



Proyecto de Ley N° 1132/2021-CR

MARIA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Proyecto de Ley N° _____



LEY QUE PROHÍBE Y SANCIONA LA CONTRATACIÓN DE ASESORÍAS EXTERNAS Y CONSULTORÍAS EN LAS ENTIDADES DEL ESTADO.

La bancada parlamentaria de Perú Libre, a iniciativa de la señora Congresista de la República María Antonieta Agüero Gutiérrez, en ejercicio de su potestad de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en observancia de los artículos 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL:

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE PROHÍBE Y SANCIONA LA CONTRATACIÓN DE ASESORÍAS EXTERNAS Y CONSULTORÍAS EN LAS ENTIDADES DEL ESTADO

Artículo 1. Ámbito de aplicación.

La presente Ley se aplica a todas las entidades del Estado, incluyendo proyectos especiales y empresas públicas.

Artículo 2.- Prohibición de contratar servicios de asesoría y consultoría en las entidades del Estado, con excepción de la Procuraduría del Estado y el Ministerio de Relaciones Exteriores

Bajo responsabilidad está prohibido contratar servicios de asesoría y consultoría en las entidades del Estado referidas en el artículo 2 de la presente ley, todas las actuaciones deberán estar a cargo del personal de planta de la respectiva entidad. Se exceptúan a la Procuraduría del Estado y al Ministerio de Relaciones Exteriores para los casos de controversias o gestiones ante instancias multilaterales o arbitrales de ámbito internacional.

Artículo 3.- El titular de la entidad y los funcionarios que concurrieron a gestionar y posibilitar la contratación de asesorías externas, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurren en falta administrativa y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con suspensión, cese o



MARIA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

destitución atendiendo a la jerarquía del cargo y al grado de intervención en la inobservancia de esta ley. Adicionalmente, quedan inhabilitados para ejercer función pública y postular a cargo de elección popular por 10 años.

Maria Antonieta Agüero Gutierrez

Alex A. Paredes J.

Alex A. Paredes Gonzalez

Pasión Dávila A

Florio Cruz Mahani

Katy Ugarte M.

Bernardo Cotto

Carlo Bellido

Vicente P.L.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **14** 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°1132/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**
2. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**

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



I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La teoría constitucional del Estado tiene como elemento clave y determinante "la unidad del poder", en razón a lo cual se reconoce la existencia del Estado como "la organización jurídica del poder público", por ello es que, independientemente del modelo de organización y estructura que adopte el ordenamiento jurídico, se parte siempre de reconocer, como expresamente lo reconoce el artículo 43 de la Carta de 1993 que "El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes"

Las funciones básicas del Estado son: la ejecutiva, la legislativa y la jurisdiccional; cada una de estas funciones las asumen o ejecutan órganos estatales. Como el despliegue de la actividad del Estado se enriquece y trasciende a otros ámbitos, es que en el transcurrir del tiempo han venido adquiriendo relieve otras entidades como órganos constitucionalmente autónomos de los poderes clásicos. Como no se tratan de compartimentos estancos ni desvinculados, un elemento común o transversal en todas las entidades del Estado y las competencias que les corresponden, es que diseñan y ejecutan políticas públicas entendidas como "procesos decisionales en contextos complejos y de múltiples actores que definen los fines y la estrategia de intervención estatal" lo cual se plasma en la gestión pública, es decir, poner en acción la maquinaria estatal para cumplir los fines y realizar la estrategia", por ello ejercen funciones administrativas.

Conforme lo precisa la PCM en Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobado en el 2013.

Las Políticas Públicas son diseños que sustentan la acción pública. Basadas en políticas nacionales del Estado, los gobiernos de turno, establecen prioridades de gobierno claras y pertinentes, tomando en cuenta también las demandas y necesidades de la población, que luego las entidades públicas expresarán en objetivos, metas y los respectivos procesos que los convertirán en productos institucionales: regulaciones, procedimientos administrativos, bienes y servicios públicos, todos los cuales tendrán un impacto positivo en el ciudadano, dados determinados recursos disponibles.

