CONGRESO de la REPÚBLICA

Proyecto de Ley N° 7111/2023-CR

CONGRESO
AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
23 FEB. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 14:44

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 27785 PARA ESTABLECER LA COMPETENCIA SANCIONADORA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE LOS CONTRATISTAS, SUPERVISORES O PROYECTISTAS QUE GENEREN LA PARALIZACIÓN O INTERRUPCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

El congresista de la República **ALFREDO PARIONA SINCHE**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c) 67, 75 y 76 del reglamento del Congreso de la República presenta en siguiente proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República,
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27785 PARA ESTABLECER LA COMPETENCIA SANCIONADORA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE LOS CONTRATISTAS, SUPERVISORES O PROYECTISTAS QUE GENEREN LA PARALIZACIÓN O INTERRUPCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

Artículo 1. Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, para establecer la competencia sancionadora de la Contraloría General de la República sobre las personas jurídicas de derecho privado que actúen como contratistas, supervisores o proyectistas que, por su intervención indebida, generen la paralización o interrupción de la ejecución de obras públicas.

Artículo 2. Modificación de la Ley 27785
Modifícase los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, con el siguiente texto:

> "**Artículo 41.- Facultad sancionadora**
> En cumplimiento de su misión y atribuciones, la Contraloría General tiene la facultad de aplicar directamente sanciones por la comisión de las infracciones que hubieren cometido las entidades sujetas a control, sus funcionarios y servidores públicos, las sociedades de auditoría y las personas jurídicas y

naturales que manejen recursos y bienes del Estado, o a quienes haya requerido información o su presencia con relación a su vinculación jurídica con las entidades.

La Contraloría General también tiene competencia sancionadora sobre las personas jurídicas de derecho privado que actúen como contratistas, supervisores o proyectistas que, por su intervención injustificada, generen la paralización o interrupción de la ejecución de obras públicas.

Dicha facultad se ejerce con observancia de los principios de legalidad y debido procedimiento."

"Artículo 42.- Infracciones
Constituyen infracciones sujetas a la potestad sancionadora de la Contraloría General:

a) La obstaculización o dilatación para el inicio de una acción de control.

b) La omisión o incumplimiento para la implantación e implementación de los Órganos de Auditoría Interna o la afectación de su autonomía.

c) La interferencia o impedimento para el cumplimiento de las funciones inspectivas inherentes al control gubernamental.

d) La omisión en la implantación de las medidas correctivas recomendadas en los informes realizados por los Órganos del Sistema.

e) La omisión o deficiencia en el ejercicio del control gubernamental o en el seguimiento de medidas correctivas.

f) La omisión en la presentación de la información solicitada o su ejecución en forma deficiente o inoportuna, según el requerimiento efectuado.

g) El incumplimiento en la remisión de documentos e información en los plazos que señalen las leyes y reglamentos.

h) Cuando las personas naturales o jurídicas privadas que mantengan relaciones con entidades sujetas al Sistema no acudan a un requerimiento o no proporcionen información y documentación a los representantes de la Contraloría General, a efecto de permitir la verificación de operaciones y transacciones efectuadas con la entidad auditada, con excepción de aquellas cuya relación se derive de operaciones propias realizadas con las entidades asociadas.

i) Incumplir con mantener al día sus libros, registros y documentos, ordenados de acuerdo a lo establecido por la normativa, por un período no menor de 10 años.

j) Incumplimiento de los requisitos para la designación de Sociedad de Auditoría.

k) Cuando el personal de las Sociedades de Auditoría incurra en manifiesto conflicto de intereses con los deberes que le impone las normas de auditoría.

l) La pérdida temporal o definitiva de la condición de hábil de la Sociedad de Auditoría o de alguno de los socios, en el Colegio de Contadores Públicos y otros Organismos conexos a labores de auditoría en los que se encuentren inscritos.

m) El incumplimiento, resolución o rescisión de contrato celebrado con una Sociedad de Auditoría.

n) La suscripción directa de contratos con entidades comprendidas en el ámbito del Sistema, por servicios de auditoría y otros con infracción del Reglamento de Designación de Sociedades.

o) Cuando la Sociedad de Auditoría incurra en incompatibilidad sobreviniente que la inhabilite para continuar con el contrato celebrado con la entidad y no lo informe a ésta.

p) La presentación de documentación de procedencia ilícita para lograr el registro y/o la participación en los Concursos Públicos de Méritos.

q) La contratación de Sociedades de Auditoría, cuando estas estén incursas en incompatibilidad permanente para contratar con el Estado.

r) La intervención o inconducta comprobada de la persona jurídica de derecho privado que haya actuado o actúe como contratista, supervisora o proyectista y en esta condición genere o haya generado de manera injustificada la paralización o interrupción de la ejecución de obras públicas."

