Proyecto de Resolución Legislativa N° 4380/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
03 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 14:30

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 33 REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA RESPECTO AL CONTROL DEL GASTO PARLAMENTARIO

El Congresista de la República **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO**, miembro del Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, conforme a los artículos 67, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

I. FÓRMULA LEGAL:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 33 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, RESPECTO AL CONTROL DEL GASTO PARLAMENTARIO

Artículo 1. Objeto de la Ley
La presente Resolución Legislativa tiene por objeto modificar el artículo 33 del Reglamento del Congreso de la República e incorporar reglas de transparencia y control de gastos institucionales, en el marco de la función administrativa de la Mesa Directiva del Congreso de la República

Artículo 2. Modificación del artículo 33 del Reglamento del Congreso de la República
Se modifica el artículo 33 del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

> **"La Mesa Directiva del Congreso**
> Artículo 33. La Mesa Directiva tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realizan en el Pleno del mismo, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo, así como la representación oficial del Congreso en los actos protocolares. Está compuesta por el presidente y tres Vicepresidentes.
>
> La Mesa Directiva supervisa la administración del Congreso bajo las políticas administrativas y financieras que establece, de acuerdo con los lineamientos adoptados por el Pleno y el Consejo Directivo del Congreso. **Asimismo, adopta y supervisa políticas de austeridad y transparencia en la contratación de bienes y servicios e inversión de obras públicas.**

La Mesa Directiva del Congreso, presenta dentro de los siguientes quince (15) días hábiles de concluido su periodo de gestión, a propuesta del Presidente, un informe público ante el Consejo Directivo sobre las medidas de austeridad y transparencia recaídas en la contratación de bienes y servicios e inversión de obras públicas. El incumplimiento de esta obligación puede ser denunciada por cualquier congresista o ciudadano ante la Comisión de Ética Parlamentaria.
(...)"

Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2023 13:40:28-0500

Lima, marzo de 2023.

Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/03/2023 16:28:08-0500

Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/03/2023 16:12:31-0500

Firmado digitalmente por: QUISPE MAMANI Wilson Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/03/2023 16:19:28-0500

JAIME QUITO SARMIENTO
Congresista de la República

Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2023 13:39:55-0500

Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/03/2023 20:41:17-0500

Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2023 10:04:46-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **6** de **marzo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4380/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialía Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Marco Normativo

Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción

"Artículo 1.
Finalidad

La finalidad de la presente Convención es:
(...)
c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos."

"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. [subrayado nuestro].
(...)

3. Cada Estado Parte procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.
(...)"

"Articulo 7.
Sector público
(...)
4. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas."

Constitución Política del Perú:

"**Artículo 39.** Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley." [subrayado nuestro].

"Artículo 44. Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de

las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. (...)" [subrayado nuestro].

2.2. Necesidad de fortalecer las medidas de austeridad y transparencia en el Congreso de la República.

Conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional (Sentencia 017-2011-PI/TC), el buen funcionamiento de la Administración Pública constituye un bien de índole constitucional, en virtud del deber de los funcionarios y trabajadores públicos de servir a la Nación. Asimismo, la lucha contra la corrupción es un deber constitucional que se desprende de los artículos 39, 41 y 44 de la Constitución Política, entre otros.

Este mandato constitucional resulta coherente con las obligaciones internacionales del Perú respecto a la debida gestión de lo público, la integridad, transparencia y rendición de cuentas consagradas en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, de la cual nuestro país es Estado Parte; conforme se ha señalado en el marco jurídico internacional de la presente iniciativa legislativa.

Asimismo, la concepción democrática del Parlamento implica concebirlo como un poder público representativo, transparente, accesible, responsable de sus actos y eficaz; será transparente si es abierto a la Nación o la sociedad por diversos medios y en su funcionamiento; y será responsable si los parlamentarios rinden cuentas a la ciudadanía sobre el desempeño de sus funciones y la integridad de su conducta.[1]

Cuando los parlamentos no afrontan de manera seria, efectiva y creíble los problemas vinculados al uso adecuado de los recursos públicos que le son asignados, se deteriora el sistema político y se profundiza la desconfianza ciudadana.

