

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Integridad
Pública

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

OPINION TÉCNICA N° 009-2021-PCM/SIP

Asunto : Consulta sobre implementación de la Plataforma Digital Única de Denuncias.

Referencia : Carta N° 029-2021-FMV/OCNI

Fecha Elaboración: Lima, 29 de diciembre de 2021

I) ANTECEDENTES

1.1. Mediante documento de la referencia, el señor Paul Cárdenas Condezo Jefe de la Oficina de Cumplimiento Normativo e Integridad del Fondo MIVIVIENDA S.A, formula consulta sobre la viabilidad de la implementación de la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano, señalando que en base a la capacitación de la misma, recibida el 12 de octubre del 2021, se han percatado que el procedimiento está en base a la estructura disciplinaria de las entidades públicas y no de las privadas, como es el caso del Fondo MIVIVIENDA S.A. De manera específica, requiere información alrededor de la siguiente interrogante:

"(...) Si como Fondo MIVIVIENDA S.A., estamos actuando de acuerdo a las normas emitidas, teniendo en consideración su naturaleza jurídica, asimismo, de acuerdo a nuestro procedimiento nos indique que áreas del Fondo MIVIVIENDA S.A. deberían tener acceso al sistema de denuncias y que rol adoptarían."

1.2. Al respecto, la Secretaría de Integridad Pública es el órgano responsable de ejercer técnicamente la rectoría de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y, como tal, tiene entre sus funciones "emitir opinión técnica, cuando corresponda, en las materias de su competencia, conforme a la normativa vigente¹". En ese sentido, debe precisarse que las consultas que absuelve, son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa vigente, planteadas sobre temas genéricos por ella regulada, sin hacer alusión a casos concretos o específicos por lo que sus conclusiones no se encuentran vinculadas necesariamente a una situación particular.

1.3. Sin perjuicio de ello, atendiendo al tenor de la consulta formulada, a continuación, se brindarán alcances de carácter general con relación a la materia consultada.

II. ANÁLISIS

Alcance de la función de integridad en las empresas del Estado

¹ Literal k) del artículo 78 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia de Consejo de Ministros aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM.

**BICENTENARIO
PERÚ 2021**



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Integridad
Pública

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

- 2.1. En principio es pertinente indicar que de acuerdo al artículo 13° del Decreto Supremo N° 002-2020-JUS², se dispuso la creación de la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano, como el único canal de contacto digital del Estado peruano con la ciudadanía, para la presentación y gestión de denuncias sobre posibles actos de corrupción en el sector público; estableciéndose además que las entidades de la administración pública son responsables de garantizar la interoperabilidad de los procedimientos de denuncias sobre actos de corrupción así como de las medidas de protección al denunciante, a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado.
- 2.2 El artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1327, señala que esta norma es de aplicación a todas las entidades descritas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; con excepción de aquellas contenidas en su inciso 8, **las cuales realizan las acciones pertinentes para implementar las disposiciones del presente Decreto Legislativo.**
- 2.3. Si bien el ámbito de aplicación de la referida norma alcanza a todas las entidades de la Administración Pública comprendidas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, dicha precisión debe circunscribirse a las alternativas organizacionales que puede adoptar cada entidad pública respecto al ejercicio de la función de integridad.
- 2.4. Lo señalado se refuerza con los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM cuya aplicación alcanza también a todas las entidades de la administración pública, empero excluye a las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado, las que se rigen por la Ley General de Sociedades y las normas especiales que emite el FONAFE para las empresas que se encuentran bajo su ámbito.
- 2.5. No obstante, dicha exclusión no implica que las empresas del Estado no deban implementar, de acuerdo a su naturaleza jurídica, la función de integridad o modelo de prevención al interior de su institución.
- 2.6. Es así que, conforme a la Directiva N° 001-2019-PCM/SIP de Lineamientos para la Implementación de la Función de Integridad en las Entidades de la Administración Pública³, en su numeral 7.2 de las Disposiciones Complementarias Finales, señala que *"las empresas del Estado o sociedades de economía mixta comprendidas o no en la actividad empresarial del Estado implementan su función de integridad en el marco de la presente directiva"*.
- 2.7. Sumado a lo anterior, en la Directiva N° 002-2021-PCM/SIP, Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público⁴ en su numeral 6.3 de las Disposiciones Complementarias y Finales, indica que *"Las empresas del Estado o sociedades de economía mixta comprendidas o no en la actividad empresarial del Estado podrán fortalecer una cultura de integridad en el marco de la presente Directiva."*

² Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1327 que establece medidas de protección al denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe.