"Artículo 43.- Sanciones
La Contraloría General aplicará, según la gravedad de la infracción cometida, las siguientes sanciones:

a) Amonestación.
b) Multa.
c) Suspensión del Registro de Sociedades de Auditoría.
d) Exclusión definitiva del Registro de Sociedades de Auditoría.
e) Exclusión definitiva de volver a participar en cualquier licitación pública o contratación con el Estado.

El Reglamento de Infracciones y Sanciones establece el procedimiento, formalidades, escalas y criterios de gradualidad y demás requisitos de aplicación. La imposición de las sanciones no exime a los infractores de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar.

Firmado digitalmente por: VARAS MELENDEZ Elias Marcial FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 23/02/2024 18:22:19-0500

Sin perjuicio de lo establecido en el presente artículo, las presuntas infracciones contra la normatividad legal en el desarrollo de los procesos de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, cometidas por personas naturales o jurídicas, identificadas por los órganos del Sistema Nacional de Control, deben ser informadas al Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, adjuntando copia de lo actuado, a fin de que según corresponda aplique las sanciones que la ley le confiere."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. El Reglamento de Infracciones y Sanciones al que hace referencia el artículo 43 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, se adecúa a la presente ley en el plazo máximo de treinta (30) días naturales desde su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Firmado digitalmente por: SAAVEDRA CASTERNOQUE Hitler FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 23/02/2024 09:49:44-0500

Firmado digitalmente por: VALER PINTO Hector FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 23/02/2024 11:04:25-0500

Firmado digitalmente por: ZEBALLOS APONTE Jorge Arturo FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 23/02/2024 09:30:16-0500

febrero de 2024

Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 21/02/2024 14:21:52-0500

Firmado digitalmente por: PARIONA SINCHE Alfredo FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 21/02/2024 11:01:45-0500

Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 21/02/2024 12:48:31-0500

ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República

Firmado digitalmente por: BALCAZAR ZELADA Jose Maria FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 22/02/2024 13:36:10-0500

Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 22/02/2024 16:16:56-0500

Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 22/02/2024 17:18:02-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **febrero** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7111/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA.

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con el Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a diciembre de 2023 (N° 0001-2024-CG/SESNC), emitido por la Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República, se tienen las siguientes conclusiones:

"- A diciembre de 2023 se tiene un total de 2 298 obras paralizadas a nivel nacional, con un importe de inversión ascendente S/ 26 mil 992 millones.
- Las obras paralizadas correspondientes al marco normativo de la Reconstrucción Con Cambios, a la fecha del presente informe, ascienden a 156 obras paralizadas, por un monto de inversión de S/ 1 mil 093 millones.
- Las obras paralizadas que se encuentran bajo los alcances del marco normativo de la Ley Nº 31589, a la fecha del presente informe, ascienden a 1 009 obras paralizadas, por un monto de inversión de S/ 8 mil 075 millones.
- Se ejecutaron 2 148 servicios de control a nivel nacional a las 2 298 obras paralizadas, de los cuales, el 93% (1 997) corresponde a servicios de control simultáneo, el 6.1% (131) a control posterior y el 0.9% (20) a control previo."

Es decir, el año 2023 cerró con más de dos mil obras paralizadas, lo que, en un país como el Perú, representa un perjuicio no solo económico significativo; sino, sobre todo, un perjuicio de desarrollo humano que no se debería tolerar. La desigualdad y la falta de descentralización tienen como indicadores, entre otros, precisamente, al desarrollo de infraestructura. Una infraestructura que en las zonas del interior del país es escasa y representa un retraso histórico en la atención de los servicios básicos y derechos fundamentales de la población.

Lo más grave es que existen regiones que tienen necesidades más que urgentes, por las condiciones de pobreza y pobreza extrema en las que se encuentra gran parte de sus habitantes. La paralización de las obras en estas zonas constituye un perjuicio de incalculables dimensiones, pues los recursos escasos que se pierden por esta causa dejan de ser utilizados en asuntos de prioritaria necesidad que pueden hacer la diferencia entre vida o integridad y la muerte y el abandono. Son los casos de la atención de salud, de los programas de lucha contra la desnutrición infantil, de la habilitación de vías terrestres que no solo sirven para trasladar

