



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 31876, LEY QUE REGULA EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA A NIVEL NACIONAL PARA AMPLIAR SU ALCANCE A LA MAYOR PARTE DE INVERSIONES CON OBRAS QUE SE EJECUTAN POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del Congresista César Manuel Revilla Villanueva ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú; y, en concordancia con los artículos 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 31876, LEY QUE REGULA EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA A NIVEL NACIONAL PARA AMPLIAR SU ALCANCE A LA MAYOR PARTE DE INVERSIONES CON OBRAS QUE SE EJECUTAN POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley N° 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por Administración Directa a nivel nacional, con el propósito de alcanzar a la mayor parte de inversiones con obras que se ejecutan por administración directa, así como alinear la disposición respecto a la propiedad de los equipos y maquinarias necesarios para ejecutar la obra, con los principios de eficiencia y economía establecidos en dicha ley.

Artículo 2.- Modificación de la Ley N° 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por Administración Directa a nivel nacional

Modifíquese los literales b) y e) del artículo 8 de la Ley N° 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por Administración Directa a nivel nacional, en los términos siguientes:

"Artículo 8. Informe técnico

La entidad, previamente a la aprobación de la ejecución de obra por administración directa, a través del órgano o unidad orgánica responsable, emite un informe técnico en el que sustenta y evidencia que cuenta con:

(...)

*b) El monto total de la inversión no será mayor a **quinientas (500)** unidades impositivas tributarias.*

(...)



CÉSAR MANUEL REVILLA VILLANUEVA
Congresista de la República

"AÑOS DE LA PAZ, LA UNIDAD Y EL DESARROLLO"

e) **La propiedad o el uso bajo contratos de alquiler, arrendamiento u otras formas que aseguren la disponibilidad** de los equipos y maquinarias mínimos establecidos en el expediente técnico, en estado operativo, conforme a las cantidades y características requeridas por la complejidad y características de la obra y con la disponibilidad según el calendario de requerimiento de equipos y maquinaria. Los documentos que acreditan la titularidad **o el uso bajo contratos de alquiler, arrendamiento u otras formas que aseguren la disponibilidad** sobre dichos bienes deben formar parte del expediente técnico.
(...)"

Artículo 3.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Mvian FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/09/2023 11:34:48-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/09/2023 15:59:11-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/09/2023 10:24:20-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eiana FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/09/2023 12:03:17-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/09/2023 12:12:32-0500



Firmado digitalmente por:
LIZARZABURU LIZARZABURU
Juan Carlos Martin FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/09/2023 13:00:28-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20181749128
soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/09/2023 16:53:09-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. DESARROLLO DE LA PROPUESTA

La Ley N° 31876 "Ley que regula el proceso de ejecución de obras por Administración Directa a nivel nacional" fue aprobada por insistencia por este Congreso de la República, promulgada por el Presidente del Congreso y publicada en el Diario Oficial el Peruano el 23 de setiembre del presente.

El objeto de la ley en mención es "(...) establecer las normas que regulen el proceso de ejecución de las obras por administración directa, de tal manera que estas se realicen en las mejores condiciones de calidad, costo y plazo; así como haciendo uso probo, transparente, eficiente y eficaz de los recursos y bienes del Estado, a nivel nacional, permitiendo cumplir con los objetivos institucionales de las entidades y con los fines públicos para los cuales está prevista la obra pública", conforme se precisa en su artículo 1°.

En relación a lo señalado y respecto a la inversión, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobado con Decreto Supremo N° 284-2018-EF y sus modificatorias, define la inversión en el numeral 6 de su artículo 3° como "(...) intervenciones temporales y comprenden los proyectos de inversión y las intervenciones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición. No comprende gastos de operación y mantenimiento".

