



PROYECTO DE LEY QUE
DEROGA EL FINANCIAMIENTO
OBLIGATORIO PARA EL
CONTROL CONCURRENTES
ESTABLECIDO EN LA LEY N°
31358, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS PARA LA EXPANSION
DEL CONTROL CONCURRENTES.

El congresista que suscribe **Waldemar José Cerrón Rojas**, integrante del **Grupo Parlamentario Perú Libre**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 22°; 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

**LEY QUE DEROGA EL FINANCIAMIENTO OBLIGATORIO
PARA EL CONTROL CONCURRENTES ESTABLECIDO EN
LA LEY N° 31358, LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS
PARA LA EXPANSION DEL CONTROL CONCURRENTES.**

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto derogar el financiamiento obligatorio para el control concurrentes establecido en la Ley N° 31358, Ley que

establece medidas para la expansión del control concurrente y promover el Control Preventivo a las Obras Publicas paralizadas como modalidad de servicio de control simultaneo. Así mismo, tiene como finalidad, la derogación del financiamiento obligatorio del control concurrente en la Ley N° 31358 para optimizar el uso de los recursos públicos, evitando sobre costos en los proyectos y asegurando que la Contraloría mantenga su independencia mediante un financiamiento directo del presupuesto estatal.

Artículo 2. Derogación.

Deróguese la Ley N° 31358 y en normas conexas que obliguen a las entidades del sector publico a incluir en la estructura de costos de los proyectos de inversión o contrataciones publicas un porcentaje destinado al financiamiento del control concurrente.

Artículo 3. Financiamiento del control concurrente.

El control concurrente a cargo de la Contraloría General de la Republica se financiará exclusivamente con recursos asignados en la Ley de Presupuesto del Sector Publico, sin que las entidades ejecutoras deban destinar porcentajes de sus proyectos o contrataciones para dicho fin.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. Única

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano. El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley, en el plazo de los sesenta (60) días hábiles contado a partir de su vigencia. Del mismo modo, el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con la Contraloría General de la República, adoptara las medidas necesarias para garantizar el financiamiento oportuno del



WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía
peruana"

control concurrente mediante las asignaciones presupuestarias correspondientes.

Lima, octubre del 2025.

[Signature]
Dr. Elizabeth

[Signature]
Waldemar Cerrón

[Signature]
Americo
Gonzalez

[Signature]
Flavio Cruz Mamani
UDCERO

[Signature]
Margarita
GOTTERER

[Signature]
Lally Paredes

[Signature]
F. Cruz

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES.

El artículo 82 de la Constitución Política del Perú establece que la Contraloría General de la República es un organismo constitucionalmente autónomo, encargado de 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. Esta autonomía se desarrolla en la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, cuyo artículo 16 dispone que dicho Organismo Superior de Control es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera.

El artículo 6 de la Ley N° 27785 señala que el control gubernamental consiste en la "supervisión 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, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes". Dicho control se clasifica, según quién lo ejerza, en interno y externo, y según el momento de su ejecución, en previo, simultáneo y posterior.

En concordancia con los roles de supervisión y vigilancia atribuidos a la Contraloría u otros órganos del Sistema Nacional de Control, el

artículo 8 de la Ley N° 27785 dispone que el control externo “podrá ser preventivo o simultáneo, cuando se determine taxativamente por la presente Ley o por normativa expresa, sin que en ningún caso conlleve injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la entidad, ni interferencia en el control posterior que corresponda”.

En su condición de ente técnico rector del Sistema Nacional de Control y de organismo constitucionalmente autónomo, la Contraloría se encuentra investida de autoridad normativa y funcional. Así lo establece el primer párrafo del artículo 14 de la Ley N° 27785, que prescribe que “el ejercicio del control gubernamental por el Sistema en las entidades, se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General, la que establece los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, en función a la naturaleza y/o especialización de dichas entidades, las modalidades de control aplicables y los objetivos trazados para su ejecución”.

