Firmado digitalmente por: WONG PUJADA Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2024 12:19:42-0500

Proyecto de Ley N° 7678/2023-CR

CONGRESO REPÚBLICA

JOSÉ LEÓN LUNA GÁLVEZ

LEY DE FORTALECIMIENTO DEL CONTROL CONCURRENTE PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y DEROGA EL ARTÍCULO 14 DEL DECRETO DE URGENCIA 006-2024

El señor Congresista de la República **JOSÉ LEÓN LUNA GÁLVEZ** integrante del Grupo Parlamentario Podemos Perú, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa 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 de la República, propone la siguiente iniciativa legislativa

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
24 ABR 2024
RECIBIDO
Hora: 12:28 pm

El Congreso de la República;

Ha dado la siguiente Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE FORTALECIMIENTO DEL CONTROL CONCURRENTE PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y DEROGA EL ARTÍCULO 14 DEL DECRETO DE URGENCIA 006-2024

Artículo 1°. Objeto
La presente Ley tiene por objeto fortalecer la lucha contra la corrupción garantizando el ejercicio del control concurrente por parte de la Contraloría General de la República, materia de la Ley N° 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente; así como, la ejecución de los servicios de control gubernamental y las acciones legales y administrativas derivadas de los mismos a nivel nacional, y los gastos operativos y de inversión necesarios para la creación, incorporación e implementación de las Órganos de Control Institucional a nivel nacional.

Artículo 2°. Derogación del artículo 14 del Decreto de Urgencia N° 006-2024
Deróguese el artículo 14 del Decreto de Urgencia N° 006-2024, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la sostenibilidad fiscal, el equilibrio presupuestario y la eficiencia del gasto público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Disposiciones respecto al presupuesto institucional de la Contraloría General de la República
Los recursos transferidos a la Contraloría General de la República en cumplimiento de la Ley N° 31358, revertidos al Tesoro Público y transferidos a favor de la Reserva de Contingencia por efecto de la vigencia del artículo 14 del Decreto de Urgencia N° 006-2024,

Firmado digitalmente por: PICON QUEDO Luis Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2024 08:43:17-0500

Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/04/2024 20:32:44-0500

Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/04/2024 16:40:02-05

Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la sostenibilidad fiscal, el equilibrio presupuestario y la eficiencia del gasto, son revertidos al presupuesto institucional de la Contraloría General de la República.

Lima, 23 de abril de 2024

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la propuesta

De la corrupción en la ejecución de obras públicas

El fenómeno de la corrupción tiene múltiples facetas y dimensiones de incidencia o afectación, una de las cuales, qué duda cabe, está relacionada a las **pérdidas económicas que se producen por el uso indebido de los recursos del Estado**, por los sobrecostos que la misma genera en la inversión y producción privada, así como, por el poco o nulo valor que, debido a prácticas corruptas, tienen las obras públicas que han sido construidas de forma inapropiada, que terminan siendo infructuosas o que eran innecesarias, en tanto, como refiere la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE), *"la corrupción en las obras públicas y proyectos de infraestructura puede llevar a elefantes blancos, es decir, infraestructuras de gran tamaño e innecesarias, o a una infraestructura de menor calidad de la que se necesitaría para mejorar la productividad económica"*[1]. A esto se suma el costo y los gastos asociados a los esfuerzos que hace el Estado para luchar contra la corrupción, a las barreras de acceso que estos costos y gastos terminan generando en los usuarios de los servicios públicos y el detrimento que esto supone en la realización y garantía de los derechos humanos y derechos fundamentales que el Estado, por la presencia de redes de corrupción, no puede asegurar ni proteger de manera plena.

La corrupción en las contrataciones del Estado y particularmente en la ejecución de la obra pública, por los ingentes recursos que se manejan, es un espacio que, lamentablemente, ha demostrado ser propicio para que la misma escale y alcance una

dimensión estructural que, como tal, no queda restringida al ámbito del sector público, sino que, además, comprende la importante e, incluso, la decisiva intervención del sector privado, dado que, en estos casos, según se ha dicho con acierto, el fenómeno de la corrupción *"no se limita simplemente a los sobornos que a título individual reciben funcionarios para afectar la gestión contractual [sino que] (...) también está relacionada con complejas redes de intereses económicos y políticos, que la convierten en un problema sistémico de alcance institucional"*[2] (añadido agregado), a tal punto que, conforme se afirma

---

[1] Organisation for Economic Co-operation and Development. *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, Paris: OECD Publishing, 2017, 23. https://doi.org/10.1787/9789264271470-es