Sobre las inversiones activas y cerradas, de acuerdo a información del Ministerio de Economía y Finanzas, al 15 de setiembre de 2023, se tienen 316,818 inversiones en situación de viables o aprobadas, de las cuales 240,491 son inversiones activas y 75,877 son inversiones cerradas (tanto culminadas como no culminadas), conforme se detalla a continuación:

Tabla 1
Inversiones Activas y Cerradas en situación viables o aprobadas

RANGO DE COSTO ACTUALIZADO S/	CANTIDAD	% ACUMULADO	COSTO ACTUALIZADO (MILLONES S/)	DEVENGADO ACUMUALDO (MILLONES S/)
De 0 a 248 mil (50 UIT)	91,841	29.0	10,792	7,911
De 248 mil a 2.5 millones (500 UIT)	158,515	79.0	139,937	68,660
De 2.5 a 5 millones	31,209	88.9	110,483	45,262
De 5 a 10 millones	20,459	95.3	144,048	52,480
De 10 millones a más	14,794	100.0	797,299	202,542
Total	316,818		1,202,559	376,855

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración propia

Por otra parte, el numeral 6.3 de la Directiva N° 005-2023-CG/GMPL ""Gestión del registro de las obras públicas en el Sistema de Información de Obras Públicas – INFOBRAS""¹, define a la obra pública como "(...) *las inversiones con componente de infraestructura, incluyendo la construcción, reconstrucción, remodelación, demolición, renovación, mantenimiento, habilitación y rehabilitación de bienes inmuebles (...), que requieran dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales y/o equipos, cuya ejecución, operación o mantenimiento implique la participación del Estado, **sea ejecutada bajo las modalidades** por contrata, **administración directa**, convenios de Estado a Estado, Asociaciones Público Privadas que tengan componente de infraestructura, obras por impuestos, intervenciones de infraestructura ejecutadas por núcleos ejecutores u otras modalidades establecidas por ley o normas con rango de ley*". (subrayado y resaltado propio)

Por tanto, las obras públicas corresponden a los componentes de infraestructura de una determinada inversión, sea esta inversión un proyecto o Intervenciones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición (IOARR), por lo que una inversión puede estar compuesta por más de una obra pública.

Así, respecto a las obras públicas, el artículo 5 de la Ley N° 31876, precisa que "La ejecución de **obra pública por administración directa** consiste en el desarrollo de intervenciones temporales y comprende los proyectos, así como las inversiones en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, con componentes de infraestructura a cargo de una entidad pública, siempre que exista la capacidad para la gestión de proyectos e inversiones, utilizando sus recursos presupuestales, personal técnico-administrativo, infraestructura, equipos o maquinaria, acorde con la naturaleza, magnitud y complejidad de esta" (subrayado y resaltado propio)

En ese sentido, los literales b) y e) del artículo 8 de la Ley N° 31876, establecen que, previamente a la aprobación de la ejecución de obra por administración directa, se debe sustentar, entre otros, lo siguiente:

"b) El monto total de la inversión no será mayor a cincuenta (50) unidades impositivas tributarias" (S/ 247,500.00 al 2023²).

"e) La propiedad de los equipos y maquinarias mínimos establecidos en el expediente técnico (...)"

¹ <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/normas-legales/4266479-005-2023-cg-gmpl>

² Valor de 1 UIT = S/ 4,950.00. Decreto Supremo N° 309-2022-EF publicado en el Diario Oficial El Peruano el 24 de diciembre de 2022
crevilla@congreso.gob.pe

Respecto a las inversiones que cuentan con obras públicas, de acuerdo a información del Ministerio de Economía y Finanzas al 15 de setiembre de 2023, de las 316,818 inversiones activas y cerradas en situación viable o aprobado detalladas en la Tabla N° 1, son 109,579 las que cuentan con expediente técnico aprobado, de las cuales 43,953 (el 40%) cuentan con al menos un componente de infraestructura que se ejecuta por modalidad de administración directa.

Tabla 2
Inversiones Activas y Cerradas con algún componente de infraestructura que se ejecuta por administración directa

RANGO DE COSTO ACTUALIZADO S/	CANTIDAD	% ACUMULADO	COSTO ACTUALIZADO (MILLONES S/)	DEVENGADO ACUMUALDO (MILLONES S/)
De 0 a 248 mil (50 UIT)	15,775	35.9	1,969	1,554
De 248 mil a 2.5 millones (500 UIT)	20,406	82.3	16,706	11,020
De 2.5 a 5 millones	3,567	90.4	12,713	7,490
De 5 a 10 millones	2,183	95.4	15,412	9,684
De 10 millones a más	2,022	100.0	121,086	53,453
Total	43,953		167,886	83,202

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración propia

Asimismo, de las 43,953 inversiones con algún componente de infraestructura que se ejecuta por administración directa, 32,821 se encuentran activas (el 75%) y 11,132 se encuentran cerradas (el 25%).

