

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"



LEY QUE FORTALECE LA CAPACIDAD DE FISCALIZACION A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES

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:**

LEY QUE FORTALECE LA CAPACIDAD DE FISCALIZACION A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es disponer oportunamente recursos presupuestales para el consejo regional y concejo municipal para sus correspondientes acciones de fiscalización.

Artículo 2.- Modificación de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Modifíquese el artículo 15° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en los siguientes términos:

"Artículo 15. Atribuciones del Consejo Regional

Son atribuciones del Consejo Regional:

(...)

k. Fiscalizar la gestión pública del gobierno regional. Para tal efecto, en el presupuesto institucional de apertura (PIA) del gobierno regional, se incorporan los recursos, según clasificador presupuestario, que proporcionen al Consejo

Regional la capacidad logística y el apoyo profesional necesarios para el ejercicio de sus actividades de fiscalización. **La habilitación y disposición presupuestal se efectuará durante el primer semestre de cada año, bajo responsabilidad administrativa.**

Artículo 3. Modificación de la Ley N° N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Modifíquese el artículo 9° de la Ley N° N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

"Artículo 9. Atribuciones del Concejo Municipal

Son atribuciones del Concejo municipal:

(...)

22. Fiscalizar la gestión pública de la municipalidad. Para tal efecto, en el presupuesto institucional de apertura (P IA) de la municipalidad, se incorporan los recursos, según clasificador presupuestario, que proporcionen al concejo municipal la logística y el apoyo profesional necesarios para el ejercicio de sus actividades de fiscalización. **La habilitación y disposición presupuestal se efectuará durante el primer semestre de cada año, bajo responsabilidad administrativa.**

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. – El Poder Ejecutivo, en coordinación con las entidades correspondientes, emitirá las normas necesarias para la adecuación de la presente ley.

Lima, enero de 2025



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/01/2025 18:06:49-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/01/2025 17:24:15-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181740128 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/01/2025 10:15:12-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/01/2025 10:24:19-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181740128 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/01/2025 10:15:24-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **enero** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: ~~pase~~ la Proposición **N° 9960/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; Y**
2. **FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA**



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867 de noviembre 2002) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972 de mayo de 2003) establece:

Artículo 11.- Estructura básica

Los Gobiernos Regionales tienen la estructura orgánica básica siguiente:

EL CONSEJO REGIONAL, es el órgano normativo y *fiscalizador* del Gobierno Regional. Está integrado por el Presidente Regional, el Vicepresidente Regional y los Consejeros de las provincias de cada región, con un mínimo de 7 y un máximo de 25, los mismos que son elegidos por sufragio directo por un período de 4 años. El mandato es irrenunciable, pero revocable conforme a la Ley de la materia.

ARTÍCULO 5.- CONCEJO MUNICIPAL

El concejo municipal, provincial y distrital, está conformado por el alcalde y el número de regidores que establezca el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales.

Los concejos municipales de los centros poblados están integrados por un alcalde y 5 (cinco) regidores.

El concejo municipal ejerce funciones normativas y *fiscalizadoras*.

