



ENRIQUE WONG PUJADA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley N°



Proyecto de Ley para establecer el carácter vinculante del control concurrente y adoptar otras medidas que se consideren necesarias para perfeccionar el funcionamiento de dicho mecanismo de control

Los Congresistas de la República integrantes del Grupo Parlamentario **PODEMOS PERÚ**, a iniciativa del Congresista **ENRIQUE WONG PUJADA**, suscriben el presente Proyecto de Ley Multipartidario, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de acuerdo a los artículos 22, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL CARÁCTER VINCULANTE DEL CONTROL CONCURRENTES Y ADOPTAR OTRAS MEDIDAS QUE SE CONSIDEREN NECESARIAS PARA PERFECCIONAR EL FUNCIONAMIENTO DE DICHO MECANISMO DE CONTROL

ARTÍCULO 1°: Modifíquese el artículo primero de la Ley N° 31358, "Ley que establece medidas para la expansión del Control Concurrente", el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 1°. Objeto de la Ley

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 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.

El control concurrente o simultaneo, tiene carácter vinculante u obligatorio y genera responsabilidad en todos los intervinientes, si a partir de ello se ocasiona perjuicio a la ejecución de la obra o servicio.

El control concurrente o simultaneo se efectúa desde la formulación de los términos de referencia, comprendiendo también la elaboración del expediente técnico, la ejecución, supervisión y conformidad de la obra y/o servicio; la Contraloría General de la República, debe contratar a profesionales especializados y con experiencia en la materia, que garanticen una efectiva y eficaz labor de control.

ARTÍCULO 2°. Adiciónese el artículo 8°, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 8°.

La Contraloría General de la República en su informe anual ante la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, rendirá cuentas de los recursos recaudados, la implementación y ejecución del control concurrente con su respectivo informe sobre los gastos incurridos

Lima, 13 de diciembre del 2021.



Firmado digitalmente por:
WONG PUJADA Enrique FIR
10621936 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/12/2021 11:54:18-0500



Firmado digitalmente por:
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/01/2022 09:27:56-0500



Firmado digitalmente por:
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/01/2022 09:19:10-0500



Firmado digitalmente por:
JOSE LUIS ELIAS AVALOS
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/01/2022 10:42:13-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **12** de **enero** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1099/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA.



.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Congreso de la República de manera acertada, ha aprobado la insistencia en la Autógrafa de Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente (Proyecto de Ley 138/2021-CR), norma que se constituirá como una herramienta fundamental para combatir la corrupción, siendo una de las virtudes más importantes de esta norma, el carácter preventivo del Control Concurrente, el cual, lejos de determinar responsabilidades y sanciones, busca prevenir la ocurrencia de hechos irregulares e ilícitos que al final tienen su repercusión en la ejecución de los diferentes proyectos de inversión, siendo necesario precisar que los costos que se están asumiendo a la larga van a representar gastos mínimos comparados con el costo total de la corrupción que se busca prevenir.

Que, el artículo 82 de la Constitución Política del Perú establece que la Contraloría General de la República, órgano superior del Sistema Nacional de Control, es la entidad encargada 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.

Que, según lo plasmado en el Dictamen recaído sobre el Proyecto de Ley N° 138/2021-CR, que dio sustento a la Ley N° 31358 “Ley que establece medidas para la expansión del Control Concurrente”, se definió al Control Concurrente como una: **“...modalidad de control simultáneo que se realiza a modo de acompañamiento sistemático, multidisciplinario, y tiene por finalidad realizar la evaluación, a través de la aplicación de diversas técnicas, de un conjunto de hitos de control pertenecientes a un proceso en curso, de forma ordenada, sucesiva e interconectada, en el momento de su ejecución, con el propósito de verificar si estos se realizan conforme a la normativa vigente, las disposiciones internas, estipulaciones contractuales u otras análogas que les resultan aplicables, e identificar, la existencia de situaciones adversas que puedan afectar la continuidad, el resultado o el logro de los objetivos del proceso y comunicarlas oportunamente a la entidad o dependencia a cargo del mismo, a efecto que se adopten las acciones preventivas o correctivas que correspondan.”**