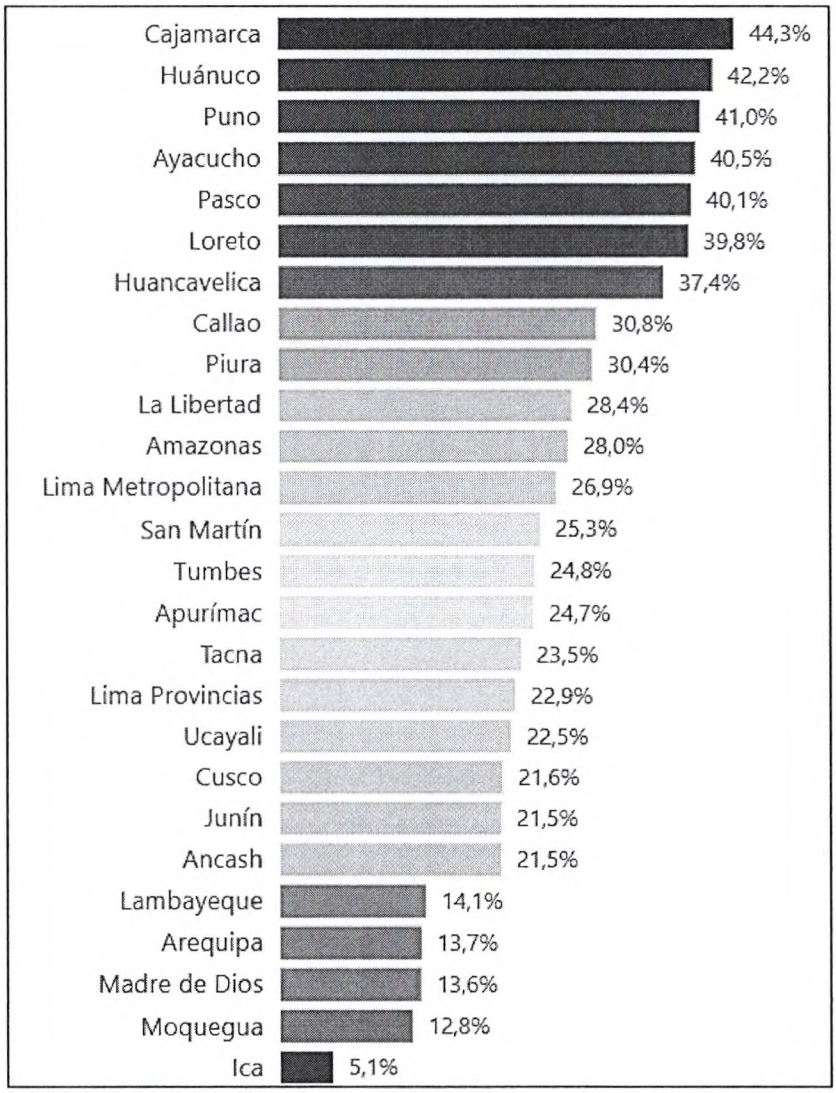
productos, sino también para que actúe más rápido una ambulancia con un paciente que requiere atención inmediata, etc.

Según el informe de la Contraloría General de la República antes citado, los departamentos registran la siguiente información:

Departamento	Costo actualizado		Obras paralizadas		Saldo de inversión por ejecutar S/
	S/.	%	N°	%	
LA LIBERTAD	4,518,170,337	16.7%	78	3.4%	2,874,064,641
AREQUIPA	3,306,875,889	12.3%	90	3.9%	2,030,750,837
LIMA	2,562,813,635	9.5%	178	7.7%	1,000,539,757
PIURA	2,209,696,707	8.2%	128	5.6%	1,101,339,435
CAJAMARCA	1,702,380,807	6.3%	137	6.0%	1,143,768,417
CUSCO	1,581,679,021	5.9%	346	15.1%	469,038,909
ANCASH	1,273,220,491	4.7%	144	6.3%	679,893,396
PUNO	1,133,896,869	4.2%	281	12.2%	600,431,580
AMAZONAS	941,524,490	3.5%	39	1.7%	100,499,335
UCAYALI	928,742,041	3.4%	24	1.0%	266,988,910
ICA	887,842,179	3.3%	30	1.3%	531,409,220
HUANUCO	882,890,248	3.3%	74	3.2%	539,299,782
APURIMAC	807,526,214	3.0%	113	4.9%	275,624,766
JUNIN	728,869,468	2.7%	90	3.9%	346,342,465
HUANCAVELICA	686,078,606	2.5%	90	3.9%	299,394,737
LORETO	542,281,112	2.0%	62	2.7%	294,557,950
TACNA	476,319,855	1.8%	48	2.1%	296,777,812
SAN MARTIN	446,565,161	1.7%	37	1.6%	244,306,249
AYACUCHO	354,259,141	1.3%	129	5.6%	118,149,293
MOQUEGUA	252,169,764	0.9%	46	2.0%	194,299,963
LAMBAYEQUE	219,669,439	0.8%	62	2.7%	69,814,159
PASCO	170,115,724	0.6%	36	1.6%	80,491,340
MADRE DE DIOS	142,485,006	0.5%	19	0.8%	50,568,270
TUMBES	131,144,116	0.5%	7	0.3%	107,232,846
P. C. DEL CALLAO	104,983,293	0.4%	10	0.5%	56,832,300
Total	**26,992,199,613**	**100.0%**	**2298**	**100.0%**	**13,772,416,368**

