Proyecto de Ley N° 8120/2023-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO
Congresista de la República

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
10 JUN. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 9:32am

PROYECTO DE LEY QUE LIMITA RECURSOS ECONÓMICOS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS EN LAS CONTRATACIONES DE CONSULTORÍAS

El grupo parlamentario **Bloque Magisterial de Concertación Nacional**, a iniciativa del congresista que suscribe, **PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE LIMITA RECURSOS ECONÓMICOS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS EN LAS CONTRATACIONES DE CONSULTORÍAS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto limitar los gastos realizados por las entidades públicas en contrataciones de consultorías y locaciones de servicios.

Artículo 2. Ámbito de Aplicación de la Ley

A partir de la promulgación de la presente Ley, las entidades públicas de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) dispondrán de un plazo de 30 días hábiles para implementar procedimientos que prioricen las necesidades urgentes y aseguren la contratación transparente de consultorías, de acuerdo a los Términos de Referencia y los perfiles requeridos.

2.1. El presupuesto para este tipo de contratos no excederá el 5% del Presupuesto Integral Modificado (PIM) correspondiente a cada nivel de gobierno.

2.2. El cumplimiento de esta Ley es obligatorio en el ámbito administrativo, y cualquier funcionario que exceda el límite establecido será responsable penalmente.

Artículo 3. Definiciones

Para los efectos de la presente Ley, se definen los siguientes términos:

3.1. **Consultorías:** Contratos de servicios especializados suscritos por personas jurídicas o naturales con el Estado peruano, incluyendo asesorías, estudios técnicos, supervisión, proyectos, investigaciones, auditorias, diseños e inspecciones, así como sus adendas.

3.1.1. **Consultoría en general:** Servicio especializado para la toma de decisiones.

3.1.1. **Consultoría en obra:** Elaboración de estudios y expedientes técnicos, así como la administración o supervisión de obras.

3.1.1. **Similares:** Servicios que incluyen estudios, investigaciones, metodologías y asesorías, entre otros, orientados a la toma de decisiones.

3.2. **Locación de servicios:** Servicios prestados por personas naturales relacionados con el rol de la entidad.

Artículo 4. Clasificación del Gasto

La presente Ley establece la delimitación del gasto en contrataciones de consultorías y locaciones de servicios, especificando los siguientes clasificadores:

4.1. Consultorías y Similares

a) **2.3.2 Contratación de Servicios**

I. **2.3.2.7.1.1** Consultorías por personas jurídicas.

II. **2.3.2.7.2.1** Consultorías por personas jurídicas.

III. **2.3.2.7.1.6** Estudios.

IV. **2.3.2.7.1.7** Investigaciones.

V. **2.3.2.7.1.8** Diseño de metodologías, reformas y similares.

VI. **2.3.2.7.1.99** Otros servicios similares.

VII. **2.3.2.7.13.98** Otros servicios técnicos y profesionales.

VIII. **2.6.7.1.6.3** Gastos por la contratación de servicios.

IX. **2.3.2.7.2.9** Estudios.

X. **2.3.2.7.2.10** Investigaciones.

XI. **2.3.2.7.2.11** Diseño de metodologías, reformas y similares.

XII. **2.3.2.7.2.99** Otros servicios similares.

XIII. **2.3.2.7.14.98** Otros servicios técnicos y profesionales desarrollados por personas naturales.

4.2. Consultoría en Obra

b) **2.6.8 Otros gastos de Activos No Financieros**

I. **2.6.8.1.2.1** Estudios de preinversión.

II. **2.6.8.1.3.1** Elaboración de expedientes técnicos.

III. **2.6.8.1.4.1** Gastos por la contratación de personal.

IV. **2.6.8.1.4.3** Gastos por la contratación de servicios (supervisión y administración de inversiones).

V. **2.6.8.1.4.99** Otros gastos.

4.3. Locación de Servicios

c) **2.3.2 Contratación de Servicios**

I. **2.3.2.9.1.1** Locación de servicios realizados por personas naturales relacionadas al rol de la entidad.

II. **2.3.2.7.12.1** Locación de servicios – fondo de apoyo gerencial.

III. **2.3.2.7.12.2** Locación de servicios – personal altamente calificado.

Artículo 5. Responsabilidad Penal, Civil y Administrativa

El incumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente Ley acarreará responsabilidad penal, civil y administrativa, de acuerdo con la normativa vigente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERO. Implementación

1. El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) tendrá la obligación de velar por el cumplimiento de la presente ley, supervisando,

documentando y verificando que las contrataciones cubran las necesidades reales del Estado, así como que no se excedan los límites establecidos.

