Proyecto de Ley N° 6060/2023-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

LUIS ÁNGEL ARAGÓN CARREÑO
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
03 OCT. 2023
RECIBIDO
Hora: 2:03 pm

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY 31876, LEY QUE REGULA EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS POR ADMINISTRACIÓN A NIVEL NACIONAL

Los Congresistas de la Republica integrantes del Grupo Parlamentario de **ACCIÓN POPULAR** que suscriben; a iniciativa del señor Congresista **LUIS ANGEL ARAGÓN CARREÑO**, ejercen su derecho de iniciativa legislativa conferido en los artículos 102° inciso 1) y 107° de la Constitución Política del Perú; y conforme a los artículos 2° y del 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE DEROGA LA LEY 31876, LEY QUE REGULA EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS POR ADMINISTRACIÓN A NIVEL NACIONAL

Artículo único. Derogación de la Ley 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración a nivel nacional

Se deroga la Ley 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración a nivel nacional.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Restitución de la vigencia de las normas

Se restituye la vigencia de las normas dejadas sin efecto por la Ley 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración a nivel nacional.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 02/10/2023 10:15:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/10/2023 09:04:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 02/10/2023 10:15:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DOROTEO CARBAJO Raul Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/10/2023 14:49:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/10/2023 12:52:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/10/2023 13:59:53-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente ley tiene por objeto derogar la Ley 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración a nivel nacional; y la restitución de la eficacia de las normas dejadas sin efecto por ésta, como la Resolución de Contraloría N°195-88-CG, Ejecución de las obras públicas por administración directa, con el fin de salvaguardar la autonomía de los gobiernos regional y locales.

Al respecto, la Ley 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración a nivel nacional, publicada el pasado sábado 23 de septiembre del 2023, tiene por objeto establecer normas que regulen el proceso de ejecución de las obras por administración directa en las entidades sujetas a la Ley del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público; y del Decreto Legislativo 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, y que ejecuten obras públicas por administración directa, independientemente del financiamiento que utilicen, lo cual, abarca los gobiernos regionales y locales.

De igual forma, también establece los principios generales que deben observarse en los procesos de ejecución de obras por administración directa: órganos responsables; responsabilidades; requisitos para la elaboración de los informes técnicos; autorizaciones de ejecución; prohibiciones; requisitos del expediente técnicos; funciones del residente de obra; funciones del inspector de obra; disposiciones al cuaderno de obras; disposiciones en el caso de modificación de la obra; requisitos en INFOBRAS; control concurrente electrónico; disposiciones para la recepción de obras; y disposiciones para la liquidación técnico financiera.

Si bien, la norma plantea avances en la regulación de las obras por administración directa desde su publicación, el pasado sábado 23 de setiembre del 2023, ha sido cuestionada por lo gobiernos regionales y locales, quienes al ser las entidades que han venido ejecutando obras bajo la modalidad de administración directa han observado deficiencias en la regulación que propone esta ley, que haría inviable su aplicación, además de perjudicar las políticas de los gobiernos regionales.

En ese sentido, se pasan a detallar las deficiencias más resaltantes de la Ley 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración a nivel nacional:
1) La falta de un proceso adecuado de deliberación en la expedición de la Ley 31876;
2) Los perjuicios sociales y técnicos que origina la Ley 31876 en su aplicación;
3) La vulneración de la autonomía constitucional de los gobiernos regionales y locales por la Ley 31876. Los cuales, a continuación, se pasan a sustentar:

1.1. De la falta de un proceso adecuado de deliberación en la expedición de la Ley 31876

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/10/2023 18:07:44-0500

El proyecto de ley que fue determinante para la dación la Ley 31876, fue la iniciativa legislativa 875/2021-CG, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración, presentada por la Contraloría General de la República, cuya fórmula legal de 19 artículos fue recogida en su totalidad; salvo las disposiciones complementarias referidas a la reglamentación y vigencia de la ley.

La sustentación técnica del proyecto de ley referido centra sus argumentos en la necesidad de impulsar una ley que regule las obras por administración directa, en razón al vacío legal que origino la derogación del artículo 44 del Decreto legislativo de la Ley N°1017 (Ley de Contrataciones derogada el 03 de junio del 2008), que permitía culminar obras resueltas, o con saldo por ejecutar, mediante la modalidad de administración directa.

También, señala que la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, dispone que para continuar con la ejecución de la obra que tenga saldo por ejecutar, es necesario que se convoque a un nuevo procedimiento; asimismo, menciona que la modalidad obra por administración directa pone en riesgo la adecuada gestión de la gestión, debido a la falta de un marco regulatorio de adecuaciones técnico-institucionales. De igual manera, señala la falta de un análisis costo beneficio en el proceso de ejecución de las obras por administración directa, y la inexistencia de responsabilidades que garanticen la calidad, oportunidad y costo óptimos de la gestión de la inversión.