El fundamento de este concepto lo vemos también plasmado en el Dictamen arriba mencionado que dice textualmente lo siguiente: **“...se debe considerar al control concurrente como una herramienta que permita impulsar la transparencia en el funcionamiento de los procesos de contratación pública en aquellos aspectos que representan un mayor riesgo, lo cual es pertinente conforme en un contexto de corrupción generalizada, control interno limitado y un inconcluso proceso modernización y de reformas en el Estado.**

..., un modelo de control que emplea un equipo técnico de calidad y multidisciplinario, de la mano con un acompañamiento continuo, se convierte en una herramienta importante para aquellos funcionarios probos, teniendo disponible una ayuda profesional en evaluación de riesgos, lo que mejora su capacidad de control de la gestión y beneficia la optimización del uso de los recursos públicos, lo que tiene efectos directos e indirectos en la mejora de la calidad de los servicios ofrecidos desde el Estado para la ciudadanía.”

Que, como se ha quedado claramente establecido y es de conocimiento público, la corrupción es uno de los principales problemas que enfrenta el Estado Peruano, constituyendo un gran freno al desarrollo nacional. En este punto es necesario citar a la Contraloría General de la República quien en su informe N° 2344-2020-CG-GCOC, del mes de junio del año 2020, al referirse al año 2019 señala que el Perú pierde anualmente 23,000 millones de soles por corrupción e inconducta funcional, según expresiones del Contralor, *“El Perú tiene un problema de corrupción, pero no se trata de casos aislados sino de una corrupción que ha penetrado a todo el sistema, es una corrupción estructural. Hemos terminado el estudio respecto a cuánto pierde el Perú por corrupción anualmente y solo en el 2019 se estima que esta ascendería a más de 23,000 millones de soles respecto del presupuesto anual ejecutado, esa sería la pérdida que habríamos tenido todos los peruanos por problemas de inconducta funcional y corrupción”*.

El monto indicado significa el 15% de la ejecución neta del presupuesto público, una cifra espeluznante que debe obligar a todos los peruanos a tomar en serio la lucha contra la corrupción. Evidentemente, la corrupción golpea a los más pobres porque no reciben los servicios que requieren o porque no pueden acceder a ellos por su alto costo.

Según un reporte de la Defensoría (*“Reporte de Corrupción en el Perú N° 2-El Sistema Anticorrupción Peruano: Diagnósticos y Desafíos”*, 2016), el 52% de las denuncias involucran a los gobiernos locales, 26% a gobiernos regionales y 22% al gobierno nacional. Del total de denuncias, el 56% correspondían a contrataciones del Estado para la adquisición de bienes, servicios y obras.

Por ello la lucha contra la corrupción es un mandato constitucional que se desprende de los artículos 39, 41 y 44 de la Constitución Política del Perú.

Mediante Decreto Supremo N° 092-2017-PCM del 14 de setiembre de 2017, se aprobó la *“Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción”*.

Con Decreto Supremo N° 042-2018-PCM del 22 de abril de 2018 se establecen medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción, con la correcta, transparente y eficiente actuación de los servidores públicos y de las entidades sujetas a la Ley de N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General.

Mediante Decreto Supremo N° 044-2018-PCM del 26 de abril de 2018 se aprueba el *“Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2018-2021”*, como herramienta de implementación de la política de integridad y lucha contra la corrupción.

El Decreto Supremo N° 092-2017-PCM en su Artículo 3.- Implementación y ejecución de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, establece que: *“Las entidades del Estado que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, tienen a su cargo la implementación y ejecución de la misma, en el marco de sus competencias”*.

Que, la corrupción, la mala calidad de los expedientes técnicos, la falta de saneamiento físico y legal, la regulación anacrónica de la administración directa, los problemas que se suscitan con los ingenieros residentes, los inspectores y revisores, así como, los conflictos que puedan suscitarse durante las diversas etapas del proceso del proyecto inversión y que conllevan a litigios en la vía arbitral y en algunos casos en la vía judicial, ocasionan la paralización de las obras y los proyectos de inversión.

