

Proyecto de Ley N° 5864/2023-CR



PERÚ
CONGRESO
REPÚBLICA

EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"



PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA CONDUCTAS INFRACTORAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL.

Los Congresistas de la República integrantes del Grupo Parlamentario Cambio Democrático- Juntos por el Perú, a iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA CONDUCTAS INFRACTORAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL

Artículo 1°. – Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto incorporar conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República.

Artículo 2°. – Modificación del literal f) del artículo 42 e incorporación de los numerales 33, 34 y 35 del artículo 46 de la Ley 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, modificada por Ley 31288, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional

Modifícase el literal f) del artículo 42 e incorpórese los numerales 33, 34 y 35 al artículo 46 de la Ley 27785, modificada por la ley 30742, Ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control y la Ley 31288, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional, para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, en los términos siguientes:

"Artículo 42.- Infracciones

Constituyen infracciones sujetas a la potestad sancionadora de la Contraloría General:

(...)

f) La omisión o demorar de manera injustificada, en la transferencia de recursos o en la remisión de la documentación, registros y/o información solicitada o su ejecución en forma deficiente o inoportuna, según el requerimiento efectuado, para la aplicación del mecanismo de control gubernamental en las inversiones a la Contraloría General de la República.

(...)

Artículo 46.- Conductas infractoras

Los funcionarios o servidores públicos incurren en infracción en materia de responsabilidad administrativa funcional, sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría General, por:

(...)

33. El incumplimiento funcional que dé lugar a la falta de elaboración de la reglamentación y/o adecuación de las leyes, para su aprobación dentro del plazo establecido en las mismas. Esta infracción es considerada muy grave.
34. Incumplimiento funcional que dé lugar a la falta del Plan de Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres (PPRRD) y los planes específicos: Planes de preparación (PP), Planes de operaciones de emergencia (POE), Planes de educación comunitaria (PEC), Planes de rehabilitación (PR), Planes de contingencia (PC) y Plan de continuidad operativa (PCO). Esta infracción es considerada muy grave.
35. Incumplimiento funcional que dé lugar a la falta de Planes de Acción de Seguridad Ciudadana. Esta infracción es considerada muy grave."

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, setiembre 2023.

SIGRID BAZÁN NARRO

Directora Portavoz

Grupo Parlamentario Cambio Democrático Juntos por el Perú

SIGRID BAZÁN NARRO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Susel Paredes Lique

Luis Varich

Ruth Cuper



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 11 de **setiembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5864/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA.


.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Nuestro país, en los diversos gobiernos, se ha visto perjudicado por la inconducta funcional, la irresponsabilidad administrativa y la corrupción, que ha generado pérdidas al Estado y afectación directa a los ciudadanos, debido a que los funcionarios y/o servidores mediante sus acciones han originado retraso, dilación, entorpecimiento y abuso.

La tarea de fiscalización y de control que ejecuta la Contraloría General de la República es de suma importancia para la lucha contra la corrupción, debido a que la ejecución de sus funciones permite conocer como viene funcionando los tres niveles de gobierno, desde el cumplimiento de sus funciones y la optimización de los recursos a favor de la población.

Es así que, la Ley 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, modificada por Ley 31288, la cual tiene como uno de sus objetos tipificar las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establecer medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República¹.

Al respecto, conforme a la herramienta denominada Índices de la Corrupción e Inconducta Funcional, elaborada por la Contraloría General de la República, nos permite apreciar que existe un 45% de inconductas funcionales y un 55% de corrupción, realizados por diversos funcionarios y/o servidores públicos ante diversas instancias.

Dicho índice determina 4 variables que contienen dichos porcentajes, los cuales se especifican en: 30% de actos de negligencia, 15% de acciones/omisiones que originaron una débil rendición de cuentas, 15% acciones que afectaron el presupuesto público y un 40% de acciones orientados a un interés indebido y abuso de funciones.