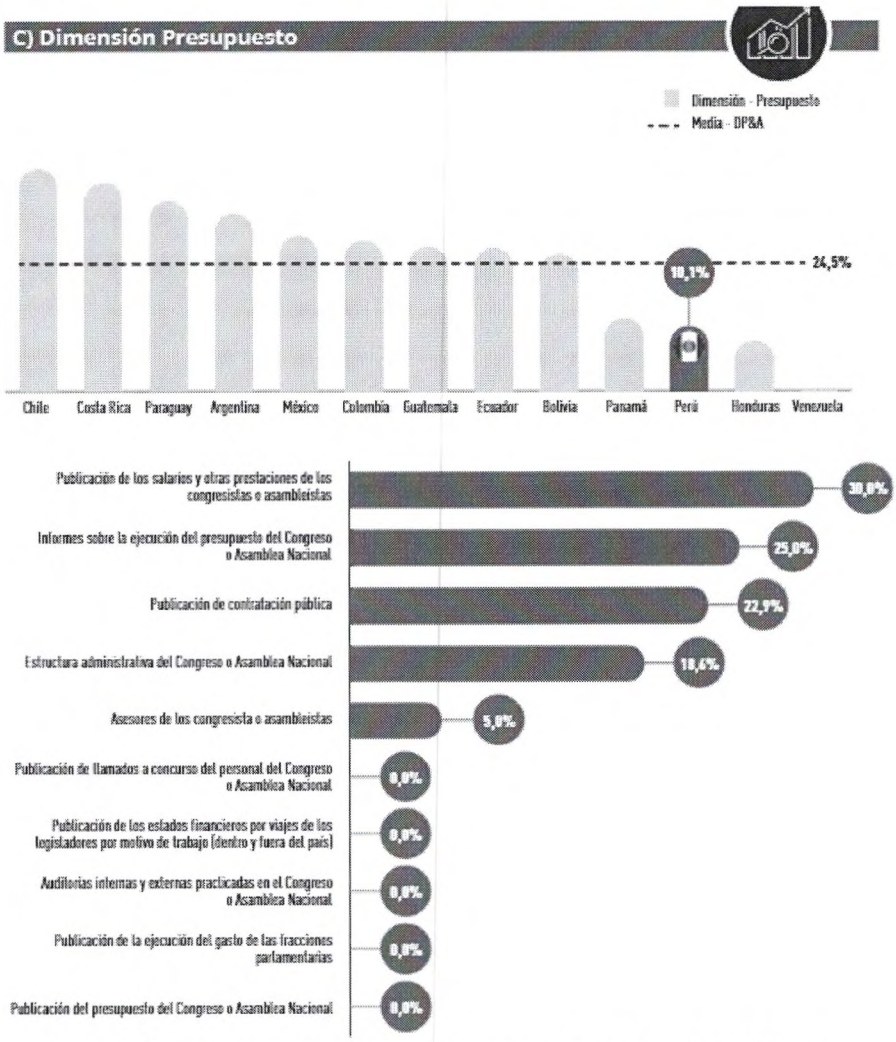
Los problemas de ineficiencia, irregularidades o -de ser el caso- los actos corrupción implican dos graves consecuencias: "primero, el Parlamento pierde legitimación para controlar a otros, lo cual es grave en un sistema construido a partir de la independencia entre los Poderes, en el sistema de frenos y contrapesos, así como en una amplia gama de mecanismos de control de la más variada naturaleza. Segundo, los diputados tienden a no controlar y ser críticos de sus actuaciones, porque se saben culpables de muchos actos relacionados con abusos, privilegios, desperdicio y corrupción, pero, además, por una razón muy humana: no está en la mente de las personas constituirse en jueces de sus propios actos."[2]

