



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 482/2021-CR QUE
PROPONE UNA LEY QUE CREA EL
REGISTRO PARA EL CONTROL DE
CONTRATOS DE CONSULTORÍAS EN
EL ESTADO**

COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021 - 2022

Señora Presidenta:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Fiscalización y Contraloría el proyecto de ley 482/2021-CR, por el que se propone una *"Ley que crea el Registro para el Control de Contratos de Consultorías en el Estado"*, presentado por el Grupo Parlamentario Podemos Perú, a iniciativa de los señores congresistas José Luis Elías Ávalos, Digna Calle Lobatón y José León Luna Gálvez; ingresado a la Comisión con fecha 21 de octubre de 2021.

La Comisión de Fiscalización y Contraloría, en la continuación de la décimo tercera sesión ordinaria, realizada el viernes 27 de marzo de 2022, **APROBÓ**, por **UNANIMIDAD** de los presentes, el dictamen recaído en el proyecto de ley 482/2021-CR, con trece votos a favor de los Congresistas *Héctor José Ventura Ángel, Enrique Wong Pujada, Edgard Cornelio Reymundo Mercado, Víctor Raúl Cutipa Ccama, Pasión Neomias Dávila Atanacio, Silvia María Monteza Facho, Martha Lupe Moyano Delgado, Javier Rommel Padilla Romero, César Manuel Revilla Jurado, Magaly Rosmery Ruiz Rodríguez, Rosio Torres Salinas, Lucinda Vásquez Vela* y el Congresista accesitario *Alfredo Azurín Loayza*; sin votos en contra; ni abstenciones.

I. SITUACIÓN PROCESAL

La proposición legislativa materia del presente dictamen ha sido remitida para estudio y dictamen, única y exclusivamente, a la Comisión de Fiscalización y Contraloría.

II. RESUMEN

El proyecto de ley 482/2021-CR tiene como objeto crear un Registro para el control de contratos de consultorías que contenga información respecto de los contratos de servicios de consultoría, asesoría, estudios técnicos, supervisiones, proyectos, investigaciones, auditorías, diseños, inspecciones y similares que desarrollen en el Estado, tanto personas naturales como jurídicas, independientemente de la modalidad de contratación.

La finalidad del referido registro es impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en el Estado, por consiguiente, es obligatorio para todas las entidades sujetas a control, conforme lo dispuesto por la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República¹.

Para tales efectos, el proyecto de ley crea el Registro en la Contraloría General de la República (primer párrafo del artículo 3); define que es un consultor y un servicio de consultoría (artículo 2); el contenido del registro propuesto (segundo párrafo del artículo 3); las obligaciones, tanto de los

¹ Ley 27785:

"Artículo 3.- Ámbito de aplicación

Las normas contenidas en la presente Ley y aquellas que emita la Contraloría General son aplicables a todas las entidades sujetas a control por el Sistema, independientemente del régimen legal o fuente de financiamiento bajo el cual operen.

Dichas entidades sujetas a control por el Sistema, que en adelante se designan con el nombre genérico de entidades, son las siguientes:

- a) El Gobierno Central, sus entidades y órganos que, bajo cualquier denominación, formen parte del Poder Ejecutivo, incluyendo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y sus respectivas instituciones.*
- b) Los Gobiernos Regionales y Locales e instituciones y empresas pertenecientes a los mismos, por los recursos y bienes materia de su participación accionaria.*
- c) Las unidades administrativas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público.*
- d) Los Organismos Autónomos creados por la Constitución Política del Estado y por ley, e instituciones y personas de derecho público.*
- e) Los organismos reguladores de los servicios públicos y las entidades a cargo de supervisar el cumplimiento de los compromisos de inversión provenientes de contratos de privatización.*
- f) Las empresas del Estado, así como aquellas empresas en las que éste participe en el accionariado, cualquiera sea la forma societaria que adopten, por los recursos y bienes materia de dicha participación.*
- g) Las entidades privadas, las entidades no gubernamentales y las entidades internacionales, exclusivamente por los recursos y bienes del Estado que perciban o administren.*

En estos casos, la entidad sujeta a control, deberá prever los mecanismos necesarios que permitan el control detallado por parte del Sistema."

sujetos a la ley propuesta, como las de la Contraloría General de la República (tercer párrafo del artículo 3 y artículo 4); y los mecanismos de implementación (disposición complementaria final única).