Es así que, de las 198 entidades con niveles de puntajes alto y muy alto, el 38.4% son del Gobierno Regional, el 37.9% del Gobierno Local y el 23.7% son del Gobierno Nacional. Con ello podemos apreciar que, la irresponsabilidad e inconducta funcional ha ido en incremento, debido a que dichas acciones no se encuentran estipuladas, originando un vacío y un abuso de la norma por parte de aquellos malos funcionarios que usan dichas falencias para concretar sus acciones indebidas.

En ese orden de ideas, siendo de relevancia tipificar aquellas conductas infractoras que vienen siendo realizadas con continuidad por funcionarios y/o servidores, hemos previsto incorporar las siguientes conductas infractoras, en

¹ Ley 31288 - Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional

aras de coadyuvar a la lucha contra la corrupción y darle mejores herramientas a la facultad sancionadora de la Contraloría General de la República.

1.2. NECESARIA TIPIFICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO DE OTORGAR LOS RECURSOS PERTINENTES A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA QUE EJERZA SUS FUNCIONES DE CONTROL

La Contraloría General de la República, conforme lo estipula la Constitución Política del Perú es el órgano superior del Sistema Nacional de Control, teniendo como atribución 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 control².

En ese extremo, las funciones propias del órgano de control requieren de la ejecución de acciones de control para realizar las tareas propias del proceso de investigación, la contratación de personal, la optimización de recursos, la formulación del planeamiento de investigación, entre otras acciones propias que permitirán la emisión de las herramientas de control pertinentes.

A ello, el artículo 14 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, establece que el ejercicio del control gubernamental por el Sistema Nacional de Control en las entidades, se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General de la República, 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.

Sin embargo, a pesar de la normativa que establece que los tres niveles de gobierno deben transferir los recursos necesarios para que la Contraloría ejerza su función de control, no cumplen con dicha disposición, por la falta previsional presupuestaria, por omisión, por irresponsabilidad funcional, que origina la demora en la evaluación en sus entidades y dilucidar las posibles acciones de corrupción que se estarían ejecutando.

Por ello, con el objeto de coadyuvar a obtener una mayor eficacia y calidad de la gestión gubernamental se propone modificar el artículo 42, relacionado a la constitución de infracciones sujetas a la potestad sancionadora de la Contraloría General, orientado a incluir la acción de demorar de manera injustificada, en la transferencia de recursos o en la remisión de la documentación, registros y/o información solicitada para que la Contraloría pueda ejercer los mecanismos de control gubernamental necesarios, en beneficio de la población.

"Artículo 42.- Infracciones

Constituyen infracciones sujetas a la potestad sancionadora de la Contraloría General:

² Artículo 82 de la Constitución Política del Perú

(...)

f) La omisión o demorar de manera injustificada, en la transferencia de recursos o en la remisión de la documentación, registros y/o información solicitada o su ejecución en forma deficiente o inoportuna, según el requerimiento efectuado, para la aplicación del mecanismo de control gubernamental en las inversiones a la Contraloría General de la República.

(...)

1.3. RELEVANCIA DE INCORPORAR NUEVAS CONDUCTAS INFRACTORAS EN EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY 27785, MODIFICADA POR LA LEY 30742, LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y LA LEY 31288, LEY QUE TIPIFICA LAS CONDUCTAS INFRACTORAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL

Como ya se ha señalado precedentemente, hay diversas conductas infractoras que son realizadas en la práctica y que vienen perjudicando gravemente al desarrollo del Estado y a la población, pero que debido a que no se encuentran tipificadas, los funcionarios y/o servidores que la ejecutan aprovechan este vacío y falencia de la norma, para que no sean sancionados como corresponde.