Respecto al monto total establecido en la norma para que las obras de una inversión puedan ejecutarse por administración directa, se advierte que este no se establece en función al costo de la obra sino en función al costo total de la inversión, el cual incluye el costo de la obra (costos directos e indirectos) y otros gastos de inversión como gestión del proyecto, expediente técnico, supervisión y liquidación.

En ese sentido, de la Tabla 2 se advierte que el límite de 50 UIT del costo total de inversión, establecido en la Ley N° 31876, para que una obra se pueda ejecutar por administración directa, solo alcanza al 36.2% de las inversiones con obras públicas que se ejecutan bajo dicha modalidad.

Asimismo, en la Tabla 2 también se aprecia que el 82.3% de las inversiones con obras públicas que se ejecutan por administración directa tienen un monto total de inversión de hasta 500 UIT (S/ 2,475,000.00).

Por tanto, con la finalidad de que la Ley N° 31876 pueda alcanzar a la mayor parte de inversiones con obras que se ejecutan por administración directa, el monto de inversión total establecido en el numeral literal b) de su artículo 8 se debe modificar a 500 UIT.

Por otra parte, los principios de eficiencia y economía establecidos en el artículo 4 de la Ley N° 31876 establecen lo siguiente:

"(...)

2. *Eficiencia. Los procesos, procedimientos y decisiones que realicen o adopten los funcionarios y servidores públicos, respecto de la ejecución de las obras por administración directa, deben estar orientados a maximizar el adecuado uso de los recursos públicos y al cumplimiento de los fines de la obra a ejecutar.*

(...)

4. *Economía. Las acciones y decisiones que se adopten en la ejecución de obras por administración directa deben privilegiar la mejor combinación de costo y calidad, así como observar los criterios de simplicidad, austeridad y ahorro en el uso de los bienes y recursos del Estado.*

(...)"

En ese sentido, respecto lo establecido en el literal e) del artículo 8° de la ley señalada, que precisa que la entidad debe contar con la propiedad de los equipos y maquinarias necesarios para ejecutar la obra, se advierte que este no se alinea a los principios señalados previamente, toda vez que el elevado costo de adquisición de la maquinaria pesada y equipos especializados para su ejecución, así como su mantenimiento y almacenamiento, podrían superar incluso el costo de las obras a ser realizadas por la entidad, considerando que muchas de las entidades que ejecutan obras por administración directa no se dedican a ejecutar obras permanentemente.

Por lo tanto, con la finalidad de que las disposiciones establecidas en el literal e) del artículo 8 de la Ley N° 31876 guarden relación con los principios de eficiencia economía establecidos en su artículo 4, se propone la modificación para permitir a las entidades no solo contar con maquinaria o equipos de su propiedad, sino también usarlos bajo contratos de alquiler, arrendamiento u otras formas que aseguren su disponibilidad.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Proyecto de Ley se adecua al ordenamiento jurídico vigente, y se propone en el marco de la recientemente aprobada Ley N° 31876 "Ley que regula el proceso de ejecución de obras por Administración Directa a nivel nacional".

Asimismo, la propuesta presentada no modifica, deroga o contraviene ninguna disposición constitucional, por el contrario, fortalece el objetivo de la Ley N° 31876, ampliando su alcance a la mayor parte de inversiones con obras que se

ejecutan por administración directa " (...) de tal manera que estas se realicen en las mejores condiciones de calidad, costo y plazo; así como haciendo uso probo, transparente, eficiente y eficaz de los recursos y bienes del Estado, a nivel nacional, permitiendo cumplir con los objetivos institucionales de las entidades y con los fines públicos para los cuales está prevista la obra pública"³ y alinea su artículo 8 respecto a los equipos y maquinarias necesarios para ejecutar la obra, con los principios de eficiencia y economía establecidos en dicha ley.