Del mismo modo, menciona que solo el 30 % de obras por administración directa se encuentra en situación de liquidación y que el 27 % de estas obras ejecutadas durante el periodo 2018-2021 cuentan con más de tres años de ejecución; finalmente, señalan la necesidad de personal idóneo y equipamiento mínimo para la ejecución de estas obras.

Como se puede observar, la exposición técnica del proyecto de ley 875/2021-CG, sobre la cual se fundamentó la Ley 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración a nivel nacional, no efectúa un análisis del impacto de la norma en los gobiernos locales y regionales, desconociendo de esta forma las necesidades y la realidad de las entidades encargadas de aplicar esta normativa.

Se advierte que los fundamentos del proyecto de ley 875/2021-CG resultan imprecisos, y hasta contradictorios por la falta de la información técnica de su aplicación en los gobiernos regionales y locales. En efecto, se hace referencia a la necesidad de legislar sobre el vacío legal en la ejecución de los saldos de obra, sin embargo, también señala que de conformidad con la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, los saldos de obra deben ejecutarse a través de la modalidad de administración indirecta u obra por contrata; por lo cual, las obras por administración directa no tienen injerencia en dicha problemática.

Asimismo, el proyecto de ley afirma que existe mala gestión en las obras por administración directa por la falta de una regulación que detalle las responsabilidades y funciones. Sin embargo, no toma en cuenta que los gobiernos regionales y locales cuenta con manuales de operaciones para la ejecución de sus obras, siendo necesaria la existencia de estos instrumentos técnicos a través de directivas y sobre la base de una legislación flexible que posibilite la ejecución de los proyectos, como lo planteaba la Resolución de Contraloría N°195-88-CG, Ejecución de las obras públicas por administración directa, del 18 de Julio de 1998, de la Contraloría General de la República, que tácitamente habría sido derogada por la Ley 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración directa a nivel nacional.

De igual forma, se señala que no existen responsabilidades funcionales por la falta de un marco regulatorio, sin embargo, estas también estarían desarrolladas en los instrumentos normativos de los gobiernos regionales y locales. De igual forma, de presentarse responsabilidad administrativa funcional de los servidores públicos responsables de la obra por administración directa se aplica el régimen disciplinario de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil; por lo cual, no existirá deficiencias en el ámbito de responsabilidades funciones. Estos aspectos no han sido analizados en la exposición de motivos del proyecto de ley.

Asimismo, también menciona que solo el 30 % de obras por administración directa se encuentra en situación de liquidación y que el 27 % de estas obras ejecutadas durante el periodo 2018-2021 cuentan con más de tres años de ejecución. Sin embargo, no se precisa cuanto es el porcentaje de obras por administración indirecta o por contrata se encuentran paralizadas, o de qué forma promocionar esta contratación beneficiaría la culminación de las obras paralizadas. Además, según el Contralor General de la República, Nelson Shack, en el 2022 existieron un total de 2369 obras por contrata paralizadas, que ascienden a una inversión de 22 453.3 millones de soles[1].

También, señalan la necesidad de personal idóneo y equipamiento mínimo para la ejecución de estas obras, sin embargo, no se hace referencia a ningún informe técnico o documentos de investigación científica que demuestren que el personal o servidores públicos no estén calificados para la ejecución de un proyecto por administración directa. De igual forma, no se identifica que gobiernos regionales y locales no contarían con las maquinarias necesarias para la ejecución de las obras por administración directa, además, se debe tomar en cuenta que el uso de las maquinarias puede ser objeto de licitación.

---

[1] Información que se encuentra la siguiente página web consultada el 01/10/2023: https://www.infobae.com/peru/2023/06/19/contraloria-general-de-la-republica-detecta-1770-obras-paralizadas-por-mas-de-12-mil-millones-de-soles/#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20Contralor%20General%20de,22%20453.3%20millones%20de%20soles.

Por tales fundamentos, se puede observar que el proyecto de ley 875/2021-CG, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración, presentada por la Contraloría General de la República, que fue recogido en su totalidad para la dación de la Ley 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración a nivel nacional, no tenia la calidad legislativa necesaria para introducirse en la legislación que regula las obras por administración directa.

Ahora bien, también se necesario mencionar que el proyecto de ley 875/2021-CG, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración, que estuvo decretado a la Comisión Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, no solicito o consultó opinión de los gobiernos regionales y locales, ni a la Asamblea Nacional de Gobernadores Regionales o a la Asociación de Municipalidades del Perú, que son las entidades encargadas de aplicar las situaciones jurídicas que la norma regula.