[2] Observatorio Ciudadano de Corrupción. *Informe temático regional: Prevención de la Corrupción de Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas*, Foro Ciudadano de las Américas, REDLAD, 5. https://occ-america.com/wp-

para el caso de nuestro país, el denominado "Club de la Construcción" *"habría operado (...) utilizando representantes ante el Estado peruano para gestionar sus intereses y obtener la buena pro de megaproyectos, de la siguiente manera: cada vez que había* ***un*** *proceso de licitación, las empresas –simulando la elección del postor ganador gracias a un arreglo previo sobre cuál de ellas resultaría ganadora-, se comunicaban con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, donde un funcionario público se encargaba de impulsar su postulación y triunfo en la licitación a cambio de una coima que, en la mayoría de casos, era entre el* ***1% y 3%*** *del valor de los millonarios contratos"*[3].

El Club de la Construcción, es solo una muestra, en el pasado reciente, de una corrupción que está arraigada y profundamente enquistada en la estructura pública, y que encuentra en una parte del sector privado a su principal impulso y sostén, dado que, al someterla a los intereses privados, permite el copamiento de la decisión pública en la ejecución de la obra pública, en lo que, empero, es pertinente reconocer que no es una práctica aislada, sino que responde a una especie de *modus operandi* de quienes encuentran en las obras públicas y en la debilidad de los controles aplicados a las mismas, el instrumento perfecto para beneficiarse indebidamente de los recursos públicos, pues, a decir de la doctrina brasilera y en lo que parece un calco de lo sucedido en nuestro país, *"el inicio del papel de los contratistas se lleva a cabo sugerencias de obras a alcaldes y gobernadores. Ellos preparan los estudios técnicos sobre las obras y los repasan a las autoridades competentes sólo para la firma"*[4], en tanto, *"fue posible comprobar la existencia de un cartel de contratistas, que promovieron un lanzador en vencer a licitaciones, el fraude en el proceso de licitación. Este procedimiento, a menudo, dispensa el concurso directo de funcionario público. Así que (...) los grandes contratistas definían y delimitaban las obras de interés de cada uno"*[5].

La importancia, no solamente de reconocer, sino también, de enfrentar la problemática de la **corrupción en las contrataciones del Estado**, ha supuesto que la misma posea un tratamiento particular en los principales **instrumentos internacionales que ha suscrito y ratificado el Perú, en materia de lucha contra la corrupción**, como es el caso de la "Convención Interamericana contra la Corrupción" y la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", en las que, en esta materia, se establece, entre otros, lo siguiente:

- **Convención Interamericana contra la Corrupción**[6]

"Artículo III
Medidas preventivas

---

content/uploads/2022/04/5.-prevencion-de-la-corrupcion-en-obras-publicas-y-contratacion-1.pdf [Descargado el 02 de marzo de 2024].

[3] IDEHPUCP. Club de la construcción. https://idehpucp.pucp.edu.pe/observatorio-de-casos-anticorrupcion-y-lavado-de-activos/casos-materia-corrupcion/club-de-la-construccion/

[4] Ribas Júnior, Salomão Antonio. "Corrupción pública y privada. Cuatro aspectos: Ética en el servicio público, contratos, financiación electoral y control", Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2013, 86. http://hdl.handle.net/10366/124207. Citando al Informe Final de la Comisión Parlamentaria de Investigación del Presupuesto.

[5] Ribas Júnior, Salomão Antonio, *Corrupção Endêmica. Os Tribunais de Contas e o Combate à Corrupção*, Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2000, 223. Citado por Ribas Júnior, Salomão Antonio. "Corrupción pública y privada", 87.

[6] Aprobada por Resolución Legislativa N° 26757 y ratificada por Decreto Supremo N° 012-97-RE, que entró en vigor para el Perú, el 04 de julio de 1997 (https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Vista_Tratados_MU.xsp).

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:
(...)

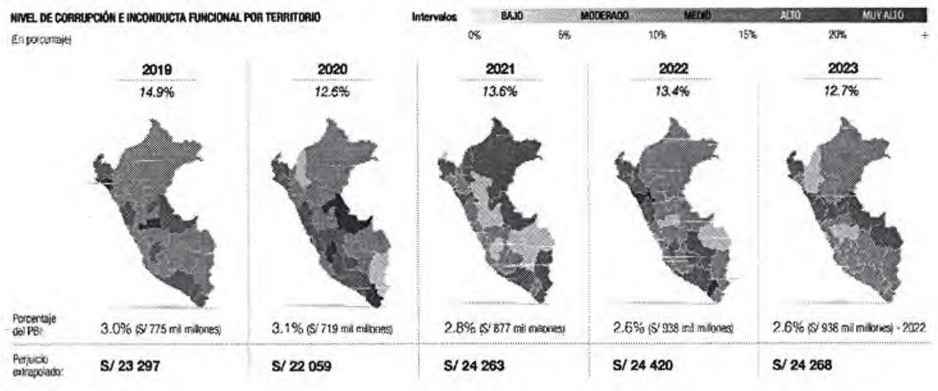
5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas
(...)"