2. La Contraloría General de la República (CGR), a través de sus órganos institucionales, como los Órganos de Control Institucional (OCI), luego de realizar un control posterior, concurrente o inicial, al advertir que se excede el porcentaje determinado en la presente ley para las contrataciones de consultorías, pondrá en conocimiento de manera inmediata al Ministerio Público, para el inicio de las acciones legales correspondientes a los delitos referidos en el Artículo 5° de la presente norma.

SEGUNDA. Derogatoria

Derógase, modifícase o déjase sin efecto, según sea el caso, toda disposición normativa que se oponga a la presente Ley.

Lima, seis de junio del año dos mil veinticuatro

CONGRESISTAS

Germán Tacuri
Vocero

Pasión Dávila

Paul Gutierrez P.

Oscar Zea

Germán Tacuri

Segundo Quiroz B.

Elizabeth Heine H.

Alex A. Paredes G.

PROYECTO DE LEY QUE LIMITA RECURSOS ECONÓMICOS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS EN LAS CONTRATACIONES DE CONSULTORÍAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Antecedentes

Según la Subgerencia del Observatorio Anticorrupción de la Contraloria General de la República, las "*consultorías son servicios especializados contratados por las entidades, ya sea para la toma de decisiones –consultoría en general– o en la ejecución de obras para la elaboración de estudios y expedientes, así como por la administración o supervisión de obra –consultoría de obra–.*"[1] Es a raíz de esta definición que en los últimos años, en nuestro país se ha proliferado la contratación de consultorías por parte de instituciones estatales, motivo por el cual con fecha 13 de agosto del 2022 se promulgo la Ley N° 31559, Ley que crea el Registro para el Control de Contratos de Consultorías en el Estado, con el objeto de "*impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en las entidades del Estado*"[2].

Estando al párrafo anterior, esta ley se extiende a la locación de servicios usada para la contratación de personal calificado y no calificado que realiza labores para lo cual las ordenes de servicio están delimitadas para los mencionados contratos laborales.

A pesar que la Ley tenía como plazo máximo de implementación treinta (30) días hábiles, recién con fecha 5 de abril de 2023 se aprueba la Directiva N° 004-2023-CG/PREVI "Registro para el Control de Contratos de Consultoría en el Estado" mediante Resolución de Contraloría N° 123-2023-CG, la misma que inicia su ejecución al día siguiente.

---

[1] Subgerencia del Observatorio Anticorrupción – CGR. (2023, 7 agosto). *En la última década las entidades públicas destinaron S/ 46 783 millones a consultorías, asesorías y similares.* Noticias - Contraloría General de la República - Plataforma del Estado Peruano. Recuperado 15 de mayo de 2024, de https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/814383-en-la-ultima-decada-las-entidades-publicas-destinaron-s-46-783-millones-a-consultorias-asesorias-y-similares. (consultado el 6 de mayo de 2024)

[2] Inciso 1 del Art. 1° de la Ley N° 31559:
"*La presente ley tiene por objeto la creación de un registro para el control de contratos de consultoría en el Estado, cuya finalidad es impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en las entidades del Estado.*"

Como parte de la identificación de consultorías, a través del numeral 4 de la directiva antes señalada le otorgan la siguiente cualidad:

4. SIGLAS Y REFERENCIAS		
Contraloría	:	Contraloría General de la República.
Contratos de consultoría	:	Contratos de servicios de consultoría, asesoría, estudios técnicos, supervisiones, proyectos, investigaciones, auditorías, diseños, inspecciones y similares, suscritos por personas jurídicas o personas naturales con el Estado peruano, incluyendo sus adendas. Para fines de la presente Directiva comprende aquellos contratos que por la naturaleza del objeto contractual corresponden a un servicio de consultoría en general, independientemente de la modalidad de contratación, de la denominación del servicio, la fuente de financiamiento o del Clasificador Económico de Gastos en que se registre, incluyendo los contratos de consultoría de obras y los celebrados para la ejecución de inversiones, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Incluye las Órdenes de Servicio.

Fuente: Directiva N° 004-2023-CG/PREVI

Ello quiere decir que para la práctica de la Directiva se iba a entender como consultoría los siguientes ítems: 1) Consultoría en general, 2) consultoría en obras, 3) similares y 4) locación de servicios.

1.2. Estado de la cuestión

Con fecha 27 de febrero del 2024, el contralor general de la República, Nelson Shack, informó que solo en el 2023, el Estado destinó entre 6.000 y 7.000 mil millones de soles para consultorías[3]; información que posteriormente en el mes de marzo, en la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República, detalló que los gastos en consultorías que el Estado realizó en el 2023, los mismos que evidenciaron que el año pasado hubo un desembolso de más de **S/ 16 mil millones** en contrataciones de consultorías, situación que es objeto de críticas debido al alto monto de dinero destinado a estas actividades, lo que ha generado preocupación sobre la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos; sin tener un resultado positivo para las soluciones de los diferentes problemas de las entidades públicas, quienes deberían dar las consultorías en sus significados antes mencionados.

