Proyecto de Ley N°..5292/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Area de Tramite y Digitalizacion de Documentos
08 JUN. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 11:20

G. P. PODEMOS PERÚ

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

Sumilla: Fiscalización al Control Concurrente

El Congresista de la República **JOSÉ LUNA GÁLVEZ**, integrante del **Grupo Parlamentario Podemos Perú**, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa;

El Congreso de la República;
Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:

LEY QUE ESTABLECE MECANISMOS DE FISCALIZACIÓN Y TRANSPARENCIA AL CONTROL CONCURRENTE EN SALVAGUARDA DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La ley tiene por objeto establecer mecanismos de fiscalización y transparencia de los recursos trasladados a la Contraloría General de la República en virtud del Control Concurrente, previsto en la Ley 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente y sus modificatorias.

Artículo 2. Modificación del artículo 8 de la Ley 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente

Modificase el artículo 8 de la Ley 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente, en los términos siguientes:

> Artículo 8. Informe **trimestral**
>
> "La Contraloría General de la República, **trimestralmente** ante la Comisión de Fiscalización y Contraloría **y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República** del Congreso de la República, rinde cuentas de los recursos recaudados, la implementación y la ejecución del control concurrente, con su respectivo informe sobre los gastos incurridos, la proyección de los ahorros generados al erario nacional, así como de las responsabilidades identificadas y sanciones impuestas.

Lima, junio del 2023

JOSÉ LUNA GÁLVEZ
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/06/2023 15:03:51-0500

Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/06/2023 15:03:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/06/2023 15:53:41-0500

www.congreso.gob.pe
Central Telefónica: 311-7777

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

1) No existe iniciativa legislativa referida a la materia.
2) Ley 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente.
3) Ley 31500, Ley que establece el carácter vinculante del control concurrente y adopta otras medidas necesarias para perfeccionar el funcionamiento de dicho mecanismo de control.
4) Ley 31640, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2023.

FUNDAMENTOS

La Ley 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente, ha sido una de las normas con mayor impacto presupuestal en la lucha contra la corrupción que se expedido en los últimos años.

En efecto, si bien esta norma es relativamente nueva ha sufrido modificaciones rebajando el monto a partir del cual están sujetas a Control Concurrente, así como desde que fase o etapa es aplicable.

Así, la Ley 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente, señaló que "*La ejecución de inversiones que genere el desembolso de recursos públicos y/o garantías financieras o no financieras por parte del Estado, lo que incluye a las obras públicas, las inversiones mediante los mecanismos de obras por impuestos y asociaciones público privadas u otros mecanismos de inversión, a cargo de los pliegos del gobierno nacional, regional y local, entidades de tratamiento empresarial, empresas públicas en el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), fondos y toda entidad o empresa bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control,* ***cuyos montos superen los diez millones de soles,*** *son objeto de control concurrente por parte de la Contraloría General de la República*".[1]

Posteriormente mediante Ley 31500, Ley que establece el carácter vinculante del control concurrente y adopta otras medidas necesarias para perfeccionar el funcionamiento de dicho mecanismo de control, se establece que "*...El control concurrente tiene carácter vinculante y obligatorio generando responsabilidad en todos los intervinientes, si a partir de ello se ocasiona perjuicio a la ejecución de la obra o servicio. El* ***control concurrente se efectúa desde la formulación de los términos de***

[1] Publicada el 16 de noviembre del 2021

referencia, comprendiendo también la elaboración del expediente técnico, la ejecución, supervisión y conformidad de la obra o servicio.[2]

Haciendo un esfuerzo legislativo por combatir la corrupción y darle mayor alcance a la Contraloría General de la República, se incluyó dentro de la Ley 31640, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2023, disposiciones para que *"La ejecución de inversiones que genere el desembolso de recursos públicos y/o garantías financieras o no financieras por parte del Estado, lo que incluye a las obras públicas, las inversiones mediante los mecanismos de obras por impuestos y asociaciones público privadas u otros mecanismos de inversión, a cargo de los pliegos del gobierno nacional, regional y local, entidades de tratamiento empresarial, empresas públicas en el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), fondos y toda entidad o empresa bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control, cuyos montos superen* ***los S/ 5 000 000,00 (CINCO MILLONES Y 00/100 SOLES), son objeto de control concurrente por parte de la Contraloría General de la República****."*