- **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**[7]

"Artículo 5. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción
(...)
2. *Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a* ***prevenir la corrupción.*** (...)".

La Contraloría General de la República ha estimado que la incidencia de la corrupción en el Estado, al cierre del año 2023, fue de 12.7% del presupuesto del sector público ejecutado durante el mencionado año (Ver Gráfica N° 1).

Grafica N° 1: Evolución gráfica de la tasa de incidencia 2019-2023



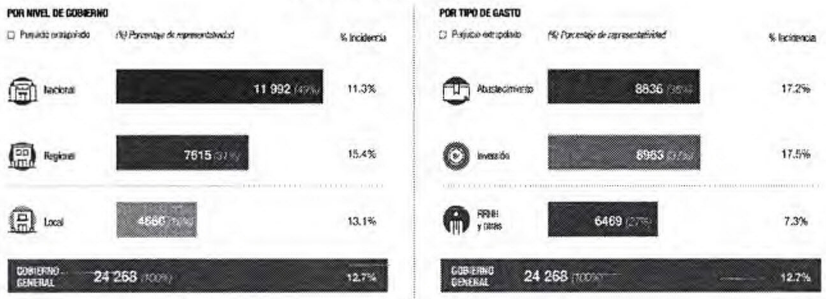
Fuente: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción

En la referida estimación se pudo establecer que el **costo de la corrupción** e inconducta funcional, al cierre del año 2023, fue de S/ 24 268 000.00 (Veinticuatro Millones Doscientos Sesenta y Ocho Mil y 00/100 Soles), lo que se desagrega en los S/ 11 992 000.00 (Once Millones Novecientos Noventa y Dos Mil y 00/100 Soles) que corresponden al Gobierno Nacional (con una incidencia del 11.3%), seguidos de los S/ 4 660 000.00 (Cuatro Millones Seiscientos Sesenta Mil y 00/100 Soles) que atañen a los Gobiernos Locales (que tienen una incidencia de 13.1%), y los s/ 7 615 000.00 (Siete Millones Seiscientos Quince y 00/100 Soles) de los Gobiernos Regionales (con una incidencia de 15.4%), habiéndose, además,

[7] Aprobada por Resolución Legislativa N° 28357 y ratificada por Decreto Supremo N° 075-2004-RE, que entró en vigor para el Perú, el 14 de diciembre de 2005 (https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Vista_Tratados_MU.xsp).

identificado que, por rubros, **el mayor perjuicio se registró en Inversiones** con S/ 8 963 000.00 (Ocho Millones Novecientos Sesenta y Tres y 00/100 Soles), con una incidencia del 17.5%, seguido de Abastecimiento con S/ 8 836 000.00 (Ocho Millones Ochocientos Treinta y Seis y 00/100 Soles), con una incidencia del 17.2%, y en Recursos Humanos, con S/ 6 469 000.00 (Seis Millones Cuatrocientos Sesenta y Nueve Mil y 00/100 Soles) (Ver gráfica N° 2).

Gráfica N° 2: Perjuicio e incidencia por corrupción e inconducta funcional 2023
(En millones de soles)



Fuente: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción

No obstante, aunque el costo económico de la corrupción es una de las consecuencias de este fenómeno, no es la única, pues en el plano político, el impacto de la misma es particularmente contraproducente, pues desprestigia a las entidades y autoridades públicas y hace perder legitimidad y confiabilidad a las instituciones democráticas, debido a la pérdida de interés y compromiso con las necesidades públicas por parte de los funcionarios o servidores públicos, pero también por los particulares, que anteponen sus propios intereses y postergan u olvidan los intereses comunes, a lo que, se añade lo pernicioso que, para el sistema político, en particular, y para el principio democrático, en general, supone que el funcionamiento del Estado esté fundado en la ilegalidad y la ponderación de los intereses de unos pocos.

