunda Vicepresidencia	<input type="checkbox"/>	Asuntos Interparlamentarios	<input type="checkbox"/>
Tercera Vicepresidencia	<input type="checkbox"/>	Trámite Documentario	<input checked="" type="checkbox"/>
Oficial Mayor	<input type="checkbox"/>	Comisiones	<input type="checkbox"/>
DGP	<input type="checkbox"/>	Despacho Parlamentario	<input type="checkbox"/>
DGA	<input type="checkbox"/>	Defensa de las Leyes	<input type="checkbox"/>
Otro	<input type="checkbox"/>		

Para su trámite

Por otro lado, consideramos necesario manifestar que el Decreto de Urgencia N° 067-2009, por incidir o interferir en las normas que regulan el ejercicio del control gubernamental, no resulta acorde a los requisitos de orden sustancial e institucional, ni a los criterios de excepcionalidad y temporalidad que establece el numeral 19 del artículo 118° de la Constitución Política del Perú.

En tal sentido, adjunto al presente le hacemos llegar la mencionada propuesta legislativa, acompañando la correspondiente Exposición de Motivos, en la cual se detallan los fundamentos que la sustentan, el efecto de la vigencia de la misma sobre la legislación nacional y el análisis del costo beneficio de la medida propuesta.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y aprecio personal.

Atentamente,



Fuad Khoury Zarzar
Contralor General de la República

/cdc

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 05 de Enero del 2011.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4594 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

Discusión y Control de la Constitución y Reglamentos.

.....
JOSÉ ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 10° DE LA LEY N° 28716 – LEY DE CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente Proyecto de Ley tiene por finalidad la modificación del artículo 10° de la Ley N° 28716 - Ley de Control Interno de las entidades del Estado, que fuera modificado por el Decreto de Urgencia N° 067-2009, en resguardo y tutela de la autonomía que la Constitución Política del Perú y la Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, asignan a la Contraloría General de la República para el ejercicio del control gubernamental, permitiendo asegurar la implantación y funcionamiento del control interno en las entidades, como mecanismo destinado a la gestión correcta y eficiente de sus recursos, bienes y operaciones; conforme a los siguientes argumentos:

Antecedentes

1. El Decreto de Urgencia N° 067-2009, publicado el 23 de junio de 2009, establece lo siguiente:

Artículo 1.- Modificación del artículo 10 de la Ley N° 28716

Incorpórese como cuarto párrafo del artículo 10 de la Ley N° 28716 – Ley de Control Interno de las entidades del Estado, lo siguiente:

“(…)

El marco normativo y la normativa técnica de control que dicte la Contraloría General de la República a que se refiere el párrafo anterior serán de aplicación progresiva teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones de las entidades así como la disponibilidad de recursos presupuestales, debiendo entrar en vigencia cuando se culmine la aprobación de todas las Leyes de Organización y Funciones de los diversos Sectores de Gobierno Nacional y de sus respectivos documentos de gestión, así como cuando el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público – SIAF SP versión II, el cual incluirá el módulo de evaluación de Control Interno, esté implementado en los tres niveles de gobierno.”

Artículo 2°.- Adecuación normativa

Las normas técnicas de control a que se refiere el primer párrafo de la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley N° 28716, serán dictadas por la Contraloría General de la República, en concordancia con el nuevo texto del artículo 10° de la Ley N° 28716, aprobada por el presente Decreto de Urgencia.

Artículo 3°.- Normas complementarias

Facúltese a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Economía y Finanzas a dictar las normas complementarias que resulten necesarias en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. En la parte considerativa del Decreto de Urgencia N° 067-2009 se señalan como argumentos que sustentan su emisión, los siguientes:

- La Resolución de Contraloría N° 458-2008-CG ha dispuesto “...acciones de implementación simultánea en las entidades públicas, las cuales conllevan criterios de discrecionalidad inherentes a cada entidad, por lo que considerando que tal norma es de aplicación a los 3,980 Entes Sujetos a Control, ello implica tener igual número de entes efectuando las mismas acciones sin ninguna garantía de afinidad en los criterios, lo que no se condice con los objetivos de homogeneidad y uniformidad señalados...” (cuarto considerando).
- Las entidades de la administración pública “...en muchos casos por la naturaleza de las funciones que realizan no cuentan con el personal idóneo para que desarrollen las funciones como miembro de un Comité de Control, lo que ha ocasionado que, un gran número de entidades, inicien la contratación de asesoría de Sociedad de Auditoría o



consultorías de primer nivel; sin embargo, muchas de las entidades públicas carecen de la disponibilidad presupuestaria y financiera suficiente para atender el gasto que generaría la aplicación inmediata de la Ley N° 28716..." (quinto considerando).