Por otra parte, los estándares de transparencia, austeridad y racionamiento de gastos institucionales cobran especial relevancia tratándose de entidades autónomas, como lo es el Congreso de la República, en cuyo caso el artículo 94 de la Constitución Política del Perú -en virtud del principio de autonomía parlamentaria- dispone que el Poder Legislativo

[1] Betham, David. *El parlamento y la democracia en el siglo XXI. Una guía de buenas prácticas*. Unión Interparlamentaria, Ginebra 2006.
[2] Solís Falla, Alex. "Ética en el parlamento. Transparencia y rendición de cuentas". En: *Revista de Ciencias Jurídicas* N° 134 (137-176). Universidad de Costa Rica. Mayo-Agosto 2014. Recuperado de https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/issue/view/1788/179

gobierna su economía, por lo cual, adquieren fundamental importancia las políticas y medidas de autocontrol de los parlamentarios cuando les corresponde usar, gestionar o supervisar los recursos públicos institucionales.

De acuerdo con los resultados del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa[3], la dimensión de transparencia presupuestaria de nuestro Congreso de la República se encuentra por debajo de la media en América Latina y forma parte de los tres Congresos con peores resultados en la región. Esta evaluación incluye ítems como información de gastos presupuestales institucionales, publicidad de contrataciones y realización de auditorías, entre otros.



Fuente: *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa*. Quinta Edición.

[3] RLTL. *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa*. 2020. Quinta Edición. Recuperado de https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/indice-latinoamericano-de-transparencia-legislativa-2020/

Esta tendencia coincide con reiterados acontecimientos que ponen en cuestión el inadecuado manejo administrativo y político de los recursos institucionales del Congreso, sucesos que la ciudadanía ha conocido a través de denuncias periodísticas de sobrecostos o gastos innecesarios en relación con contrataciones de bienes o servicios que en muchos casos destinados al uso o disfrute de los Congresistas.

Si hacemos un breve recuento, podemos identificar algunos casos o imputaciones que han adquirido relevancia pública durante los últimos años[4]:

En diciembre de 2016 medios de comunicación denunciaron la compra de 980 computadoras sin licitación por 5 millones de soles en favor del Grupo Coresol SAC. Meses después una auditoría interna determinaría que el Congreso solo necesitaba 260 ordenadores.

En diciembre del 2016, un programa televisivo reveló la compra de canastas navideñas por el monto de S/ 3.8 millones bajo la modalidad de adjudicación directa.

En mayo de 2018, se reveló que la Mesa Directiva autorizó la compra por S/. 84,800 soles de arreglos florales bajo el nombre de "servicio de atenciones protocolares", destinadas a las oficinas de tres Congresistas integrantes de la Mesa Directiva.

En mayo de 2018, con un expediente de contratación de los electrodomésticos aprobado a inicios del mismo mes, se autorizó el gasto de S/.122,000 en la adquisición de 60 televisores y 76 frigobares, sin la debida justificación según la Contraloría; causando suspicacias porque se estaba a un mes del inicio del mundial de fútbol.

En mayo del 2022, se reveló la compra de 350 ordenadores al costo de S/ 7,052 la unidad, llegándose a pagar S/ 2 500 000, en total. La compra fue investigada por la Contraloría General de la República y la Oficina de Auditoría interna.

En febrero del 2023 se reveló que la Mesa Directiva autorizó pagos por el servicio bufet del Comedor de Congresistas con montos de 80 soles por comida, montos que distaban mucho de la tarifa anterior de 15 soles y que se paga indebidamente con recursos del Congreso, siendo un consumo personal de cada Congresista.

En este mismo periodo se realizó renovación de alfombras para 1,600 metros cuadrados en 5 espacios del Congreso por S/315,000, siendo que la dirección del RUC. de la empresa contratada se encontraba en una pollería.