Asimismo, de la revisión del dictamen del proyecto de ley 875/2021-CG, que propone la Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración a nivel nacional, aprobado el 25 de abril del 2022, se observa que este solo ha recibido la opinión de los siguientes sectores:

1. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: Mediante Oficio N°1098-2120-MTEP, señalo que no es compete para emitir opinión.
2. Ministerio de la Producción: Mediante Oficio N°000000344-2021-PRODUCE/OGAJ, señalo que no es compete para emitir opinión
3. Presidencia del Consejo de Ministros: Mediante Oficio N°D002761-2021-PCM-SG, señalo que no es compete para emitir opinión
4. Ministerio de Economía y Finanzas: Se observa que a la fecha del dictamen no emitió opinión respecto al proyecto de ley 875/2021-CG,
5. Organismos Supervisor de Contrataciones del Estado- OSCE Se observa que a la fecha del dictamen no emitió opinión respecto al proyecto de ley 875/2021-CG
6. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento: Mediante Oficio N°064-2022-VIVIENDA, señala que el proyecto de ley requiere ajustes a efecto de que las obras se ejecuten oportunamente, viable con observaciones.

Como se observa la mayoría de las opiniones para la elaboración del dictamen señalan que carecían de competencia para pronunciase. Asimismo, se corrobora que, durante el proceso de estudio a cargo de la Comisión Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, no se ha consultado la opinión de los gobiernos regionales y locales, a través de la Asamblea Nacional de Gobernadores Regionales o de la Asociación de Municipalidades del Perú, que son las entidades encargadas de aplicar las situaciones jurídicas que la norma regula.

Este defecto en el proceso de deliberación ha originado que se expida una ley sin tomar en cuenta su impacto negativo para los gobiernos regionales y locales. Es así

que desde su publicación estos se han pronunciado en contra de esta norma al advertir diversos perjuicios para su administración y gobiernos; y diversos vacíos legales en su aplicación, generando en la actualidad inseguridad jurídica en los gobiernos regionales y locales que son los operadores de esta norma.

Es así que el 28 de septiembre del presente año en la ciudad de Arequipa, el Consejo Directivo de la Asamblea Nacional de Gobernadores Regionales (ANGR) se pronunció en contra de la ley que establece nuevos parámetros para la ejecución de obras públicas bajo el mecanismo de administración directa. Al respecto, cuestionaron que en la norma se prohíba a las instancias regionales y locales ejecutar obras mediante el mecanismo de administración directa, si el costo de estas sobrepasa las 50 unidades impositivas tributarias; es decir, cuando ascienden a aproximadamente 250 mil soles. En ese sentido, también señalaron que *"esta ley no va con la realidad de los distritos y provincias, porque es allí donde el Estado debe estar presentes"*[2]

Asimismo, mediante Oficio N°0119-2023-AMUVRA/PRES, La Mancomunidad Municipal AMVRAE, solicita al Congreso de la República, la derogatoria de la Ley 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración a nivel nacional, toda vez que sería una norma con diversos vacíos legales e inaplicable.

Mediante Oficio N°434-2023-MPCH-A, La Municipalidad Provincial de Chupaca, mediante la cual expresan su firme rechazo y extrañeza a la expedición de la Ley 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración a nivel nacional.

Finalmente, en nuestra semana de representación sostuvimos reuniones con la Mancomunidad Municipal Amazónica de la Provincia de la Convención, Mancomunidad de las Municipalidades del Valle Sagrado de los Incas-Cusco y diversos alcalde provinciales y distritales del departamento del Cusco, quienes mostraron el rechazo a la Ley 31876, y solicitaron su derogatoria por contravenir a su autonomía según Ley y por generar perjuicios y paralización en la ejecución en sus obras por administración directa, que benefician a la población en general.

1.2. De los perjuicios sociales y técnicos que origina la Ley 31876 en su aplicación

La Ley 31876 establece procedimientos para proyectos de inversión publica por modalidad de administración directa, pero al establecer en su artículo 8 literal b), que dispone que el monto de la inversión no será mayor a cincuenta unidades tributarias, no permite que los gobiernos regionales y locales ejecuten proyectos de carácter social que abarcan áreas como salud, educación, vivienda, acceso a

[2] Andina Agencia Peruana Noticias: Gobernadores piden al Congreso derogar ley que restringe ejecución de obras. Fecha 28/09/2023.

servicios básicos, entre otras, que proponen la concreción de los derechos fundamentales.