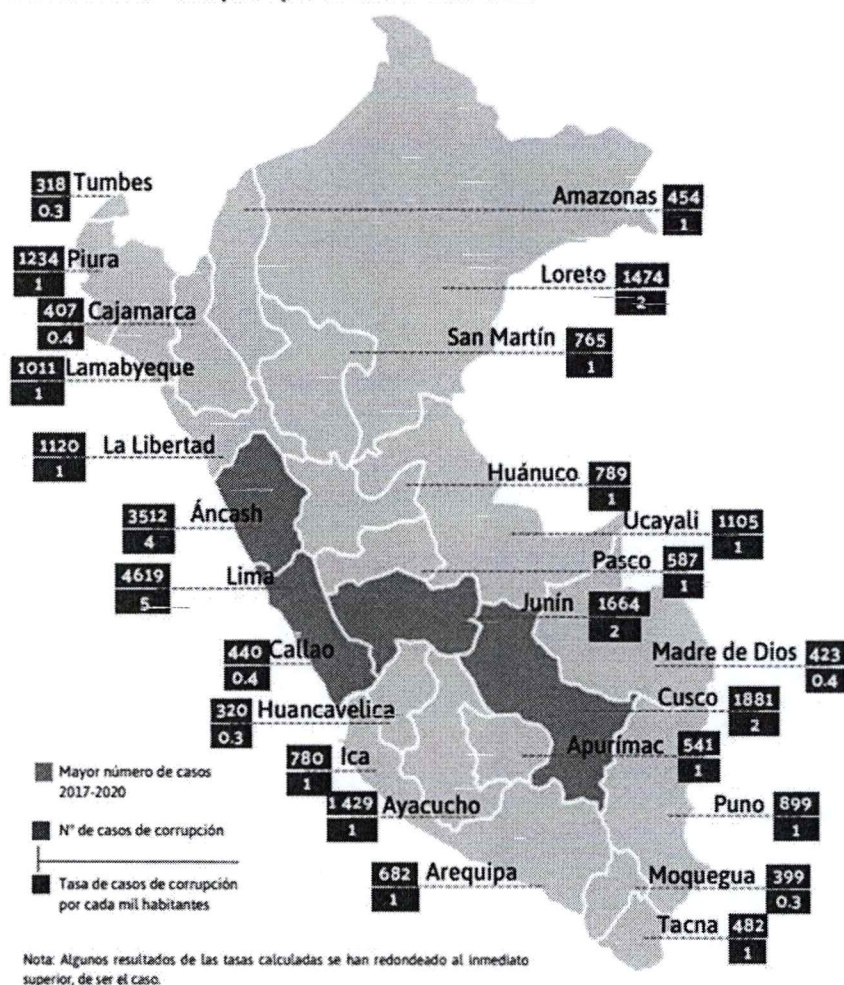
Como se verifica, tanto el Consejo Regional como el Concejo Municipal cuentan con la función de fiscalización establecidas desde el inicio de las referidas normas. En adición, las atribuciones del Consejo Regional (art. 15 literal k) y las atribuciones del Concejo Municipal (art. 9 numeral 33) establecen de manera específica que ambas instancias fiscalizaran la gestión y conducta de los funcionarios de las respectivas entidades.

Sin embargo, el avance de la fiscalización por parte, tanto del Consejo Regional como del Concejo Municipal, ha sido limitada por la disposición de recursos para realizarla. Y aquí se identifica un problema, toda vez que la entidad que era materia de fiscalización debía disponer de recursos para que se lleve a cabo, generando así un "incentivo perverso" para no habilitar de recursos a las instancias fiscalizadoras, a pesar de la indicación en las respectivas leyes orgánicas.

Por lo anterior se identificaron muchos casos de corrupción en gobiernos regionales y gobiernos locales. Así, entre los años 2017 – 2020, la Defensoría del Pueblo identifica casos de corrupción en Municipalidades distritales con 8,078 casos, los gobiernos regionales con 3,596 casos y las Municipalidades provinciales con 3,560 casos, siendo los departamentos con mayor número de casos de corrupción: Lima con 4,619, Ancash con 3,512, Cusco con 1,881 y Junín con 1,664¹.

N° total de casos de corrupción en trámite 2017 - 2020: 27 275

Tasa de casos de corrupción por cada mil habitantes: 27



Fuente: Defensoría del Pueblo

¹ MAPAS DE LA CORRUPCIÓN: QUINTA EDICIÓN COMISIONES REGIONALES ANTICORRUPCIÓN Y DATOS DE CORRUPCIÓN. Defensoría del Pueblo. Febrero 2022.

La Defensoría del Pueblo también da cuenta del aumento de los casos de corrupción en trámite, mostrando incremento de 1,500% entre los años 2012 y 2022², llegando a acumular 40,095 casos de corrupción.



Fuente: Corrupción en cifras: casos en trámite a nivel nacional. Defensoría del Pueblo

En ese escenario de incremento de casos de corrupción, es que el Consejo Regional de Moquegua³ y el Consejo Regional de Arequipa⁴ presentan proyectos de ley, ambos en abril del 2022, cuyo objetivo es que las instancias regionales de fiscalización tengan autonomía presupuestal, a fin de que dispongan de los recursos presupuestales para realizar la fiscalización. Ambas iniciativas coincidían en modificar el artículo 13 de la ley orgánica de gobiernos regionales en los siguientes términos:

Artículo 13.- El Consejo Regional

Es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional. Le corresponden las funciones y atribuciones que se establecen en la presente Ley y aquellas que le sean delegadas. **Tiene autonomía presupuestaria como órgano legislativo del gobierno regional.**

Esta iniciativa tiene sentido, toda vez que, si bien los órganos fiscalizadores tienen independencia en cuanto a sus funciones, depende presupuestalmente

² Reporte Mapas de la corrupción N° 01 – 2023. Defensoría del Pueblo.