[4] Resumen elaborado con información publicada por el diario La República: https://larepublica.pe/politica/2022/05/07/el-legislativo-y-todas-las-veces-en-las-que-se-intentaron-adquirir-productos-a-sobrecosto

2.3. La función administrativa de la Mesa Directiva del Congreso de la República

Es importante tener en cuenta el rol de la Mesa Directiva del Congreso en la prevención de posibles irregularidades en la contratación de bienes y servicios u obras, pues sus atribuciones, funciones y responsabilidades no se agotan en la conducción política del Parlamento.

De esta manera, el artículo 33 del Reglamento del Congreso le asigna la función dirección administrativa, así como la supervisión de las políticas administrativas y financieras de la institución y la autorización de la contratación de servicios, entre otras, que implican una intervención jerárquica en la gestión y uso de los recursos públicos asignados.

Conforme explica Delgado-Guembes, este conjunto de atribuciones supone el reconocimiento de una capacidad administrativa conductora concentrada en un órgano que tiene naturaleza política y que no presupone la autonomía del servicio parlamentario:

> "Por el contrario, según el Reglamento la autoridad política, a través de la Mesa Directiva, retiene potestades directivas sobre la administración. El aparato administrativo del servicio parlamentario es concebido como una instancia administrativamente subordinada a la Mesa Directiva. El apoyo técnico del plantel permanente de servidores tiene un marco de referencia para su desempeño, que no admite la independencia técnica."[5]

Esta potestad de dirección administrativa asignada a la Mesa Directiva, supone, a su vez responsabilidades que no pueden atribuirse exclusivamente a los funcionarios del servicio parlamentario pues, en lo fundamental, éstos ejecutan la voluntad de la Mesa Directiva:

> "En sentido estricto el titular administrativo de las decisiones administrativas de carácter corporativo, no es el cuerpo de funcionarios que hacen efectivas las políticas o acciones que adopta la Mesa Directiva, sino quienes tienen la potestad de fijarlas o acordarlas. Si la acción del servicio parlamentario es sustentada en las políticas en las decisiones de la Mesa Directiva, sus actos y sus actividades son ejecutados, efectivamente, en aplicación, y como consecuencia, de las decisiones que ella toma. Por ello la responsabilidad por la ejecución efectiva de los actos administrativos del servicio parlamentario no es aislable ni circunscribible en el plantel a cargo de las operaciones y procesos que permiten que las decisiones administrativas tomadas por la Mesa Directiva se realicen conforme a su voluntad"[6]

De esta manera, la presente iniciativa legislativa considera la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas del uso transparente de recursos públicos asignados al Congreso de la República, en la cúspide de la jerarquía administrativa, aún más, si se tiene en cuenta que -conforme lo dispone el artículo 33 del Congreso de la República- la Mesa Directiva desarrolla normas relativas a la dirección administrativa del Parlamento mediante los Acuerdos de Mesa Directiva.

---

[5] Delgado-Guembes, César. *Manual del Parlamento. Introducción al Estudio del Congreso Peruano.* Congreso de la República, 2012, p. 101. Recuperado de: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/B1D772FBB7559F81052586E50026A404/$FILE/manual_parlamento.pdf

[6] Ibíd, p. 102

Por estas razones, se propone modificar el artículo 33 del Reglamento del Congreso de la República e incorporar reglas de transparencia y control de gastos institucionales, en el marco de la función de dirección y supervisión de la Mesa Directiva.

En primer lugar, se propone establecer la atribución específica de la Mesa Directiva de adoptar y supervisar políticas de austeridad y transparencia en la contratación de bienes y servicios e inversión de obras públicas en el Congreso de la República. De esta manera se propenderá a prever el uso correcto de los recursos de la institución. Actualmente, si bien el literal e) del artículo 32 del Reglamento del Congreso prevé la atribución del Presidente del Congreso de informar al Consejo Directivo sobre los procesos de licitación de obras y adquisición de bienes y servicios por cuenta de los recursos presupuestales asignados al Parlamento, no existe una disposición específica orientada a establecer políticas y medidas de austeridad y racionamiento del gasto.

