



Proyecto de Ley N° 8889/2024-CR

EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
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"



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31358 A FIN DE FORTALECER EL CONTROL CONCURRENTENTE EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31358 A FIN DE FORTALECER EL
CONTROL CONCURRENTENTE EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

Artículo 1.- Objetivo de la ley

La ley tiene por objeto modificar la Ley 31358 "Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente", modificada por la Ley 31500, Ley que establece el carácter vinculante del control concurrente y adopta otras medidas necesarias para perfeccionar el funcionamiento de dicho mecanismo de control.

Artículo 2.- Finalidad

Esta ley tiene por finalidad fortalecer el control concurrente en la lucha contra la corrupción.

Artículo 3. Modificación del artículo 1 de la ley 31358 "Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente"

Modifíquese el artículo 1 de la Ley tiene por objeto modificar la Ley N° 31358 "Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente", modificada por la Ley N° 31500, Ley que establece el carácter vinculante del control concurrente y adopta otras medidas necesarias para perfeccionar el funcionamiento de dicho mecanismo de control, quedando redactado de la siguiente manera:

"Artículo 1: Objeto de la Ley

(...)

1.4 El control concurrente tiene carácter de medio de prueba en los procesos penales relacionados a casos de corrupción de obras públicas. Para tal fin la Contraloría General de la

Republica deberá remitir la información de manera oportuna a las entidades correspondientes que lo soliciten.

Artículo 3. Financiamiento del Control Concurrente

Modifíquese el numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 31358 en los siguientes términos:

2.1. 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 1% (uno 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.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. – Disposiciones normativas

Facúltase a la Contraloría General de la Republica a emitir las normas y disposiciones reglamentarias que se requieran para el cumplimiento de la presente ley.

SEGUNDA. – Derogación del artículo 14 del DU N° 006 - 2024

Queda sin efecto 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.

Lima, septiembre de 2024



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/09/2024 17:57:06-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 12/09/2024 08:02:47-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigris Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/09/2024 08:47:28-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 12/09/2024 08:02:51-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
María FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/09/2024 11:10:15-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA NORMATIVA

El último informe del Índice de Riesgos de Corrupción e Inconducta Funcional (INCO) 2024¹ da cuenta que, sobre la base de 24 indicadores que evalúan el desenvolvimiento de más de 2900 entidades públicas, 321 de las mismas tienen puntajes altos y/o muy altos de riesgos de corrupción e inconductas funcional.

Es de precisar que Corrupción, de acuerdo con Transparencia Internacional, se define como "el abuso del poder para beneficio propio"², mientras que Inconducta Funcional, de acuerdo con la Secretaría de Integridad Pública de la PCM, se define como "es un comportamiento indebido, por acción u omisión, que implica el incumplimiento de una función la transgresión de los deberes y las prohibiciones derivada de la contravención del ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad".

Vale precisar en este último caso que para ser considerada la inconducta funcional debe ser tipificada con claridad, así como tener una sanción definida.

En su documento "Integridad institucional y lucha contra la corrupción en la Contraloría", dicha institución³ da cuenta de los delitos y faltas que recibe por presuntos actos de corrupción:

Delitos

1

https://observatorioanticorrupcion.contraloria.gob.pe/indicesdecorrupcion/indice_de_corrupcion_inconducta_funcional.html

2

[https://revistas.pi.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/view/719/1013#:~:text=Al%20respecto%2C%20Transparencia%20Internacional%20\(Transparency,poder%20para%20beneficio%20propio%C2%BB5.](https://revistas.pi.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/view/719/1013#:~:text=Al%20respecto%2C%20Transparencia%20Internacional%20(Transparency,poder%20para%20beneficio%20propio%C2%BB5.)

3

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4454578/Delitos%20y%20Faltas%20relacionadas%20a%20actos%20de%20corrupci%C3%B3n.pdf.pdf>