Por lo mencionado por el Contralor General y lo detallado en los antecedentes se puede entender que una **consultoría** es un servicio especializado que se contrata para obtener asesoramiento y soluciones en áreas específicas de una

[3] Paucar, L. (2024, 28 febrero). *Dinero que gasta el Estado en consultorías puede acabar con la pobreza en Perú, según contralor.* Infobae. https://www.infobae.com/peru/2024/02/28/dinero-que-gasta-el-estado-en-consultorias-puede-acabar-con-la-pobreza-en-peru-segun-contralor/. (consultado el 6 de mayo de 2024)

organización, las mismas que abarcan diversos campos como la gestión, la tecnología, la contabilidad, la ingenieria, entre otros, y sirven para mejorar la eficiencia, solucionar problemas complejos y aportar conocimientos técnicos que no están disponibles internamente en la organización. Sin embargo, a la fecha no se evidencia que dichas inversiones tengan resultados efectivos, en virtud de ello, y en palabras del Contralor, "*si calculo cuánta es la cantidad de personas en situación de pobreza, [...] y les damos un bono a cada uno, eso es más o menos 10 mil u 11 mil millones de soles, la mitad se gasta en consultorías*"[4] situación que excedió a la fecha, puesto que ya se invirtió más de 16 mil millones en consultorías y hubiera sido más efectivo brindarle bonos a la población con pobreza y así poder acabarla, motivo por el cual se brindan los problemas detectados a raíz de la libre contratación de consultorías por parte de entidades públicas:

Corrupción e ineficiencia en las consultorías

Los recursos del Estado deben invertirse con eficiencia para mejorar los procesos de calidad de los servicios y medir cuáles son los niveles de aceptación del usuario o público consumidor. Motivo por el cual el dinero a invertir tiene que tener resultado efectivos, sin embargo, teniendo en consideración que, en 2023, la corrupción y la mala conducta funcional en el sector público peruano costaron aproximadamente 24,268 millones de soles, representando el 12.7% del presupuesto público ejecutado.[5] Esta cifra subraya cómo la corrupción no solo implica una pérdida directa de recursos, sino también una desviación de fondos que podrian haberse usado en inversiones productivas y sociales.

Ello tiene como causal dos puntos principales: a) Falta de Justificación y b) Relevancia e importancia de la consultoría.

Uno de los principales problemas de las consultorías es la falta de justificación y relevancia en su contratación. Muchas veces, los gobiernos contratan consultorías sin un análisis riguroso de su necesidad real. Esta situación es especialmente prevalente en contextos donde las decisiones de contratación pueden estar influenciadas por intereses políticos más que por necesidades administrativas genuinas. La falta de un propósito claro y justificado para la contratación de consultorías lleva a un desperdicio de recursos públicos que podrían haberse utilizado en áreas más críticas y con un impacto directo en la ciudadanía.

[4] Paucar, L. (2024, 28 febrero).
[5] Paucar, L. (2024, 28 febrero).

Referente a la corrupción que podría existir en este tipo de contrataciones puede estar ligado a diversos delitos de corrupción de funcionarios, tales como colusión, cohecho o negociación incompatible, porque al estar en cargos directorales y/o de alto rango tienen la predisposición de realizar contrataciones por pago de favores políticos, afinidad y/o nepotismo; porque, tal como detalló la Subgerencia del Observatorio Anticorrupción de la Contraloría General de la República (en adelante "CGR"), más del 50% de dinero invertido en consultorías durante el año 2023 fueron realizadas sin proceso de contratación:

TIPO DE PROVEEDOR CON CONTRATACIÓN SIN PROCESO

Tipo de Proveedor		Persona Jurídica	Persona Natural	Persona no domiciliada	Total
Consultoría General	Devengado (millones S/)	S/ 18	S/ 48	S/ 0	S/ 66
	Expedientes	1683	6720	6	8409
	Proveedores	745	3665	5	4415
Consultoría Obra	Devengado (millones S/)	S/ 433	S/ 1431	S/ 0	S/ 1864
	Expedientes	34 054	155 341	2	189 397
	Proveedores	10 934	59 533	2	70 469
Similares a consultoría	Devengado (millones S/)	S/ 141	**S/ 827**	S/ 1	S/ 969
	Expedientes	13 783	189 097	371	203 251
	Proveedores	5655	93 569	190	99 414
Locación de servicios	Devengado (millones S/)	S/ 12	**S/ 5869**	S/ 1	S/ 5881
	Expedientes	1688	1 486 806	796	1 489 290
	Proveedores	794	401 500	381	402 675
Total Consultorías – similares y Locación	Devengado (millones S/)	S/ 604	S/ 8174	S/ 2	S/ 8780
	Expedientes	51 208	1 837 964	1175	1 890 347
	Proveedores	16 139	511 516	450	528 105

Fuente: SIAF ejecución del gasto 2023 al 16 de febrero de 2024

Evidenciando que se favorecieron a quinientos veintiocho mil cientos cinco (528,105) proveedores mediante más de un millón de expedientes, lo que podríamos deducir que a más de un proveedor le realizaron adendas o extensiones a su contrato por consultoría y/o locación de servicios.