Adicionalmente, en el plano social, la corrupción no solamente es un factor que distorsiona, sino que también desfigura, carcome y hace que se pierdan los presupuestos y premisas que fundamentan al Estado, al hacer primar el beneficio personal o particular por encima del beneficio comunitario o colectivo, en un esquema que, por su repetición y frecuencia, termina insertándose en la práctica social y da paso a una más que perniciosa tolerancia comunitaria a la corrupción, la misma que, por estar acompañada de un consecuente e incremental menoscabo de los intereses sociales, nos conduce a una espiral de descontento ciudadano y paulatino desmoronamiento de las estructuras sociales.

Así también, en un plano personal, no menos importante es la relación entre la corrupción y el menoscabo que esta produce en los derechos humanos y particularmente su particular incidencia en el aumento de la pobreza, dado que, aunque se admite que la corrupción no es la causa primordial de esta última, también se reconoce que la misma "ayuda a que la situación por la que atraviesan millones de personas en el mundo de insatisfacción de necesidades básicas se mantenga o incremente", pues, *"la corrupción suele ser inequitativa y desigual impactando de manera considerable en la exclusión social"* al ponerse *"obstáculos directos para el acceso a los servicios públicos y el alcance pleno de los*

Derechos Humanos, afectando más proporcionalmente a los pobres en términos de costo y oportunidad (...)", en mérito a lo cual, se afirma que *"los Derechos Humanos son violados en mayor o menor medida por causas de la corrupción, por tres razones básicas: la exclusión social, la ausencia de oposición política y la impunidad"*[8].

En ese marco, **la corrupción que se produce en las contrataciones del Estado, y particularmente en la ejecución de las obras públicas**, por tratarse de *"la herramienta estatal que se usa para satisfacer necesidades sociales (entendidas como derechos)"*[9], no escapa a las referidas consecuencias económicas, políticas, sociales o personales, e incluso puede afirmarse que estas, en comparación, son más considerables y perniciosas, pues es indudable que **una obra no ejecutada, mal o inoportunamente ejecutada, o ejecutada de forma innecesaria**, por las especiales necesidades o recursos que están comprendidos o que se relacionan a las mismas, no solo **producen una cuantiosa pérdida de recursos**, sino que, además, suponen la pérdida de confiabilidad en la gestión pública y la defraudación de las expectativas que los ciudadanos ponen en el modelo democrático, que termina aumentando el descontento de la comunidad que se traduce en conflictos sociales, así como, que también incrementa la exclusión y menoscabo de los derechos de quienes menos tienen y quienes más esperan y necesitan de la actuación del Estado.

En este escenario, es más que necesario que se puedan establecer o fortalecer los mecanismos de control que poseen los Estados, por medio de la permanente adopción de estrategias y formulación de disposiciones que, en conjunto permitan prevenir y combatir la corrupción en nuestro país, uno de los cuales, sin ninguna duda, se relaciona con las autoridades, funcionarios o servidores públicos que participan en la ejecución de las obras públicas y que, por sí mismas, o, en coordinación y/o colaboración con las personas naturales o jurídicas privadas, se terminan beneficiando de manera indebida de los recursos públicos que se usan para las referidas contrataciones, más aún, si tenemos en cuenta que, según conforma la OCDE, la "*contratación pública ha sido identificada como la actividad gubernamental más vulnerable a la corrupción"*, pues, al proporcionar una *"interface importante entre los sectores público y privado, la contratación pública ofrece múltiples oportunidades para que los actores públicos y privados desvíen fondos públicos para beneficio privado"*[10].

En suma, la realidad muestra que en nuestro país existe un real peligro de corrupción e inconducta funcional en la utilización de los recursos públicos en la implementación de las contrataciones del Estado, habiéndose demostrado que aquella genera un importarte costo económico, político, social y en los derechos humanos que afecta a toda la sociedad peruana.

Sobre los servicios de control gubernamental y en especial el Control Concurrente, como instrumentos para prevenir y combatir la corrupción e inconducta funcional en la utilización de recursos públicos

---

[8] Arteaga, Ana María. "¿Es la corrupción la causa de la pobreza?, en *Corrupción y derechos humanos: estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad*, Medellín: Instituto Popular de Capacitación, 2005, 95.

[9] Diaz Castillo, Ingrid; Blanco, Cristina y Claudia Lovón. *Estado Democrático, Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Lucha contra La Corrupción. Reflexiones del Segundo Conversatorio en Jurisprudencia Interamericana*, Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú – Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, 2018, 27.

