Proyecto de Ley N° 6071/2023-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 DOCUMENTARIO
05 OCT. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 10:46 am

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

El Congresista de la República, **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO,** en uso de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y los artículos 22°, literal c), 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, formula la siguiente propuesta legislativa:

I. FÓRMULA LEGAL:

LEY QUE DEROGA LA LEY N° 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 como objeto la derogatoria de la Ley N° 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración directa a nivel nacional, con la finalidad de salvaguardar la autonomía de los gobiernos locales y regionales en la ejecución adecuada de obras por administración directa.

Artículo 2. Derogatoria

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

Lima, octubre de 2023.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/10/2023 10:23:24-0500

JAIME QUITO SARMIENTO
Congresista de la Republica

Edificio Juan Santos Atahualpa
Av. Abancay 151 – Of. 205
Lima, Perú

bquito@congreso.gob.pe
Central Telefónica: 3117777
Anexo 7272 - 4734

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° **6071/2023-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

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. MARCO CONSTITUCIONAL

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. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.
(...)

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.
(...)

Artículo 192.- Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.
Son competentes para:
(...)
8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
(...)

Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.
Son competentes para:
(...)
7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
(...)

Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 2.- Legitimidad y naturaleza jurídica
Los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo, para su administración económica y financiera, un Pliego Presupuestal.

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

> **Título Preliminar**
> **Artículo II.- Autonomía**
> Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
> La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

2.2. NATURALEZA Y ALCANCES DE LA EJECUCIÓN DE OBRAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA

La ejecución de obras por administración directa es una forma de auto provisión de bienes, servicios u obras de la propia entidad pública. En ese sentido:

> (...) si la administración ya cuenta con todo lo necesario para obtener el servicio o para llevar a cabo la obra por sus propios medios, ¿para qué contratarla con un tercero que, además de generarle un costo adicional, diferirá la decisión, al tener que seguir complejos procedimientos presupuestarios y selección para identificar a ese contratista?
> En este sentido, la administración orienta su capacidad autoorganizativa persiguiendo mayores niveles de eficacia administrativa (Sosa, 1317) con la vía del aprovisionamiento directo de bienes, servicios y obras asumiendo dos criterios legitimadores validos: la capacidad preexistente de la administración para ejecutar satisfactoriamente la actividad y el ahorro de recursos que ello representa al no ingresar a obtener los bienes, servicios y obras del mercado, que agrega al costo la utilidad del empresario[1]

El fundamento legal de la ejecución de obras por administración directa lo encontramos en el artículo 59 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, el cual establece que la ejecución de las actividades y proyectos pueden ser de dos tipos: Ejecución Presupuestaria Directa y Ejecución Presupuestaria Indirecta. En el primer caso, se produce cuando la entidad púbica, con su personal e infraestructura es el ejecutor presupuestal y financiero de las actividades y proyectos, así como de sus componentes respectivos. En el segundo caso, la ejecución física y/o financiera es realizada por una entidad distinta al pliego, sea por efecto de un contrato o convenio celebrado con una entidad privada o pública. De esta manera, nuestro ordenamiento jurídico admite la modalidad de administración directa para la ejecución de obras públicas.

[1] Morón Urbina, Juan Carlos. "Las Obras por Administración Directa y por encargo: ¿Solución o problema? ¿Hay que restringirlas?". Revista IUS ET VERITAS, N° 53, Diciembre 2016.

De acuerdo con información publicada por la Contraloría General de la República, el 41% de los proyectos de inversión ejecutados el año 2021, se ejecutaron bajo la modalidad de ejecución por administración directa[2]:

INVERSIONES ACTIVAS - ADMINISTRACIÓN DIRECTA (2018 - 2021)

Año de Ejecución	Inversiones por Administración Directa	%	Total Inversiones
2018	9,927	42%	23,892
2019	8,731	38%	22,788
2020	10,736	41%	26,117
2021	10,160	41%	24,483
Total	**24,175**		**58,212**

Fuente: Base Datos SIAF y consulta Avanzada de Inversiones del Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas

De esta manera, se trata de una modalidad recurrente, sobre todo a nivel de los gobiernos subnacionales, en aplicación del artículo 59 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, y en el marco de la autonomía constitucional de los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales, en el plano administrativo, económico y financiero.

También es cierto que la ejecución de obras por administración directa tiene algunos problemas y riesgos que deben prevenirse por parte de la entidad pública ejecutora, tales como la asunción de riesgos de la construcción por parte de la administración pública, las posibles distorsiones de la modalidad para no recurrir el proceso de selección pública, la restricción de proveedores, o posibles faltas de transparencia, entre otros.[3] No obstante se trata de problemas de eficacia y transparencia que también se puede presentar en el caso de la ejecución indirecta mediante proveedores o contratistas privados.