III. MARCO NORMATIVO

1. Constitución Política del Estado.
2. Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
3. Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo texto único ordenado ha sido aprobado mediante el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS.
4. Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública.
5. Ley 30742, Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control.
6. Ley 31288, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República.
7. Decreto Legislativo 1353, mediante el cual se crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la información pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.
8. Decreto Supremo 092-2017-PCM, mediante el cual se aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.
9. Decreto Supremo 044-2018-PCM, mediante el cual se aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021.

IV. ANTECEDENTES

Como el propio proyecto de ley deja constancia en su Exposición de Motivos², conforme lo dispone el literal d) del tercer párrafo del numeral 2

² Proyecto de ley, p. 4.

del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República³, la proposición legislativa materia del presente dictamen tiene como antecedente el **Proyecto de Ley 6576/2020-CGR**, presentado en el Período Anual de Sesiones 2020-2021 -el 23 de octubre de 2020-, por el Dr. Nelson Shack Yalta, Contralor General de la República.

La Comisión de Fiscalización y Contraloría, en su Trigésima Sexta Sesión Ordinaria, realizada el miércoles 5 de mayo de 2021, **APROBÓ, por UNANIMIDAD DE LOS PRESENTES** el dictamen recaído en el proyecto de ley 6576/2020-CGR, con 16 votos⁴. El presente dictamen tiene como base el referido documento.

IV. ANÁLISIS

1.- Aspectos Constitucionales

Conforme al numeral 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado, Toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido.

³ Reglamento del Congreso de la República:

"Artículo 76.- Requisitos especiales

La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

[...]

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

[...]

Además, estas proposiciones de ley o de resolución legislativa:

[...]

d) No pueden incurrir en copia de otros proyectos de ley, publicados en el Portal del Congreso. Se entiende que hay copia cuando se ha transcrito la totalidad o parte sustancial del proyecto, con el fin de presentarlo como propio o sin citar la fuente que le sirve de sustento en la Exposición de Motivos"

⁴ Señores Congresistas Héctor Simón Maquera Chávez, Nelly Huamaní Machaca, Gilbert Juan Alonzo Fernández, José Luis Ancalle Gutiérrez, Jesús Orlando Arapa Roque, Wilmer Solis Bajonero Olivas, Ricardo Miguel Burga Chuquipiondo, Robinson Docieto Gupioc Ríos, Carolina Lizárraga Houghton, Fernando Meléndez Celis, Josepht Amado Perez Mimbela, Marcos Antonio Pichilingue Gómez, Mario Javier Quispe Suárez, María Cristina Retamozo Lezama, Felicita Madaleine Tocto Guerrero y Luis Carlos Simeón Hurtado.

Asimismo, el primer párrafo del artículo 40 de la Carta Magna señala que La ley regula los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos; y, el tercer párrafo del artículo 41 del mismo cuerpo constitucional indica que La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos.

Finalmente, el primer párrafo del artículo 82 del texto constitucional indica que La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

2.- Compromisos internacionales

La norma propuesta se enmarca en las disposiciones contenidas en el primer y segundo párrafos del artículo 5 del Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción⁵:

Artículo 5. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

2. Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción. [El énfasis es nuestro]

Asimismo, resulta consistente con el literal 11 del artículo III de la Convención Interamericana Contra la Corrupción⁶:

Artículo III. Medidas preventivas

⁵ https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

⁶ https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Período Anual de Sesiones 2021-2022

Dictamen recaído en el
Proyecto de ley 482/2021-CR,
Ley que crea el Registro para el Control de
Contratos de Consultorías en el Estado

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

[...]

