



EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA LA CONTINUIDAD DE LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA

El Congresista de la República que suscribe, **EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS**, por intermedio del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en ejercicio de su derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE GARANTIZA LA CONTINUIDAD DE LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley establece un régimen excepcional que tiene por objeto garantizar la continuidad de los proyectos de inversión para obras de infraestructura o para las que se encuentren paralizadas, colaborando a una adecuada utilización del dinero público.

Artículo 2. Requisitos para acogerse al régimen excepcional

Pueden acogerse a la presente ley, las entidades del Estado que tengan a su cargo la ejecución de proyectos de inversión para obras de infraestructura o para obras públicas en materia de educación, salud, transportes, saneamiento y prevención de desastres, que se encuentren paralizadas por un periodo mayor a seis (6) meses y con un avance físico igual o mayor al 60 %.

No se acogen al régimen excepcional, en caso la paralización de la obra sea consecuencia de la falta de algún permiso, licencia, entrega definitiva de terreno o limitación presupuestal, así como en los casos en que sea inviable técnica o jurídicamente continuar con la ejecución contractual de la obra.

Artículo 3. Procedimiento para la reactivación de obras de necesidad pública

Para acogerse al régimen excepcional las entidades públicas deben actuar de conformidad con el siguiente procedimiento:

- a) La entidad que cuenta con obras públicas que cumplan los requisitos

establecidos en el artículo 2 y no resulten aplicables las excepciones del artículo 5, dispone la elaboración de una pericia técnica para determinar el estado real de la obra y del expediente técnico que posibilite lograr su culminación.

La pericia técnica es realizada por una empresa especializada, cuya contratación se realiza conforme a la Ley de Contrataciones del Estado.

- b) Los resultados de la pericia técnica son comunicados por el titular de la entidad a la Contraloría General de la República indicando motivadamente las obras que se proponen para resolución del contrato y las obras que la entidad ha decidido dar continuidad de las prestaciones del contrato de obra, independientemente si la obra se encuentra sometida a algún mecanismo de solución de controversia.
- c) Si la entidad dispone la resolución del contrato de obra, debe notificar al contratista con un preaviso de treinta (30) días calendario. En ese caso, la entidad puede contratar a cualquiera de los postores que participó en el procedimiento de selección cuya oferta sea favorable para ejecutar las prestaciones pendientes, incluyendo la elaboración del expediente técnico por el saldo de obra. La resolución contractual no exime del resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados cuando la causa de la paralización sea imputable al contratista.

Producida la resolución del contrato de obra y en tanto subsistan controversias sometidas a alguno de los mecanismos de solución previstos en el contrato, el contratista queda obligado a mantener vigente la garantía de fiel cumplimiento hasta que se solucione la controversia.

- d) En caso ninguno de los postores acepte culminar las prestaciones pendientes de la obra paralizada, la entidad puede contratar directamente un proveedor conforme al artículo 27 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

Artículo 4. Modificaciones presupuestarias

Las entidades quedan autorizadas para realizar las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático que resulten necesarias, que garanticen el financiamiento para la culminación de la obra, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Artículo 5. Solución de controversias

- 5.1 El inicio de un proceso judicial o arbitral no suspende ni paraliza las obligaciones contractuales de las partes que se asuman como producto de los

contratos a ser suscritos en aplicación de la presente ley.

- 5.2 El contratista que ejecuta el saldo de obra en el marco de la presente ley, no es responsable de los vicios ocultos del proyecto de inversión ejecutado antes del sometimiento al citado régimen.

Artículo 6. Control concurrente

El saldo de obra es objeto de control concurrente por parte de la Contraloría General de la República cuyo financiamiento será del 2 % del valor total de la inversión por ejecutar. El financiamiento se realizará mediante transferencias financieras en favor de la Contraloría General de la República y a solicitud de esta, previa resolución del titular del pliego, en el caso del Gobierno Nacional, o con resolución ejecutiva regional o resolución de alcaldía.