- No se han emitido "...las nuevas Leyes Orgánicas de Funciones de la mayoría de los Sectores ni sus respectivos documentos de gestión que establezcan, de manera clara, las funciones de dichas entidades públicas, ni se ha culminado la implementación en los tres niveles de gobierno del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público – SIAF SP versión II..." (sexto considerando).
- La coyuntura de crisis financiera internacional hace "...imprescindible adoptar medidas extraordinarias y urgente en materia económica y financiera [...] a efectos que la aplicación de la Ley N° 28716 y de la normativa técnica de control dictada por la Contraloría General de la República, se apliquen a las entidades en función de sus disponibilidad de recursos presupuestales, los cuales por ser escasos deben dedicarse, en primer término, a la ejecución de proyectos de inversión en obras públicas de infraestructura y de servicios para el desarrollo económico del país..." (séptimo considerando).

La naturaleza intrínseca que tiene el control interno en el ejercicio de las entidades

3. El artículo 6° de la Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (en adelante, la 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...", precisando que el mismo "...es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente...".
4. El carácter integral y permanente son principios que rigen el ejercicio del control gubernamental, estando la integralidad relacionada a que "...el ejercicio del control consta de un conjunto de acciones y técnicas orientadas a evaluar, de manera cabal y completa, los procesos y operaciones materia de examen en la entidad y sus beneficios económicos y/o sociales obtenidos..." (inciso b) del artículo 9° de la Ley Orgánica), mientras que la permanencia, "...define la naturaleza continua y perdurable del control como instrumentos de vigilancia de los procesos y operaciones de la entidad..." (inciso d) del artículo 9° de la Ley Orgánica), disposiciones ambas que, por haberseles reconocido la condición de principios: i) son fundamento del ordenamiento jurídico; ii) son normas orientadoras de la función interpretativa; y, iii) constituyen elementos de integración de las lagunas de la ley, a lo cual, se suma la función de limitar las potestades discrecionales y reglamentarias ¹.
5. El artículo 7° de la Ley Orgánica desarrolla el control interno, señalando que el mismo 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 efectúa correcta y eficientemente...", asignado su ejercicio previo y simultáneo "...a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes...", señalando que "...es responsabilidad del Titular de la entidad fomentar y supervisar el funcionamiento y confiabilidad del control interno para la evaluación de la gestión y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas, propendiendo a que éste contribuya con el logro de la misión y objetivos de la entidad a su cargo...", disposiciones que - en el marco de los principios de integralidad y permanencia - determinan que el control interno sea parte integrante del funcionamiento de las entidades, en tanto responsabilidad intrínseca al desempeño de



¹ LÓPEZ MENUENDO, Francisco. Los principios generales del Procedimiento Administrativo. En: Revista de Administración Pública N° 129. Madrid: Centro de Estudio Constitucionales, Setiembre – Diciembre, 1992. p. 22

función pública, que además comprende a todos los procesos y actividades que se desarrollan en las mismas.

6. La Ley N° 28716 – Ley de Control Interno de las Entidades (en adelante, la Ley de Control Interno), ha complementado el desarrollo legal del control interno, estableciendo las normas para regular la elaboración, aprobación, implantación, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del control interno en las entidades, señalando, entre otros: los componentes que integran el sistema de control interno, sus objetivos y las obligaciones y responsabilidades que corresponden a los titulares y funcionarios de las entidades, indicando que el funcionamiento del control interno “...es continuo, dinámico y alcanza a la totalidad de la organización y actividades institucionales...” (artículo 5°).
7. Las disposiciones de la Ley Orgánica y de la Ley de Control Interno, no han condicionado la implementación y funcionamiento del control interno, al desarrollo reglamentario que pudiera efectuar la Contraloría General de la República, en tanto ambas normas contienen los elementos necesarios para que sean las propias entidades - conforme a su naturaleza - quienes señalen las disposiciones y acciones necesarias para su aplicación y regulación, tal como se reconoce en el artículo 4° de la Ley de Control Interno.
8. En consecuencia, el Sistema de Control Interno es una herramienta inherente a la gestión de las entidades, que al mismo tiempo constituye una referencia para el ejercicio del control que corresponde a los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control, siendo, por ende, su diseño y efectiva implantación, un elemento fundamental en el proceso de modernización del Estado, así como en la lucha contra la corrupción.