Es por ello que, he considerado de suma relevancia tipificarlos, incorporándolos en el artículo 46 de la Ley 27785, siendo estos los siguientes:

- a) **El incumplimiento funcional que dé lugar a la falta de elaboración de la reglamentación y/o adecuación de las leyes, para su aprobación dentro del plazo establecido en las mismas. Esta infracción es considerada muy grave.**

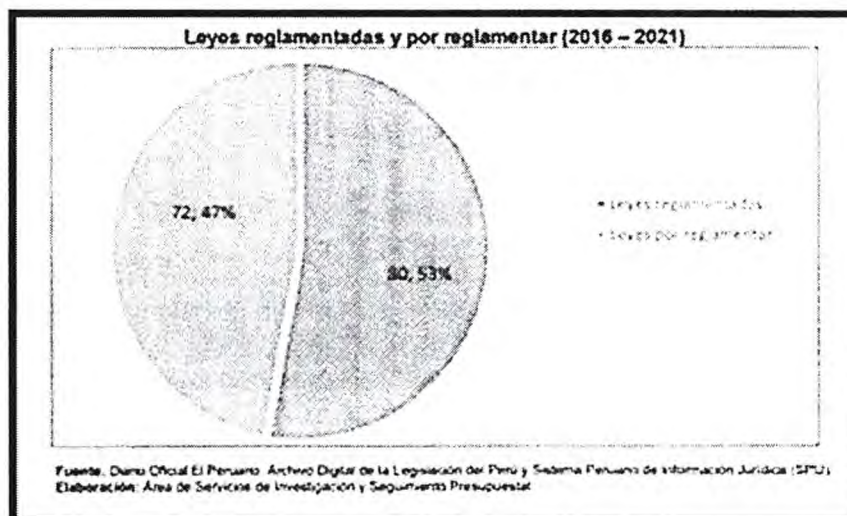
Reglamentar las leyes es una obligación y responsabilidad del Ejecutivo, desde el titular del sector y de los funcionarios y/o servidores públicos que lo conforman, pues son aquellos que cuentan con las herramientas necesarias para elaborar los textos reglamentarios de las normas publicadas, pues el reglamento es aquel documento que otorga los lineamientos y directrices de como ejecutarse la ley, pues no reglamentar genera una mala ejecución y aplicación de la norma.

Omitir la obligación de elaborar los reglamentos y/ o adecuar las leyes, constituye un desacato a la ley que afecta la eficacia de las normas y, por lo tanto, lesiona el Estado de Derecho.

El no contar con los reglamentos respectivos, perjudican directamente a los ciudadanos, pues no puede ejercer plenamente sus derechos fundamentales, pues en muchos casos la vigencia de una ley al estar sujetas de la reglamentación, los derechos, facultades y beneficios que reconoce la norma a favor de la ciudadana se quedan en suspenso debido a que no se cuenta con el instrumento reglamentario.

El Tribunal Constitucional ha reconocido que, frente a la falta de reglamentación de la ley, esta puede ser exigida judicialmente a través de un proceso de cumplimiento, toda vez que se trata de un mandato claro, directo, concreto e incontrovertido que el Poder Ejecutivo debe cumplir; sin embargo, acudir a una instancia judicial genera gastos a los ciudadanos, cuando es una responsabilidad que debe ser sancionada en otro nivel de control, como es en esta propuesta, que sea considerada una conducta infractora sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría General.

El Congreso de la República, a través del área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal, mediante el Informe Temático 54/2021-2022, se precisa que de 849 leyes publicadas entre los años 2016 al 2021, 152 de ellas prescriben de manera específica la expedición de un reglamento o de disposiciones reglamentarias en general, es decir el 18%³.



Fuente: Congreso de la República

Entre los diversos ejemplos que tenemos de leyes sin reglamentar, tenemos la Ley 30477, que regula la ejecución de obras de servicios públicos autorizadas por las municipalidades en las áreas de dominio público, norma publicada el 2016, que a la fecha no ha sido reglamentada; tal es la magnitud del incumplimiento que en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley recaído en el Proyecto de Ley 109/2021-CR, que promueve la descontaminación del cableado aéreo en las zonas urbanas, solicita un nuevo plazo para reglamentar la Ley 30477.

³ <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/inf-54-la-potestad-reglamentaria-d-pejecutivo.pdf>



Fuente: Congreso de la República

No se cuenta en ninguna norma un procedimiento de control que garantice la efectiva dación de los reglamentos y, mucho menos, una consecuencia concreta frente a dicha irresponsabilidad.