En ese sentido, el Reporte de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a Agosto 2023 N° 008-2023-CG/SESNC de la Contraloría General de la República, el principal porcentaje del costo total de las obras paralizadas corresponden a la modalidad de contrata (68.2%), seguido de la modalidad APP / Concesiones (20.7%) y, luego, las obras de administración directa (68.2%):

[2] El cuadro Inversiones Activas – Administración Directa (2018 – 2021) ha sido extraído de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 875/2021-CG.

[3] Morón Urbina, Juan Carlos, ob. cit.

Tabla 6. Obras paralizadas por modalidad de ejecución

	Gobierno Nacional		Gobierno Regional		Gobierno Local		Total			
Modalidad de ejecución	N°	Costo actualizado S/.	N°	Costo actualizado S/	N°	Costo actualizado S/	N°	%	Costo actualizado S/	%
Adm. Directa	26	168,713,155	60	801,386,366	1009	1,806,805,788	1095	54.5%	2,776,905,309	10.3%
Por Contrata	245	9,243,868,656	161	4,884,747,054	444	4,271,838,904	850	42.3%	18,400,454,615	68.2%
Núcleos Ejecutores	59	63,101,444			1	1,142,032	60	3.0%	64,243,476	0.2%
Obras por impuesto			1	144,602,568	2	17,898,941	3	0.1%	162,501,509	0.6%
APP / Concesiones			2	5,580,401,532			2	0.10%	5,580,401,532	20.7%
Total	**330**	**9,475,683,255**	**224**	**11,411,137,520**	**1456**	**6,097,685,666**	**2010**	**100%**	**26,984,506,441**	**100%**

Fuente: Sistema Nacional de Obras Públicas -Infobras
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control (SESNC).
Fecha: 30/08/2023

Por otra parte, con anterioridad a la Ley N° 31876, ya se ha emitido una norma de control, a fin de garantizar la adecuada ejecución de obras públicas por administración directa. La Resolución de Contraloría N° 195-88-CG, Ejecución de las Obras Públicas por Administración Directa. Esta norma dispone que la entidad debe demostrar que el costo total de la obra a ejecutarse por administración directa resulta igual o menor al presupuesto base deducida de la utilidad (Artículo 1, numeral 4).

Con base en esta Resolución, la Contraloría General de la República ha establecido como condiciones previas para ejecutar una obra por administración directa: Asignación presupuestal, Expediente Técnico aprobado, Presupuesto analítico aprobado, Personal Técnico, Capacidad administrativas, para manejo de planillas de obreros, adquisiciones de materiales programadas para la ejecución de la obra en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado, Equipos y maquinarias, Cuaderno de obra foliado y legalizado, Designación de responsables de ejecución y supervisión de obra, entre otras.[4]

2.3. PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA CON LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY N° 31876

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración directa a nivel nacional, se afecta directamente la autonomía política, económica, financiera y administrativa de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, principalmente, asimismo, se pone en riesgo la ejecución de obras públicas favorables al desarrollo de la población.

Uno de los aspectos cruciales de esta problemática es el establecimiento de un límite arbitrario de 50 unidades impositivas tributarias como costo total de la inversión (artículo 8, literal b), a pesar de que el requisito económico vigente antes de la Ley N° 31876, era que el costo total de la obra a ejecutarse por administración directa resulta igual o menor al presupuesto base deducida de la utilidad.

[4] Contraloría General de la República. Folleto informativo "Obras Públicas".

El tope establecido con la Ley N° 31876 no obedece a ninguna estimación objetiva ni técnica, ni tiene en cuenta la necesidad de obras públicas por administración directa que contribuyen al desarrollo y a la empleabilidad local, las cuales representan el 41% del total de obras públicas.

En ese sentido, la Asamblea Nacional de Gobernadores Regionales (ANGR) ha manifestado públicamente su oposición a la Ley N° 31876, solicitando su derogatoria y cuestionando que la norma prohíba a las instancias regionales y locales ejecutar obras mediante el mecanismo de administración directa si el costo de inversión supera las 50 unidades impositivas tributarias.[5]

Por su parte, la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales (REMURPE) informó que el Plenario Nacional de Municipalidades, acordó solicitar al Congreso de la República la derogatoria de la Ley 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración directa a nivel nacional por considerar afectadas la autonomía de los gobiernos locales y sus respectivas competencias.[6]

Asimismo, la Mancomunidad Municipal Amazónica de La Convención también ha pedido derogar la Ley N° 31876 debido a que vulnera la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos regionales y locales.[7]

Por lo expuesto, la presente iniciativa considera que la ejecución de obras públicas por administración directa puede desarrollarse bajo los criterios establecidos actualmente en la Resolución de Contraloría N° 195-88-CG, Ejecución de las Obras Públicas por Administración Directa. Asimismo, consideramos que las posibles modificaciones posteriores del marco legal de la ejecución de obras públicas por administración directa, debería valorar la opinión y participación de las entidades públicas involucradas, especialmente, los gobiernos subnacionales.