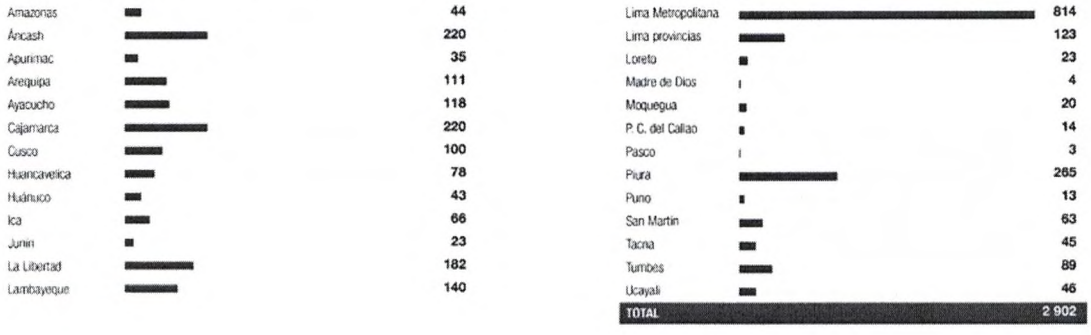
Producto de estas variaciones, es que la información sobre el alcance de la norma es variable siendo un proceso dinámico, incluso hasta en su ejecución.

Sin embargo, podemos usar la información de la propia Contraloría General de la República[3], para graficar los alcances de esta información que como hemos señalado, sufre modificaciones temporales y cuantitativas.

LA CONTRALORÍA

Servicios de control concurrente a inversiones públicas*: 2021-2023
(Comprende 1 503 inversiones)

NÚMERO DE SERVICIOS DE CONTROL POR REGIÓN

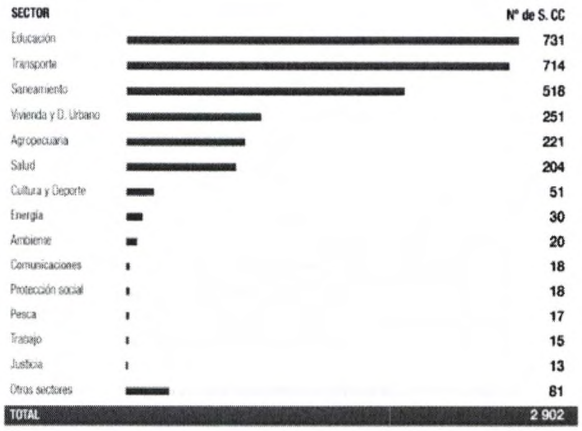


[2] Publicada el 22 de junio del 2022
[3] Exposiciones ante la Comisión de Fiscalización y Contraloría

LA CONTRALORÍA

Servicios de control concurrente a inversiones públicas: 2021- 2023

NÚMERO DE SERVICIOS DE CONTROL POR SECTOR DE INTERVENCIÓN



FUENTE: Sistema de Control Gubernamental

16

A continuación, puede verse el impacto de la norma de la Ley 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente.

LA CONTRALORÍA

Inversiones comprendidas en el Plan Nacional de Control 2023

INVERSIONES BAJO LA LEY 31358 CON CONTROL CONCURRENTE

Nivel de gobierno	Nº de Inversiones	Costo actualizado	Devengado
Gobierno Nacional	502	114 857 433 730	26 753 462 203
Gobierno Regional	301	17 893 310 307	10 213 189 070
Gobierno Local	700	9 781 569 263	6 362 433 411
TOTAL	**1 503**	**142 532 313 300**	**43 329 084 684**

Cobertura	**1 503 inversiones con control concurrente**
Cantidad inversiones	**1503/3381 (44%)**
Monto inversiones	**142 mil millones/245 mil millones (58%)**

El Plan Nacional de Control realizó el control concurrente a 1503 inversiones que representan el 44% de objetivo de la Ley 31358 y el 58% de monto de inversiones.

Para el 2023 el objetivo es controlar 4144 inversiones mayores a 5 millones.

(GN) Gobierno Nacional **(GR)** Gobierno Regional **(GL)** Gobierno Local **(T)** Total **(%)** En porcentaje

Rango Ley 31358	Cantidad Inversiones				Costo actualizado				Devengado 2023				Saldo por devengar			
	GL	GN	GR	T	GL	GN	GR	T	GL	GN	GR	T	GL	GN	GR	T
5 a 10 millones	1 055	356	323	**1 734**	7 499 483 612	2 629 719 269	2 334 386 303	**12 463 589 184**	374 165 678	81 944 018	97 227 068	**553 336 765**	5 894 769 640	1 935 588 617	1 709 743 643	**9 540 101 901**
Mayores a 10 millones	647	1 007	756	**2 410**	14 825 150 239	157 465 030 032	43 681 953 854	**215 972 134 125**	532 912 524	2 281 966 103	747 408 914	**3 562 287 541**	11 232 281 564	124 270 378 123	31 003 629 597	**166 506 289 284**
TOTAL	1 702	1 363	1 079	**4 144**	22 324 633 851	160 094 749 301	46 016 340 157	**228 435 723 309**	907 078 202	2 363 910 122	844 635 982	**4 115 624 306**	17 127 051 204	126 205 966 740	32 713 373 240	**176 046 391 184**

FUENTE: Datos Abiertos del MEF al 28 de febrero de 2023.