11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción. [El énfasis es nuestro]

3.- El principio de Transparencia⁷

La democracia se fundamenta en la confianza que los ciudadanos y ciudadanas depositan en sus instituciones y autoridades y esa confianza exige transparencia en el funcionamiento de las instituciones públicas y en las personas que las representan. En esa medida, el principio de transparencia es un requisito necesario en los procedimientos de toma de decisiones políticas y administrativas en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La ciudadanía necesita información para que su participación en la toma de decisiones sea efectiva. Su impulso depende de que la idea de democracia no se entienda sólo en un sentido formal y jerárquico, sino que sea entendida en una concepción abierta que garantice dicha participación⁸.

La transparencia también es clave para la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, ya que al poner a disposición de la ciudadanía la información relevante para la formulación y aprobación de políticas públicas o información para el mejor acceso y disposición de los servicios y bienes públicos, la ciudadanía puede ejercerlos de mejor manera o demandar su garantía y promoción.

Una manera concreta en que la transparencia auspicia la vigencia efectiva de los derechos fundamentales se produce, por ejemplo, cuando se exhibe información presupuestal que permite a la ciudadanía debatir en

⁷ Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros: Transparencia, pp. 8 y 9. [<https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Fasciculo-1-Transparencia.pdf>]

⁸ GARCIA MACHO, Ricardo, La transparencia en el Sector Público. En: AA.VV., El Derecho Público de la Crisis Económica. Transparencia y Sector Público, hacia un nuevo Derecho Administrativo, Madrid, INAP, 2011, pp. 247-248.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Período Anual de Sesiones 2021-2022

Dictamen recaído en el
Proyecto de ley 482/2021-CR,
Ley que crea el Registro para el Control de
Contratos de Consultorías en el Estado

torno a los recursos que se asignan a determinados servicios públicos que permiten el ejercicio de derechos fundamentales como la educación, la salud o la protección social, entre otros. En ese sentido, la actuación del Estado debe encontrarse regida por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública⁹, lo cual facilita la formación de una opinión pública informada que podrá participar en la toma de decisiones en los temas que le conciernen.

El principio de transparencia rige toda la administración pública y, en consecuencia, todos los órganos que la integran. Esta, en el contexto del Estado Democrático y Social de Derecho, se convierte en una "casa de cristal"¹⁰ expuesta al escrutinio ciudadano, con la obligación de generar mecanismos y formas de acceso ciudadano al mejor conocimiento de su funcionamiento y desempeño.

Ello hace posible que las personas ejerzan el control democrático de las acciones estatales, de forma tal que puedan informarse, cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

La transparencia es la apertura y exposición a la ciudadanía del ejercicio de las funciones del Estado en su conjunto (autoridades políticas, funcionarios, funcionarias y servidores públicos) y así, se constituye en un principio constitucional. Esto significa que se trata de un elemento fundamental y básico que rige la totalidad del Estado y obliga a todos los funcionarios, funcionarias y servidores públicos a cumplir sus exigencias.

La transparencia, al tratarse de un principio "constitucional", tiene rango o jerarquía de la Constitución, lo que significa que se encuentra por encima de las leyes y del resto de normas de nuestro ordenamiento jurídico.

⁹ CIDH, Caso Claude Reyes vs. Chile párrafo 86.

¹⁰ Voto 2004-9234. Sala Constitucional de Costa Rica. En: Córdoba Ortega, Jorge. "El Derecho de Acceso a la Información Pública en el Ordenamiento Jurídico Costarricense". Instituto de Prensa y Libertad de Expresión IPLEX, 2008.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”*

Período Anual de Sesiones 2021-2022

*Dictamen recaído en el
Proyecto de ley 482/2021-CR,
Ley que crea el Registro para el Control de
Contratos de Consultorías en el Estado*

4.- Acuerdo Nacional

El proyecto de ley materia del presente dictamen se encuentra enmarcado en las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, específicamente, en:

4.1 La Vigésimo Cuarta Política Nacional del Acuerdo Nacional¹¹, que establece como una Política de Estado, la afirmación de un Estado eficiente y transparente, para cuyo cumplimiento establece, entre otros, el compromiso de poner en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno. [El énfasis es nuestro]

4.2 La Vigésima Sexta Política Nacional del Acuerdo Nacional¹², que establece como una Política de Estado, la promoción de la ética y la

¹¹ Acuerdo Nacional:

“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. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

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

[<https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/24-afirmacion-de-un-estado-eficiente-y-transparente/>]