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

Cohecho activo	Pagar o prometer un soborno o coima a un empleado público. Lo puede cometer cualquier ciudadano, no necesita ser funcionario público.
Peculado	Apropiación de los bienes del Estado por parte de los empleados públicos a su favor o de terceros, así como el uso indebido de los mismos para un fin distinto al que le corresponde.
Colusión	Concertación entre un empleado público y personas particulares en los procesos de contratación pública para defraudar al Estado
Malversación de fondos	Uso distinto al que estaba destinado el dinero o bienes que administra el empleado público, afectando el servicio o la función pública encomendada.
Tráfico de influencias	Invocación de influencias reales o simuladas ante un empleado público que conozca un caso judicial o administrativo, a cambio de recibir dinero u otro beneficio
Enriquecimiento ilícito	Incremento de patrimonio del empleado público sin justificación en relación a sus ingresos legítimos.
Concusión	El empleado público, abusando de su cargo, obliga o induce a otra persona a dar o prometer indebidamente un bien o beneficio patrimonial.
Negociación incompatible	El empleado público que indebidamente, en provecho propio o de terceros, se interesa por cualquier contrato u operación en el que interviene en virtud de su cargo

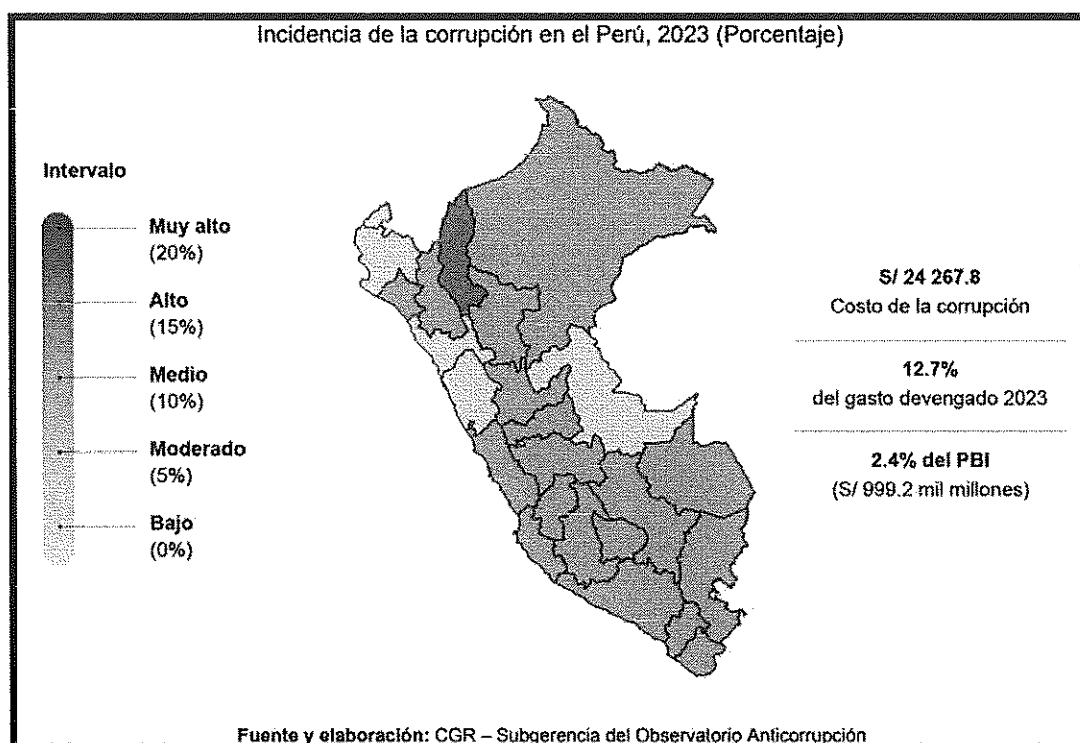
Faltas

Recibir doble remuneración del Estado	El empleado público recibe simultáneamente remuneraciones de dos o más entidades públicas
Nepotismo	El empleado público contrata a una persona con la que tiene parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad.
Ventaja indebida	El empleado público procura u obtiene beneficios económicos o de otra índole, mediante el uso de su cargo o influencia
Conflicto de intereses	El empleado público mantiene relaciones en cuyo contexto sus intereses personales pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de sus deberes y funciones.
Tráfico de influencias	Invocación de influencias reales o simuladas ante un empleado público que conozca un caso judicial o administrativo, a cambio de recibir dinero u otro beneficio
Incumplimiento del deber de imparcialidad	El empleado público en el ejercicio de su cargo favorece a las personas, partidos políticos o instituciones con las que se encuentra vinculado
Incumplimiento del deber de cautelar los bienes del Estado	Uso inadecuado de los bienes del Estado asignados para el desempeño de la función pública.