24

Como podemos apreciar al 28 de febrero del 2023, se tenía previsto 1503 inversiones bajo el amparo de la Ley 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente, sobre una inversión de 142 mil millones.

El control Concurrente es financiado con hasta el 2% (dos por ciento) de su valor total, desde la fase de formulación y evaluación, incorporando dentro de su estructura de costos, como costos indirectos u otros costos, un rubro denominado Control Concurrente, el cual corresponde al financiamiento de las acciones a ser efectuadas por la Contraloría General de la República bajo dicha modalidad de control gubernamental[4].

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Transferencias recibidas en el marco de la Ley N°31358
(Al 31 de marzo de 2023)

LEYENDA N° de entidades · Importe recibido S/

INVERSIONES

Sector	N° de entidades	Importe recibido S/		N° de entidades	Importe recibido S/
Agricultura	5	27 451 290	Mujer y Pob. Vulnerables	1	511 276
Ambiental	4	6 093 128	Oficina N.de P. Electorales	1	113 879
Comercio Exterior y Turismo	1	6 803 681	Poder Judicial	1	11 703 647
Cultura	1	3 908 684	P. Consejo de Ministros	3	3 544 124
Defensa	1	1 640 451	Producción	5	6 279 585
Economía y Finanzas	4	19 943 460	R. N. de Id. y Estado Civil	1	4 539 167
Educación	2	103 352 477	Relaciones Exteriores	1	62 768
Energía y Minas	2	7 672 582	Salud	3	29 254 335
Fonafe	6	12 338 275	Saneamiento	2	4 265 478
Gobiernos Locales	57	12 832 153	T. y Promoción del Empleo	1	163 419
Gobiernos Regionales	17	99 492 065	Trans. y Comunicaciones	2	298 771 119
Interior	2	14 333 848	Universidades	25	14 093 443
Justicia	3	12 474 846	V., Cons. y Saneamiento	3	102 891 851
Ministerio Público	1	6 802 066	**TOTAL**	**155**	**811 333 095**

INICIATIVAS DE CONTRATACIÓN

Sector	N° de entidades	Importe recibido S/
Desarrollo e Inclusión Social	1	256 785
Educación	1	904 186
Fonafe	6	13 352 120
Interior	1	1 681 729
Justicia	1	1 283 603
Oficina N. de Procesos Electorales	1	1 540 007
Pre. Consejo de Ministros	2	957 168
Saneamiento	1	363 917
Viv. Cons.y Saneamiento	1	779 680
TOTAL	**15**	**21 119 193**

Total general transferencias financieras recibidas al 31 03 2023 **832 452 288**

Nota.- Al 31 12 2022 se recibieron transferencias por 765 705 264

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental

25

Como se aprecia, al 31 de marzo del 2023, se ha transferido 832 452 288 (Ochocientos treinta y dos millones, cuatrocientos cincuenta y dos mil doscientos ochenta y ocho soles), suma realmente importante dentro del presupuesto del Sector Público y que es destinada para la lucha anticorrupción.

El Control Concurrente aun viene siendo implementado de manera parcial, sin embargo, sus efectos ya se hacen notar con sus intervenciones.

[4] Artículo 2 de la Ley 31358 Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente

LA CONTRALORÍA

Principales resultados del control posterior 2022

De 19 mil millones que son objeto de control, más de la cuarta parte, es decir 5 mil millones, son objeto de observación y se calcula un perjuicio económico en 1 mil 150 millones de soles.

Por otro lado, el mayor número de la presunta responsabilidad recae en personal directivo con 6 219 personas imputadas, y con relación a los profesionales se ha observado a 2 494 de ellos.

Adicionalmente son 4 606 casos en los que se ha encontrado presunta responsabilidad penal.

De acuerdo con un informe elaborado por la propia Contraloría General de la República,[5] "*...por cada sol que se invierte en el control concurrente en obras públicas, el Estado ahorra 6 soles, es decir, obtiene una tasa de rendimiento del 500%. Un ejemplo: La Contraloría General invirtió 79.1 millones en la aplicación del control concurrente a 721 proyectos y actividades de la Reconstrucción con Cambios (RCC) que se ejecutaron en el periodo 2017-2020, y se emitieron 1925 informes de control. En promedio, cada informe de hito de control costó 41.1 mil soles. De acuerdo con la investigación, se generó un ahorro de 485.9 millones de soles en la corrección de: penalidades no aplicadas, ampliaciones de plazo no autorizadas, sobrevalorizaciones no pagadas y otros; es decir, existe una relación de 1 a 6, lo que demuestra su amplia rentabilidad.*"