De igual modo, el inciso c) del artículo 32 de la misma ley establece como facultad del Contralor General de la República “dictar normas y disposiciones especializadas que aseguren el funcionamiento del proceso integral de control, en función de los principios de especialización y flexibilidad”. Este precepto coincide con lo reconocido por el Tribunal Constitucional sobre la autoridad normativa de los órganos constitucionalmente autónomos, al señalar que “en nuestro modelo constitucional algunos órganos constitucionales también expiden reglamentos” y que “tales reglamentos constituyen fuente normativa porque desarrollan diversos ámbitos de sus leyes orgánicas o de creación”.¹

¹ Tribunal Constitucional del Perú, STC. 047-2004-AI/TC, en su fundamento 31.

En ejercicio de esta potestad normativa y funcional, mediante Resolución de Contraloría N° 405-2017-GG del 3 de noviembre de 2017, se aprobó la Directiva N° 005-2017-CG/DPROCAL, denominada "Control concurrente para la Reconstrucción con Cambios", a fin de implementar lo dispuesto en la Ley N° 30556. Esta norma aprobó medidas extraordinarias para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y creó la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, estableciendo el control simultáneo en contrataciones de bienes, servicios, obras y consultorías contempladas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.

Posteriormente, la Ley N° 31358 amplió el alcance del control concurrente, precisando 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, fondos y toda entidad o empresa bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control, cuyos montos superen los diez millones de soles, son objeto de control concurrente por parte de la Contraloría General de la República".

Asimismo, el artículo 2 de la Ley N° 31358 dispuso que, para aplicar el mecanismo de control gubernamental en las inversiones señaladas en el artículo 1, se destine para su financiamiento hasta el 2% de su valor total desde la fase de formulación y ejecución. Por otro lado, el

artículo 3 de la Ley N° 31358 estableció que toda contratación de bienes y servicios que no constituyan inversión y cuyos montos convocados superen los S/. 10 000 000.00 (diez millones de soles), también serían objeto de control concurrente. Para ello, los pliegos comprendidos en esta modalidad debían destinar hasta el 2% del monto convocado con cargo a su presupuesto institucional.

Es importante destacar que el artículo 1 de la Ley N° 31358 fue modificado por la Ley N° 31500, que otorgó carácter vinculante y obligatorio al control concurrente, incorporando además el requisito de especialidad y experiencia de los profesionales encargados. También adicionó el artículo 8, que obliga a la Contraloría a rendir cuentas anualmente ante el Congreso sobre los recursos recaudados, la ejecución del control concurrente, los gastos efectuados, los ahorros generados, así como las responsabilidades identificadas y sanciones aplicadas.²

Más adelante, la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2024, estableció en su Sexagésima Novena Disposición Complementaria Final que se autorizaba a la Contraloría a usar los recursos transferidos en el marco de la Ley N° 31358 y sus modificatorias no solo para financiar los servicios de control concurrente, sino también para acciones legales, administrativas, operativas y de inversión relacionadas con la creación y funcionamiento de Oficinas de Control Institucional a nivel nacional.

Luego, mediante Decreto de Urgencia N° 006-2024, que estableció medidas extraordinarias en materia económica y financiera, se redujo

² Mamani, Elani. (2022). Ley 31500: Ley que establece el carácter vinculante del control concurrente. Lp Pasión por el Derecho.

el financiamiento del control concurrente del 2% al 0.5% de los proyectos de inversión para el año fiscal 2024, restringiendo además el uso exclusivo de dichos recursos al control concurrente.

Posteriormente, la Novena Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 32103 modificó el artículo 2 de la Ley N° 31358, reafirmando la reducción al 0.5% y precisando la exclusividad del uso de los recursos.

También, la Ley N° 32187, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2025, en su Décima Quinta Disposición Complementaria Modificatoria, modificó nuevamente el artículo 2 de la Ley N° 31358, estableciendo que para el financiamiento del control concurrente se destine hasta el 0.6% del valor total de las inversiones, excluyendo la fase de formulación y evaluación. Además, incorporó dentro de los costos indirectos un rubro específico denominado "Control Concurrente".