Artículo 7. Plazo

Las entidades pueden acogerse a lo dispuesto en el artículo 3 hasta nueve (9) meses después de su entrada en vigor.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Ejecución del saldo de obra por administración directa

La entidad puede ejecutar el saldo de obra bajo la modalidad de contratación directa si esta cuenta con la capacidad técnica para poder ejecutarlo y el costo de oportunidad de hacerlo resulta más favorable más eficiente en comparación a lo señalado en el artículo 3.

SEGUNDA. Medidas cautelares que afecten la culminación de las obras

Las medidas cautelares que tengan por objeto la paralización de las prestaciones señaladas en la presente ley, serán de competencia exclusiva del juez del lugar donde se suscribió el contrato.

TERCERA. Culminación de los procesos arbitrales

En el marco de la presente ley, los funcionarios de las entidades son responsables de la continuación y término del proceso arbitral derivado de los contratos de obra que se encuentren paralizados.

Lima, abril de 2022



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/04/2022 15:19:43-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **abril** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1759/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.

HUGO ROVIRAZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS
Congresista de la República
EXPOSICION DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

La presente iniciativa legislativa tiene como antecedente y ha tomado como fuente de referencia, diversas normas y propuestas legislativas que formaron parte del periodo parlamentario 2016-2021 y 2021-2026, buscando resolver la problemática de las obras paralizadas, a fin de coadyuvar a la reactivación de obras en los tres niveles de gobierno con la finalidad de garantizar la continuidad de proyectos de inversión para la provisión de infraestructura a nivel nacional.

Entre las normas y iniciativas referidas tenemos las siguientes:

1. **Decreto Legislativo 1486**, mediante el cual se establecen disposiciones para mejorar y optimizar la ejecución de las inversiones públicas.
2. **Decreto de Urgencia 008-2019**, que establece medidas extraordinarias para la reactivación de obras públicas paralizadas a nivel nacional.
3. **El Proyecto de Ley 791-2021/CR**, por el que se propone una "Ley que garantiza la reactivación de proyectos de inversión paralizados", presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, por iniciativa de la Congresista Martha Lupe Moyano Delgado; decretado a la Comisión de Fiscalización y Contraloría con fecha 22 de noviembre de 2021.
2. **El Proyecto de Ley 3995-2018/CR**, presentado por la Contraloría General de la República, que propone la "Ley que garantiza la continuidad de proyectos de inversión para la provisión de infraestructura u obras paralizadas".

Como vemos, hemos recopilado normas emitidas y propuestas legislativas que se han presentado en el Congreso de la República que buscan mejorar y optimizar la reactivación de las obras públicas paralizadas a nivel nacional.

Sin embargo, ¿qué nos dice la Carta Magna? El artículo 76 de la Constitución Política del Perú dispone que la contratación de bienes, servicios u obras con cargo a fondos públicos se efectúe, obligatoriamente, por licitación o concurso, de acuerdo con los procedimientos y requisitos señalados en la ley.

Dicho esto, la Ley es la norma que desarrolla el citado precepto constitucional y, conjuntamente con su Reglamento y las demás normas de nivel reglamentario emitidas por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (en adelante – OSCE), constituye la normativa de contrataciones del Estado. Pero, ¿cuál es la definición de una obra pública según la Ley de Contrataciones del Estado?

Una obra pública se define como el resultado derivado de un conjunto de actividades materiales que comprenden la construcción, reconstrucción, remodelación, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación y habilitación de bienes inmuebles, tales como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, entre otros, que requieren dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales y/o equipos; destinadas a satisfacer necesidades públicas.¹

El artículo 59 de la Ley 28411, "Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto"², distinguía dos (2) modalidades de ejecución presupuestal: directa e indirecta; pudiendo evidenciarse a partir de ello, la existencia de instrumentos de ejecución presupuestal distintos al contrato.

- a) **Ejecución Presupuestaria Directa**, que se produce cuando la Entidad con su personal e infraestructura es el ejecutor presupuestal y financiero de las Actividades y Proyectos, así como de sus respectivos componentes. (*Obra por Administración Directa*).
- b) **Ejecución Presupuestaria Indirecta**, se da cuando la ejecución física y/o financiera de las Actividades y Proyectos, y sus respectivos componentes, es realizada por una Entidad distinta al pliego; sea por consecuencia de un contrato³ o convenio celebrado con una entidad privada o pública, sea a título oneroso o gratuito. (*Obra por Administración Indirecta*)

II. PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA

¹ Definición de obra tomada del Anexo 01 – Anexo de Definiciones del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por D.S. N° 344-2018-EF.