Como vemos, la corrupción y la conducta funcional tienen muchas miradas y muchas aristas por donde se filtra, y eso en parte dificulta un seguimiento adecuado, oportuno y óptimo para hacerle frente. Sin embargo, es claro el impacto que tiene no solo en el aspecto económico, donde las cifras son bastante altas, y donde además muchas proyecciones pueden quedar cortas, sino hay un impacto que es aún más fuerte y sobre la institucionalidad.

La Contraloría General de la República, año tras año, dimensiona este problema, y para el 2023 proyecta que la corrupción y la inconducta funcional (...) habría significado un valor aproximado de S/ 24 268 millones, lo que significó un nivel de incidencia del 12.7% respecto al presupuesto del sector público ejecutado durante el año pasado.

"En el año 2019 vimos una tasa de incidencia de 14.9%, es decir que casi S/ 15 de cada S/ 100 se perdían por corrupción e inconducta funcional y para el 2023 hemos visto que estamos en S/ 12.7. En términos de dinero, antes perdíamos S/ 23 297 millones y en el 2023 hemos perdido alrededor de S/ 1000 millones más, pero eso se debe a que han pasado cinco años más y el crecimiento del presupuesto ha sido muy significativo, entonces hay una tendencia decreciente y eso es indiscutible",



Sin embargo, a la fecha podemos decir que ya la Contraloría tiene mapeada la situación de la corrupción en nuestro país, y del origen y causas, y sobre todo del impacto. Claramente se ven impactados las finanzas públicas, el servicio al ciudadano, el cierre de brechas y la institucionalidad. En esa línea, se requieren mayores medidas para luchar o evitar que se siga impactando lo antes mencionado. Hoy la Contraloría cuenta con más recursos para realizar control gubernamental (auditorias), también ha innovado en la *aplicación de metodologías y tecnologías disruptivas para la detección de patrones con la creación de algoritmos de Inteligencia Artificial (IA)*, lo cual le permite a la entidad de control analizar la mayor cantidad de datos para así identificar patrones y anomalías para identificar indicios iniciales de corrupción, y posteriormente tomar acción.

Así, con estas nuevas tecnologías la Contraloría crea escenarios de riesgo e instrumentos como el Índice de la Corrupción e Inconducta Funcional (INCO) y el Índice de Riesgos en la Inversión Pública (IRI)⁴.

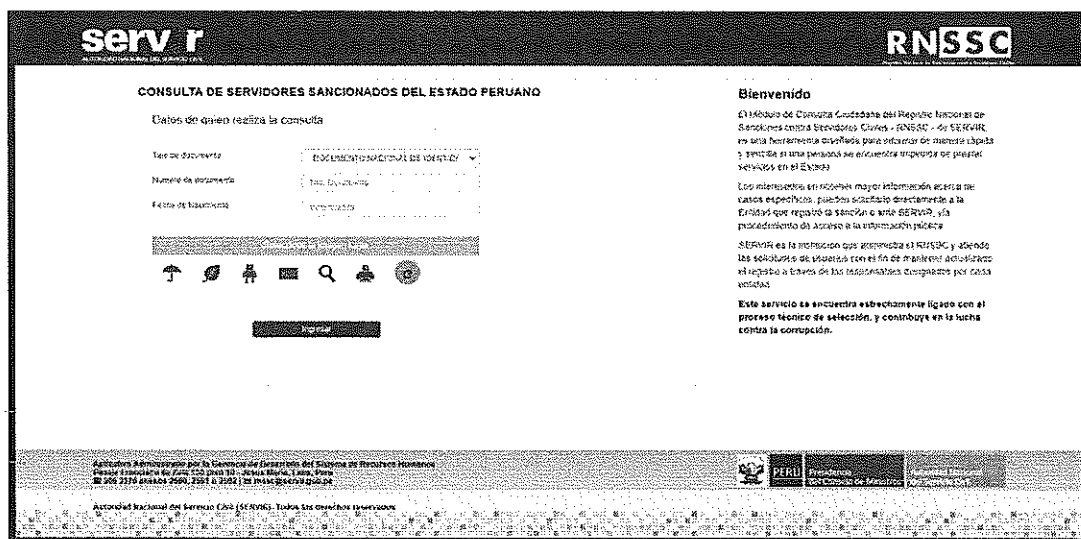
Así, se requieren mayores medidas de control para tener una acción preventiva, simultánea, concurrente, preventiva y posterior. Así se ha dado un avance importante respecto al control concurrente, expandiendo el mismo a través de la Ley 31356 "Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente", en donde se faculta y se le transfiere recursos a la Contraloría para el control concurrente que es:

Es la modalidad de servicio de control simultáneo que se realiza a modo de acompañamiento sistemático y multidisciplinario y tiene por finalidad realizar la evaluación de un conjunto de hitos de control pertenecientes a un proceso en curso.