Según el Decreto de Urgencia N° 008-2019, se entiende por obra pública paralizada aquella contratada bajo el ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, que cuente con un avance físico igual o mayor al 50% y que, a la fecha de publicación de la norma: a) Provenza de un contrato vigente, sin reportar ejecución física por tres (03) meses o más o, b) Provenza de un Contrato resuelto o declarado nulo.

Según la Contraloría General de la República se paraliza una obra a consecuencia de una problemática transversal, la cual se origina muchas veces desde la fase de la programación multianual de inversiones, en la fase de inversión y en la fase de ejecución: Elaboración del Expediente Técnico. Esta problemática la Contraloría la deja descrita en los siguientes cuadros que a continuación pasamos a consignar:

Problemática identificada

PROBLEMÁTICA TRANSVERSAL COMO RESULTADO DE SERVICIOS DE CONTROL



Fase de Programación Multianual de Inversiones

- Inversiones ejecutadas sin continuidad de inversiones, es decir, proyectos en ejecución sin presupuesto asignado por falta de priorización.
- Inversiones cerradas como "no culminadas", es decir concluidos con un avance físico menor al 100% sin cierre de brecha o mejora de capacidad.



Fase de Preinversión

- Sobredimensionamiento de beneficios, subestimación de costos.
- Incentivos perversos: formuladores, evaluadores y aprobadores son los mismos funcionarios.
- Falta de análisis y/o sustento de alternativas de solución.
- Atomización del alcance de los proyectos, desaprovechando las ventajas de económicas de escala que implica ejecutar agrupando un conjunto de proyectos que buscan resolver un mismo problema o son de similares características.



Fase de Ejecución: Elaboración del Expediente Técnico

- Baja calidad técnica de los expedientes técnicos (falta de partidas, partidas innecesarias, estudios previos que no están acordes a la realidad de la obra, obras sobre o sub dimensionadas, costos unitarios sobreestimados), conforme a la normativa.
- Cronogramas de obra sin sustento.
- No se recaban las autorizaciones sectoriales requeridas con la oportunidad debida, retrasando la inversión.
- Incumplimiento de las normas técnicas sectoriales (transporte, salud, educación, comunicaciones, saneamiento y otros).



Fase de Ejecución: Elaboración del expediente técnico - Administración Directa

- En el presupuesto de obra no se advierte, en los análisis de costos (directos y gastos generales) no se refleja que la obra se ejecuta por Administración Directa.
- Las especificaciones técnicas no están orientadas a las reales capacidades técnico operativa y equipos con que cuenta la entidad que ejecuta obras por Administración Directa.
- En Administración Directa, se incluyen fórmulas polinómicas no contempladas en la normativa para la ejecución de obras por Administración Directa, correspondiendo en todo caso sustentario.
- No se adjuntan estudios previos como de suelos, canteras, geología, hidroclógicos y, otros, al margen que la normativa no lo señale pero que técnicamente son necesarios.
- No se relaciona con el Plan de Reubicación de predios afectados por la ejecución de la obra.

PROBLEMÁTICA TRANSVERSAL COMO RESULTADO DE SERVICIOS DE CONTROL



Fase de Ejecución Contractual: Obra Física

- Falta de disponibilidad de terrenos y liberación de interferencias.
- Falta de disponibilidad de maquinaria ofertada por el contratista.
- Obras con plazos incumplidos y paralizadas o, peor aún, quedan inconclusas y abandonadas permanente.
- Concertación entre postores.
- Limitadas capacidades técnicas, operativas y logísticas de gestores públicos.
- Adicionales de obra y ampliaciones de plazo sin sustento.
- Los participantes (entidad pública, contratista, subcontratista y proveedores) del proceso constructivo trabajan en equipos fragmentados y en conflictos, y no como un equipo con intereses alineados.
- Proliferación de controversias arbitrales y judiciales.
- Deficiente identificación, seguimiento y monitoreo de los riesgos asociados a la ejecución de obra.
- Normativa cuantiosa y compleja a cumplir, aun en el caso de obras de menor envergadura.
- Se gestiona los proyectos sin una visión de resultados, privilegiando los procedimientos y formalidades.



Fase de Ejecución Contractual: Supervisión de la Obra

- Triángulo colusorio (funcionarios públicos, los contratistas y los supervisores).