² La Ley 28411, ha sido derogada mediante la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1440, "Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público", publicado el 16 de setiembre de 2018.

³ Según, Manuel María Díez al definir los elementos del contrato administrativo (categoría dentro de la cual se encuentra la contratación pública), menciona como uno de ellos el "acuerdo de voluntades", conforme a lo siguiente: "(...) para que exista contrato se requiere la concurrencia de dos voluntades opuestas y válidas de los sujetos que concurren a su formación. En el contrato administrativo, uno de los sujetos de la relación contractual es la administración y el otro el cocontratante. El acuerdo de voluntades o consentimiento implica, entonces, una manifestación de voluntad coincidente de las partes y presupone, por un lado, la capacidad jurídica del cocontratante de la administración y por el otro la competencia del órgano estatal.". MARÍA DIEZ, Manuel. Derecho Administrativo, Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1979, 2ª edición, Tomo III, Pág. 31.

Previo a la identificación de la problemática de la paralización de obras, es importante definir su concepto. El Decreto de Urgencia 008-2019⁴, entiende por obra pública paralizada a aquella contratada bajo el ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, que cuente con un avance físico igual o mayor al 50% y que, a la fecha de publicación de la norma, tenga los siguientes indicadores:

- a) Provenza de un contrato vigente, sin reportar ejecución física por tres (03) meses o más, o;
- b) Provenza de un contrato resuelto o declarado nulo.

Ampliando el concepto del literal a), la paralización incluye situaciones de abandono, deficiencias del expediente técnico, controversias, causas no previsibles en el expediente técnico u otras situaciones imprevisibles posteriores al perfeccionamiento del contrato que impiden su continuidad, culminación y/o puesta en funcionamiento.

Asimismo, el Decreto de Urgencia menciona que, si la obra pública paralizada forma parte de un proyecto de inversión bajo el ámbito del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, dicho proyecto debe estar priorizado en el Programa Multianual de Inversiones.

Dicho esto, surge otra interrogante: ¿Por qué se paraliza una obra?

La Contraloría en el ejercicio del control de la legalidad de los actos de la Administración Pública, ha identificado los problemas transversales más comunes dentro de una paralización de obras, pudiendo distinguirlas en las siguientes etapas⁵:

PROGRAMACIÓN MULTIANUAL DE INVERSIÓN: Inversiones ejecutadas sin continuidad de inversiones, es decir, proyectos en ejecución sin presupuesto asignado por falta de priorización. Dicho en la práctica, cuando se inyecta dinero a la obra y luego no continua la transferencia de recursos; se agrava cuando llega el cierre del año de gestión e inicio del año electoral, dejando a su paso muchas obras paralizadas, dado que, al ingresar la nueva autoridad, se reorientan los presupuestos y demora la reactivación de la obra.

PRE-INVERSIÓN: Sobredimensionamiento de beneficios, subestimación de costos, incentivos perversos, falta de análisis y/o sustento de alternativas de solución.

⁴ Publicado 31 de octubre de 2019 en el Diario Oficial El Peruano.

⁵ Material entregado en Portable Document Format (PDF) a la Comisión Especial Multipartidaria Pro-Inversión en la primera sesión ordinaria virtual (Plataforma Microsoft Team) de fecha 17 de enero de 2022.