Al respecto, mediante un presupuesto máximo de 50 UIT o S/ 247 500.00 es imposible la construcción de proyectos de gran o mediana envergadura como edificaciones de infraestructura, obras de pavimentaciones, obras saneamiento, obras electrificaciones, obras hidráulicas, así como la construcción de hospitales, escuelas, mercados, carreteras vecinales, puentes, entre otras obras de carácter social.

En efecto, mediante esta norma solo se va permitir a los gobiernos regionales y locales la ejecución obras como mantenimientos menores, limpieza de canales regadíos, construcción verederas, limpieza de edificaciones de envergadura menor, entre otras obras menores. Esta situación perjudica el gobierno, la administración y la autonómica de los gobiernos locales, toda vez que se estaría reduciendo sus competencias de formular y ejecutar bajo la modalidad de las obras por administración directa sus planes de desarrollo social.

Asimismo, mediante la Ley 31876 se estaría promoviendo la modalidad de obras por administración indirecta u obras por contrata, al establecer a nivel nacional que el monto de 50 UIT es el límite máximo de inversión para las obras por administración directa, también estaría promoviendo la tercerización de las actividades de las obras y la sub contratación de los servicios, lo cual, pone en riesgo la conclusión de los proyectos de inversión y la adecuada gestión de los recursos de los gobiernos regionales y locales.

De igual manera, la Ley 31876 tampoco permite la adquisición de maquinarias y equipos para las obras, y, en consecuencia, el incremento de los bienes y patrimonio de los gobiernos regionales y locales, que una vez terminada la obra por administración directa podría verse beneficiada con la maquinaria adquirida para su ejecución, la cual puede destinarse a otras obras o en situaciones de emergencia ante la presencia de desastres naturales.

Finalmente, también se observa que la limita la empleabilidad que podría promover los gobiernos regionales y locales mediante las obras por administración directa, que no podría contratar a profesionales en cargos de supervisión, residentes y asistentes de obras, perjudicando el desarrollo de profesionales locales en las regiones del país

1.3. De la vulneración de la autonomía constitucional de los gobiernos regionales y locales por la Ley 31876

La ley vulnera la autonomía política y administrativa de los gobiernos locales y regionales tutelados por los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, toda vez que en el marco de su autonomía son estas las que determina la modalidad de ejecución de las obras mediante administración directa o por contrata.

Artículo 191. - Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

Artículo194. - Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley

En efecto, la Ley 31876 al establecer que el monto de la inversión de las obras por administración directa no podrá ser mayor a 50 UIT, obliga a los gobiernos regionales y locales a ejecutar las obras por administración indirecta u obras por contrata, lo cual vulnera directamente la autonomía política y administrativa de los gobiernos regionales y gobierno locales. Asimismo, también vulnera la política promueve de descentralización del Estado, recogida en el artículo 188 de la Constitución Política del Perú:

Artículo 188. - La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

En efecto, la Ley al limitar la autonomía de los gobiernos regionales y locales en la decisión política y administrativa de la ejecución de sus obras impide el desarrollo de sus políticas y servicios públicos, y, en consecuencia, también de los derechos fundamentales de los ciudadanos de las regiones del país.

Por tales consideraciones, resulta imperioso derogar la Ley 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración a nivel nacional, al haberse acreditado: 1) La falta de un proceso adecuado de deliberación en la expedición de la Ley 31876; 2) Los perjuicios sociales y técnicos que origina la Ley 31876 en su aplicación; 3) La vulneración de la autonomía constitucional de los gobiernos regionales y locales por la Ley 31876.

2. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa que tiene efecto de puro derecho al proponer la derogatoria de la Ley 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración a nivel nacional; y la restitución de la eficacia de las normas dejadas sin efecto tácitamente, como la Resolución de Contraloría N°195-88-CG, Ejecución de las obras públicas por administración directa.

Finalmente, tutela la autonomía política y administrativa de los gobiernos locales y regionales amparados en los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú.

3. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La aprobación de la iniciativa legislativa propuesta no irroga gasto adicional al erario, toda vez que no genera incidencia en el presupuesto de la República; por el contrario, permitirá garantizar los bienes constituciones de la autonomía política y administrativa de los gobiernos regionales y locales.

Asimismo, promueve la empleabilidad de profesionales necesario para la ejecución de obras por administración directa. Del mismo modo, garantiza la ejecución de los proyectos sociales por administración directa, necesario para garantizar los servicios públicos de la ciudadanía. Finalmente, también garantiza el proceso de descentralización al resguardar la autonomía de la gestión de gobiernos regionales y locales.

4. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguiente Política de Estado:

a) Política de Estado N°8: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

b) Política de Estado N°14: Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.

c) Política de Estado N°21: Desarrollo en infraestructura y vivienda.