³ Aprobado mediante la Resolución de Secretaría de Integridad Pública N° 001-2019-PCM/SIP.

⁴ Aprobada mediante Resolución de Secretaría de Integridad Pública N° 002-2021-PCM/SIP.



BICENTENARIO
PERÚ 2021





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Integridad
Pública

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

- 2.8. En ese marco, recordemos que la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada por Decreto Supremo N° 092-2017-PCM -cuyo ámbito de aplicación alcanza a todas las entidades de los diferentes Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y de los diferentes niveles de gobierno, quienes deben adecuar su marco normativo a la presente norma. También es de obligatorio cumplimiento para el sector privado y la sociedad civil, en cuanto le sea aplicable y, en lo que no, le sirve como un instrumento guía u orientador-tiene como objetivo general *"contar con instituciones transparentes e íntegras que practican y promueven la probidad en el ámbito público, sector empresarial y la sociedad civil; y garantizar la prevención y sanción efectiva de la corrupción a nivel nacional, regional y local, con la participación activa de la ciudadanía"*.
- 2.9 Asimismo, el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 044-2018-PCM involucra sin distinción a todas las entidades públicas, privadas, empresas, ciudadanía y colectivos sociales, los cuales deben implementar modelos de prevención, filtros en los procesos propios de la actividad que realizan, herramientas orientadas a garantizar la transparencia y rendición de cuentas, así como mecanismos de control y supervisión.

Respecto a la naturaleza jurídica de la Empresa Fondo MIVIVIENDA S.A.-

- 2.10 Mediante el artículo 1° de la Ley N° 28579⁵– Ley de conversión del Fondo Hipotecario de la Vivienda, se dispone la conversión del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda a Fondo MIVIVIENDA en una sociedad anónima, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60⁶ de la Constitución Política del Perú, por ser de necesidad pública y de conveniencia nacional. Por lo que, en virtud del artículo 2 de la citada Ley, se aprecia que la naturaleza jurídica del Fondo MIVIVIENDA S.A tiene la condición de empresa estatal de derecho privado, con personería jurídica, autonomía técnica funcional, administrativa, económica, financiera y de duración indefinida, que se rige por la Ley N° 28579 y su Estatuto, encontrándose comprendida bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE y adscrita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- 2.11 El Fondo MIVIVIENDA S.A. tiene por objeto dedicarse a la promoción y financiamiento de la adquisición, mejoramiento y construcción de viviendas, especialmente las de interés social, a la realización de actividades relacionadas con el fomento del flujo de capitales hacia el mercado de financiamiento para vivienda, a la participación en el mercado primario y secundario de créditos hipotecarios, así como a contribuir con el desarrollo del mercado de capitales.
- 2.12 La Junta General de Accionistas del Fondo MIVIVIENDA, es el órgano de mayor jerarquía del Fondo y está conformada por uno o más representantes del Estado designados por el FONAFE⁷.

⁵ Artículo modificado por la [Cuarta Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 31313](#), publicada el 25 julio 2021.

⁶ Artículo 60° Pluralismo Económico: (...) Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.

⁷ Art. 13° del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Acuerdo de Directorio N° 030-012d-2020.



BICENTENARIO
PERÚ 2021





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Integridad
Pública

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"*

2.13 Las empresas estatales, de acuerdo al artículo 4 del Decreto Legislativo 1031 que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado, se desarrollan bajo las siguientes formas:

- "4.1. Empresas del Estado de accionariado único: Empresas organizadas bajo la forma de sociedades anónimas en las que el Estado ostenta la propiedad total de las acciones y, por tanto, ejerce el control íntegro de su Junta General de Accionistas.*
- 4.2. Empresas del Estado con accionariado privado: Empresas organizadas bajo la forma de sociedades anónimas, en las que el Estado ostenta la propiedad mayoritaria de las acciones y, por tanto, ejerce el control mayoritario de su Junta General de Accionistas, existiendo accionistas minoritarios no vinculados al Estado.*
- 4.3. Empresas del Estado con potestades públicas: Empresas de propiedad estatal cuya ley de creación les otorga potestades de derecho público para el ejercicio de sus funciones. Se organizan bajo la forma que disponga su ley de creación."*

2.14 De acuerdo a lo señalado, Fondo MIVIVIENDA S.A., se constituye como una empresa del Estado de accionariado único.

2.15 En ese sentido, lo expuesto implica que las empresas del Estado deben cumplir con las disposiciones contenidas en la referida Directiva en cuanto le sea aplicable para implementar la función de integridad o modelo de prevención al interior de su organización, respecto a la gestión de las denuncias por actos de corrupción.