FASE DE EJECUCIÓN:

- *ELABORACIÓN DEL EXPEDIENTE TÉCNICO*: Baja calidad técnica de los expedientes técnicos (falta de partidas, partidas innecesarias, estudios previos que no están acorde con la realidad), entre otros.
- *OBRA FÍSICA*: Falta disponibilidad de terrenos, maquinaria, plazos incumplidos, entre otros.
- *SUPERVISIÓN DE OBRA*: Triángulo colusorio (funcionarios públicos, los contratistas y los supervisores)

Como vemos, dentro de la identificación de un problema transversal en las paralizaciones de obras, surge un problema aun mayor, y corresponde a la emisión sanciones directas a los funcionarios públicos encargados de un contrato de obra, pues la **impunidad**⁶, se convierte en el principal problema, incluso mayor que la corrupción, dado que, al no haber una sanción efectiva, ninguna norma que se emita, va a funcionar, si no hay una ejemplar sanción.

Al respecto, según lo señalado en la exposición del Contralor General de la República, respecto de las obras y proyectos paralizados, enmarcadas bajo los Decretos de Urgencia 008-2019 y Decreto Legislativo 1486 y fuera del Decreto de Urgencia⁷, en el año 2021, se ha determinado presuntas responsabilidades administrativas, civiles y penales a 7,700 funcionarios públicos a nivel nacional, sin que exista a la fecha funcionario sancionado. Asimismo, en el año 2019 y 2020 la Contraloría General de la República (en adelante CGR), determinó la misma responsabilidad a más de 6,700 y 8,081 funcionarios públicos respectivamente, considerando que ni el 1% de los funcionarios habría sido sancionado civil y penalmente, estando actualmente los mismos funcionarios presuntamente responsables, trabajando en el sector público, haciendo daño en detrimento de la economía nacional.

Un aspecto importante a resaltar, corresponde que, en julio de 2021, el Congreso de la República, devolvió la capacidad sancionadora⁸ a la Contraloría⁹, lo que representa que después de esa fecha, la Contraloría General de la República, va a proceder a la

⁶ El énfasis es nuestro.

⁷ Sesión Ordinaria N° 1 de la Comisión Especial Multipartidaria de Proinversión del Congreso de la República de fecha 17 enero de 2022.

⁸ La potestad sancionadora de la Contraloría General en materia de responsabilidad administrativa funcional prevalece frente a otras potestades sancionadoras administrativas, con las cuales articula para el deslinde de responsabilidades, de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la presente ley.

⁹ Ley 31288 - Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República.

inhabilitación según corresponda a los malos funcionarios. Es decir, los hechos anteriores al 21 de julio de 2021, la CGR no tendría competencia para sancionar.

Al año 2022, existe expectativa que la CGR, mediante el procedimiento administrativo sancionador, en el II semestre del año 2022 empiece a emitir resultados y generar el cambio en la perspectiva acerca de la impunidad, logrando sancionar, inhabilitar y extirpar a los malos funcionarios en la vía administrativa.

Otro factor clave para evitar la impunidad y lograr mejores resultados en la supervisión de obras, corresponde a la publicación de la Ley 31358¹⁰ - Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente, donde la CGR podrá hacer una inspección a la obra y elaborar un informe sobre el desempeño del supervisor y contratista, y ese informe podría activar inmediatamente el inicio de un proceso sancionador a los privados, siendo la OSCE el encargado.

III. SOBRE LAS OBRAS PARALIZADAS EN EL PERÚ

Para establecer medidas extraordinarias para reactivar y acelerar la ejecución de las obras públicas que se encuentran paralizadas, contribuyendo a dinamizar la actividad económica y garantizar la efectiva prestación de servicios públicos en beneficio de la población, se emitió el **Decreto de Urgencia 008-2019**¹¹, donde en su artículo 3, estableció los requisitos para catalogar una obra como paralizada, de acuerdo a los siguientes supuestos:

- Que la obra se encuentre con ejecución mayor o igual al 50% de avance físico, su contrato vigente se encuentre sin ejecución física por 3 meses o más.
- Que la obra provenga de contrato resuelto o declarado nulo.
- Que la paralización contemple situaciones de controversias, abandono de obra, deficiencias del expediente técnico y situaciones imprevisibles que impiden su continuidad.

Asimismo, el referido Decreto de Urgencia, trajo como beneficios; i) la elaboración del expediente técnico del saldo, ii) faculta la invitación a los postores participantes en la licitación inicial para ejecutar el saldo, iii) permite la ejecución de obra por administración directa (como medida excepcional), iv) facilita las modificaciones al

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 16 de noviembre de 2021.