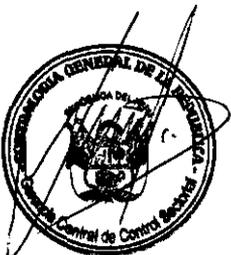
La autonomía y atribuciones de la Contraloría General de la República

9. El artículo 82° de la Constitución Política del Perú asigna al Sistema Nacional de Control, en general, y a la Contraloría General de la República, en particular, la función 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...”, actividad para cuyo ejercicio señala que la Contraloría General de la República “...es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica...”, precepto constitucional que reconoce y consagra la autonomía del Organismo Superior de Control para el ejercicio de las funciones asignadas, remitiendo el contenido y alcances de su autonomía a su Ley Orgánica.

10. El artículo 16° de la Ley Orgánica, establece que la autonomía de la Contraloría General de la República es de índole administrativa, funcional, económica y financiera, lo que le confiere competencia para:

- i) establecer las normas necesarias para regular su funcionamiento, estructura orgánica, recursos logísticos y humanos (autonomía administrativa).
- ii) ejercer de manera independiente las funciones que le han sido asignadas (autonomía funcional).
- iii) requerir los recursos financieros necesarios para el desempeño de sus funciones (autonomía financiera).
- iv) contar con una asignación presupuestal que le permita el cumplimiento de sus funciones (autonomía económica).

La autonomía funcional de la Contraloría General de la República se manifiesta en la potestad que le asigna el artículo 14° de la Ley Orgánica, para regular el ejercicio del control gubernamental, señalando que aquel “...se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General, la que establece los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, en función a la naturaleza y/o especialización de dichas entidades, las modalidades de control aplicables y los objetivos”



trazados para su ejecución..." (el subrayado es nuestro), así como en la atribución de carácter indelegable que el inciso c) del artículo 32° del mismo cuerpo legal confiere al Contralor General de la República para *"...dictar las normas y las disposiciones especializadas que aseguren el funcionamiento del proceso integral de control..."*.

11. El artículo 10° de la Ley de Control Interno se sustenta en la potestad normativa de la Contraloría General de la República, para fines de asignarle la emisión de *"...la normativa técnica de control que oriente la efectiva implantación y funcionamiento del control interno en las entidades del Estado, así como su respectiva evaluación..."*, atribución esta última que, de esa manera, se inserta y responde a las potestades que integran la autonomía funcional de este Organismo Superior de Control.
12. La autonomía de la Contraloría General de la República tiene reserva de Ley Orgánica, por lo que únicamente puede ser modificada o alterada por una disposición legal aprobada conforme al procedimiento señalado en el artículo 106° de la Constitución Política del Perú, lo cual es concordante con el criterio adoptado por el Tribunal Constitucional, quien, en función a lo señalado por el artículo 82° de la Constitución Política del Perú, ha señalado que, conforme al criterio de control económico y financiero, específicamente en lo concerniente al control presupuestario, la Contraloría General de la República se encuentra entre las entidades del Estado *"...cuya estructura y funcionamiento deben ser regulados por ley orgánica..."* (STC N° 0022-2004-AI/TC, FJ 21, 22 y 28), habiendo el mismo órgano jurisdiccional señalado que, siguiendo el criterio de regulación por competencias: *"...mediante una ley o un decreto legislativo no se podrá modificar una materia, por ejemplo, cuyo desarrollo la Constitución ha reservado al reglamento parlamentario..."* (STC N° 005-2003-AI/TC, FJ 15) ².
13. En ese orden de ideas, siendo el control gubernamental un bien jurídico reconocido constitucionalmente, dicho carácter relevante y prevalente también ampara a las disposiciones legales establecidas para su ejercicio, lo que, en el caso específico de la Ley de Control Interno, comprende a las disposiciones destinadas a la implantación, funcionamiento y evaluación del control interno en las entidades, cuya emisión, por principio de competencias y reserva de Ley Orgánica, corresponde a la Contraloría General de la República, sin que dicha atribución pueda ser afectada o limitada, bajo causal de inconstitucionalidad, por disposiciones contenidas en normas legales, de distinta naturaleza y forma de aprobación (tal como ocurre en el caso del Decreto de Urgencia N° 067-2009), que pretendan regular la forma en que se ejercita el control gubernamental, sea afectando directamente a la Ley Orgánica o incidiendo en las demás normas que integran el bloque de constitucionalidad del control gubernamental, como es el caso de la Ley de Control Interno.