¹² Acuerdo Nacional:

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Período Anual de Sesiones 2021-2022

*Dictamen recaído en el
Proyecto de ley 482/2021-CR,
Ley que crea el Registro para el Control de
Contratos de Consultorías en el Estado*

transparencia, así como la erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas, para cuyo cumplimiento establece, entre otros, el compromiso de velar por el desempeño responsable y transparente de la función pública, así como la promoción de la vigilancia ciudadana del desempeño de la gestión pública, y el fortalecimiento e independencia del Sistema Nacional de Control. [El énfasis es nuestro]

4.3 La Vigésima Novena Política Nacional del Acuerdo Nacional¹³, que establece como una Política de Estado, el acceso a la información,

"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.

Con este objetivo el Estado: (a) enfatizará los principios éticos que refuerzan 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."

[<https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/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/>]

¹³ Acuerdo Nacional:

"29. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa.

Nos comprometemos a garantizar el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información, la obligación de brindarla por parte del Estado, y la transparencia y difusión de los actos de gobierno. Nos comprometemos también a resguardar la libertad de expresión y erradicar toda práctica que la limite, así como a asegurar el derecho ciudadano a una información veraz, objetiva y de calidad. Del mismo modo, nos comprometemos a promover el ejercicio pleno y responsable de la más amplia libertad de prensa, permitir la libre creación de todo tipo de medios de comunicación y la difusión libre de ideas e información.

Con el objetivo de garantizar el acceso a la información y la libertad de expresión, el Estado: (a) promoverá una cultura de transparencia, de rendición de cuentas y de difusión de los actos de gobierno, eliminando la cultura del secreto; (b) eliminará las normas penales que amenazan el pleno ejercicio de la libertad de expresión y las ilegales restricciones de la misma, así como penalizará su manipulación; (c) establecerá un sistema transparente y justo de asignación de la publicidad estatal; (d) erradicará las trabas administrativas, reducirá los costos de acceso y promoverá el uso de medios electrónicos para facilitar el

libertad de expresión y libertad de prensa, para cuyo cumplimiento establece, entre otros, el compromiso promover una cultura de transparencia, de rendición de cuentas y de difusión de los actos de gobierno, eliminando la cultura del secreto. [El énfasis es nuestro]

5. Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

En el contexto de la Constitución Política del Perú y de las políticas de Estado que integran el Acuerdo Nacional, a las que se ha hecho referencia, el Poder Ejecutivo expidió el Decreto Supremo 044-2018-PCM, mediante el cual aprobó el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021.

En dicho Plan, destaca el EJE 1. Capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción:

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	Nº	ACCIONES
1.1. Garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades del	2	Mejorar el nivel de cumplimiento en la difusión de información a través de los Portales de Transparencia Estándar (PTE) de las entidades del Estado para garantizar la transparencia y facilitar el acceso a la información pública.
	6	Optimizar el proceso de rendición de cuentas de titulares de entidades contenido en la Directiva 015-2016-CG/GPROD y fortalecer el ejercicio del control social, a través del mismo.

libre, oportuno y completo acceso a la información estatal; (e) procurará el equilibrio entre el derecho a la protección de la intimidad personal y la seguridad nacional, con el derecho al libre acceso de la información del Estado y a la libertad de expresión; (f) unificará la legislación sobre el acceso a la información del Estado y la publicidad de los actos de la administración pública; (g) garantizará a los partidos políticos que compitan en cada contienda electoral el acceso, en condiciones de igualdad, a los medios masivos que usan el espectro electromagnético, así como a franjas electorales. Con el objetivo de garantizar la libertad de prensa el Estado: (h) evitará todo tipo de censura; (i) favorecerá la autorregulación ética de los medios de comunicación y la organización ciudadana para defender los derechos de la población al libre acceso a la información; (j) propondrá la existencia de cláusulas de conciencia que garanticen la libertad de los periodistas a una opinión independiente, así como códigos de ética en las empresas de comunicación; y (k) tendrá una política contraria a todo tipo de información que lesione la dignidad y el honor de las personas.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Período Anual de Sesiones 2021-2022