¹¹ Decreto de Urgencia 008-2021 - Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para la reactivación de obras públicas paralizadas a nivel nacional, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 31 de octubre de 2019.

contrato vigente del Supervisor, y, v) la supervisora de la obra puede ser contratada de forma directa o puede ser designado un Inspector de Obra.

De igual forma, el **Decreto Legislativo 1486**¹², en su 3era disposición complementaria transitoria, resolvió ampliar por segunda vez, el plazo del inventario de obras públicas paralizadas hasta el día 31 de julio de 2020, y ampliar la presentación de la resolución de aprobación de la lista priorizada de obras a reactivar, por las entidades, hasta el 31 de diciembre de 2020.

A su vez, estableció que las obras paralizadas son ahora las que cuenten con un avance físico igual o mayor al 40%, y ya no al 50% como en un principio mencionó el DU y que, el plazo para que las entidades, que han iniciado el proceso de reactivación mediante el inventario de obra paralizada y que deben aprobarlas mediante la lista priorizada con resolución de su titular, se ampliaría hasta el 31 de diciembre de 2020¹³.

Dicho esto, luego que dichas normas desplegaran todos sus efectos jurídicos, la Contraloría General de la República, emitió el Informe N° 0009-2021-CG/SESNC, sobre las obras y proyectos paralizados enmarcadas bajo los alcances al Decretos de Urgencia 008-2019 y DL 1486 y fuera del Decreto de Urgencia; así también, generó un material de estudio que fuese presentado ante la Comisión Especial Multipartidaria Pro-Inversión del Congreso de la República¹⁴, en su exposición técnica sobre las obras y proyectos paralizados, donde se pudo desprender que, del reporte de obras paralizadas al 31 de diciembre 2021, son 2,369, conforme al cuadro siguiente:

Cuadro 1: Número y costo de obras paralizadas por marco normativo.

Marco normativo	# de obra	Costo actualizado (S/.)
Dentro del DU 008-2019	85	680 502 253
Fuera del DU 008-2019	2284	21 772 791 816
Total	2369	22 453 294 069

Fuente: Presentación de estado de obras y proyectos paralizados por la Contraloría General de la República.

En base a la información de la tabla anterior, en relación al nivel de gobierno donde se ubican las obras paralizadas, se identifican del siguiente modo.

Cuadro 2: Número y costo de obras paralizadas por nivel de gobierno.

¹² Decreto Legislativo que establece disposiciones para mejorar y optimizar la ejecución de las inversiones públicas, publicado el 10 de mayo de 2020, en el Diario Oficial El Peruano.

¹³ Según el artículo 5 "Informe de Estado Situacional y Lista Priorizada de Obras Públicas Paralizadas" del DU N.º08-2019, en su numeral 5.6, la fecha límite para aprobar la lista priorizada de obras paralizadas mediante resolución, fue el pasado 30 de abril de 2020. Este plazo fue ampliado según el DL N.º1486 hasta el 31 de diciembre de 2020.

¹⁴ Material entregado en Portable Document Format (PDF) a la Comisión Especial Multipartidaria Pro-Inversión en la primera sesión ordinaria virtual (Plataforma Microsoft Team) de fecha 17 de enero de 2022.

Nivel de gobierno	# de obra	Costo actualizado (S/.)
Gobierno nacional	379	3 716 241 920
Gobierno regional	276	12 287 409 995
Gobierno local	1714	6 449 642 153
Total	2369	22 453 294 069

Fuente: Presentación del estado de obras y proyectos paralizados por la Contraloría General de la República.

Sin embargo, de la información del cuadro precedente, las entidades debían registrar las obras públicas paralizadas que se encuentren a su cargo, mediante el registro de inventario de obra paralizada¹⁵ donde las entidades tomarían en cuenta el último informe de avance de obra emitido por el responsable supervisor o inspector, quien haga sus veces, de la obra.

Es decir, el registro de inventario es el punto de partida para continuar con las siguientes etapas de la reactivación. Esta debía ser registradas en el portal de Invierte.PE del MEF para optar a su reactivación bajo el DU y DL.