[10] Traducción libre de: "Public procurement has been identified as the government activity most vulnerable to corruption. As a major interface between the public and the private sectors, public procurement provides multiple opportunities for both public and private actors to divert public founds for private gain". Organisation for Economic Co-operation and Development. Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z. OECD, 2007, 9.

Bajo la realidad problemática antes descrita, con el fin de proteger la transparencia y prevenir y combatir la corrupción e inconducta funcional en la ejecución de las inversiones

públicas, la Contraloría General de la República[11] (en adelante Contraloría o CGR) realiza el **control gubernamental**[12] mediante los diversos servicios de control, y, principalmente, **a través de la ejecución de los servicios de control concurrente**, como un servicio que permite el acompañamiento sistemático y multidisciplinario para 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, verificándose así si las actividades sujetas a revisión han sido realizadas conforme a la normativa aplicable, las disposiciones internas, estipulaciones contractuales u otras análogas que les resultan aplicables, e identificar de ser el caso, la existencia de situaciones adversas que afecten o 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 proceso, a efecto de que se adopten las acciones preventivas o correctivas que correspondan. [13]

En efecto, con "*un enfoque de gestión de riesgos, el modelo de control concurrente contempla la identificación de los momentos en los cuales existe, según la experiencia, mayor probabilidad de inconducta funcional y corrupción (...)*[14]; y, ha probado su efectividad y generación de valor público, con el eficiente uso de los recursos públicos, como se demuestra en el documento *El control concurrente: Estimando cuantitativamente sus beneficios. Documento de Política en Control Gubernamental*, donde se asevera lo siguiente:

"Los resultados obtenidos en los tres años de aplicación del nuevo modelo de control concurrente en el Perú son concluyentes: Funciona, es costo efectivo y genera valor público. Si comparamos con proyectos similares que no tuvieron control concurrente, podemos afirmar que, aunque se incrementa, en promedio, en un mes y medio el plazo de ejecución. Esto último se debe a que la implementación de las recomendaciones que permiten corregir las desviaciones encontradas por el control concurrente, constituyen reprocesos que llevan tiempo implementar. Aun asi, el beneficio es ampliamente superior al costo como queda demostrado en esta

investigación. [pues] (...) 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 a 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.

Otro beneficio significativo del control concurrente es que contribuye a que las obras no se paralicen y se concluyan a menores costos. Por ello, 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

---

[11] E artículo 82 de la Constitución Política del Perú dispone que la Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su Ley Orgánica; asimismo, es el órgano superior del Sistema Nacional de Control, que tiene 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 control.

[12] El control gubernamental "*consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, ...*", según lo establecido en el artículo 6 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

[13] Numeral 7.1. de la Directiva N° 013-2022-CG/NORM.

[14] Shack, N., Portugal, L., & Quispe, R., (2021). *El control concurrente: Estimando cuantitativamente sus beneficios. Documento de Política en Control Gubernamental.* Contraloría General de la República. Lima, Perú, p. 8.

servicios públicos a nivel nacional, en beneficio de la ciudadanía."[15] (Subrayado añadido).

De lo expuesto, se ha demostrado que el control concurrente es una herramienta idónea para proteger la transparencia, prevenir y combatir la corrupción e inconducta funcional en la utilización de los recursos públicos, pues permite el acompañamiento sistemático en la utilización de dichos recursos; además, su utilización ha contribuido a que las obras se ejecuten y terminen a menores costos, siendo el beneficio de su utilización por la Contraloría y sus órganos muy superior a los costos de su implementación, generando con ello valor público para todos los peruanos.

Sobre los recursos para garantizar el ejercicio del control concurrente por parte de Contraloría General de la República, materia de la Ley N° 31358; así como, la ejecución de los servicios de control gubernamental y las acciones legales y administrativas derivadas de los mismos a nivel nacional, y los gastos operativos y de inversión necesarios para la creación, incorporación e implementación de las Órganos de Control Institucional a nivel nacional

El numeral 1 del artículo 1 de la Ley N° 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente, y su modificatoria, dispone 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.

Asimismo, la referida norma legal prescribe en los numerales 1.1. y 1.2 del citado artículo 1, que el control concurrente 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 o servicio; estableciendo además que para el desarrollo del control concurrente **se debe contar con profesionales especializados y con experiencia en la obra o servicios a realizarse y en los temas vinculados a la naturaleza de la materia**

del control concurrente, que garanticen una efectiva y eficaz labor del Sistema.

Así también, la citada Ley ha establecido en su artículo 2, que "*para la aplicación del mecanismo de control gubernamental en las inversiones a que se refiere el artículo 1 de la presente ley, se destina para su financiamiento 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*". (Subrayado añadido)[16].

