Proyecto de Ley N°.....6059/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

JORGE SAMUEL COAYLA JUAREZ

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
03 OCT 2023
RECIBIDO
Fecha: ____ Hora: 5:26pm

"PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY Nº 31876, "LEY QUE REGULA EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA A NIVEL NACIONAL."

El Grupo Parlamentario **PERÚ BICENTENARIO** a iniciativa de la Congresistas **Jorge Samuel Coayla Juarez**, en uso de las facultades conferidas por los artículos102° numeral 1), y 107° de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

El congreso de la República.
Ha dado la siguiente Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DEROGA LA LEY Nº 31876, "LEY QUE REGULA EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA A NIVEL NACIONAL"

ARTÍCULO 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto derogar la Ley Nº 31876, denominada: ***"LEY QUE REGULA EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA A NIVEL NACIONAL."***

ARTÍCULO 2.- Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es hacer prevalecer el principio de supremacía constitucional.

ARTÍCULO 3.- Derogación.

Derogase la Ley Nº 31876, denominada: ***"LEY QUE REGULA EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA A NIVEL NACIONAL"*** Dejándose sin efecto en su totalidad

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTICORENA MENDOZA Jose Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/10/2023 16:21:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BALCAZAR ZELADA Josai Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/10/2023 16:55:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VARAS MELENDEZ Elias Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/10/2023 15:18:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/10/2023 15:06:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: COAYLA JUAREZ Jorge Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/10/2023 15:03:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/10/2023 15:06:46-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **05** de **octubre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6059/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 102. Son atribuciones del Congreso: Inciso 1, Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes. Inciso 2, Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. Mencionada atribución se sustenta en razón que el congresista, representa al pueblo que lo elige, pueblo de quien emana el poder del estado, con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes, así lo establece el Artículo 45° de la Constitución Política del Perú.

Artículo 51° de la Constitución Política del Perú, prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.

Artículo 77°de la Constitución Política del Perú, señala que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.

Artículo 78° de la Constitución Política del Perú señala que el Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero. El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado. Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal. No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente. No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública.

Artículo 79° de la Constitución Política del Perú señala que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.

Artículo 118° inciso 17) de la Constitución Política del Perú señala que corresponde al Presidente de la República Administrar la hacienda pública.

PROBLEMÁTICA.

Que con fecha 23 de setiembre del 2023, fue publicada la **Ley N° 31876** denominada Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración directa a nivel nacional, la misma que fue aprobada por el voto aprobatorio de 104 congresistas del Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 236/2021-CR, 720-2021-CR, 746/2021-CR, 875/2021-CG, 1580/2021-CR, 1833/2021 y 2043/2021-CR.

Al respecto, mencionada Ley en su autógrafa fue observada por el Poder Ejecutivo mediante Oficio N° 255-2022-PR de fecha 15 de agosto del 2022, dentro de las cuales la observación más resaltante es la advertida en relación del Artículo 17° de la Ley N° 31876, argumentando que en mencionada autógrafa de Ley, establece que la ejecución del control concurrente que se regula en dicho Artículo es financiada con hasta el dos por ciento (2%) del monto total de su inversión por ejecutar, con cargo al presupuesto institucional de las entidades que tengan a su cargo la ejecución de la inversión. Sobre el particular, desde el ámbito estrictamente presupuestal, se formula observación, debido a que dicho porcentaje podría incrementar el costo del proyecto, lo cual conllevaría a generar demandas adicionales de recursos para financiar dichas acciones a cargo de las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y/o los Gobiernos Locales respectivos.

Es oportuno señalar que el Artículo 17°, el financiamiento para atender dichas demandas no se encuentra previsto en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, aprobado por la Ley N° 31638, por lo que la aplicación de las medidas citadas contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78° de la Constitución política del Perú y por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1440.