Fuente: Sistema Nacional de Obras Públicas - Infobras
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control (SESNC).
Fecha:31/12/2023

En efecto, de acuerdo con el tablero interactivo del Instituto Peruano de Economía, denominado "Evolución de la pobreza regional 2004-2022", al 2022, el mapa de pobreza regional presenta la siguiente información:



Como puede apreciarse, haciendo el paralelo entre los dos cuadros presentados, las regiones que registran los mayores porcentajes de pobreza son Cajamarca, Huánuco y Puno, los que tienen obras paralizadas en número de 137, 74 y 281, respectivamente. En tanto que Huancavelica tiene hasta 90 obras paralizadas.

La problemática de las obras paralizadas, además, no es un hecho extraordinario, pues a febrero de 2023, la Contraloría General de la República dio a conocer que existían 1879 obras públicas paralizadas en todo el territorio nacional. En esta oportunidad se informó que la inexistencia de avance en la ejecución física correspondió a seis meses. Entre las causas de la paralización se identificó: "falta de recursos financieros y liquidez (24.6%), incumplimientos contractuales (13.7%), discrepancias, controversias y arbitrajes (5.1%), entre otras causales, tales como conflictos sociales (2.8%) o eventos climáticos (2.8%)"[1].

En la misma línea, a enero de 2022, el contralor general de la República dio a conocer que unas 2369 obras por contrata se encuentran paralizadas en el país, siendo que "esta inmovilización representa una inversión estancada de 22 453 millones de soles"[2].

Es decir, la paralización de obras y, con ello, el perjuicio económico a los recursos públicos no es un asunto aislado; es una problemática recurrente que se produce año tras año. Por ello, urge establecer medidas eficaces para superar este desperdicio de recursos y lograr generar los incentivos necesarios a fin de que todos los actores del proceso de ejecución de una obra colaboren en su continuidad con firmeza.

Esta problemática ha escalado a tal nivel, que el propio contralor general de la República, Nelson Shack, ha señalado que la Contraloría General de la República debería tener capacidad para sancionar a los "contratistas, supervisores y proyectistas que incurran en presuntos actos de corrupción en obras públicas que lleven a la paralización de las mismas (...), no es justo que se tengan miles de obras paralizadas sin que estas empresas reciban ningún tipo de sanción, y que además ganen licitaciones en otras provincias y regiones y no pase nada"[3].

---

[1] Recuperado de https://www.elperuano.pe/noticia/204155-contraloria-existen-1-879-obras-publicas-paralizadas-a-nivel-nacional

[2] Recuperado de https://canaln.pe/actualidad/hay-2369-obras-paralizadas-todo-pais-informo-contraloria-n442390

[3] Recuperado de https://lanoticia.com.pe/contraloria-busca-sancion-a-contratistas-que-corrompan/

Y ello responde a que el órgano especializado, como es la Contraloría, es consciente de que el correcto uso de los recursos y bienes del Estado, se afecta también por razón de las inconductas de los contratistas, supervisores y proyectistas, quienes muchas veces, por su posición y con el afán de generarse indebidamente mayores recursos económicos, promueven el retraso en la ejecución de las obras.

Ciertamente, una obra se puede paralizar por un informe del supervisor o consultor y del contratista (ejecutor de la obra). Así, envían sus cartas, siendo que el área usuaria hace su informe, solicitando la suspensión de la obra. Luego, el área logística emite el informe de suspensión que se envía al área de administración y a la oficina jurídica. De allí, mediante una adenda se suspende la ejecución de la obra y la supervisión.

Además, el que está a cargo de hacer el expediente técnico es la empresa proyectista, quien puede tener responsabilidad por deficiencias en su elaboración, las que se evidencian en plena ejecución de la obra. Si bien es posible que pueda haber contingencias, lo cierto es que estas deficiencias no siempre parten de causas justificadas, sino que también pueden ser producto de actos de corrupción que, en ningún caso, se deberían tolerar.