---

[15] Shack, Portugal & Quispe, *op. cit.*, p. 4.

[16] Debe acotarse que el artículo 3 de la Ley N° 31358 también prevé la realización del control concurrente a iniciativas de contratación de bienes y servicios que no constituyan inversión, regulando también su forma de financiamiento. "***Artículo 3. Iniciativas de contratación***. *Asimismo, toda ejecución de cualquier iniciativa de contratación de bienes y servicios que no constituyan inversión, por parte de los pliegos del gobierno nacional, regional y local, entidades de tratamiento empresarial, empresas públicas en el ámbito del FONAFE, fondos y toda entidad o empresa bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control,*

De esta manera, la Ley N° 31358 regula supuestos en los cuales la Contraloría General de la República realizará necesariamente el control concurrente, para lo cual se necesita contar con los recursos materiales y personal especializado; y, en esa medida el artículo 2 de la referida norma legal regula el financiamiento de dicho servicio de control asegurando que los órganos del Sistema Nacional de Control puedan contar con tales recursos, pues, de otro modo carecería de sentido disponer la expansión del control concurrente.

Del mismo modo, es importante resaltar que en los últimos años no sólo se ha fortalecido el control concurrente conforme a los términos de la Ley N° 31358, sino también y de manera general, el control gubernamental, tal como lo regula la Ley N° 30742, que estableció normas y disposiciones requeridas para el fortalecimiento de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control con la finalidad de modernizar, mejorar y asegurar el ejercicio oportuno, efectivo y eficiente del control gubernamental, así como de optimizar sus capacidades orientadas a la prevención y lucha contra la corrupción.

En una línea similar, las leyes de endeudamiento y presupuesto en los últimos años, han emitido disposiciones para fortalecer el control gubernamental. Así, la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31640, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2023, estableció que *"los recursos transferidos a favor de la Contraloría General de la República en el marco de la Ley 31358; asimismo, los que le transfieran en el marco de la tercera disposición complementaria final de la Ley 30742, Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control y sus ampliaciones en las leyes anuales de presupuesto, pueden ser destinados por [la Contraloría] a garantizar el fortalecimiento de las intervenciones del control gubernamental a nivel nacional, en el marco de las funciones constitucionales de la Entidad Fiscalizadora Superior. (...)"*. Mientras que, por su parte, la Sexagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el

Año Fiscal 2024, *"autoriza a la Contraloría General de la República a utilizar los recursos que se transfieren en el marco de la Ley N° 31358 y modificatorias, para el financiamiento de los servicios de control gubernamental y las acciones legales y administrativas derivadas de su ejercicio a nivel nacional, así como de los gastos operativos y de inversión que sean necesarios para la creación, incorporación e implementación de las Oficinas de Control Institucional a nivel nacional. (...)"*.

Es decir, el marco legal aprobado por el Congreso de la República ha posibilitado la expansión y perfeccionamiento del control concurrente, mecanismo que previene perjuicios al Estado en las inversiones públicas en los tres niveles de gobierno, y, ha permitido a esta Entidad Fiscalizadora Superior consolidar el proceso de reforma del control gubernamental, emitiendo y publicando solo en el año 2023 más de 12 mil alertas de posibles hechos de corrupción e inconducta funcional. Adicionalmente, en el mismo periodo la Contraloría señaló la presunta responsabilidad administrativa, civil y penal de más de 9,300 funcionarios y servidores públicos, de los cuales 2,900 corresponden a entidades del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, el 23 de marzo de 2024, se publicó en el Diario Oficial El Peruano, el Decreto

---

cuyos montos convocados superen los diez millones de soles, son objeto de control concurrente por parte de la Contraloría General de la República. Para este efecto, los pliegos comprendidos en dicha modalidad de control gubernamental deben destinar para su financiamiento hasta el 2% del monto convocado con cargo a su presupuesto institucional en la categoría de gasto corriente." (Subrayado añadido).