Entre otros aspectos, la norma precisó que los recursos transferidos mediante las autorizaciones de la Ley N° 31358 se efectúan trimestralmente en porcentajes similares y son utilizados en las acciones de control concurrente, así como en las acciones legales, administrativas, operativas y de inversión necesarias para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control.

Como se advierte, los sucesivos cambios introducidos a la Ley N° 31358 no han seguido una línea de acción concreta que garantice que los recursos transferidos se destinen exclusivamente al control concurrente, generando deficiencias en su aplicación. Esto coincide con lo señalado en el "Informe de diagnóstico del marco normativo y

principales procesos de control aplicados por la Contraloría General de la República del Perú" del Banco Interamericano de Desarrollo, donde se afirma que "el marco normativo vigente para el control concurrente se encuentra normado en todas sus etapas. Sin embargo, presenta una abundancia normativa y de procedimientos que genera un exceso de regulación, cuya aplicación, supervisión y efectividad es un desafío por validar".

En este marco normativo, la Comisión Revisora de Control Concurrente de la Contraloría General de la República, conformada mediante Resolución de Contraloría N° 154-2025-CG, evidenció que la normativa referida a la expansión del control concurrente generó un sobrecosto al valor total de los proyectos de inversión, considerado un gasto de inversión en las entidades de origen.³

De manera análoga, la Comisión constató que también se generó un sobrecosto en las iniciativas de contratación, ya que dicho financiamiento se origina en un gasto corriente del presupuesto de las instituciones públicas a las que se brinda el servicio de control. Asimismo, se verificó que las comisiones de control concurrente no ejecutaron los servicios dentro de los plazos previstos en la Directiva N° 013-2022-CG/NORM, lo que incrementó el uso del recurso auditor y afectó la oportunidad de la comunicación de resultados a las entidades, evidenciando deficiencias en la planificación de los controles.

En base a los plazos establecidos en la citada directiva para la ejecución de informes de hito y de control concurrente, se analizó la duración promedio de los servicios. El cálculo estimó 15 días hábiles

³ Diario Gestión. Entrevista al señor Cesar Aguilar Surichaqui. Contralor General de la Republica.

para la ejecución de un servicio. No obstante, al comparar con el registro de horas del Sistema de Control Gubernamental, se advirtió que el promedio real ascendía a 26 días hábiles, e incluso a 40 días en controles relacionados con megaproyectos, superando ampliamente el plazo regulado.

También se registraron servicios de control concurrente durante los años 2022 a 2024 en los que no se detectaron situaciones adversas, lo que revela deficiencias en la etapa de planeamiento, particularmente en la evaluación de riesgos y selección de actividades de mayor impacto, limitando la utilidad de los informes y el cumplimiento de sus fines.

La programación excesiva de metas y la deficiente supervisión de resultados condujeron a la emisión de situaciones poco relevantes o, en algunos casos, a la ausencia de emisión de informes entre 2018 y 2021. Como puede advertirse, la ejecución de controles concurrentes aumentó significativamente, pasando del 1% en 2018 al 39% en 2021. Sin embargo, este incremento no se tradujo en un impacto proporcional en la gestión de situaciones adversas, como se aprecia en los Informes de Hito y de Control Concurrente.⁴

Siendo el control concurrente una modalidad orientada a prevenir posibles incumplimientos normativos mediante el acompañamiento sistemático de procesos en curso, el elevado porcentaje de informes sin situaciones adversas entre 2018 y 2024 evidencia deficiencias en la planificación, criterios de materialidad, evaluación de riesgos y atención a coyunturas relevantes, reduciendo el impacto de la

⁴ Conferencia Magistral "Gobernanza y rendición de cuentas en las entidades fiscalizadoras superiores". Escuela Nacional de Control. Exposición del señor Cesar Aguilar Surichauqui, Contralor General de la República.