Sin ir muy lejos en el tiempo, se tiene como caso ligados a funcionarios de primer nivel que habrían contratado a personas ligados a este, de manera amical o sentimental; en tanto, si no existe una ley que pueda restringir la libre contratación de estas consultorías, vulnerando principios, sin tener en cuenta, perfiles profesionales y técnicos; y más aún, sin observar el costo beneficio para el Estado, este sistema está amparando un acto de corrupción legalizado.

Resultados deficientes e inexistentes

Realizando un análisis del ejemplo detallado en el párrafo anterior, es poco probable que la "supuesta consultoría" realizada por personas que han sido favorecidas por funcionarios, no cumplan con los estándares mínimos o resultados previsto de una consultoria, puesto que estos se realizaron mediante contratación directa (contrato sin proceso de selección) o indicación, orden y similar del funcionario de mayor dominio de la entidad estatal, situación que evidenciaría un problema significativo es la calidad de los resultados entregados por las consultorías, ya que no se ha cumplido con el objetivo de solucionar la problemática del Estado, mediante consultorías, como se puede reflejar en el Ministerio de Economía, Ministerio de Educación y en la misma CGR, las consultorías no han solucionado los problemas básicos de estas entidades.

Los productos finales suelen no cumplir con las expectativas ni los objetivos iniciales. Los resultados insatisfactorios no solo implican el malgasto de recursos, sino que también pueden conducir a decisiones erróneas que tienen un impacto negativo en la gestión pública. Además, el costo de las consultorías es otro problema que surge debido a la libertad de las entidades públicas al contratar. Las consultorías suelen ser costosas y, con frecuencia, no se justifican el alto costo en comparación con los beneficios. El gasto en consultorías puede ser una carga importante para el presupuesto público en contextos donde los recursos son limitados, como en muchas regiones en desarrollo. En lugar de invertir cantidades significativas de dinero en

En este punto es menester detallar que las consecuencias positivas de las consultorías no han sido efectivas, porque mediante el informe de la CGR ha arrogado que los ministerios de Educación, Salud y Agricultura lideraron el ranking de entidades con mayor número de consultorías en el año 2023. Por ejemplo, el Ministerio de Educación contrató a 808 consultores, lo que representó un desembolso de S/ 6.7 millones de su presupuesto sin tener resultados favorables y además debiendo de dar explicaciones el titular de los sectores, si esa inversión ha sido favorable o no.

Lo que evidencia que los tres niveles de gobierno contratan consultorías sin un análisis riguroso de su necesidad real. Esta situación es especialmente prevalente en contextos donde las decisiones de contratación pueden estar influenciadas por intereses políticos más que por necesidades administrativas genuinas. La falta de un propósito claro y justificado para la contratación de consultorías lleva a un desperdicio de recursos públicos que podrían haberse utilizado en áreas más críticas y con un impacto directo en la ciudadanía, recurso que pueden ser utilizados en diferentes aspectos que tengan una motivación clara y definida, entre ellas puede estar lo propuesto por el Contralor Nelson

Shack, en que la pobreza se mitigaría con el pago de bonos a dichas familias por un monto de 10 u 11 millones de soles.[6]

Desnaturalización de consultorías y planificación de puestos laborales por el estado

En el ámbito jurídico, se han dictado diversas sentencias en distintos niveles donde ciudadanos han reclamado que la locación de servicios ejecutada por ellos desnaturaliza la relación laboral. Esto ocurre cuando se emplea a trabajadores como si fueran independientes para eludir responsabilidades laborales, como el pago de beneficios sociales, derechos laborales y estabilidad en el empleo. Este encubrimiento bajo una figura jurídica diferente pretende evitar las obligaciones propias de un contrato laboral. Continuar permitiendo esta modalidad en la gestión pública evidencia la falta de desarrollo de capacidades internas en las instituciones y la insuficiente preparación de los funcionarios que asumen cargos públicos.