Dicha situación es de la mayor gravedad, pues el dinero y los recursos económicos que se lleva la corrupción, ahondan en la desigualdad y en la falta de efectividad de la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Así, debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha señalado:

> "La corrupción impide el funcionamiento de los objetivos nacionales y el buen desempeño de las instituciones (...), es considerado como uno de los principales problemas del país; esto, a su vez, tiene un impacto negativo en la confianza que muestran los ciudadanos en las entidades públicas, porque mella la legitimidad de tales instituciones y de sus principales autoridades"[4].

[4] Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente 00016-2019-PI/TC, fundamento jurídico 9.

Y es verdad, uno de los objetivos centrales de países en vías de desarrollo, como es el caso del Perú, es la lucha contra la desigualdad y la pobreza; problemas directamente relacionados con la ocurrencia de actos de corrupción en el Estado. Generalmente, los países con porcentajes considerables de pobreza y extrema pobreza, como es el caso del Perú, tienen niveles altos y recurrentes de corrupción. Esta relación se refleja en el hecho de que los recursos para atender las principales necesidades que brindan una vida con dignidad a los ciudadanos se dirigen a los beneficiarios de la corrupción.

Por ello, precisamente, el presente proyecto de ley busca superar la problemática de la impunidad de parte de los contratistas, supervisores o proyectistas ante su responsabilidad por la paralización de las obras públicas. Así, se plantea modificar los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, estableciendo que la Contraloría General también tiene competencia sancionadora sobre las personas jurídicas de derecho privado que actúen como contratistas, supervisores o proyectistas que, por su intervención o inconducta comprobada, generen la paralización o interrupción de la ejecución de obras públicas.

En armonía con lo anterior, se precisa que es una infracción sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría General la intervención o inconducta comprobada de la persona jurídica de derecho privado que haya actuado o actúe como contratista, supervisora o proyectista y en esta condición genere o haya generado la paralización o interrupción de la ejecución de obras públicas.

Además, ante la determinación de la conducta infractora, se ha previsto una sanción, la que consiste en la exclusión definitiva de la empresa responsable de volver a participar en cualquier licitación pública o contratación con el Estado.

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la presente ley no contraviene ninguna norma vigente y se encuentra conforme a la Constitución Política del Perú, sobre todo, con el mandato constitucional de lucha contra la corrupción, que se desprende de los artículos 39 y 41 de la Constitución. Asimismo, refuerza el artículo 82 sobre la competencia de la Contraloría General de la República en materia de supervisión de la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado y de control de los actos de las instituciones sujetas a control (artículo 82), como son los gobiernos regionales y locales (artículo 199).

El proyecto de ley refuerza el mandato constitucional de que se deben implementar medidas eficaces para hacer frente a la corrupción, problema que es una de las causas centrales para la falta de desarrollo del país y las deficiencias en la atención de los derechos fundamentales en condiciones de calidad y equidad en el territorio nacional.

Por ello, se ha previsto modificar los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, incorporando una única disposición complementaria final respecto de la adecuación del respectivo Reglamento de Infracciones y Sanciones.

ANALISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al reforzar la efectividad de las políticas de lucha contra la corrupción, permite legitimar la actuación del Estado en el deber de protección de la Constitución Política del Perú, en especial, en lo que corresponde al mandato constitucional de ejercer y garantizar una correcta administración pública, cuidadosa de los recursos públicos, que son de titularidad de todos los peruanos.

Asimismo, al incorporar una norma que permite integrar a las personas jurídicas de derecho privado en las políticas de lucha contra la corrupción, legitima la

responsabilidad de la población en su deber constitucional de "honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación" (artículo 38 de la Constitución)".

En este sentido, la sociedad se verá beneficiada, mediante el aseguramiento de un Estado protector de sus derechos fundamentales, pues la erradicación de contratistas, proyectistas o supervisores corruptores permitirá que los recursos públicos se utilicen para la mejora de la calidad de vida de las personas, mediante la progresiva atención prioritaria de los servicios públicos.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto guarda relación con el Acuerdo Nacional, Política de Estado 26: "Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas", en el punto c), referido al destierro de la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos; así como los puntos e) y f) : "(e) promoverá una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero"; y "(f) regulará la función pública para evitar su ejercicio en función de intereses particulares".

Asimismo, la presente iniciativa legislativa guarda relación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR, que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual 2023-2024. En este sentido, se toma en cuenta el Objetivo I, correspondiente a la política de Estado "Fortalecimiento del régimen democrático y Estado de derecho", referido al tema del funcionamiento correcto de los órganos y organismos del Estado.

Lima, febrero de 2024.