Contraloría.

Asimismo, se detectó una baja incidencia de situaciones adversas no corregidas que hayan generado la ejecución de un Servicio de Control Específico o de Auditorías de Cumplimiento. Apenas un 0.6% de los casos derivaron en controles posteriores. En los últimos tres años, se constató que las situaciones adversas no corregidas en los Informes de Control Concurrente no motivaron la ejecución de servicios posteriores, limitando la posibilidad de establecer responsabilidades administrativas, civiles o penales, y debilitando el efecto disuasivo y correctivo del sistema.⁵

De la revisión de situaciones adversas "no corregidas" entre 2022 y 2024, se verificó que pocas fueron objeto de seguimiento mediante control posterior, lo cual representa una ruptura en el ciclo del control gubernamental establecido en la Directiva de Control Simultáneo vigente.

En ese mismo periodo (2022-2024), el costo total del control concurrente, actualizado con una tasa social de descuento del 8%, fue de S/. 1,304 millones. Se emitieron 34,059 informes, con un costo efectivo de S/. 38,295 por informe, esperándose una efectividad del 100% en la corrección de situaciones adversas. Sin embargo, solo se alcanzó un 37.6%, elevando el costo real a S/. 101,739 por informe y generando sobre costos no justificados, contrarios a la finalidad del control concurrente, que es mejorar la calidad y efectividad de la ejecución de proyectos de inversión y contrataciones públicas.⁶

⁵https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/capacitaciones/2023/Capacitacion_2023_03_15.pdf

⁶ Orientaciones para el registro del costo de Control Concurrente en el aplicativo informático del Banco de Inversiones

En la fase de evaluación de proyectos de inversión se determina si la ejecución del proyecto resulta conveniente para la sociedad, considerando beneficios y costos sociales, bienestar colectivo, precios sociales y aporte al ingreso nacional. Para evaluar el control concurrente se aplicó un análisis de costo-efectividad, centrado en el uso de los recursos de la Contraloría destinados a la corrección de situaciones adversas, aplicando un factor de corrección anual basado en el porcentaje de correcciones efectivas. De esta manera, durante el periodo 2022-2024 se emitieron 34,059 informes, esperándose un nivel de efectividad del 100%. No obstante, al alcanzar solo un 37.6% de correcciones, la efectividad real se redujo a 12,820 informes efectivos.

Por otro lado, la paralización de obras públicas representa una grave problemática para el desarrollo nacional, afectando directamente la reducción de brechas de infraestructura, el uso eficiente de los recursos y a la población beneficiaria.

En julio de 2015, la Contraloría reportó 560 obras paralizadas con un valor de inversión de 4.3 millones de soles. Para marzo de 2025, la cifra ascendió a 2,572 obras paralizadas, con una inversión de S/. 43,100 millones, de los cuales S/. 22,500 millones permanecen pendientes de ejecución, afectando a más de 8 millones de personas. Durante 2024, la Contraloría ejecutó 3,612 servicios de control sobre obras paralizadas, de los cuales el 93.2% correspondió a control simultáneo, el 5.6% a control posterior y el 1.2% a control previo.

Ese mismo año, se priorizaron los servicios de control simultáneo: 1,782 en obras de gobiernos locales, 701 en gobiernos regionales y 883

en el gobierno nacional. En este contexto, la Contraloría cumple un rol esencial para impulsar la reactivación de obras públicas paralizadas. Con ese objetivo, mediante Memorando Circular N° 000223-2024-CG/VCST del 5 de noviembre de 2025, se conformó un equipo de trabajo para evaluar una propuesta normativa destinada a regular el ejercicio de una nueva modalidad de control orientada a este fin.⁷

El resultado fue la creación del Control Preventivo a las Obras Públicas Paralizadas, cuyo sustento técnico se encuentra en la Hoja Informativa N° 000006-2025-CG/VCST-JNP del 8 de mayo de 2025. Esta modalidad busca contribuir a la reactivación de obras, mitigar riesgos y asegurar el uso correcto de los recursos públicos. En ese sentido, el numeral 6.4.4 de las NGCG, incorporado por Resolución de Contraloría N° 218-2025-CG, publicada el 31 de mayo de 2025, regula el Control Preventivo a Obras Públicas Paralizadas. Esta modalidad, ejercida por la Contraloría o los Órganos de Control Institucional, se centra en revisar el estado situacional de las obras y de los procesos de reactivación en curso, identificando problemas, causas raíz y formulando recomendaciones para asegurar la continuidad.