El uso continuo de servicios de personas naturales en actividades laborales tiene un impacto negativo en las instituciones públicas en las demandas futuras. La restricción del presupuesto para consultorías y locaciones de servicios fomenta una planificación eficiente de las entidades públicas, que es esencial por varias razones fundamentales para garantizar el funcionamiento adecuado y la equidad en el empleo público.

Los derechos de los trabajadores son protegidos por una planificación adecuada de los puestos laborales. El Estado garantiza que los empleados reciban los beneficios legales correspondientes, como seguridad social, vacaciones y estabilidad laboral, al establecer claramente los roles, responsabilidades y condiciones de trabajo. Esto es fundamental para evitar la desnaturalización de las relaciones laborales y solucionar en parte las irregularidades en la creación de nuevos puestos laborales, con el presupuesto mal empleado en consultorías y locaciones de servicios.

Además, la planificación y ejecución adecuadas de puestos laborales mejoran la eficacia y la eficiencia de la administración pública. Definir claramente las funciones y expectativas de cada puesto optimiza el uso de recursos humanos y financieros, asegurando que cada empleado contribuya efectivamente al cumplimiento de los objetivos de la organización. Además, esto permite una mejor evaluación del desempeño y una mayor responsabilidad en el ejercicio de las funciones públicas, respaldada por un presupuesto suficiente para dicha planificación y ejecución.

[6] Paucar, L. (2024, 28 febrero).

Por último, pero no menos importante, una planificación dinámica y adaptable permite al Estado adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, la economía y la tecnología. Esto implica crear nuevos puestos especializados y capacitar continuamente a los empleados públicos para mantener su relevancia y capacidad operativa. El presupuesto que se malversa en consultorías debería cubrir la planificación del entorno social, económico y tecnológico, mediante la contratación de profesionales con el perfil adecuado para resolver problemas de gestión. Esta planificación no solo asegura el respeto a los derechos laborales de los empleados públicos, sino que también mejora la eficiencia administrativa, fomenta la transparencia y permite una adaptación continua a las necesidades cambiantes de la sociedad. Solo mediante una gestión laboral planificada y bien organizada, el Estado podrá cumplir sus funciones de manera efectiva.

1.3. Justificación para limitar los gastos realizados por las entidades públicas en contrataciones de consultorías y locaciones de servicios

En este ámbito, se requiere establecer un lineamiento y estructura para limitar el uso del Presupuesto Institucional Modificado (en adelante "PIM") otorgado a las instituciones públicas para la contratación de consultorías con un tope máximo de 05% del PIM y otros presupuestos que genera el gobierno nacional regional y local, de manera independiente al presupuesto anual asignado a cada una de estas entidades o sectores; reiterando que no pueden invertir, designar, gastos para consultorías y/o locaciones de servicios, en atención de evitar las situaciones detalladas en el literal anterior y conllevar a un correcto desarrollo con el dinero invertido por el Estado peruano, bajo responsabilidad civil, administrativa y penal, con acusaciones directas, por el órgano fiscalizador o supervisor, cuando desborda el 05% por presupuesto a consultorías u órdenes de servicio.

En ese sentido, el objeto de la presente norma no es dejar de usar las consultorías o locaciones de servicios sino orientar el 05% del PIM y otros presupuestos que genera cada entidad del estado para elaborar contrataciones de consultorías **necesarias y útiles**, con la intención de evitar más actos de corrupción, nepotismo o favorecimiento por motivos adversos a la necesidad del servicio, ello a partir de que se han observado casos en los que los criterios de selección no son claros, las justificaciones para la selección de determinados consultores no están debidamente documentadas y los contratos se otorgan sin una adecuada competencia y evaluación de propuestas. Lo descrito va anudado a la falta de seguimiento y evaluación, al observarse una falta de seguimiento y evaluación efectiva de los resultados y el impacto de los contratos de consultoría. En muchos casos, no se realizan evaluaciones adecuadas de la calidad y la eficacia de los servicios prestados, lo que dificulta la rendición de cuentas y la mejora continua de los procesos de contratación.

Sumado a lo anterior, ante la proliferación de esta práctica se desatan posibles conflictos de interés. En ese sentido, se han planteado preocupaciones sobre la existencia de posibles conflictos de interés en la contratación de consultorías, especialmente cuando se otorgan contratos a empresas o individuos con vínculos políticos o personales con funcionarios públicos. Esto ha suscitado dudas sobre la imparcialidad y la equidad en el proceso de selección.

Para lograr mejoras significativas en diversos ámbitos, el proyecto de ley propuesto tiene como objetivo limitar los recursos financieros de las entidades públicas en la contratación de consultorías. Para empezar, se buscará maximizar el gasto público mediante la fijación de un límite máximo a los fondos destinados a las consultorías, lo que garantizará que los recursos del Estado sean utilizados de manera eficaz y responsable. Esto evitaría el desperdicio de fondos en contratos costosos y garantizaría una distribución equitativa de los recursos para satisfacer necesidades prioritarias como la salud y la educación. Se podrían invertir 16 mil millones de soles en los colegios y hospitales que son de gran importancia para la población.