*Dictamen recaído en el
Proyecto de ley 482/2021-CR,
Ley que crea el Registro para el Control de
Contratos de Consultorías en el Estado*

Estado	7	Establecer el uso transversal de tecnologías digitales en las entidades de la administración pública en favor de la transparencia y rendición de cuenta, así como fortalecer la política de datos abiertos.
	8	Promover el enfoque de Gobierno Abierto dentro de la administración pública a través del seguimiento al cumplimiento del Plan de Acción de Gobierno Abierto y la implementación del Modelo y Estrategia de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú que coadyuve a la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

6.- Fundamentos de la proposición

La proposición legislativa materia del presente dictamen se sustenta en que¹⁴:

"...el Registro para el Control de Contratos de Consultorías en el Estado, tiene por objeto impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en las entidades del Estado (gobierno nacional, regional, provincial y distrital), lo que conlleva, de manera preventiva y transparente, a la prevención de conflictos de intereses y el fortalecimiento de los objetivos de la Contraloría General de la República; como son el uso eficaz, eficiente y económico de los recursos del Estado, así como la legalidad de la ejecución del presupuesto del sector público y de los actos de las instituciones sujetas a control.

En esa medida, debemos priorizar el principio de transparencia que es un requisito necesario en los procedimientos de toma de decisiones políticas y administrativas en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La ciudadanía necesita información para que su participación en la toma de decisiones sea efectiva. Su impulso depende de que la idea de democracia no se entienda sólo en un sentido formal y jerárquico, sino que sea entendida en una concepción abierta que garantice dicha participación."

¹⁴ Proyecto de ley, p. 12.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Período Anual de Sesiones 2021-2022

Dictamen recaído en el
Proyecto de ley 482/2021-CR,
Ley que crea el Registro para el Control de
Contratos de Consultorías en el Estado

7.- Opiniones solicitadas

7.1 La Contraloría General de la República, mediante Oficio 001068-2021-CG/DC, de fecha 16 de diciembre de 2021, suscrito por el Contralor General, Nelson Shack Yalta, adjunta la opinión correspondiente. En el referido informe se señala:

"...La propuesta legislativa concuerda con las atribuciones de esta Entidad Fiscalizadora Superior en el artículo 82 de la Constitución Política del Perú; así como los artículos 6 y 16 de la Ley N° 27785, que establecen que el control gubernamental consisten en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública; y, que la misión de esta Entidad Fiscalizadora Superior es dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión pública."

7.2 La Presidencia del Consejo de Ministros, con Oficio D002985-2021-PCM-SG, de fecha 23 de diciembre de 2021, suscrito por el Secretario General, Luis Francisco González Norris, adjunta el Informe N° D001677-2021-PCM-OGAJ, de fecha 26 de noviembre de 2021, suscrito por Richard Eduardo García Sabroso, Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica. El referido informe presenta las siguientes observaciones¹⁵:

7.2.1 *"...en caso se pretenda crear un registro como herramienta de la gestión de la información, se recomienda que sea la propia Contraloría General de la República, quien determine la plataforma que considere pertinente,...."*¹⁶

Al respecto, es importante destacar que el proyecto de ley materia del presente dictamen tiene como antecedente el **Proyecto de Ley 6576/2020-CGR, presentado** en el Período Anual de Sesiones 2020-2021 -el 23 de octubre de 2020-, por el Dr. Nelson Shack Yalta, Contralor General de la República. Asimismo, se cuenta, como ya

¹⁵ El Informe considera las observaciones formuladas por Heber Cusma Saldaña, Subsecretario (e) de Administración Pública, mediante el Informe N° D000290-2021-PCM-SSAP, de fecha 19 de noviembre de 2021.

¹⁶ Informe N° D001677-2021-PCM-OGAJ, p. 4.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Período Anual de Sesiones 2021-2022

*Dictamen recaído en el
Proyecto de ley 482/2021-CR,
Ley que crea el Registro para el Control de
Contratos de Consultorías en el Estado*

se ha reseñado, con la opinión favorable del Órgano Superior de Control. [Las negritas son nuestras]

7.2.2 "El numeral 3.3 del artículo 3 del proyecto normativo, hace referencia al "área" (unidad de organización del quinto nivel organizacional) y personal encargado de recabar información y de disponer su publicación en el registro.