En ese sentido, la propuesta modifica los literales b) y e) del artículo 8 de la Ley N° 31876 a fin de materializar lo señalado, en los términos siguientes:

Norma actual Ley N° 31876 "Ley que regula el proceso de ejecución de obras por Administración Directa a nivel nacional"	Iniciativa Legislativa
Artículo 8. Informe técnico La entidad, previamente a la aprobación de la ejecución de obra por administración directa, a través del órgano o unidad orgánica responsable, emite un informe técnico en el que sustenta y evidencia que cuenta con: (...) b) El monto total de la inversión no será mayor a cincuenta (50) unidades impositivas tributarias. (...) e) La propiedad de los equipos y maquinarias mínimos establecidos en el expediente técnico, en estado operativo, conforme a las cantidades y características requeridas por la complejidad y características de la obra y con la disponibilidad según el calendario de requerimiento de equipos y maquinaria. Los documentos que acreditan la titularidad sobre dichos bienes deben formar parte del expediente técnico. (...)"	Artículo 8. Informe técnico La entidad, previamente a la aprobación de la ejecución de obra por administración directa, a través del órgano o unidad orgánica responsable, emite un informe técnico en el que sustenta y evidencia que cuenta con: (...) b) El monto total de la inversión no será mayor a quinientas (500) unidades impositivas tributarias. (...) e) La propiedad o el uso bajo contratos de alquiler, arrendamiento u otras formas que aseguren la disponibilidad de los equipos y maquinarias mínimos establecidos en el expediente técnico, en estado operativo, conforme a las cantidades y características requeridas por la complejidad y características de la obra y con la disponibilidad según el calendario de requerimiento de equipos y maquinaria. Los documentos que acreditan la titularidad o el uso bajo contratos de alquiler, arrendamiento u otras formas que aseguren la disponibilidad sobre dichos bienes deben formar parte del expediente técnico. (...)"

³ Artículo 1 de la Ley N° 32876
crevilla@congreso.gob.pe

III. ANÁLISIS COSTO - BENFICIO

La presente propuesta legislativa no genera gastos al presupuesto nacional, tiene por finalidad que la Ley que regula el proceso de ejecución de obras por Administración Directa a nivel nacional pueda alcanzar a la mayor parte de inversiones con obras que se ejecutan por administración directa.

En ese sentido, conforme a lo señalado en el desarrollo de la propuesta, actualmente se establece el límite de 50 UIT del costo total de inversión, para que una obra se pueda ejecutar por administración directa, lo que solo alcanza al 36.2% de las inversiones con obras públicas que se ejecutan bajo dicha modalidad. Mientras que el 82.3% de dichas inversiones tienen un monto total de inversión de hasta 500 UIT (S/ 2,475,000.00).

Asimismo, respecto al requisito establecido en la Ley N° 31876, que dispone en el literal e) del artículo 8 que la entidad debe contar con la propiedad de los equipos y maquinarias necesarios para ejecutar la obra, se advierte que este no se aliena a los principios de eficiencia y economía establecidos en su artículo 4, toda vez que el elevado costo de adquisición de la maquinaria pesada y equipos especializados para su ejecución, así como su mantenimiento y almacenamiento, podrían superar incluso el costo de las obras a ser realizadas por la entidad, considerando que muchas de las entidades que ejecutan obras por administración directa no se dediquen a ejecutar obras permanentemente.

IV. VINCULACIÓN AL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta de ley concuerda con la Vigésimo Primera y Vigésimo Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional⁴, conforme se detalla a continuación:

III. Competitividad del País

21. Desarrollo en infraestructura y vivienda

Nos comprometemos a desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado. El Estado, en sus niveles nacional, regional y local, será el facilitador y regulador de estas actividades y fomentará la transferencia de su diseño, construcción, promoción, mantenimiento u operación, según el caso, al sector privado (...)

⁴ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>
crevilla@congreso.gob.pe

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

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 (...).

César Manuel Revilla Villanueva-Congresista de la República
Jr. Azángaro N° 468 – Piso 10 – Oficina 1008
Teléfono 51-1-3117777