2.16 No obstante, de acuerdo al artículo 27 del Reglamento de Organización y Funciones del Fondo MIVIVIENDA S.A, se aprecia que entre las funciones de la Oficina de Cumplimiento Normativo e Integridad, destaca *"Realizar acciones conducentes a determinar la existencia de responsabilidad frente a denuncias por hechos contrarios a la ética, a la integridad y a actos administrativos vinculados a la comisión de delitos de corrupción, fraude y otras prácticas cuestionables. s) Implementar y ejecutar un mecanismo de protección al denunciante"*.

2.17 En función a ello, conforme a su Manual del Procedimiento Denuncia e Investigación de Actos de Fraude, Corrupción y Otras Prácticas Cuestionables⁸, la Oficina de Cumplimiento Normativo e Integridad, i) Analiza e investiga los hechos denunciados, ii) Propone medidas correspondientes y iii) Comunica al Comité de Ética, lo que implica una evaluación del fondo de los hechos denunciados.

2.18 Al respecto, el numeral 1 del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1327 señala *"(...) La entidad procede a revisar si la denuncia cumple con presentar el contenido señalado en el artículo 7. Si no fuere así, se le solicita al denunciante que subsane la omisión. De no cumplirse con ello, la entidad asume que el denunciante ha desistido de su pedido y, con él, de cualquier eventual solicitud de medidas de protección; lo que genera el archivo de la solicitud. No obstante, la entidad podrá valorar la información proporcionada hasta ese momento y, de contar con fundamento, materialidad o interés para sí misma, debe trasladarla a las instancias competentes"*.

⁸ Aprobado mediante Acuerdo de Directorio N° 010-29D-2018



2.19 De esta manera, el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1327 autoriza a la Oficina de Integridad Institucional a realizar un control inicial de admisibilidad de la denuncia a través de la verificación formal del cumplimiento de los requisitos señalados en el numeral 7.1 del artículo 7º del Decreto Legislativo N° 1327; sin que ello suponga una evaluación o calificación del fondo de la denuncia en consonancia con lo establecido en el numeral 4.6 del artículo 4 de su Reglamento. Verificación que consiste -entre otros- en la constatación de la existencia de un relato fáctico con suficientes elementos de fundamento¹⁰ y materialidad¹¹ en mérito a los documentos y pruebas aportadas directamente por el propio denunciante conforme a lo previsto por el numeral 2 del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1327; mas no en el análisis de los hechos denunciados, hallazgos, indicios y medios de contraste, y/o la correspondiente determinación de responsabilidades de acuerdo con el numeral 4.6 del artículo 4 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1327.

2.20 En ese sentido, en el marco de la normativa precedente, las empresas estatales como es el caso de Fondo MIVIVIENDA S.A., teniendo en cuenta su naturaleza jurídica, deben realizar las acciones conducentes a efectos de implementar y adecuar sus procedimientos y funciones a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1327, respecto a la gestión de las denuncias por actos de corrupción, en concordancia con la Directiva N° 001-2019-PCM/SIP de Lineamientos para la Implementación de la Función de Integridad en las Entidades de la Administración Pública.

Respecto a la consulta en particular

2.21 Ahora bien, los roles en la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano, están definidos y son: i) Oficina de Integridad Institucional (o la que haga sus veces), ii) Secretaría técnica del PAD, iii) Procuraduría Pública y, iv) Subgerencia de Evaluación de Denuncias (OCI-CGR). Dichos roles realizan diferentes acciones en el sistema, en el caso específico de la Oficina de Integridad Institucional, su función es derivar la denuncia a los órganos de la entidad, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de denuncia¹² y del requerimiento de medidas de protección, de ser el caso, conforme lo establecido en el artículo 4 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1327.