Año	Cantidad de leyes pendientes de reglamentar	Plazo vencido	Dentro del plazo	Sin plazo
2016	4	3	0	1
2017	6	5	0	1
2018	7	6	0	1
2019	7	7	0	0
2020	4	4	0	0
2021	29	27	0	2
2022	24	21	2	1
2023	6	1	5	0
Total	87	74	7	6

Fuente: Archivo Digital de la Legislación del Perú, diario Oficial El Peruano y Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ

Es por ello que, se evidencia la necesidad de considerar a la irresponsabilidad y/o inconducta funcional de no reglamentar las leyes como conducta infractora, a efecto que se encuentre sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría General, con la finalidad de corregir ese vacío, a fin de proteger los derechos de la población y los recursos del Estado.

- b) Incumplimiento funcional que dé lugar a la falta del Plan de Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres (PPRRD) y los planes específicos: Planes de Preparación (PP), Planes de Operaciones de Emergencia (POE), Planes de Educación Comunitaria (PEC), Planes de

Rehabilitación (PR), Planes de Contingencia (PC) y Plan de Continuidad Operativa (PCO). Esta infracción es considerada muy grave.

Conforme al resultado del operativo nacional de control, realizado por la Contraloría General de la República, denominado "Gestión del Riesgo de Desastres ocasionados por los fenómenos naturales climatológicos 2023", se ha identificado que más del 70% de entidades públicas de los tres niveles de gobierno no cuentan con sus Planes de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres, así como de los 6 planes específicos relacionadas a prevenir, prepara y responder efectivamente frente a situaciones de desastres.

Esta irresponsabilidad y/o inconducta funcional sumamente grave, originada por la mala praxis de los funcionarios públicos responsables, ha generado que nuestro país se vea afectada en su vida y economía, por las consecuencias que han originado los desastres naturales, situación que no ha debido suceder si es que los responsables hubieran realizados sus funciones como corresponde.

La Contraloría General ha evaluado 856 entidades públicas en las 25 regiones del país, durante el 1 de junio al 11 de agosto de 2023; asimismo, intervino 207 entidades del Poder Ejecutivo, universidades, empresas del Estado, Organismos Constitucionalmente Autónomos, Poder Legislativo y Judicial.

Por último, a nivel regional supervisó 59 entidades, de las cuales 24 corresponden a gobiernos regionales y 35 a entidades como direcciones regionales, proyectos y otros; mientras que a nivel de los gobiernos locales se visitaron 590 entidades entre municipalidades distritales, provinciales y empresas municipales⁴.

Con preocupación se aprecia que el 72%, es decir 618 entidades públicas no cuentan con el Plan de Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres (PPRRD), relacionado a operaciones planificadas y articuladas para evitar la generación de nuevos riesgos y reducir las vulnerabilidades existentes. Este incumplimiento se evidenció en 130 entidades del gobierno nacional (63%), 12 gobiernos regionales (50%), 22 entidades del ámbito regional (63%) y 454 entidades de los gobiernos locales (77%)⁵.

Asimismo, dicho operativo dilucidó que diversos niveles de gobierno no han elaborado los planes específicos, necesarios para prevenir y responder efectivamente frente a los desastres naturales, concluyendo lo siguiente:

- Planes de Preparación (PP): 140 entidades públicas del gobierno nacional (67%), 21 gobiernos regionales (88%), 24 entidades del ámbito regional (68%) y 532 entidades a nivel gobierno local (90%),

⁴ <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/826061-contraloria-mas-del-70-de-entidades-publicas-no-tienen-planes-de-prevencion-y-respuesta-ante-desastres-naturales>

⁵ Plan de Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres (PPRRD), relacionado a operaciones planificadas y articuladas para evitar la generación de nuevos riesgos y reducir las vulnerabilidades existentes

- Planes de Operaciones de Emergencia (POE): 142 entidades públicas a nivel del gobierno nacional (69%), 18 gobiernos regionales (75%), 21 entidades del ámbito regional (60%) y 501 entidades de los gobiernos locales (85%),
- Plan de Continuidad Operativa (PCO): 150 entidades del gobierno nacional (72%), 21 gobiernos regionales (88%), 32 entidades del ámbito regional (91%) y 576 entidades de los gobiernos locales (98%),
- Planes de Educación Comunitaria (83%-708 entidades),
- Planes de Rehabilitación (84%-723 entidades) y,
- Planes de Contingencia (58%-499 entidades).