Cuadro 3: Clasificación de OBRAS PÚBLICAS incluidas en el inventario inicial de obras paralizadas en el Portal de Invierte.Pe.

Clasificación de los registros	Obras paralizadas registradas
Factible del DU N.º008-2019	359
Eliminada a solicitud de la entidad	18
Eliminada por el código de Infobras 015665 no se asocia con la inversión	2
Eliminado por registro de cierre o desactivación	2
La modalidad de ejecución (Administración Directa), no corresponde en el marco del DU N.º008-2019	62
Total: obras registradas	443

Fuente: Portal Invierte.PE del Ministerio Economía y Finanzas e Infobras de la CGR.

Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control¹⁶

Como se desprende del cuadro anterior, al 30/11/2021 el inventario de obras paralizadas cerró con 359 registros que pasaron la primera etapa para ser consideradas bajo el Decreto de Urgencia 008-2019.

¹⁵ Artículo 4 DU 008-2019.

¹⁶ Informe N° 0009-2021-CG/SESNC – Informe de obras y proyectos paralizados enmarcados bajo los Decretos de Urgencia N° 008-2019 y DL 1486 y fuera del Decreto de Urgencia, emitido por la Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República de fecha noviembre del 2021.

Que a efectos de entender la grave crisis que atraviesa la consecución de las obras públicas a nivel nacional, es importante conocer el seguimiento de obras públicas paralizadas con resolución de Lista Priorizada.

De las 359 obras paralizadas registradas que pasaron la primera etapa bajo el DU 009-2019 y DL 1486, solo presentaron la resolución de la lista priorizada, mediante la resolución de su titular al límite de 31 de diciembre de 2021, un total de 162 obras registradas, correspondientes a 79 entidades las que han emitido la mencionada resolución, las cuales estarían listas para su reactivación bajo ámbito del DU. Siendo las unidades orgánicas de la Contraloría General de la República, las responsables de efectuar los servicios de control indicados en el DU.

Las obras que cuentan con resolución de la lista priorizada para ser reactivadas bajo el DU, se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 4: Obras públicas CON RESOLUCIÓN de la lista priorizada.

Nivel de Gobierno	Con Resolución priorizada	Porcentaje (%)
Gobierno Local	89	55
Gobierno Nacional	40	24
Gobierno Regional	33	21
Total	162	100

Fuente: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control¹⁷

Como se desprende del cuadro anterior, las obras que cuentan con resolución de la lista priorizada y que serían las que podrían reactivarse bajo el DU y DL, son 162 en total en todo el país. El monto del costo actualizado total de dichas obras paralizadas asciende a S/. 1,157,610,769.29 (Mil ciento cincuenta y siete millones, seiscientos diez mil setecientos sesenta y siete con veintinueve soles).

Cuadro 5: Obras públicas POR COSTO, según su nivel de gobierno.

Nivel de Gobierno	Obras Paralizadas	Costo Actualizado S/.
Gobierno local	89	S/ 479,570,282.26
Gobierno Nacional	40	S/ 380,235,339.75

¹⁷ Informe N° 0009-2021-CG/SESNC – Informe de obras y proyectos paralizados enmarcados bajo los Decretos de Urgencia N° 008-2019 y DL 1486 y fuera del Decreto de Urgencia, emitido por la Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República de fecha noviembre del 2021.

Gobierno regional	33	S/ 297,805,145.28
Total	162	1,157,610,767.29

Fuente: Portal Invierte.PE del Ministerio Economía y Finanzas e Infobras de la CGR.

Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General.

Es de importancia mencionar que, en el informe de la Contraloría, nos da a conocer las obras paralizadas según su causal u origen de paralización, siendo esta información relevante para nuestra propuesta de mejora:

Cuadro 6: Obras públicas, SEGÚN SU CAUSAL U ORIGEN de paralización.