Que, en virtud de ello está justificada la necesidad y la justificación de la implementación del control concurrente, motivo por el cual se expidió la Ley respectiva, sin embargo, somos de la opinión que también se deberá considerar determinar también las responsabilidades de todos los funcionarios que participan en este acto de control, siendo fundamental señalar que tal como lo dice uno de los principios más importantes del derecho: “Todo aquél que ocasiona un daño, está obligado a repararlo”; en este marco conceptual, somos de la opinión que se deba incorporar el concepto del Control Concurrente Vinculante, el cual establece que: “si de la aplicación de las recomendaciones vertidas por el informe de control concurrente se ocasiona algún perjuicio en la ejecución de la obras públicas, las inversiones mediante mecanismos de obras por impuestos y asociaciones público privadas u otros mecanismos de inversión, estas responsabilidades deberán ser asumidas por el personal autor del informe de control concurrente respectivo”.

Que, el concepto del Control Concurrente Vinculante nació en el debate realizado sobre el proyecto de ley N° 138/2021-CR, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente que después dio lugar a la Ley N° 31358, “Ley que establece medidas para la expansión del Control Concurrente”, debido a que se vio la necesidad de establecer una responsabilidad sobre el personal encargado de la realización del informe de control concurrente, cuando de aplicación de las sugerencias vertidas en dicho informe se ocasionan perjuicios al proyecto de inversión materia de control concurrente.

Al respecto la Contraloría General de la República emitió el Oficio N° 000950-2021-CG/DC de fecha 19 de Octubre del 2021, en donde plasmo sus observaciones sobre el carácter vinculante del control concurrente, señala que: *“la propuesta no es acorde con la naturaleza y el enfoque preventivo que tiene la norma de control, pues esta es un acompañamiento sistemático, multidisciplinario para identificar situaciones adversas, que estén afectando o puedan afectar el correcto desarrollo de un proceso en curso, lo que se comunica a la entidad o dependencia para la adopción de las acciones pertinentes, contribuyendo de esta forma a que el uso y destino de los recursos y bienes del Estado se realice se haga con eficiencia, eficacia, transparencia, economía y legalidad, lo que no conlleva a la injerencia en procesos de dirección o gerencia a cargo de la administración de las entidades sujetas a control o interferencia en el control posterior que corresponda”*.

Precisa además que el Control Concurrente identifica, situaciones adversas y no formula observaciones, respecto de las cuales el titular de la entidad o dependencia dispone y asegura que se adopten las acciones preventivas y correctivas que considere pertinente. . .”

Que, tomando en cuenta lo dicho por la Contraloría General de la República, en el Proyecto de Ley se consigna el término de “situaciones adversas” en vez de observaciones.

Que, no podemos hacer recaer la responsabilidad en sólo los funcionarios de la entidad y mucho menos, cuando estos funcionarios han procedido a adoptar las acciones preventivas y correctivas que propone la Contraloría a consecuencia del informe de Control Concurrente. En este caso, la conducta causante de la ocurrencia de los daños vendría ser la elaboración del Informe de Control Concurrente, cuyos autores vendrían a ser el personal de la Contraloría encargado de su confección.

Que, esta norma propuesta deberá también estar acompañada de otra que determine de manera expresa en la ley que el personal encargado de la ejecución del control concurrente sean profesionales especialistas y con experiencia en el rubro, que garanticen una efectiva y eficaz labor de control, por lo que al contar con personal especializado en la realización de este tipo de control se procura la confección de informes serios que de manera técnica conlleven el cumplimiento de los objetivos de los informes del Control Concurrente y a la adopción de acciones preventivas y correctivas sin ocasionar perjuicios al proyecto de inversión.

Que, según el análisis hecho por la Contraloría sobre el costo del control concurrente, se ha determinado que el promedio del costo del control concurrente es de 2.2%, por lo que considera adecuado el establecimiento de un monto del 2%, en la estructura de costos de cada proyecto de inversión pública para el financiamiento de la referida modalidad de control.