de Urgencia N° 006-2024, con el objeto de "*establecer medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera para la sostenibilidad fiscal, el equilibrio presupuestario y la eficiencia del gasto público durante el Año Fiscal 2024, que permitan el cumplimiento de las reglas fiscales previstas para el 2024; a través de medidas que generen una mayor eficiencia y modulen el gasto público y que a su vez permitan mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos*"; cuyo artículo 14 dispone una serie de medidas que afectan tanto la ejecución del control concurrente como el control gubernamental, tales como la reducción del monto de transferencias que se efectúen a favor de la Contraloría General de la República por parte de las entidades para el financiamiento del control concurrente (reducción del 2% al 0.5% del valor mínimo entre el Presupuesto Institucional Modificado y el monto programado de ejecución al año fiscal de acuerdo con el registro del Formato 12-B de la inversión materia de transferencias financieras); la limitación del uso de los recursos transferidos, únicamente para las acciones de control concurrente de las inversiones para las cuales se transfieren dichos recursos; la reversión de los saldos de balance del año 2023 no incorporados al presupuesto institucional de esta Entidad Fiscalizadora Superior a la fecha de publicación del citado decreto de urgencia, originados por el cumplimiento de la Ley N° 31357, conforme a las normas vigentes del Sistema Nacional de Tesorería; y la modificación presupuestaria a favor de la Reserva de Contingencia con cargo a los recursos del presupuesto institucional de la Contraloría General, por la fuente de financiamiento originados por el cumplimiento de la Ley N° 31358.

Así, la aplicación del artículo 14 del Decreto de Urgencia N° 006-2024 tiene un impacto negativo tanto en la autonomía[17] de la Contraloría como en la operación de esta Entidad

Fiscalizadora Superior para el cumplimiento de su mandato constitucional, pues, al modificar los alcances de la Ley N° 31358, la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31640 y la Sexagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31953, en lo que resta del Año Fiscal 2024, ;no se podrá dar cumplimiento al Plan Nacional de Control 2024[18] (que tiene programada la realización de 50,000 servicios de control bajo las diferentes modalidades de control gubernamental a realizarse por la Contraloría y demás órganos que conforman el Sistema Nacional de Control), y se afectará la continuidad de la reforma del control gubernamental que comprende el proceso de incorporación de los Órganos de Control Institucional a la Contraloría General de la República en el presente año y con mayor impacto en el año 2025, en donde no se contará con los recursos necesarios provenientes de la Ley N° 31358 y modificatorias.

Debe añadirse que, de las inversiones registradas en el Sistema de Seguimiento de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, fueron 4,025 las inversiones públicas que se encontraron comprendidas en el alcance de la Ley N° 31358, en el 2022. La Contraloría solicitó la transferencia financiera para 1,649 de estas inversiones, pero solo 700 cumplieron con efectuar las transferencias de recursos solicitados. Bajo el nuevo "esquema de financiamiento" del control concurrente dispuesto en el artículo 14 del Decreto de Urgencia N° 006-2024, en el cual las transferencias financieras únicamente pueden ser utilizadas para las acciones de control concurrente de las inversiones para las cuales se

---

[17] La autonomía constitucional de la CGR comprende la autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, siendo que de acuerdo a las definiciones contenidas en la Novena Disposición Final de la Ley N° 27785, la autonomía administrativa es "*la atribución conferida para el dictado de la normativa que regula el funcionamiento de la institución, en cuanto a la elaboración de su estructura organizativa y sobre aspectos logísticos y de recursos humanos*", en cuyo marco se desarrolla el proceso de incorporación de los OCI a la CGR, y la autonomía económica, consiste en "*la seguridad de contar con una asignación presupuestal suficiente que le permita el cumplimiento eficaz de las funciones que le encomienda la Constitución y la Ley*".

[18] Aprobado por Resolución de Contraloría N° 428-2023-CG.

transfieren dichos recursos, las inversiones respecto de las cuales no se transfieran recursos a la CGR, quedarían fuera del enfoque preventivo del Control Concurrente.

No debe perderse de vista que la incorporación de los Órganos de Control Institucional a esta Entidad Fiscalizadora Superior tiene por objeto procurar la máxima independencia de aquellos, que permita que las actividades y acciones de control se ejecuten de conformidad con los lineamientos y políticas establecidas por esta Entidad Fiscalizadora Superior como ente técnico rector del Sistema Nacional de Control. De allí que la incorporación progresiva de los OCI a la Contraloría se viene realizando en el marco de la Ley N° 30742, Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, que establece normas y disposiciones necesarias para el fortalecimiento de esta Entidad Fiscalizadora Superior y del Sistema Nacional de Control, con la finalidad de modernización, mejorar y asegurar el ejercicio oportuno, efectivo y eficiente del control gubernamental, así como de optimizar sus capacidades orientadas a la lucha contra la corrupción e inconducta funcional.