Al establecer un límite máximo para las consultorías, se establecerían estándares precisos y objetivos para la distribución de recursos, lo que facilitaría la responsabilidad del público. Esto facilitaría la identificación de los motivos detrás de cada contrato de consultoría y la evaluación de si cumplen con los estándares de eficiencia y economía. Establecer un límite máximo a los montos de las consultorías ayudaría a evitar prácticas corruptas como la inflación de precios o la adjudicación de contratos a empresas cercanas sin justificación adecuada. Al limitar la cantidad máxima, se disminuiría la probabilidad de sobornos o favores indebidos durante el proceso de contratación, lo que fortalecería la moralidad y la integridad en la gestión pública.

Al limitar los montos de las consultorías, se fomentaría la competencia entre los proveedores de servicios, ya que los gobiernos buscarían obtener los mejores servicios al mejor precio dentro de los límites establecidos. Esto podría aumentar la eficiencia y la calidad de los servicios de consultoría, lo que beneficiaría tanto al Estado como a la sociedad en general.

1.4. Marco normativo

En primer lugar, la Constitución Política del Perú establece los principios fundamentales que rigen la administración pública, entre ellos la eficiencia y la economía en el uso de los recursos públicos. En este sentido, el proyecto de ley se enmarca en el mandato constitucional de garantizar una gestión eficiente de los recursos estatales, protegiendo así el interés público. Del mismo modo, el presente proyecto promueve lo estipulado en el Art. 59° del TITULO III de la Constitución Política del Perú dando "*ejercicio de estas libertades (a) no (...) ser lesivo a la moral*" (evitando actos de corrupción, nepotismo, malversación de

fondos y desfalco al estado peruano); asimismo, no vulnera el Art. 62° del mismo título, puesto que persiste la libertad en contratar por parte del Estado.

El proyecto de ley también se sustenta en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785. Esta ley establece las funciones y responsabilidades de la Contraloría en la fiscalización del gasto público, incluyendo la supervisión de los procesos de contratación de servicios por parte del Estado. En particular, el artículo 6° de esta ley establece **las funciones de la Contraloría** en la evaluación de la eficiencia, economía y **eficacia en el uso de los recursos públicos**.

Por otro lado, la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, es una pieza fundamental en el marco normativo del proyecto de ley. Esta ley regula los procedimientos y principios para la contratación de bienes y servicios por parte de las entidades del Estado. Específicamente, el artículo 3 de esta ley establece los principios rectores de la contratación pública, entre los cuales se encuentra la economía, que se vería reflejada en la limitación de los gastos estatales en consultorías propuestas por el presente proyecto de ley.

Del mismo modo, se tiene como base la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, Ley N° 31953, la misma que establece los parámetros que cada nivel de gobierno tiene estipulado gastar por año. Dentro de dicha ley se tiene estipulado en su numeral 9.14 las partidas de gasto en materia de consultoría:

> 9.14 Durante el Año Fiscal 2024, las Partidas de Gasto siguientes: 2.3.2.7.1 "Servicios de Consultorías y Similares Desarrollados Por Personas Jurídicas", 2.3.2.7.2 "Servicios de **Consultorías** y Similares Desarrollados por Personas Naturales", 2.3.2.2.4 "Servicio de Publicidad, Impresiones, Difusión e Imagen Institucional" y 2.3.2.7.11.99 "Servicios Diversos" del presupuesto institucional de los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, no pueden ser habilitadas salvo las habilitaciones que se realicen entre o dentro de las indicadas partidas de gasto en la misma unidad ejecutora o entre unidades ejecutoras del mismo pliego

Por lo que se deberá tener en consideración dichas partidas para establecer los límites de gasto de cada entidad pública; las misma que van en concordancia con lo informado por la CGR:

CONSULTORÍAS – SIMILARES Y LOCACIÓN	
Tipo de servicio / Grupo de gasto	**Categoría de gasto / Específica de gasto**
Consultorías y similares	
2.3.2 Contratación de Servicios	2.3.2.7.1.1 Consultorías por personas jurídicas 2.3.2.7.2.1 Consultorías por personas naturales
2.3.2 Contratación de Servicios	**Prestado por personas jurídicas** 2.3.2.7.1.6 Estudios 2.3.2.7.1.7 Investigaciones 2.3.2.7.1.8 Diseño de metodologías, reformas y similares 2.3.2.7.1.99 Otros servicios similares 2.3.2.7.13.98 Otros servicios técnicos y profesionales 2.6.7.1.6.3 Gastos por la contratación de servicios
2.3.2 Contratación de Servicios	**Prestado por personas naturales** 2.3.2.7.2.9 Estudios 2.3.2.7.2.10 Investigaciones 2.3.2.7.2.11 Diseño de metodologías, reformas y similares 2.3.2.7.2.99 Otros servicios similares 2.3.2.7.14.98; Otros servicios técn cos y profesionales desarrollados por personas naturales
Consultoría Obra	
2.6.8 Otros gastos de Activos No Financieros	2.6.8.1.2.1 Estudio de preinversión 2.6.8.1.3.1 Elaboración de expedientes técnicos 2.6.8.1.4.1 Gasto por la contratación de personal 2.6.8.1.4.3 Gasto por la contratación de servicios (Contratacion del servicio de Supervisión y Administración de inversiones) 2.6.8.1.4.99 Otros gastos
Locación de servicios	
2.3.2 Contratación de Servicios	2.3.2.9.1.1 Locación de servicios realizados por personas naturales relacionadas al rol de la entidad 2.3.2.7.12.1 Locación de servicios - fondo de apoyo gerencial 2.3.2.7.12.2 Locación de servicios - personal altamente calificado

Dichos "códigos" deberán ser materia de observación y restricción en los futuros controles posteriores que cada organismo de control interno ejecute en sus instituciones.

Ello conlleva a que el proyecto de ley hará referencia a diversas directivas y normativas emitidas por la Contraloría General de la República. Estas directivas contienen disposiciones específicas relacionadas con la fiscalización y control del gasto público, incluyendo la contratación de servicios de consultoría. Por ejemplo, la Directiva N° 004-2023-CG/PREVI establece disposiciones para el registro y control de contratos de consultoría en el Estado, lo cual podría servir como referencia para el proyecto de ley en cuanto a la regulación de estos contratos.

No obstante, también es menester tener como norma a la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, Ley N° 31954, puesto que al limitar dicho presupuesto ejecutado en consultorías se estaría cumpliendo con el objeto de la ley mención.

Por último, el marco normativo del proyecto de ley se apoya en la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública y en las leyes relacionadas con la ética en el servicio público y la prevención de conflictos de intereses. Estas normativas son fundamentales para promover la transparencia y la integridad en

los procesos de contratación de consultorías, garantizando así una gestión pública más transparente y ética.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Los efectos se verían reflejados en diversos aspectos, desde la eficiencia y la transparencia en la contratación pública hasta el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado, tal como se detalla a continuación:

La reducción del presupuesto destinado a las consultorías aumentaría la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Al establecer límites máximos a estos gastos, se promovería una mayor rigurosidad en la selección y contratación de servicios de consultoría, evitando la dispersión de recursos en contratos innecesarios o sobrevalorados. Esto se ajusta a los principios establecidos en el Artículo 3 de la Ley de Contrataciones del Estado, que busca garantizar una contratación pública eficiente.

La aplicación de esta ley también mejoraría la transparencia en los procesos de contratación. Como líder del Órgano de Contrataciones con el Estado, la Contraloría general de la República y otras entidades de control, la supervisión sería más objetiva para determinar responsabilidades y resultados de lo que no se contrata, lo que se contrata bien o lo que no se contrata. Este principio es respaldado por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Artículo 6) que establece la función de la Contraloría para evaluar la economía y la eficiencia del uso de los recursos públicos.

Otro impacto significativo sería la promoción de la competencia y la diversificación de proveedores de servicios de consultoria dentro de una calidad con los términos de referencia necesarios para las necesidades del Estado o de la gestión. Esto da como resultado un perfil profesional efectivo, real y veraz del contrato de consultoría, lo que conduce a la excelencia en la consulta a un verdadero profesional o empresa para un determinado rubro. Esto está en línea con los principios establecidos en el Artículo 3 de la Ley de Contrataciones del Estado, que busca fomentar la competencia y la igualdad de oportunidades en la contratación pública.