Los requisitos y criterios para el control de constitucionalidad de los Decretos de Urgencia

14. En cuanto a los requisitos de orden sustancial establecidos para la emisión de los Decretos de Urgencia, conforme al inciso 19 del artículo 118° de la Constitución Política del Perú, los mismos deben estar orientados a regular *"materia económica y financiera"*, exigencia en torno a la cual, el Tribunal Constitucional ha señalado que, por el principio de separación de poderes, se *"...exige que dicha materia sea el contenido y no el continente de la disposición, pues, en sentido estricto, pocas son las cuestiones que, en última instancia, no sean reconducibles hacia el factor económico..."* (STC N° 008-2003-AI y 0708-2005-AA), lo que implica que la materia regulada debe estar directa y certeramente relacionada a aspectos económicos y financieros.

² En la misma línea de la nominación por competencias, el Tribunal Constitucional ha precisado que *"...La eventual inconstitucionalidad sería consecuencia de que la ley ordinaria haya infringido directamente el artículo 106° de la Constitución, en un doble sentido: a) porque no tenía competencia para regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica; o, b) porque pase a regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica, no se aprobó con la mayoría exigida por el artículo 106° de la Constitución..."* (STC N° 0022-2004-AI/TC, FJ 15)



15. En relación a las exigencias de orden institucional (formal) que establece el inciso 19 del artículo 118° de la Constitución Política del Perú, concordado con lo establecido en el Reglamento del Congreso para la emisión de los Decretos de Urgencia, el Tribunal Constitucional ha señalado (STC N°s 008-2003-AI y 0708-2005-AA), que la constitucionalidad de dichas disposiciones requiere satisfacer los siguientes criterios:

- a) **Excepcionalidad:** La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la "voluntad" de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables.
- b) **Necesidad:** Las circunstancias que sustentan la emisión del Decreto de Urgencia deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes, pueda impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.
- c) **Transitoriedad:** Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.
- d) **Generalidad:** El principio de generalidad de las leyes que, en el caso de los Decretos de Urgencia es especialmente importante, pues tal como prescribe el inciso 19 del artículo 118° de la Constitución Política, debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida concreta, lo que quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos a intereses determinados, sino, por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.
- e) **Conexidad:** Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Es decir que las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del Decreto de Urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada.

16. En ese orden de ideas, la emisión de un Decreto de Urgencia requiere que la materia regulada se encuentre inequívocamente relacionada a aspectos económicos y financieros, debiendo además tratarse de una medida que responda a situaciones extraordinarias e imprevisibles, necesaria, transitoria, de interés general y directamente relacionada a las circunstancias que se pretenden superar, todos los cuales son requisitos de constitucionalidad de la norma.

La inconstitucionalidad del Decreto de Urgencia N° 067-2009

17. Teniendo en cuenta lo señalado en el numerales precedentes, en cuanto a los fundamentos y naturaleza del control interno, así como en relación a los requisitos de constitucionalidad de los Decretos de Urgencia, corresponde efectuar las siguientes precisiones en torno a la emisión y alcances del Decreto de Urgencia N° 067-2009:

Análisis de la constitucionalidad formal del Decreto de Urgencia N° 067-2009

- 17.1 La autonomía funcional reconocida a la Contraloría General de la República para ejercer de manera independiente las funciones que le han sido asignadas, tiene reserva de Ley Orgánica por mandato del artículo 82° de la Constitución Política del Perú, es decir que sólo puede ser afectada o modificada por una norma aprobada conforme al artículo 106° de la Constitución Política del Perú.
- 17.2 La potestad normativa asignada a la Contraloría General de la República por el artículo 14° de su Ley Orgánica, es manifestación de su autonomía funcional,



permitiéndole establecer los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos necesarios para el ejercicio del control gubernamental, lo que comprende la facultad para emitir las disposiciones que regulen el control interno en las entidades, tal como se reconoce en el artículo 10° de la Ley de Control Interno.