*Sobre dicho extremo, en caso se pretenda crear una unidad de organización (área) en la Contraloría General de la República, se precisa que, considerando que la propuesta constituye una iniciativa del Poder Legislativo, dicho poder del Estado no puede crear unidades de organización en otras entidades."*¹⁷

Al respecto debe señalarse que ni el proyecto de ley ni el dictamen proponen crear un área o unidad de organización en la Contraloría General de la República. Lo que se hace en el numeral 3.3 del artículo 3 del proyecto de ley (que en el texto legal del dictamen se reproduce como numeral 2.3 del artículo 2), es establecer una obligación para el área o personal encargado de recabar la información y de disponer su publicación en el Registro, a fin que se verifique que la información a publicarse no se encuentre considerada como información reservada o confidencial.

*7.2.3 "Las propuestas contenidas en el proyecto normativo (creación de unidades de organización, registros, capacitación a personal), tienen incidencia presupuestaria, lo cual contraviene la prohibición de generación de gasto público por parte de los congresistas, conforme a lo dispuesto en el artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 79° de la Constitución de Política del Perú."*¹⁸

Al respecto, se precisa que la iniciativa legislativa no contraviene las disposiciones constitucionales y reglamentarias que prohíbe al Parlamento crear gasto público. De hecho, el numeral 1.2 del artículo 1 del texto legal del presente dictamen dispone, textualmente, que: *"Las obligaciones y responsabilidades establecidas en*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Período Anual de Sesiones 2021-2022

*Dictamen recaído en el
Proyecto de ley 482/2021-CR,
Ley que crea el Registro para el Control de
Contratos de Consultorías en el Estado*

la presente ley se ejecutan con cargo al presupuesto institucional correspondiente."

7.3 La Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° 0034-2022-DP/PAD, de fecha 18 de enero de 2022, suscrito por el Primera Adjunta (e), Eugenia Fernán Zagarra, expresa¹⁹:

"...saludamos la propuesta normativa, pues consideramos de vital importancia que las entidades de la administración pública puedan suministrar información relacionada a los gastos en consultorías o similares a la Contraloría General de la República, en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Control, a efectos de garantizar un oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental para prevenir y detectar actos de corrupción en este tipo de servicios. Esto es especialmente relevante teniendo en consideración que dicho organismo superior de control actualmente se encuentra a cargo de centralizar información respecto de las declaraciones juradas de intereses, y de ingresos, bienes y rentas, lo que le permitirá tener una lectura más completa de la respectiva información para el adecuado ejercicio de su labor.

Asimismo, saludamos que a través de este mecanismo se promueva la participación ciudadana, pues al publicarse este tipo de información se garantiza que los ciudadanos mediante sus aportes, críticas o denuncias ayuden a construir una base firme e importante en la lucha contra la corrupción."

Con fecha 22 de octubre de 2021, se solicitaron las siguientes opiniones que, a la fecha de emisión del presente dictamen, no han sido emitidas:

- a) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Oficio 179-2021-2022/CFC-CR.
- b) Asociación Civil Transparencia, mediante Oficio 181-2021-2022/CFC-CR.

¹⁹ Oficio N° 0034-2002-DP/PAD, p. 2.

8.- Análisis Costo Beneficio

Conforme lo expuesto en la proposición legislativa²⁰, su aprobación ameritará que las entidades incluyan en el sistema y expongan la información necesaria en el registro de la plataforma virtual que se pretende crear a efectos de controlar con la información idónea y actualizada, fortaleciendo la gestión eficiente y transparente del Estado. Por otro lado, el beneficio que se obtendría con la implementación de la ley propuesta, es la veracidad de la información relativa a la prestación de servicios de consultoría y similares contratados y desarrollados por personas naturales y jurídicas.

El costo de implementación del Registro propuesto, se limita; de un lado, al costo que implique para la Contraloría General de la República crear el referido Registro. Se considera que, habiendo una propuesta legislativa presentada por la Contraloría el presente año, para establecer dicho Registro, el costo del mismo no debiera requerir recursos adicionales. De otro lado, está el costo en el que puedan incurrir las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, al cargar la información requerida por referido Registro. Ello, implicaría el uso de personal, con el que cuentan las instituciones obligadas, con el respectivo costo en tiempo y herramientas.