En el resumen de este importante trabajo, se concluye que *"Otro beneficio significativo del control concurrente es que contribuye a que las obras no se paralicen y se concluyan a menores costos. Por ello,*

[5] EL CONTROL CONCURRENTE: Estimando cuantitativamente sus beneficios, elaborado por Nelson Shack, Luis Portugal y Richard Quispe.

resulta fundamental la expansión del control concurrente a nivel nacional, asegurando su financiamiento, a fin de dar cobertura a las principales obras y contrataciones de bienes y servicios públicos a nivel nacional, en beneficio de la ciudadanía."[6]

Es por ello, y como lo hemos señalado, el Control Concurrente hoy por hoy, es la principal herramienta anticorrupción que existe en el país y también el mecanismo para evitar la paralización de las más grandes inversiones.

Ello, se da gracias a la millonaria transferencia de recursos económicos que se realizan a favor de la Contraloría General de la República y que, como todo recurso público, debe usarse de forma transparente y ser objeto de control y o fiscalización por parte del Congreso de la República a través de sus comisiones especializadas, esto es, la Comisión de Fiscalización y Contraloría y la de Presupuesto y Cuenta General de la República, de forma trimestral.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La norma modifica el artículo 8 de la Ley 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente estableciendo la obligatoriedad trimestral de rendir cuentas ante la Comisión de Fiscalización y Contraloría y la de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Ley 31358	Propuesta
Artículo 8. Informe anual La Contraloría General de la República, en el informe que anualmente presente ante la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, rinde cuenta de los recursos recaudados, la implementación y la ejecución del control concurrente, con su respectivo informe sobre los gastos incurridos, la proyección de los ahorros generados al erario nacional, así como de las	Artículo 8. Informe **trimestral** "La Contraloría General de la República, **trimestralmente** ante la Comisión de Fiscalización y Contraloría **y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República** del Congreso de la República, rinde cuentas de los recursos recaudados, la implementación y la ejecución del control concurrente, con su respectivo informe sobre los gastos incurridos, la proyección de los ahorros generados al erario nacional,

[6] EL CONTROL CONCURRENTE: ESTIMANDO CUANTITATIVAMENTE SUS BENEFICIOS
Documento de Política en Control Gubernamental Shack, N., Portugal, L. & Quispe, R

responsabilidades identificadas y sanciones impuestas	así como de las responsabilidades identificadas y sanciones impuestas.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente norma no irroga costo alguno al erario nacional, por cuanto regulamos la forma y plazo de presentación de rendición de cuentas que la Contraloría General de la República tiene que hacer ante el Congreso de la República, (Comisión de Fiscalización y Contraloría y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República).

El beneficio redunda en el acceso a la información de los Congresistas de la República respecto a las más importantes inversiones que realiza el Estado y el control que ejerce la Contraloría General de la República sobre estos con los recursos que le han sido asignados para dicha labor.

Al tratarse de una modificación a una que es aplicable al control político y de fiscalización del Congreso de la República, lo referente al impacto ambiental no es aplicable.

VINCULACIÓN DE LA PROPUESTA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

- **PRIMERA POLÍTICA DE ESTADO: FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y DEL ESTADO DE DERECHO**

  Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

  Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales,

teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.[7]

- **QUINTA POLITICA DE ESTADO: GOBIERNO EN FUNCIÓN DE OBJETIVOS CON PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO, PROSPECTIVA NACIONAL Y PROCEDIMIENTOS TRANSPARENTES**

Nos comprometemos a impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global.

Con este objetivo el Estado: (a) impulsará la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional, con una clara fijación de objetivos generales y objetivos específicos que establezcan metas a corto, mediano y largo plazo, así como los indicadores de medición correspondientes; (b) promoverá que la gestión gubernamental alcance los objetivos establecidos en los planes estratégicos, respaldada por un sistema de control del cumplimiento de los objetivos y las metas presupuestarias; (c) garantizará el informe periódico de la gestión del Poder Ejecutivo, sobre el avance del cumplimiento de los objetivos trazados; y (d) promoverá que los funcionarios públicos orienten su gestión hacia el logro de las metas establecidas y que sean permanentemente capacitados en el desarrollo de las habilidades y los atributos necesarios para alcanzarlos.[8]

[7] https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/1-fortalecimiento-del-regimen-democratico-y-del-estado-de-derecho/

[8] https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/5-gobierno-en-funcion-de-objetivos-con-planeamiento-estrategico-prospectiva-nacional-y-procedimientos-transparentes/

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JOSE LUIS ELIAS AVALOS
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/06/2023 20:04:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/06/2023 17:02:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PICON QUEDO Luis Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/06/2023 20:11:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CALLE LOBATON Digna FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/06/2023 09:48:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALCARRAZ AGUERO Yorel Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/06/2023 10:07:52-0500