17.3 Las disposiciones del Decreto de Urgencia N° 067-2009 establecen parámetros de obligatorio cumplimiento para la regulación del control interno, señalando la necesidad de adecuar las normas técnicas de control, y facultando a instancias del Poder Ejecutivo a emitir normas complementarias para dichos fines; lo cual condiciona y limita el ejercicio de la potestad normativa de la Contraloría General de la República, siendo que, además, sustraen dicha facultad del ámbito exclusivo de este Organismo Superior de Control para asignarlo a instancias del Poder Ejecutivo, quienes - conforme a la habilitación conferida - pueden establecer la forma, momento de aplicación y hasta alcances de las normas de control interno, todo lo cual impide el ejercicio independiente de las funciones asignadas al Organismo Superior de Control, afectando su autonomía funcional, sin respetar la reserva de Ley Orgánica, lo que es causal de inconstitucionalidad por la forma.

17.4 En cuanto al cumplimiento de los criterios de constitucionalidad de los Decretos de Urgencia, es pertinente señalar que el Decreto de Urgencia N° 067-2009 recurre a argumentos relacionados a la carencia de personal idóneo para la implementación del sistema de control interno, así como a la necesidad de: culminar la emisión de las normas que establecen las funciones de las entidades y sus documentos de gestión, así como la implementación del SIAF SP, los cuales no constituyen situaciones extraordinarias e imprevisibles, pues se trata de circunstancias que han venido sucediendo en el tiempo o que responden a procesos iniciados antes de la emisión de la Resolución de Contraloría N° 458-2008-CG, lo que determinaría que no concurre el criterio de excepcionalidad.

Asimismo, al haber establecido el Decreto de Urgencia N° 067-2009 la modificación del artículo 10° de la Ley de Control Interno, el mismo ha adquirido vocación de permanencia en el tiempo, pues ha incorporado dicha modificación en una disposición de carácter permanente, lo cual resulta contrario al criterio de temporalidad, según el cual, la medida de urgencia, debe tener la duración estrictamente necesaria para revertir la coyuntura adversa que la genera.

Análisis de la constitucionalidad material del Decreto de Urgencia N° 067-2009

17.5 Por el criterio de regulación por competencias, no se puede regular una materia que ha sido asignada en competencia a determinados cuerpos legales, tal como ocurre en el caso de la autonomía de la Contraloría General de la República, que únicamente puede ser afectada o modificada en sus alcances por Ley Orgánica, norma en la cual se ha asignado al Organismo Superior de Control la potestad para regular el ejercicio del control gubernamental, disposiciones que, aunadas a la Ley de Control Interno y otras disposiciones de desarrollo, integran el denominado bloque de constitucionalidad, asumiendo, de esa manera, la condición de normas sobre la producción jurídica (condicionando el procedimiento de elaboración de normas en la materia) y normas sobre el contenido de la normación (limitando el contenido de las normas en la materia), determinando, de ese modo, la inconstitucionalidad de las normas emitidas fuera del esquema de desarrollo competencial o que no se adecuen a los criterios de contenido que el mismo establece, lo cual, en el caso del control gubernamental, implica atenerse a los



critérios, normas y principios señalados en la Ley Orgánica y demás normas que integran el bloque de constitucionalidad.