2.22 En ese sentido, le corresponderá al Fondo MIVIVIENDA S.A. designar a los usuarios responsables de las áreas indicadas, en los casos que le sea aplicable; para ello deberán considerar el trámite de la denuncia dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1327 y su Reglamento, debido a que la mencionada plataforma está diseñada en ese marco.

III. CONCLUSIONES

3.1. Si bien el ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 1327 alcanza a todas las entidades de la Administración Pública comprendidas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único

⁹ Artículo 7º.- Contenido de la denuncia del Decreto Legislativo N° 1327

¹⁰ Capacidad -objetiva- de comprobar o acreditar los hechos que se denuncian y que se sostienen en la documentación que se presenta como sustento o indicando la unidad o dependencia que cuente con esta.

¹¹ Relevancia e importancia de los hechos que se denuncian para la entidad, siendo ello toda acción u omisión que afecte el buen funcionamiento de la administración pública, así como la confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía, lo que justifica el empleo de recursos de la Administración pública para su pre-evaluación y potencial inicio de un procedimiento administrativo disciplinario a cargo de la autoridad competente

¹² Numeral 4.7 del artículo 4º **Procedimiento de Denuncia**, del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1327.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Integridad
Pública

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"*

Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, dicha precisión debe circunscribirse a las alternativas organizacionales que puede adoptar cada entidad pública respecto al ejercicio de la función de integridad, considerando que dicha exclusión no implica que las empresas del Estado no deban implementar, de acuerdo a su naturaleza jurídica, la función de integridad o modelo de prevención al interior de su institución.

- 3.2. La Directiva N° 001-2019-PCM/SIP de Lineamientos para la Implementación de la Función de Integridad en las Entidades de la Administración Pública¹³, en su numeral 7.2 de las Disposiciones Complementarias Finales, señala que *"las empresas del Estado o sociedades de economía mixta comprendidas o no en la actividad empresarial del Estado implementan su función de integridad en el marco de la presente directiva"*.
- 3.3. El Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 044-2018-PCM involucra sin distinción a todas las entidades públicas, privadas, empresas, ciudadanía y colectivos sociales, los cuales deben implementar modelos de prevención, filtros en los procesos propios de la actividad que realizan, herramientas orientadas a garantizar la transparencia y rendición de cuentas, así como mecanismos de control y supervisión.
- 3.4 La entidad, Fondo MIVIVIENDA S.A de acuerdo a su naturaleza jurídica tiene la condición de empresa estatal de derecho privado, encontrándose comprendida bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE¹⁴ y adscrita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, constituyéndose como una empresa del Estado de accionariado único.
- 3.5 En el marco de la normativa precedente, las empresas estatales como es el caso de Fondo MIVIVIENDA S.A., deben realizar las acciones conducentes a efectos de implementar y adecuar sus procedimientos y funciones en lo que corresponda en virtud a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1327, en concordancia con la Directiva N° 001-2019-PCM/SIP de Lineamientos para la Implementación de la Función de Integridad en las Entidades de la Administración Pública.
- 3.6 En cuanto a los roles en la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano, corresponden a la: i) Oficina de Integridad Institucional (o la que haga sus veces), ii) Secretaría técnica del PAD, iii) Procuraduría Pública y, iv) Subgerencia de Evaluación de Denuncias (OCI-CGR). Dichos roles realizan diferentes acciones en el sistema, en el caso específico de la Oficina de Integridad Institucional, su función es derivar la denuncia a los órganos de la entidad, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de denuncia¹⁵ y del requerimiento de medidas de protección, de ser el caso.
- 3.7 Al Fondo MIVIVIENDA S.A., le corresponderá designar a los usuarios responsables de las áreas indicadas, en los casos que le sea aplicable; para ello deberán considerar el trámite de

¹³ Aprobado mediante la Resolución de Secretaría de Integridad Pública N° 001-2019-PCM/SIP.

¹⁴ Artículo 1° FONAFE: Objeto El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE es una empresa de derecho público adscrita al Sector Economía y Finanzas, encargada de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado.

¹⁵ Numeral 4.7 del artículo 4° **Procedimiento de Denuncia**, del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1327.



BICENTENARIO
PERÚ 2021





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Integridad
Pública

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

la denuncia dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1327 y su Reglamento, adecuando su marco normativo en lo que corresponda.

ELOY ALBERTO MUNIVE PARIONA
SECRETARIO DE INTEGRIDAD PÚBLICA
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



BICENTENARIO
PERÚ 2021