III. EFECTO DE VIGENCIA DE LA NORMA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De convertirse en ley, la presente iniciativa legislativa tendría como efecto directo la derogatoria de la Ley N° 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración directa a nivel nacional, con lo cual dicha materia continuará siendo regulada

---

[5] Andina. "Gobernadores piden al Congreso derogar ley que restringe ejecución de obras". 28 de setiembre de 2023. Recuperado de https://andina.pe/agencia/noticia-gobernadores-piden-al-congreso-derogar-ley-restringe-ejecucion-obras-957116.aspx

[6] REMURPE. Comunicado: "Autoridades en Plenario Nacional de Municipalidades del Perú exigen la derogatoria de Ley 31876". 3 de octubre de 2023. Recuperado de https://www.facebook.com/REMURPE/

[7] Centro de Noticias del Congreso. "Mancomunidad Municipal Amazónica de La Convención pide derogar ley que vulneraría autonomía de gobiernos locales". 3 de octubre de 2023. Recuperado de https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/mancomunidad-municipal-amazonica-de-la-convencion-pide-derogar-ley-que-vulneraria-autonomia-de-gobiernos-locales/

por la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto del Sistema, la Resolución de Contraloría N° 195-88-CG y otras normas vigentes sobre la materia. Por otro lado, con la aprobación de la norma propuesta, se reestablecería el principio constitucional de autonomía política, administrativa, económica y financiera de los gobiernos locales y gobiernos regionales, los cuales se ven severamente afectados por las restricciones arbitrarias contenidas en la Ley N° 31876.

IV. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La implementación de la norma propuesta no requerirá, en absoluto, ningún gasto público, por lo tanto, ningún pliego presupuestal se verá afectado, tampoco comporta ningún impacto social negativo ya con la derogatoria propuesta, subsistiría un marco normativo aplicable a la continuación de la ejecución de obras por administración directa en beneficio de la población. Al no contener materia ambiental, tampoco se identifica ningún impacto ambiental o socioambiental a ocasionarse con la implementación de la presente iniciativa legislativa.

Por el contrario, se tiene múltiples beneficios potenciales identificados. En primer lugar, los gobiernos locales y gobiernos regionales, así como otras entidades públicas, podrán seguir ejecutando obras por administración directa sin las nuevas restricciones arbitrarias contenidas en la Ley N° 31876, con lo cual se verá fortalecida su institucionalidad y su autonomía, en ese sentido, el total de gobiernos regionales (25) y el total municipalidades provinciales y distritales (1,891 según reporta el INEI), se verán beneficiadas institucionalmente.

En segundo lugar, se verá beneficiada la población destinataria de las obras públicas por administración directa, si bien no se cuenta con una cuantificación del total de población destinataria, se deberá tener en cuenta la tendencia expuesta que reporta que entre el 38 y 42% de las obras públicas se ejecutan bajo esta modalidad durante los últimos años.

En tercer lugar, la derogatoria de la Ley N° 31876, permitirá prevenir conflictos sociales derivados de las restricciones que esta norma ha impuesto para la ejecución de obras públicas por administración directa y de la oposición institucional de los gobiernos locales y gobiernos regionales.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa de reforma constitucional se enmarca dentro de las siguientes Políticas del Estado del Acuerdo Nacional:

Política N° 8 "Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú", el cual implica la construcción de un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en los principios de subsidiariedad y complementariedad entre niveles de gobierno.

Política N° 24 "Afirmación de un Estado eficiente y transparente", en el sentido de que la norma propuesta fortalece las autonomías de los gobiernos locales y regionales para la

provisión de obras por administración directa, contribuyendo a la construcción de un Estado eficiente, eficaz, moderno, transparente.

En cuanto a la Agenda Legislativa 2022-2023, la presente iniciativa tiene relación con el Tema N° 25, Regulación referida a la descentralización y los distintos niveles de gobierno, y el Tema N° 93, Modernización de la Gestión del Estado y la Administración Pública; los cuales sirven de referencia a la presente iniciativa ante la falta de aprobación de una Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2023 – 2024.

Edificio Juan Santos Atahualpa
Av. Abancay 151 – Of. 205
Lima, Perú

bquito@congreso.gob.pe
Central Telefónica: 3117777
Anexo 7272 - 4734