La modernización del estado en marcha viene implicando, entre otros aspectos, la implementación de la gestión por procesos, la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas; el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de las entidades públicas, contar con un sistema de recursos humanos



que asegure la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan

Otro aspecto importante es la eficiencia, dado que el "El Estado genera mayor valor público a través de un uso racional de los recursos con los que cuenta, buscando proveer a los ciudadanos lo que necesitan, al menor costo posible, con un estándar de calidad adecuado y en las cantidades óptimas que maximicen el bienestar social" (Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021)

El Plan Nacional pone énfasis en el dimensionamiento de cada entidad para "Establecer el tamaño de planta óptimo, es decir la cantidad adecuada de personal para las diferentes áreas que conformarán la organización. Contar con perfiles de puesto tipo y un clasificador de puestos a nivel de la administración pública.

La función pública ejercitada por las más altas autoridades y funcionarios del Estado exige "una actitud comprometida", "un compromiso de lealtad" y un conjunto de actitudes", una "cultura o ethos", como lo ha precisado el intérprete constitucional

10. El Estado Social y Democrático de Derecho constituye no sólo un conjunto de reglas de derecho a las que está supeditada la actuación del poder público, sino también un conjunto de actitudes, es decir, una cultura o, como lo sugiere Bockenford, un "ethos", que presupone "(...) determinados modos de comportarse (...) (STC Exp. 3149-2004-AC/TC)

Estos atributos éticos, axiológicos que deben exhibir las altas autoridades del Estado deben visibilizarse en la observancia del principio de "lealtad constitucional" que consiste en la obligación de respetar el orden público constitucional **realizando un ejercicio responsable** de las funciones atribuidas por la Constitución y la Ley ...) (STC Exp. 0001-2012-PI/TC)

Las altas autoridades del Estado, en particular aquellas cuyo mandato proviene de la elección o de designación por confianza, al ejercer la función pública, deben adecuar su actuación no en relación a sus intereses o expectativas personales, pues para ello podrían acceder a otros cargos en la actividad privada, sino al interés de la nación y del "bienestar común", en línea con los deberes primordiales del Estado, tal como lo prescribe el artículo 44 de la carta magna "defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y



promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación".

Como ya se ha señalado, ejercitar determinadas funciones públicas exige atributos, credenciales y calificaciones de alta especialización y experiencia y que, por ende, las entidades requieren contar con personal acorde con tales calificaciones y responsabilidades, pero sin soslayar que ejercen función pública en entidades del Estado en las que debe observarse consideraciones elementales de prudencia en el gasto del erario público. Precisamente por ello es que los altos funcionarios del estado perciben remuneraciones atractivas, de tal manera que los trabajos de mayor complejidad y responsabilidad estén mejor remunerados que los de menor envergadura.

No obstante que la inmensa mayoría del Estado han avanzado considerablemente en el proceso de modernización y cuentan con suficiente (y hasta excesivo) personal para el cumplimiento de sus fines y pese además que los altos funcionarios están adecuadamente remunerados acorde con las calificaciones requeridas, llegándose en algunos casos a calificarse como "burocracia dorada", viene siendo una práctica extendida el uso y abuso de la contratación de asesorías externas y consultorías, a niveles de irracionalidad, escarnio y dispendio, como lo ilustran los siguientes dos casos.

Oficina de Normalización Previsional. Atiende casos estandarizados y simples, como son el otorgamiento de pensiones de jubilación para lo que se requiere verificar edad, record de aportaciones y remuneraciones asegurables; otorgamiento de pensiones de viudez y orfandad, para lo que se exige acreditar el fallecimiento del titular; otorgar pensiones de invalidez, para lo que se requiere es acreditar médicamente la contingencia. Para ello cuenta con 1,344 entre funcionarios y trabajadores. Adicionalmente la Ley 30927 autorizó el desistimiento y la conciliación en procesos judiciales. No obstante, todo ello contrata anualmente diversas asesorías externas por varios cientos de miles de soles en cada una de ellas, como es el caso del Estudio Muñiz.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El personal altamente calificado percibe remuneraciones que van de S/. 20,500 a S/. 25,000. Cuenta con decenas de consultores y asesores externos. Solo el 2019 se incrementó en 95 millones el pago por estos conceptos.