Mas allá de las recomendaciones que puede realizar la Contraloría General, es necesario que esta grave irresponsabilidad funcional, que origina la pérdida de vidas y de recursos, sea estipulada como conductas infractoras.



Fuente: Contraloría General de la República.

c) Incumplimiento funcional que dé lugar a la falta de planes de acción de seguridad ciudadana. Esta infracción es considerada muy grave.

Tal como se evidencia respecto a la irresponsabilidad funcional de la formulación y presentación de los planes de gestión de riesgos de desastres, lo mismo ocurre, con la falta de formulación de los Planes de Seguridad Ciudadana, lo que viene originando a la fecha que la criminalidad nos viene agobiando y afectando directamente, debido a que los gobiernos regionales y locales no cuentan con directrices y lineamientos respectivos para poder ejercer una labor efectiva para la lucha contra la inseguridad ciudadana.

Hasta agosto 2022, un 55% de las municipalidades provinciales y casi el 70% de las distritales no han cumplido con formular sus planes de seguridad ciudadana para el presente año, infringiendo lo establecido en la ley 27933, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, detectándose que la mayor recurrencia de incumplimiento se registra en los distritos de Amazonas, Áncash, Cajamarca, Junín, entre otras regiones.

Sin embargo, esta inconducta funcional no se encuentra tipificada como tal, originando el abuso del derecho por parte de aquellos malos funcionarios, por lo que el mejor legado que podemos establecer como parlamentarios es coadyuvar en corregir esta falencia y estipular la falta de elaboración de los Planes de Acción de Seguridad Ciudadana como una conducta infractora, que es de carácter grave.

Tal es el caso, que la Defensoría del Pueblo, ha señalado por ejemplo que, en Huánuco, siete distritos de Ambo, tres distritos en Huacaybamba, 10 distritos en Huamalíes y seis distritos en Lauricocha, no han presentado sus respectivos planes de acción de seguridad ciudadana 2023, situación que crea incertidumbre sobre la ejecución de actividades para este año para enfrentar la problemática de la delincuencia⁶.

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasec) solicitó al Ministerio Público que evalúe y, de ser el caso, denuncie a los alcaldes distritales y provinciales, cuyos planes de acción de seguridad ciudadana no fueron declarados aptos para su implementación, pues es considerado un incumplimiento funcional, sin embargo, no se encuentra estipulado como conducta infractora, por ello la necesidad de formular la presente iniciativa legislativa.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no genera costo al erario nacional, por el contrario lo que permitirá es incorporar conductas infractoras que son concurrentes y que perjudican gravemente al uso correcto de los recursos del Estado, que ponen en riesgo la vida, la salud y la economía de la población, motivo por el cual incorporarlas como tales, dentro de la

⁶ <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-advierte-que-municipios-distritales-de-huanuco-no-han-cumplido-con-presentar-sus-planes-de-accion-de-seguridad-ciudadana-2023/>

potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, permitirá que aquellos que las infrinjan asuman su responsabilidad funcional, corrigiéndose con prontitud, a fin de afectar más el desarrollo del país.

III. IMPACTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Se plantea una iniciativa legislativa que no contradice lo dispuesto en la legislación vigente, pues una vez aprobada, coadyuvará a fortalecer el trabajo que viene realizando la Contraloría General de la República, que repercutirá directamente en beneficio de la población.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa, está vinculada con las Políticas de Estado 1, 24 y 26, relacionadas con el fortalecimiento del régimen democrático⁷ y del Estado de derecho, afirmación de un Estado eficiente y transparente⁸ y promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas⁹, respectivamente.

⁷ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>

⁸ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>

⁹ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>