Adicionalmente como efecto colateral de la aplicación del artículo 14 del Decreto de Urgencia N°006-2024, el 26.03.2024 la DGPP de manera inconsulta ha efectuado una reducción de la Programación de Compromisos Anual (PCA) del Pliego 019: Contraloría General, en la fuente de financiamiento de Donaciones y Transferencias en el aplicativo SIAF – Operaciones en línea por el importe de 662 millones, afectando en el presente año fiscal la ejecución de recursos incorporados al presupuesto institucional, derivados de transferencias efectuadas en el marco de la Ley N° 31358, articulo 20 de la Ley N° 27785

y donaciones dinerarias recibidas en el marco del artículo 70 de la Decreto Legislativo N°

1440, que se encuentran en calidad de certificados en un 89%, y que garantizan los compromisos para el normal funcionamiento de esta Entidad Fiscalizadora Superior a lo largo del año fiscal en curso.

Asimismo, con las medidas establecidas en el artículo 14 del Decreto de Urgencia N° 006-2024 se debilita el marco institucional de la lucha contra la corrupción en el país, sin tener en cuenta que el reforzamiento del Sistema Nacional de Control –y como parte de ello, la expansión del Control Concurrente y la incorporación de los OCI a la CGR– constituye un objetivo específico de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción[19], en su Eje 3: Capacidad Sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción, el cual se plantea como meta: "*El país cuenta con un Sistema Nacional de Control modernizado, que articula correctamente las capacidades de todos sus órganos, gestiona correctamente sus recursos y está integrado por profesionales con conocimientos especializados en gestión pública y con garantías de autonomía que favorecen el desarrollo de sus funciones*".

Debe acotarse que la procedencia y pertinencia de establecer o fortalecer los mecanismos que aseguren el control y la responsabilidad en la actuación de las autoridades públicas que participan en la utilización de recursos públicos, tiene fundamento en los compromisos que ha asumido nuestro país, en el marco de los principales instrumentos en materia de lucha contra la corrupción, en atención a que, en el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la misma se preocupa de establecer en sus numerales 1 y 2 de su artículo 6, que:

[19] Aprobada por Decreto Supremo N.° 092-2017-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de setiembre de 2017.

"***Artículo 6. Órgano u órganos de prevención de la corrupción***

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como:

a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas;

b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.

2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones." (Subrayado añadido).

En tal sentido, la Contraloría como una de las principales instituciones para prevenir la

corrupción debe gozar de independencia económica y financiera para realizar sus funciones, lo que implica contar con los recursos materiales y humanos especializados que le permitan cumplir con dichas funciones y los fines de prevenir y combatir la corrupción e inconducta funcional.

En consecuencia, con el objetivo de garantizar el ejercicio del control concurrente por parte de Contraloría General de la República, materia de la Ley N° 31358; así como, la ejecución de los servicios de control gubernamental y las acciones legales y administrativas derivadas de los mismos a nivel nacional, y los gastos operativos y de inversión necesarios para la creación, incorporación e implementación de las Órganos de Control Institucional a nivel nacional, se torna necesario derogar el artículo 14 del Decreto de Urgencia Nº 006-2024.

Finalmente, cabe señalar que la atribución de derogar un decreto de urgencia emitido por el Poder Ejecutivo, se encuentra regulada en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú[20].

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta normativa plantea derogar el artículo 14 del D.U. N° 006-2024; sin que ello implique contravención a la Constitución Política del Perú ni a normativa vigente de contratación pública ni aquella que regula Sistema Nacional de Control.

Por el contrario, su postulación busca fortalecer el ejercicio del control gubernamental y el uso adecuado de los recursos públicos, fortaleciendo el ejercicio del control concurrente por parte de Contraloría General de la República, materia de la Ley N° 31358; así como, la ejecución de los servicios de control gubernamental y las acciones legales y administrativas derivadas de los mismos a nivel nacional, y los gastos operativos y de inversión necesarios

---

[20] "**Atribuciones del Presidente de la República**
Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:
(...)
19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia."

para la creación, incorporación e implementación de las Órganos de Control Institucional a nivel nacional.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no acarreará gastos adicionales en el presupuesto del sector público, en tanto que las actividades vinculadas a la ejecución de la presente ley, se encuentran contempladas dentro del marco presupuestal de las instituciones involucradas, contribuyendo con el fortalecimiento de las competencias atribuidas a la Contraloría General de la República.

IV. RELACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado, de acuerdo con los objetivos del Acuerdo Nacional:

Política IV: Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

Política 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente
Política 26. 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 formas.

Lima, 23 de abril de 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2024 10:33:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/04/2024 16:40:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161749126 sc
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2024 09:36:54-05