³ Proyecto de Ley 1450/2021-GR

⁴ Proyecto de Ley 1636/2021-GR

del órgano ejecutivo, quien a su vez tiene la titularidad del presupuesto, y por ende dispone de la distribución y uso del mismo.

Así, estas iniciativas posteriormente dieron forma a la Ley 31812 (julio 2023) "Ley que modifica la Ley 27867, Ley orgánica de gobiernos regionales, y la Ley 27972, Ley orgánica de municipalidades, para asegurar el financiamiento del ejercicio de la función fiscalizadora de los consejos regionales y concejos municipales", y que estableció asignación de partida presupuestal para las instancias fiscalizadoras en el ámbito regional y municipal.

"Artículo 15. Atribuciones del Consejo Regional

Son atribuciones del Consejo Regional:

(...)

k. Fiscalizar la gestión pública del gobierno regional. Para tal efecto, en el presupuesto institucional de apertura (PIA) del gobierno regional, se incorporan los recursos, según clasificador presupuestario, que proporcionen al Consejo Regional la capacidad logística y el apoyo profesional necesarios para el ejercicio de sus actividades de fiscalización".

"ARTÍCULO 9. ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Corresponde al concejo municipal:

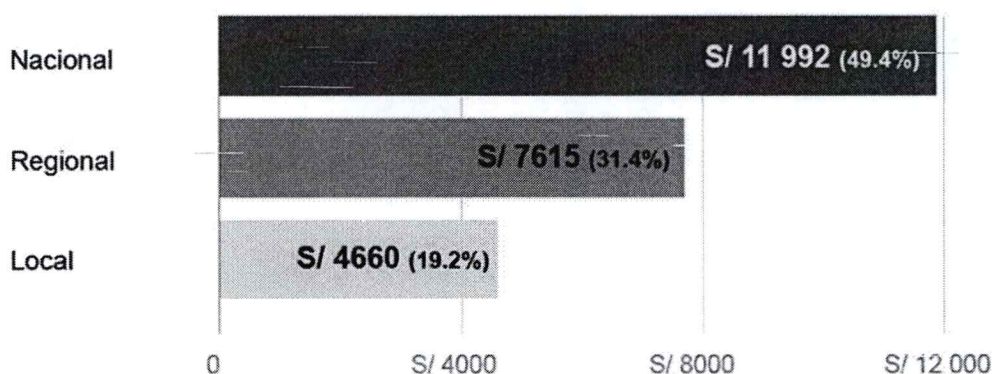
(...)

22. Fiscalizar la gestión pública de la municipalidad. Para tal efecto, en el presupuesto institucional de apertura (PIA) de la municipalidad, se incorporan los recursos, según clasificador presupuestario, que proporcionen al concejo municipal la capacidad logística y el apoyo profesional necesarios para el ejercicio de sus actividades de fiscalización".

Hay que precisar que la Ley 31433 (marzo 2022) que también buscaba precisar el alcance de los órganos fiscalizadores de los gobiernos regionales y locales, aunque orientado a los regidores municipales y consejeros regionales para que realicen labores de fiscalización. Por tal razón, la Ley 31812, modifica lo anterior y establece un esquema de financiamiento proveniente del FONCOMUN e Impuestos Municipales, entre 1% y 2%, para el caso de las municipalidades; y en el caso de los gobiernos regionales, entre 1% y 2%, del gasto asignado a bienes y servicios financiado con recursos ordinarios. De esta manera se busca no solo darle predictibilidad a los recursos para fiscalización, sino además una idea de cuanta acción fiscalizadora se puede llevar a cabo.

A pesar de estos esfuerzos, la corrupción continúa impactando no solo en la economía sino además en la institucionalidad. Así, de acuerdo con cálculos de la Contraloría General de la República, por conducta funcional e inconducta funcional nuestro país pierde más de S/ 24 mil millones, donde se estima que S/ 7,600 millones fue en gobiernos regionales y S/ 4,600 millones en municipalidades⁵.