En segundo lugar, se propone establecer la obligación de la Mesa Directiva de informar, dentro de los siguientes quince días hábiles de concluido su periodo de gestión, a propuesta del Presidente, las medidas de austeridad y transparencia recaídas en la contratación de bienes y servicios e inversión de obras públicas. Este control ex post constituye un mecanismo para que el Congreso de la República y la ciudadanía conozcan directamente si las medidas de austeridad y transparencia fijadas en un Periodo Anual han cumplido sus objetivos. Asimismo, se propone que el incumplimiento de esta obligación de la Mesa Directiva conlleve a la determinación de responsabilidades y sanciones a que hubiere lugar, a cargo de la Comisión de Ética Parlamentaria.

III. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De convertirse en resolución legislativa, la presente iniciativa modificará el artículo 33 del Reglamento del Congreso de la República para establecer atribuciones y obligaciones específicas respecto a las medidas de austeridad y transparencia en la contratación de bienes y servicios e inversión de obras públicas que correspondan a los gastos de los recursos públicos asignados al Parlamento. Se trata de una modificación aditiva, pues no se suprime ningún extremo del artículo 33 del Reglamento, ni se modifica ninguna otra disposición reglamentaria ni de otra norma del ordenamiento jurídico.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Reglamento del Congreso de la República **"La Mesa Directiva del Congreso** Artículo 33. (...) La Mesa Directiva supervisa la administración del Congreso bajo las políticas administrativas y financieras que establece, de acuerdo con los lineamientos adoptados por el Pleno y el Consejo Directivo del Congreso. (...)"	**Reglamento del Congreso de la República** **"La Mesa Directiva del Congreso** Artículo 33. (...) La Mesa Directiva supervisa la administración del Congreso bajo las políticas administrativas y financieras que establece, de acuerdo con los lineamientos adoptados por el Pleno y el Consejo Directivo del Congreso. **Asimismo, adopta y supervisa políticas de austeridad y**

	transparencia en la contratación de bienes y servicios e inversión de obras públicas. **La Mesa Directiva del Congreso, presenta dentro de los siguientes quince (15) días hábiles de concluido su periodo de gestión, a propuesta del Presidente, un informe público ante el Consejo Directivo sobre las medidas de austeridad y transparencia recaídas en la contratación de bienes y servicios e inversión de obras públicas. El incumplimiento de esta obligación puede ser denunciada por cualquier congresista o ciudadano ante la Comisión de Ética Parlamentaria.** (...)"

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

De convertirse en resolución legislativa, la presente iniciativa beneficiará institucionalmente al propio Congreso de la República porque fortalecerá el uso adecuado de sus recursos institucionales, estableciendo mecanismos específicos de prevención y control posterior de las responsabilidades administrativas de dirección y supervisión que competen a la Mesa Directiva, asimismo, se contribuirá a una mejor valoración pública de la integridad y transparencia de los congresistas, funcionarios y servidores parlamentarios.

Por otro lado, no se requerirá ninguna asignación adicional de recursos del Tesoro Público para la implementación de la resolución legislativa. Al contrario, la austeridad, transparencia y rendición de cuentas evitará gastos innecesarios y derroches de los recursos públicos asignados al Congreso de la República.

De convertirse en resolución legislativa, la presente iniciativa no contraerá costos ni perjuicios sociales, económicos, institucionales, ni de cualquier otra índole.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene relación con la Política N° 24 del Acuerdo Nacional respecto a la *Afirmación de un Estado eficiente y transparente*, específicamente se contribuirá a la *mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto*[7].

Asimismo, la propuesta se vincula con el Tema N° 94 de la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2022-2023, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, respecto a la *Transparencia en el Estado.*

[7] Acuerdo Nacional. Recuperado de https://www.acuerdonacional.pe/