Además, en lugar de depender excesivamente de consultores externos, se fortalecería la capacidad institucional del Estado al fomentar el desarrollo de capacidades internas. Esto mejoraría la gestión pública y consolidaría una administración pública más sólida, autónoma y transparente.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

De aprobarse esta iniciativa, generará los siguientes costos y beneficios:

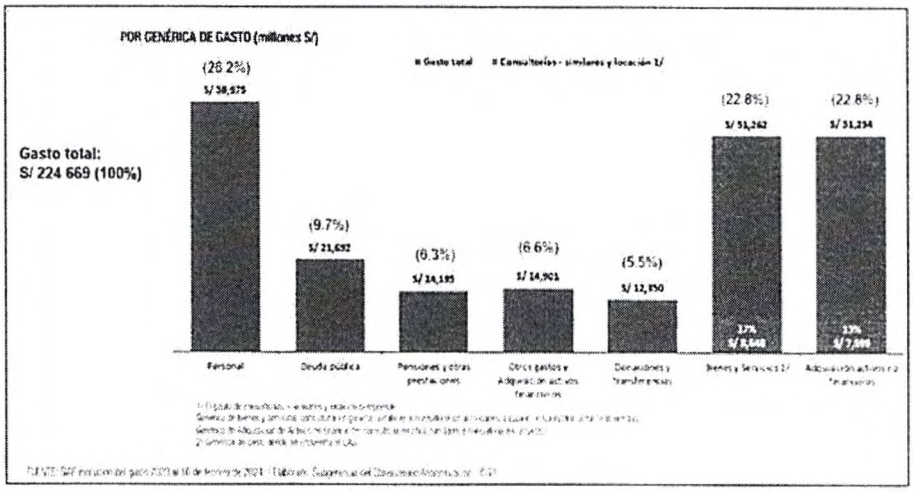
3. 1. Costos

Costo	Sustento
Costos de monitoreo y cumplimiento	Se requerirán recursos para que las entidades públicas supervisen y verifiquen el cumplimiento de la ley, lo que resultará en costos adicionales para las autoridades de supervisión, tales como la Contraloría General de la República.

3.2. Beneficios

Beneficios	Sustento
Ahorro en el gasto público	Se espera que la reducción de los gastos en consultorías y arrendamiento de servicios reduzca significativamente el presupuesto de las entidades públicas, lo que permitirá reasignar recursos a otras áreas prioritarias.
Optimización del uso de recursos	La ley promoverá una evaluación más rigurosa de la necesidad real de contratar servicios externos, incentivando el uso de recursos internos y la capacitación del personal existente, lo que podría mejorar la eficiencia del uso de los recursos públicos.
Transparencia y rendición de cuentas	Al establecer límites y controles más estrictos, la implementación de la ley puede mejorar la transparencia en los procesos de contratación de servicios y prevenir posibles casos de corrupción.
Desarrollo de capacidades internas	La ley puede fomentar el uso de recursos internos dentro de las entidades públicas, lo que podría reducir la dependencia de servicios externos y generar ahorros sostenibles a largo plazo.

Sin embargo, es importante considerar el control de gato público que se llevaría a cabo, ya que la aprobación de esta ley evitaría el gasto de 16 mil millones de dólares, lo que podría ahorrar mucho dinero para el gobierno. Por ejemplo, el gasto en consultorías y similares debería ser similar al gasto en pensiones, deuda pública y otros gastos:



Además, es importante tener en cuenta que, al limitar el gasto a organizaciones públicas, se logró construir dos escuelas de Alto Rendimiento. Según el Ministerio de Educación, el costo de construir un colegio emblemático en 2022 superó los 65 millones de soles. Esto significa que, con un presupuesto de 16 mil millones de soles en 2023, se pudieron construir 256 escuelas, como los Colegios de Alto Rendimiento.

De manera similar, el Seguro Social de Salud (EsSalud) tenía la intención de construir cuatro hospitales en Tumbes en 2022 con una inversión de 510 millones, lo que implicaría que se podrían construir 12 hospitales si los recursos utilizados en consultorías se hubieran utilizado de manera efectiva.

Por lo que, es evidente que el costo beneficio aumentaría debido a la eficiencia en la priorización de necesidades urgentes, ya que, al tener un presupuesto limitado, las entidades públicas se verían obligadas a priorizar las consultorías más urgentes o necesarias. Además, se podría ahorrar dinero en obras o servicios que brinden una eficacia en el sistema de los peruanos.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se relaciona con la Primera Política de Estado denominada, *"Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho"*, que establece:

> *"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."*

Asimismo, la presente iniciativa armoniza con la Vigésima Cuarta Política de Estado denominada, *"Afirmación de un Estado eficiente y transparente"*, que establece:

> *"Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral."*

Finalmente, la presente guarda directa relación con la Vigésima Sexta Política de Estado denominada, *"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", que establece:

> "*Con este objetivo el Estado: (a) enfatizará los principios éticos que refuercen el cumplimiento ciudadano de las normas; (b) velará por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promoverá la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento y la independencia del Sistema Nacional de Control; (c) desterrará la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos; (d) desarrollará una cultura de paz, de valores democráticos y de transparencia, que acoja los reclamos genuinos y pacíficos de los distintos sectores de la sociedad; (e) promoverá una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero; y (f) regulará la función pública para evitar su ejercicio en función de intereses particulares.*"