Costo de la corrupción e incidencia por nivel de gobierno, 2023 (Millones de soles y porcentaje)



Fuente y elaboración: CGR – Subgerencia del Observatorio Anticorrupción

Un detalle interesante que trae el informe de la Contraloría, es que el costo de la corrupción en el caso de los gobiernos regionales y municipalidades ha venido disminuyendo, a diferencia del caso de las entidades del gobierno nacional. A pesar de lo anterior, se debe continuar con el esfuerzo de evitar los casos de corrupción.

Así, la propuesta es generar una disposición oportuna de los recursos para fiscalización, dado que en ocasiones el retraso de los recursos limita la capacidad de acción respecto al accionar público. En el caso de las municipalidades el mayor perjuicio de la corrupción se da en las inversiones, mientras que, en el caso de los gobiernos regionales, el perjuicio se concentra principalmente en gasto corriente (personal, pensiones, donaciones y transferencias, entre otros). Establecer cada vez más barreras debilita las oportunidades de acciones indebidas y fortalece las posibilidades de acción fiscalizadora.

⁵ Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2023. Contraloría General de la República.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

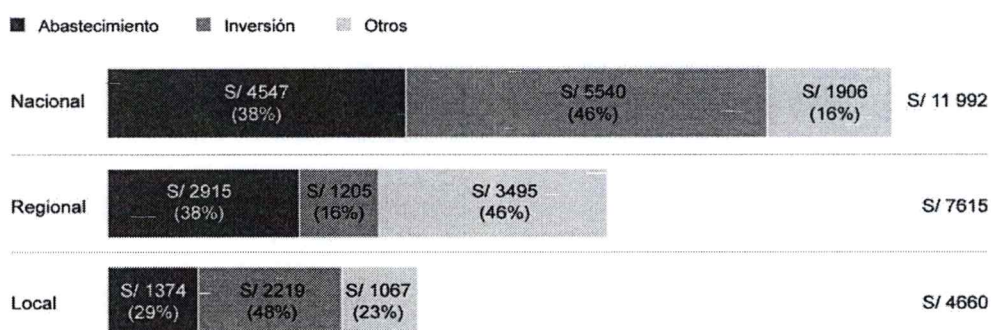
La iniciativa no representa iniciativa de gasto, sino una disposición oportuna de recursos para acciones de fiscalización por parte de los consejos regionales y concejos municipales, para acciones de fiscalización.

En el 2022, se realizó una modificación normativa para asegurar las acciones de fiscalización de las instancias señaladas, disponiendo en el Presupuesto de Apertura de recursos. Hasta aquí, buena parte de la iniciativa ya esta realizada, con la propuesta se busca precisar y asegurar los recursos en un mejor momento, en la primera parte del año, para que no se generen problemas de disposición de los mismos de manera posterior.

Respecto a los beneficios, permite asegurar, de manera predictiva la disposición de recursos y por ende los grados de libertad que dispone cada instancia para llevar a cabo sus labores de fiscalización, lo cual tiene un claro impacto en la institucionalidad y gobernabilidad. Una mejor fiscalización no solo tendrá un claro impacto en el mejor uso de los recursos, sino que además tendrá un impacto en la lucha contra la corrupción y en la inconducta funcional, generando también una mejor percepción por parte de la ciudadanía.

De acuerdo a la Contraloría General de la Republica, la corrupción y inconducta funcional generan al país un costo de más de S/ 24,200 millones, calculo proyectado a partir de lo identificado por la referida institución⁶.

Costo de la corrupción por estructura de gasto, según nivel de gobierno, 2023
 (Millones de soles y porcentaje)



Fuente y elaboración: CGR – Subgerencia del Observatorio Anticorrupción

⁶ <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/5741555-incidencia-de-la-corrupcion-e-inconducta-funcional-2023>.

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

La presente ley no colisiona con norma alguna de la legislación vigente, toda vez que se busca precisar un marco legal que actualmente existe y no se modifica el objeto de la norma, que es el de brindar recursos para realizar acciones de fiscalización en gobiernos subnacionales.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente iniciativa se enmarca en las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

POLITICA 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica

Nos comprometemos a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global.

POLITICA 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos.

POLITICA 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

Nos comprometemos a afirmar, en la sociedad y el Estado, principios éticos y valores sociales que promuevan la vigilancia ciudadana y que produzcan niveles crecientes de paz, transparencia, confianza y efectiva solidaridad.