Adicionalmente, la referida autógrafa de Ley que consolida diversos Proyectos de Ley, en cuyas exposiciones de motivos no incluyen el análisis Costo-Beneficio en términos cuantitativos y cualitativos que conllevaría la aprobación de las medidas planteadas para la ejecución de obras públicas por administración directa, así como tampoco cuenta con la evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios por parte de los pliegos involucrados, que puedan ser destinados a la aplicación de la mencionada Ley, tanto en el presente año fiscal, como de los años fiscales subsiguientes, de manera que demuestre la posibilidad de su implementación sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. En consecuencia, se vulneraria las reglas de estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2° de la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Publico para el Año Fiscal 2023.

En ese sentido, es preciso se sustente como se financiaría el incremento de los costos derivados de las modificaciones de las obras, así como la ejecución del control concurrente, demostrando que las entidades a cargo de los proyectos, cuentan con el presupuesto adicional requerido. Así también, en base a lo

señalado, se debió precisar en el texto de la norma, que no se demandará recursos adicionales al Tesoro Público.

Finalmente, siendo la Ley que deviene de una iniciativa congresal, cabe mencionar que el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo se refiere a su presupuesto (...)"

Asimismo el tribunal constitucional en sus sentencias 984/2021 y 337/2022, han establecido precedentes que aclaran que la finalidad del artículo 79° de la Constitución Política del Perú busca que las iniciativas no generen nuevos desembolsos o aumentos del gasto "en el presupuesto del correspondiente año fiscal.

Al respecto la sentencia 984-2021 establece sus considerandos:

169. Ahora bien, de la Constitución no fluye explícitamente en qué consiste un gasto público; en cambio, sí se desprende del texto constitucional un marco delimitador que expresa su naturaleza presupuestaria. Ello se ve reflejado también en la ubicación que se ha conferido a dicho mandato en el texto constitucional, al encontrarse junto a diversos artículos constitucionales relacionados con el presupuesto público.

170. En atención a ello, corresponde determinar cuál es la interpretación constitucionalmente razonable de dicha disposición constitucional. Para tal efecto, es indispensable partir de una lectura unitaria y armónica del texto constitucional, considerando lo dispuesto en normas pertinentes sobre el particular.

171. Así pues, es preciso remitirse a la norma legal que concretiza los mandatos constitucionales en materia presupuestaria. Para el caso, el artículo 20° del Decreto Legislativo 1440, "Decreto Legislativo del Sistema Nacional del Presupuesto Público", norma especial en materia presupuestaria, ha definido al gasto público como la erogación que realizan las entidades públicas, con cargo a los créditos presupuestarios, que son aprobados para atender la prestación de servicios públicos, así como las acciones a cargo de las entidades del Estado, en el ámbito de sus competencias, para el logro de sus prioridades y fines institucionales.

172. Tanto en su origen etimológico (del latín erogāre) como en su definición comúnmente aceptada, la erogación consiste en la distribución o reparto de bienes; y, en cuanto a su uso más difundido, una erogación se refiere al desembolso de una suma de dinero.

189. En síntesis, lo previamente analizado puede ser esquematizado de la siguiente forma:

	Gasto público	Obligación del Estado
Definición	Erogación presupuestaria anual	Relación jurídica cuyo objeto es exigible al Estado
Fuente jurídica	Ley de presupuesto público	Constitución, ley, tratados internacionales, acto administrativo, contrato, entre otros negocios jurídicos, etc.

Sumado a estas premisas la sentencia del Tribunal Constitucional N° 337-2022 en sus considerandos siguientes indican:

178. En todo caso, según la jurisprudencia de este Tribunal, lo determinante del vicio de inconstitucionalidad, por vulneración del marco constitucional y, en concreto, de los artículos 77, 78 , 79 y 118.17 de la Norma Fundamental, radica en habilitar un gasto público no considerado previamente en la Ley de Presupuesto vigente, por la sencilla razón de que, en tal supuesto, dicho gasto escaparía del balance general de ingresos y egresos, previamente establecido, para el correspondiente año fiscal que es aquello a lo que se refiere el principio de equilibrio presupuestal al que ya se hiciera referencia. Queda claro entonces que la finalidad constitucional subyacente es la no afectación de dicho balance general establecido para cada año fiscal (Sentencia 0018-2021-PI/TC, fundamento 192).