A través de este control se verifica también el cumplimiento de la normativa aplicable. La Contraloría y los órganos de control cumplen aquí un rol facilitador, promoviendo compromisos de los titulares de las entidades y actores clave, sin interferir en la gestión administrativa ni en los controles posteriores correspondientes.

Por lo expuesto, aunque la Contraloría ha impulsado acciones normativas respecto al control preventivo de obras paralizadas, estas

⁷ Mediante Decreto Supremo N° 206-2024-EF, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de noviembre del 2024, se aprueba Texto Único Ordenado de la Ley N° 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas.

pueden resultar insuficientes. Por ello, a fin de evitar el deterioro de obras, la pérdida de recursos, la postergación de servicios públicos y nuevas paralizaciones, resulta necesario adoptar previsiones legales que fortalezcan esta modalidad. De esta manera, el Control Preventivo a Obras Públicas Paralizadas, como modalidad de control simultáneo, busca contribuir a la reactivación de proyectos, a la mitigación de riesgos y a la culminación de obras en beneficio de la población, generando valor público, cerrando brechas y garantizando el uso eficiente de los recursos del Estado.

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

La propuesta legislativa planteada se encuentra en concordancia con el marco normativo nacional, teniendo como finalidad fortalecer el Sistema Nacional de Control y garantizar el uso eficiente de los recursos públicos. Esta iniciativa está alineada con la Constitución Política del Perú, particularmente con el artículo 82°, que reconoce la autonomía de la Contraloría General de la República como órgano encargado de supervisar la legalidad en la ejecución del presupuesto del Estado. Asimismo, se sustenta en la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, que establece las atribuciones de dicho organismo en la prevención y corrección de riesgos en la gestión pública. En este contexto, se propone la declaratoria de interés nacional del Control Preventivo a las Obras Públicas Paralizadas.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Con la implementación del Control Preventivo a las Obras Públicas Paralizadas, debido a su naturaleza, no se generarán gastos

adicionales al Estado, ya que se utilizarán los recursos ya previstos en el marco del financiamiento del control gubernamental. Por el contrario, la puesta en marcha de esta modalidad permitirá optimizar la utilización de dichos recursos y potenciar el rol de la Contraloría General de la República en la vigilancia de la gestión pública. Esta medida no solo busca mejorar la eficiencia del Sistema Nacional de Control, sino también garantizar la protección de la inversión pública, evitando que los proyectos queden inconclusos o expuestos a un mayor deterioro por la falta de continuidad.

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

El presente Proyecto de Ley, se enmarca dentro del Marco Jurídico y el lineamiento de las Políticas Sectoriales del País fijadas por el Acuerdo Nacional, así como con los capítulos I y II de la Constitución Política del Estado, y se vincula con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, respetando el Estado de derecho y la jerarquía de las leyes.

La presente iniciativa legislativa se enmarca dentro de las siguientes Políticas aprobadas por el Acuerdo Nacional:

- Política 26, sobre enfatizar los principios éticos que refuercen el cumplimiento ciudadano de las normas; así como, velar por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promover la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento y la independencia del Sistema Nacional de Control.⁸

⁸ Website - Acuerdo Nacional. (2002h, julio 22). 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. <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/26-promocion-de-la-etica-y-la-transparencia-y-erradicacion-de-la-corrupcion-el-lavado-de-dinero-la-evasion-tributaria-y-el-contrabando-en-todas-sus-formas/>