En adición se dotó de recursos, hasta el 2% para las acciones de control concurrente en proyectos mayores a S/ 10 millones. Esta ley fue dada en noviembre 2021. En junio 2022, se hicieron nuevas mejoras al control concurrente, haciéndolo "vinculante y obligatorio", a través de la Ley 31500 "Ley que establece el carácter vinculante del control concurrente y adopta otras medidas necesarias para perfeccionar el funcionamiento de dicho mecanismo de control."

En esta línea se han registrado avances respecto a la identificación de funcionarios y servidores públicos. La Contraloría da cuenta que más de 6,000 funcionarios cuentan con sanción vigente en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles (RNSSC) de la Autoridad del Servicio Civil (Servir). Como podemos observar estas son medidas que buscan disuadir el accionar de solo de personas que cometieron la falta o delito, sino de toda aquella persona que desee acercarse al estado, ya sea para contratar, para licitar o hacer negocio en general. La idea es, no solo tener el registro, sino que esta herramienta tenga un impacto en el accionar de las personas.

⁴ Contraloría General de la República. Documento de investigación INCIDENCIA DE LA CORRUPCIÓN E INCONDUCTA FUNCIONAL, 2023. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6605246/5741555-incidencia-de-la-corrupcion-e-inconducta-funcional-2023.pdf?v=1720622711>



La Contraloría con estas y otras medidas viene haciendo una labor de lucha directa contra toda aquella acción que tenga implicancia en el accionar del Estado.

Proveedores impedidos de contratar con el Estado

El 54% de las entidades evaluadas contrataron al menos un proveedor impedido de contratar con el Estado. El gasto comprometido por presuntos impedimentos del artículo 11 de la Ley de Contrataciones asciende a S/ 192 millones en el último año. Del total de proveedores contratados con impedimentos, el 80% (2593) se ubican en las municipalidades, el 12% (407) en las entidades del Gobierno Regional y el 8% (249) en las entidades del Gobierno Nacional.

Sistema de Control Interno y declaraciones juradas

Respecto a la implementación del Sistema de Control Interno (SCI) en las entidades públicas para evitar riesgos de corrupción e inconducta funcional, se ha evidenciado que el 50% (1450) de las entidades evaluadas presentan un nivel de madurez de su SCI igual o inferior al nivel básico (menor o igual 55%). De ellas, 292 (10%) entidades se ubican en el nivel inexistente, 343 (12%) se ubican en el nivel bajo (menor o igual a 30%).

En relación con las declaraciones juradas que deben presentar los funcionarios públicos, se ha determinado que más de 342 mil trabajadores no han cumplido en remitir sus declaraciones juradas, así, el 64% (218 037) se encuentra omiso a la presentación de la Declaración Juradas de Intereses y el 36% (124 740) no presentó su Declaración de Bienes y Rentas.

Este cambio de enfoque de una punitivo a uno preventivo es clave para una lucha directa contra la corrupción. Al respecto, la Contraloría ya identifica su valioso aporte:

*Los resultados obtenidos en los tres años de aplicación del modelo de control concurrente son concluyentes: **Funciona, es costo efectivo y genera valor público**. Si comparamos con proyectos similares que no tuvieron control concurrente, podemos afirmar que el control concurrente contribuye a que las obras se ejecuten y terminen a menores costos, 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, constituye reprocesos que llevan tiempo implementar. Aun así, el beneficio es ampliamente superior al costo como queda demostrado en esta investigación.*

Así las obras no se paralizan y se concluyen a un menor costo, además de salvaguardar la calidad del servicio público y las instituciones.

Sin embargo, se han detectado casos de empresas o personas que vuelven a con el estado peruano, burlando así no solo los filtros establecidos, sino al conjunto del sistema nacional de control. A continuación, un caso⁵:

Correos del Perú S.A. es la compañía que más medidas cautelares obtuvo a su favor para suspender las sanciones administrativas que el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) le impuso por cometer irregularidades, según una base de datos construida por Convoca.pe con información de esta entidad y del Poder Judicial, para la serie investigativa 'Medidas Cautelares S.A.'. Entre 2011 y 2018, la mencionada compañía del empresario Milton Becerra logró seguir adjudicándose contratos con entes públicos gracias a nueve resoluciones de cinco jueces, uno de los cuales fue sentenciado a más de cinco años de prisión, en enero último, por su vinculación con la red criminal de Los Cuellos Blancos del Puerto. Esta investigación fue realizada en alianza con la plataforma latinoamericana Connectas y el apoyo del International Center for Journalists (ICFJ).