- 17.6 Por mandato de lo señalado en el inciso 19 del artículo 118° de la Constitución Política del Perú, los Decretos de Urgencia deben estar orientados a regular "materia económica y financiera", para lo cual, se exige que la materia regulada se encuentra directa y certeramente relacionada a aspectos económicos y financieros, no admitiéndose que sus disposiciones incidan o interfieran en materias de otra índole, aún cuando las mismas puedan tener una relación indirecta con asuntos que pertenecen o están relacionados a la economía, hacienda pública, cuestiones bancarias y/o bursátiles (contenido semántico que la Real Academia Española asigna a los términos: "económico" y "financiero").
- 17.7 El Decreto de Urgencia N° 067-2009 establece medidas destinadas a regular el ejercicio del control gubernamental, específicamente en cuanto al ejercicio de la competencia normativa de la Contraloría General de la República, así como a la vigencia de las normas emitidas por este Organismo Superior de Control para la implementación y funcionamiento del control interno en las entidades, lo que resulta contrario a los principios de integralidad y permanencia del control gubernamental, así como al criterio de regulación por competencias, afectando de ese modo la actuación autónoma que la Constitución Política del Perú reconoce a la Contraloría General de la República, incurriendo en casual de inconstitucionalidad.

La necesidad de asegurar la implementación del control interno y corregir los efectos del Decreto de Urgencia N° 067-2009

18. El Sistema de Control Interno proporciona una herramienta esencial para la gestión y control de las entidades del Estado, siendo una obligación natural e inherente a las autoridades de las entidades que no puede ser limitada o condicionada, considerando que - contrariamente a los argumentos usados para fundamentar el Decreto de Urgencia N° 067-2009 - el control interno no es impedimento para la elaboración o implementación de los documentos de gestión o sistemas informáticos para la administración financiera (SIAF), sino que, por el contrario, es presupuesto para la identificación de los problemas y consiguiente instauración de dichas decisiones de gestión.

19. Para fines de tutelar la autonomía de la Contraloría General de la República en la regulación del ejercicio del control gubernamental, asegurando la oportuna implantación y funcionamiento del control interno en las entidades, así como cautelando el respeto a los preceptos constitucionales que establecen los requisitos de orden formal y sustancial para la emisión de los Decretos de Urgencia, resulta necesario proponer la modificación del artículo 10° de la Ley de Control Interno, corrigiendo los efectos del Decreto de Urgencia N° 067-2009, en torno a los siguientes aspectos:

- i. modificar el artículo 10° de la Ley N° 28716 – Ley de Control Interno de las entidades del Estado, para precisar que la Contraloría General de la República - en ejercicio de sus facultades y conforme a su autonomía - será la encargada de establecer las medidas necesarias para asegurar la implantación y funcionamiento del control interno, considerando la naturaleza de las funciones de las entidades; y,
- ii. derogar los artículos 2° y 3° del Decreto de Urgencia N° 067-2009, por afectar la autonomía funcional de la Contraloría General de la República.

20. Asimismo, correspondería precisar que la normativa que emita la Contraloría General de la República para la implementación del Sistema de Control Interno, se efectuará de manera progresiva, en función a la naturaleza de las entidades, propiciando, en los casos que sea



pertinente, el desarrollo de esquemas homogéneos para las entidades que tengan características comunes, asegurando la economía en los procesos de implantación del control interno.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta no implica gasto alguno al erario nacional, dado que se limita a la tutela de la autonomía conferida a la Contraloría General de la República, permitiendo además asegurar que, a través de la oportuna y progresiva implantación y funcionamiento del control interno en las entidades, se cautele el correcto y adecuado uso de los recursos y bienes del Estado.

III. EFECTOS SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La iniciativa legislativa no se contrapone a la legislación vigente, por el contrario, la propuesta pretende modificar un dispositivo legal, a efecto de adecuarlo al marco constitucional y legal que establece la autonomía de la Contraloría General de la República, así como a los criterios de constitucionalidad de los Decretos de Urgencia.



FÓRMULA LEGAL

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 10° DE LA LEY N° 28716 – LEY DE CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO

Artículo 1°.- Modifícase el artículo 10° de la Ley N° 28716 – Ley de Control Interno de las entidades del Estado, que fuera modificado por el Decreto de Urgencia N° 067-2009, sustituyendo el cuarto párrafo, por el siguiente texto:

“(...)

El marco normativo y la normativa técnica de control que emita la Contraloría General de la República, en consideración a criterios de progresividad y homogeneidad en el proceso de implantación del sistema de control interno, tomará en cuenta la naturaleza de las funciones de las entidades.”

Artículo 2°.- Derógase los artículos 2° y 3° del Decreto de Urgencia N° 067-2009, así como cualquier disposición que se oponga o resulte incompatible con la presente Ley.