179. Por ello, en tanto una ley, tramitada a iniciativa del legislador democrático, no genere un gasto público que, como tal, sea inmediatamente imputable a la Ley de Presupuesto Anual vigente, afectando el balance general de ingresos y egresos previamente establecido para dicho año fiscal, no vulnerará lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución.

En este sentido, es importante saber que según los establecido en el Artículo 51° de la constitución que advierte que la publicidad es esencial para la vigencia de una norma del estado, por lo que se debe entender que una ley ejerce su vigencia al día siguiente de publicada en el diario oficial el peruano, por lo que al haberse publicado la Ley Nº 31876, denominada: ***"LEY QUE REGULA EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA A NIVEL NACIONAL."*** Con fecha 23 de setiembre del 2023, la misma ya se encuentra vigente por lo que el efecto del Articulo 17° sería que genere gasto público, asignando el 2% del monto total de la inversión para el control concurrente, materializado mediante demandas adicionales, que significa incrementar el gasto público, por lo que vulneraria lo dispuesto en el inciso 17 del artículo 118° de la Constitución Política del Perú y los artículos 78° y 79° de la Constitución, referidos al equilibrio presupuestal y a la prohibición de que los congresistas aumenten gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto, vulnerando también el principio de separación de poderes en el sentido que es función exclusiva del poder ejecutivo administrar la hacienda pública y elaborar el presupuesto.

SOLUCIÓN

Por tanto, al implicar un gasto público la iniciativa legislativa, convertida en Ley incurre en la causal de inconstitucionalidad, por lo que debe ser derogada en razón que una ley solo se deroga por otra ley de igual jerarquía y siendo obligación del congreso hacer respetar la constitución (Artículo 51. La Constitución prevalece sobre toda norma legal....) y en razón que el congreso ostenta la facultad de derogar las leyes existentes, por lo argumentos detallados en la presente iniciativa legislativa se propone derogar la Ley Nº 31876, denominada: ***"LEY QUE REGULA EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA A NIVEL NACIONAL."*** En todos sus extremos.

Sumando a lo detallado en los párrafos precedentes, la aprobación de la Ley Nº 31876, denominada: ***"LEY QUE REGULA EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA A NIVEL NACIONAL."***; también vulnera la autonomía económica y administrativa de los gobiernos Regionales y Locales. Asimismo, el procedo progresivo de descentralización reconocido en el Artículo 188° de la Constitución Política del Perú.

Generando, un desconcierto y ambigüedad en su aplicación, lo cual inicia un conflicto social por parte de los trabajadores que laboran en las obras ejecutadas por administración directa de los gobiernos regionales y locales.

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

El presente proyecto de ley es concordante con la Constitución Política del Perú, y no contravine ninguna legislación de la materia, la iniciativa derogar la Ley N° 31876 porque vulnera la constitución política del Perú al ser la Ley que prevalece sobre toda norma Legal.

III. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irrogará costo alguno, por el contrario, defiende un el principio de separación de poderes y prevalencia de la Constitución sobre cualquier norma legal de menor jerarquía, asimismo es consecuente con el proceso de descentralización y autonomía económica y administrativa de los Gobiernos Regionales y Locales.

IV. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa propuesta tiene concordancia y sustento en las siguientes políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional.

Política de Estado N° I.- Democracia y Estado de Derecho: 1) Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho y **8**). Descentralización política,

económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa se vincula con los siguientes temas establecidos en la agenda legislativa aprobada mediante Resolución Legislativa Nro. 002-2021-2022-CR: I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO EN EL PUNTO I.1 FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO; acápite I.1.1 Defensa del principio constitucional de balance y equilibrio de poderes. Fortalecimiento de la seguridad jurídica y la institucionalidad.

Lima, octubre del 2023.