El beneficio concreto de la aprobación de esta norma, conforme lo ha informado esta entidad, es del orden del 500%. El control concurrente, aplicado a la Reconstrucción con Cambios (2017-2020), ha permitido obtener, para el Estado, un beneficio de S/. 6.00 por cada sol invertido en el servicio de control, eso es, una rentabilidad del 500%. Estos estimados los hace la Contraloría en base al trabajo realizado en los proyectos de reconstrucción con cambios en donde se aplicaron el Control Concurrente, para lo cual pasamos a citar el presente cuadro presentado por la Contraloría General de la República al momento de sustentar el proyecto de ley para implementar el Control Concurrente.

CONTROL CONCURRENTE EN LA RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS (2017-2020)



Análisis costo beneficio del control concurrente

Beneficio Potencial

Beneficio Potencial = S/ 485.9 millones – S/ 79.6 millones = S/ 406.3 millones de soles

Ratio Costo /Beneficio

Beneficio Potencial / Costo = (S/ 485.9 millones) / (S/ 79.6 millones) = 6.1 > 1

Este resultado indica que por **cada sol invertido** para los proyectos de Reconstrucción con Cambios se obtuvo un beneficio de **6 soles**. Se demuestra así la rentabilidad en la realización del servicio de control brindado del **500%**.

Que, según el artículo segundo de la Ley N° 31358, "Ley que establece medidas para la expansión del Control Concurrente", para el financiamiento de este mecanismo de control se va a destinar para su financiamiento hasta el 2% de su valor total, desde la fase de la 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.

Que, estos ingresos de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 4.4. del artículo 4to de la Ley, serán incorporados por la Contraloría General de la República en la categoría de gasto corriente en la fuente de financiamiento de donaciones y transferencias, a fin de garantizar la oportunidad de los servicios de control. Precisando que estos recursos pueden ser destinados a las intervenciones de control gubernamental a nivel nacional.

Que, el gasto de estos nuevos ingresos deben ser materia de fiscalización, es por ello que consideramos que es el Congreso y en especial la Comisión de Fiscalización y Contraloría la indicada para ejercitar la labor de control a las acciones de la Contraloría y a la ejecución adecuada de los recursos otorgados para la realización del control concurrente, es por ello que se propone adicionar el artículo octavo para establecer la obligación del Contralor de informar anualmente sobre el destino de los fondos recaudados para la ejecución del control concurrente.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley modificará el artículo primero de la Ley N° 31358, "Ley que establece medidas para la expansión del Control Concurrente", a fin de incorporar el carácter vinculante el cual establecerá la responsabilidad en los autores del informe de control concurrente, si del acatamiento de las acciones preventivas y correctivas adoptadas por la Entidad a consecuencia de la identificación de las situaciones adversas, se ocasiona perjuicio a la ejecución de las inversiones.

Así mismo, se precisa que para la realización de los informes de Control concurrente se deberán contratar profesionales especializados y con experiencia en el rubro, que garanticen una efectiva y eficaz labor de control.

El proyecto de ley propone adicionalmente incorporar el artículo 8avo a la Ley para establecer la obligación a La Contraloría General de la República para rendir cuentas sobre los recursos recaudados, informe que deberá efectuarlo en su informe anual ante la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La aprobación del presente proyecto de ley será de gran beneficio en la lucha contra la corrupción, estableciendo reglas claras para la aplicación del control concurrente, así como las responsabilidades que puedan incurrir los autores de estos controles, disponiendo también que el personal encargado de la realización de estos informes de control sean profesionales especializados y con experiencia en la materia, hecho que garantizará una efectiva labor de control. Finalmente se establece la obligación del Contralor de informar a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República sobre los ingresos y los gastos incurridos con materia de la aplicación de la Ley N° 31358, "Ley que establece medidas para la expansión del Control Concurrente". Por lo que su aplicación no irroga iniciativa de gasto alguno.

ACUERDO NACIONAL

El proyecto de ley propuesto tiene concordancia con las siguientes políticas del acuerdo nacional:

Vigésimo Cuarta Política: Afirmación de un Estado eficiente y transparente: para cuyo cumplimiento establece, en la administración pública, mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal.

Vigésima Sexta Política: Promoción de la ética y la transparencia, así como la erradicación de la corrupción: para cuyo cumplimiento establece, el fortalecimiento y la independencia del Sistema Nacional de Control.