Esta situación sigue produciéndose no obstante que las sucesivas leyes de presupuesto público "prohíben" la

Tribunal Constitucional, dando oportunidad a que el máximo intérprete de la Constitución enfatice que el sistema remunerativo establecido por la referida ley responde, en última instancia a que "el Estado es e indivisible" y que no debe confundirse autonomía con autarquía o autosuficiencia" En efecto



"Sin embargo, la autonomía no debe confundirse con autarquía o autosuficiencia, puesto que la autonomía es atribuida y limitada por el propio ordenamiento jurídico. Justamente se precisaba que: "No supone autarquía funcional al extremo de que, de alguna de sus competencias, pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal". [Fundamento Jurídico 6].

140. Precisamente el principio de equilibrio presupuestal, establecido en el artículo 78 de la Constitución, impone límites a la adopción de medidas que demanden un mayor gasto público. En tanto que las obligaciones del Estado son diversas, el gasto del presupuesto debe permitir maximizar el cumplimiento de los objetivos y deberes asignados por la Constitución.

Otro razonamiento habilitante de la proposición legislativa es el criterio que se recoge del Tribunal Constitucional sobre la ecuación entre las remuneraciones de los altos funcionarios del Estado y las posibilidades de la economía nacional

141. En efecto, para este Tribunal, el monto de las remuneraciones de los funcionarios y servidores públicos debe guardar armonía con las posibilidades de la economía nacional y con la necesidad de que permitan un ingreso decoroso para atender las necesidades básicas de los trabajadores del Estado (Sentencia 00001-2004- AI/TC y acumulados, fundamento 60). Exp. 0034-2004-PI/TC

Por otra parte, la proscripción de la auto fijación de las escalas remunerativas en las entidades del Estado está también presente en los pronunciamientos del T.C.

(STC Pleno. Sentencia 1045/2020)

82. En efecto, la aprobación de una norma legal por parte del Congreso de la República que regule la escala remunerativa de los jueces del Poder Judicial no supone una interferencia en la autonomía de dicho poder del Estado, ni tampoco vulnera el principio de separación de poderes

83. Una interpretación distinta conduciría a que cada uno de los poderes del Estado debiera aprobar por sí mismo las normas que regulan la estructura de su escala remunerativa.

139. Adicionalmente, no puede soslayarse que la controversia planteada en el presente caso se relaciona, además, con el balance entre el principio de progresividad y el equilibrio presupuestal. En efecto, tales fundamentos cobran mayor sentido en el caso de las remuneraciones de los servidores y funcionarios públicos, en tanto que estas se encuentran estrechamente relacionadas con las posibilidades presupuestales del Estado. De ahí que la adopción de las medidas en búsqueda de dotar de eficacia a los



MARIA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

derechos económicos sociales y culturales, deberán respetar el balance entre el principio de progresividad y equilibrio presupuestal.

140. Precisamente el principio de equilibrio presupuestal, establecido en el artículo 78 de la Constitución, impone límites a la adopción de medidas que demanden un mayor gasto público. En tanto que las obligaciones del Estado son diversas, el gasto del presupuesto debe permitir maximizar el cumplimiento de los objetivos y deberes asignados por la Constitución.

2. Prohibir que las entidades contraten asesorías y consultorías, se presume que cada entidad cuenta con áreas (legal, finanzas, etc.) y con profesionales calificados y versados, quienes deben asumir las responsabilidades y funciones propias de su área, sin recurrir a asesorías externas

II. EFECTO

La aprobación del presente proyecto de ley incide directamente en la Ley 28212.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación del presente Proyecto de Ley no implicará gasto público directo, antes bien, implica ahorro al tesoro público y libera recursos para destinarse a otros fines prioritarios.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente Proyecto de Ley es acorde a las políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional

Construir un Estado moderno, eficiente y eficaz y transparente al servicio de las personas y sus derechos.

Afirmar, en la sociedad y en el estado, principios éticos y valores sociales.