9.- Consideraciones finales

El diario Gestión²¹, el 12 de noviembre de 2019, las partidas consideradas para consultorías en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), rondaban los S/. 2,065'000,000.

Asimismo, el diario Expreso informó, el 27 de febrero de 2020, que²²:
"Las consultorías y las órdenes de servicio se han convertido en una suerte de planilla paralela de los diversos ministerios de los gobiernos de turno, que imposibilitados de poder contratar a sus amigos o familiares como funcionarios

²⁰ Proyecto de Ley, p. 14.

²¹ <https://gestion.pe/economia/presupuesto-para-consultorias-crecio-en-s-865-millones-durante-el-2019-noticia/>

²² <https://www.expreso.com.pe/destacado-portada/gastan-1000-mills-en-consultorias/>

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Período Anual de Sesiones 2021-2022

Dictamen recaído en el
Proyecto de ley 482/2021-CR,
Ley que crea el Registro para el Control de
Contratos de Consultorías en el Estado

públicos, utilizan estos rubros para beneficiarlos a costa de las arcas fiscales, y es por ello que se ha identificado que entre los años 2011 al 2019, solo ocho ministerios han gastado S/ 1,061'836,914.59."

La exposición de motivos de la proposición legislativa²³ revela que en el período 2016-2020, el Estado ha gastado en consultorías S/. 1 459'849,433.00, conforme al siguiente detalle:

NIVEL DE GOBIERNO	AÑO FISCAL				
	2016	2017	2018	2019	2020
NACIONAL	355 454,113	316 311,809	248 721,787	160 759,971	90 835,440
REGIONAL	19 139,649	18 920,791	12 284,095	7 026,297	6 915,850
LOCAL	39 478,384	48 716,419	38 973,551	43 322,532	53 988,720
TOTAL	414 072,146	383 949,019	299 979,433	211 108,800	151 740,010

Resulta claro, pues, que anualmente el Estado, en todos los niveles de Gobierno, Nacional, Regional y Local, invierte ingentes recursos económicos para el pago de consultorías y asesorías a personas naturales y jurídicas; gastos que los ciudadanos, instituciones de vigilancia ciudadana y/o medios de comunicación no sólo no conocen fácilmente y mucho menos, los resultados de dichas consultorías y como estas, efectivamente, redundan en una mejora en la administración pública. Es por ello, que la propuesta legislativa materia del presente dictamen, respecto del registro de consultorías parece adecuado y proporcional al problema que se evidencia y contribuye a una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos.

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones antes expuestas la Comisión de Fiscalización y Contraloría, en concordancia con lo dispuesto en el literal b) del cuarto párrafo del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 482/2021-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

²³ Proyecto de Ley, p. 4.

LEY QUE CREA EL REGISTRO PARA EL CONTROL DE CONTRATOS DE CONSULTORÍAS EN EL ESTADO

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación de la Ley

1.1 La presente Ley tiene por objeto la creación de un Registro para el Control de Contratos de Consultorías en el Estado, cuya finalidad es impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en las entidades del Estado.

1.2 La presente Ley es aplicable a todas las entidades sujetas a control por el Sistema Nacional de Control, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

1.3 Las obligaciones y responsabilidades establecidas en la presente ley se ejecutan con cargo al presupuesto institucional correspondiente.

Artículo 2. Creación del Registro

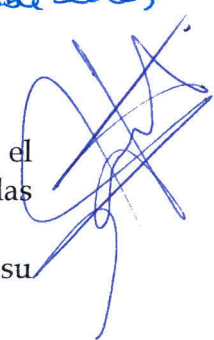
2.1 Créase, en la Contraloría General de la República, el Registro para el Control de Contratos de Consultoría en el Estado, el cual contiene la información de los contratos de servicios de consultoría, asesoría, estudios técnicos, supervisiones, proyectos, investigaciones, auditorías, diseños, inspecciones y similares, realizados por personas jurídicas o personas naturales, para el Estado Peruano, independientemente de la modalidad de contratación.