La propuesta apunta a considerar al control concurrente como medio de prueba en los procesos penales relacionados a casos de corrupción de obras públicas,

⁵ <https://www.connectas.org/empresa-inhabilitada-logro-contratar-con-el-estado-por-s-61-millones-con-medidas-cautelares/>

y así tener mas elementos disuasivos respecto a la corrupción y a la inconducta funcional.

Hoy en día el Código Procesal Penal describe que: *Todo medio de prueba será valorado sólo si ha sido obtenido e incorporado al proceso por un procedimiento constitucionalmente legítimo*⁶. Así, podemos tener más herramientas para la lucha contra la corrupción. Al respecto, el mismo Poder Judicial menciona que se requieren estrategias y elementos adicionales para una adecuada lucha contra la corrupción⁷:

6. Resultados en la lucha contra la corrupción

*Al respecto, podemos observar que **la respuesta a la corrupción requiere de priorización por parte del Estado a través del ius puniendi, buscando incrementar la celeridad y la eficiencia de los procesos, así como reforzar las herramientas de lucha contra la corrupción** (entre otros aspectos, a través de sanciones proporcionales, procesos céleres, una mejor definición de los delitos, e incentivos penitenciarios); sin embargo, la forma de proceder del legislador peruano se ha centrado en la creación de tipos penales o aumento de penas sin mayor sustento y aporte técnico, al no obtener los resultados esperados.*

Asimismo, el Poder Judicial ya advierte que muchos de las denuncias por casos de corrupción no siguen un adecuado proceso y "se caen", en un porcentaje alto (50% de los casos), entre ellos por la omisión de realizar pruebas de peritaje.

⁶ Artículo VIII. Legitimidad de la prueba. Nuevo Código Procesal Penal peruano [actualizado 2024].

⁷ La corrupción en el Perú: situación, respuestas y resultados. 14 junio 2023 en Revista Oficial del Poder Judicial. Disponible en: <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropi/article/view/719/1013>

Ello nos permite establecer distintas respuestas que expliquen dicha situación, en la primera, conforme se aprecia, la Defensoría del Pueblo, a través del Informe n.o 168, arribó a que, aproximadamente, del total de denuncias por los delitos de peculado y colusión (delitos de corrupción más emblemáticos) la fiscalía ha archivado el 50 %, un gran porcentaje de dichos archivos engloban lo que la Defensoría ha denominado como «archivos inadecuados», denuncias que no debieron archivarse, por distintas razones, p. e., omisión de realizar peritajes necesarios imprescindibles o la desidia del representante del Ministerio Público para obtener información adecuada, o por efectuar una mala calificación de los hechos, es decir, problemas técnico-jurídicos: «no juicio de subsunción» (Defensoría del Pueblo, 2014, p. 118), entre otros.

Así, el informe de control concurrente podría ser considerado como un elemento más para continuar con los procesos y sancionar adecuadamente la corrupción.

En adición, se está considerando dotar de recursos a la Contraloría. Si bien la Ley 31358 (noviembre 2021), se disponía que se el financiamiento del control concurrente ascendía a 2% del valor de la obra, esta posteriormente fue modificada, en incluso el DU 006 – 2024 le disminuyo a 0.5%, monto que consideramos insuficiente para las acciones que se deben llevar a cabo. La propuesta es que se establezca en 1% de valor de la obra.

II. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa busca reforzar la lucha contra la corrupción, pero sin generar gastos adicionales al erario nacional, puesto que el destino de recursos para la acción de control concurrente, esta considerad dentro del valor de la obra a segur. Por el contrario, la medida se vuelve en disuasiva, y busca generar un impacto positivo, pues no solo busca disminuir los casos de corrupción y su conocido impacto, sino además tener impacto en la calidad del servicio público ofrecido, en el cierre de brechas y en la calidad de las instituciones públicas.

III. EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente ley no presenta relación con norma alguna de la legislación vigente. Al contrario, esta norma busca tener un carácter disuasorio, y plantea una lucha frontal contra la corrupción en nuestro país.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente norma tiene relación con las políticas del Acuerdo Nacional siguientes:

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