2.2 El Registro debe contener la siguiente información:

- Área usuaria del Estado que lo solicita.
- Pedido del área usuaria.
- Términos de referencia de la contratación.
- Persona natural o jurídica que contrata y/o desarrolla el servicio solicitado. Debe incluirse los nombres y documento nacional de identidad de la persona natural, así como de todos los accionistas, apoderados, representantes, gerente general, en los casos de las personas jurídicas.
- Contrato y adendas, de ser el caso; *así como el funcionario responsable de las mismas*
- Conformidad de la prestación del servicio.
- Pagos realizados en el marco de la contratación.
- Entregables y/o productos en el marco de la contratación.
- Si el contratista está inscrito en el registro de proveedores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado del Organismo Supervisor de las Contrataciones (OSCE).

2.3 El área o personal encargado de recabar la información y de disponer su

C/M
Endebate
12-7-22
F 110
C O
A O
Exoneración
de la 2ª
votación
F 108
C O
A O



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Período Anual de Sesiones 2021-2022

Dictamen recaído en el
Proyecto de ley 482/2021-CR,
Ley que crea el Registro para el Control de
Contratos de Consultorías en el Estado

publicación en el Registro está obligado a verificar que la información a publicarse no se encuentre considerada como información reservada o confidencial, conforme lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 3. Obligaciones

3.1 La Contraloría General de la República, crea; administra; da acceso a las entidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 1 de la presente Ley; capacita al personal responsable de alimentar el Registro; publica en su Portal Web Institucional; y, supervisa y controla el Registro para el Control de Contratos de Consultoría en el Estado, así como el cumplimiento de la presente Ley.

3.2 Las entidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 1 de la presente Ley, a través del responsable del Portal de Transparencia, o quien haga sus veces, son las encargadas de registrar y actualizar el Registro para el Control de Contratos de Consultoría en el Estado, bajo responsabilidad.

3.3 El Contralor General de la República concurre una vez al año a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, para informar sobre las acciones de control desarrolladas respecto de las consultorías del Estado.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Implementación

1. La Contraloría General de la República, en un plazo no mayor de 30 (treinta) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la vigencia de la presente ley, emite las disposiciones normativas necesarias para la implementación de la presente Ley.

2. Las entidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 1, de la presente Ley, implementan en el plazo indicado en el párrafo precedente, las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley, en el marco de lo previsto en el literal a) del artículo 22 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

3. Las entidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 1, de la presente Ley, registran la información a la que se refiere el artículo 3, precedente, desde el 1 de enero de 2010, si correspondiera, de conformidad con los plazos



Firmado digitalmente por:
DAMLA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/08/2022 17:39:16-0500
REPUBLICA

COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Período Anual de Sesiones 2021-2022

Dictamen recaído en el
Proyecto de ley 482/2021-CR,
Ley que crea el Registro para el Control de
Contratos de Consultorías en el Estado



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2022 20:37:30-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2022 18:55:48-0500

estipulados en las disposiciones normativas emitidas por la Contraloría General de la República.

Salvo distinto parecer.

Dese cuenta.

Sala de la Comisión

Lima, 27 de mayo de 2022.



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2022 14:33:58-0500



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/05/2022 15:48:45-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2022 09:26:08-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
María FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2022 13:22:41-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2022 12:54:19-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2022 11:18:48-0500



Firmado digitalmente por:
PADILLA ROMERO Javier
Rommel FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2022 15:24:29-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmery FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2022 15:52:09-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA CESAR
MANUEL FIR 44275599 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2022 21:05:52-0500

De: mesadepartесvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: viernes, 3 de junio de 2022 18:39
Para: Klazarte@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 348fc3a8fa7f820f6bcd25ddd0e5a7bb.pdf

[Solicitante]: Klazarte@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: Dictamen, con dispensa de aprobación del acta, recaído en el Proyecto de Ley 482/2021-CR que propone una Ley que crea el registro para el control de contratos de consultorías en el Estado.

[Fecha]: 2022-06-03 18:38:35

[IP]: 94.188.207.222

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.