Causales de Paralización	# de obras Paralizadas	Porcentaje (%)
Incumplimiento de contrato	110	68
Proceso arbitral	23	14
Eventos Climáticos	6	4
Abandono de Obra	5	3
Deficiente Expediente técnico	4	2
Sin Saneamiento Físico	4	2
Conflictos sociales	3	2
No cuenta con Presupuesto	3	2
Pandemia COVID 19	2	1
Suceso Imprevisto	1	1
Falta de materiales	1	1
Total	162	100

Fuente: Portal Invierte.PE del Ministerio Economía y Finanzas e Infobras de la CGR.

Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General.

De la información obtenida del informe Contraloría de las 162 obras paralizadas que cuentan con resolución de lista priorizada, solo 100 registros cuentan con presupuesto para su reactivación, mediante los presupuestos institucionales de apertura (PIA) 2021 y presupuesto institucional modificado (PIM) 2021, es decir, en uso del DU 008-2019, se habría logrado culminar de manera efectiva, solo 100 obras.

Esta información es relevante analizar, al permitirnos entender la caótica realidad que atraviesa la falta de continuidad de las obras en el Perú, porque si bien el DU y DL

antes mencionado, buscaba establecer medidas extraordinarias para reactivar y acelerar la ejecución de las obras públicas que se encuentran paralizadas; las estadísticas reflejadas nos demuestran que debemos ampliar los esfuerzos en mejores propuestas para conseguir mejores resultados, siendo el propósito de la presente iniciativa legislativa.

Por otra parte, para finalizar de evidenciar el número de obras paralizadas (por departamento), fuera del DU 008-2019, mostraremos el TOP 10 de las 2,172 obras paralizadas más resaltantes, por costo de inversión y número de obra paralizadas tal como se aprecia en los siguientes cuadros:

Cuadro 7: TOP 10 de obras paralizadas, POR COSTO DE INVERSIÓN.

FUERA DEL DU 008-2019					
N°	Departamento	Costo Actualizado		Obras Paralizadas	
		S/.	%	N.	%
1	LA LIBERTAD	3,460,805,873	17%	58	3%
2	AREQUIPA	2,375,012,009	11%	67	3%
3	CUSCO	2,076,940,421	10%	468	21%
4	MOQUEGUA	1,410,820,652	7%	58	3%
5	TACNA	1,241,646,391	6%	31	1%
6	HUANUCO	1,187,141,151	6%	79	4%
7	LIMA	917,722,505	4%	174	8%
8	PIURA	843,272,641	4%	100	5%
9	PUNO	800,828,626	4%	259	12%
10	AYACUCHO	746,471,677	4%	104	5%

Fuente: Elaboración propia, extraída de la información del Informe de Contraloría 0009-2021-CG/SESNC

Cuadro 8: TOP 10 POR NÚMERO DE OBRAS PARALIZADAS.

FUERA DEL DU 008-2019					
N°	Departamento	Costo Actualizado		Obras Paralizadas	
		S/.	%	N.	%
1	CUSCO	2,076,940,421	10%	468	21%
2	PUNO	800,828,626	4%	259	12%
3	LIMA	917,722,505	4%	174	8%
4	CAJAMARCA	495,464,207	2%	132	6%
5	APURIMAC	727,840,058	3%	108	5%
6	AYACUCHO	746,471,677	4%	104	5%
7	PIURA	843,272,641	4%	100	5%
8	HUANCAVELICA	364,502,868	2%	96	4%
9	HUANUCO	1,187,141,151	6%	79	4%
10	JUNIN	614,243,517	3%	77	3%

Fuente: Elaboración propia, extraída de la información del Informe de Contraloría 0009-2021-CG/SESNC

En consecuencia, vemos que el número significativo de obras paralizadas en los distintos departamentos a nivel nacional, repercute directamente en la capacidad eficiente del gasto público para lograr que el PBI mantenga un crecimiento equilibrado, y dependerá su mejora en base al uso responsable de la inversión en los procesos de ejecución de las obras públicas a nivel nacional.

IV. IMPORTANCIA Y DESAFÍOS DE LAS INVERSIONES EN EL PERÚ

El inciso 8) del artículo 192 de la Constitución Política del Perú, establece que, 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, fomentando la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.

De igual modo, el inciso 7) del artículo 195 de la Carta Magna, fomentan la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.

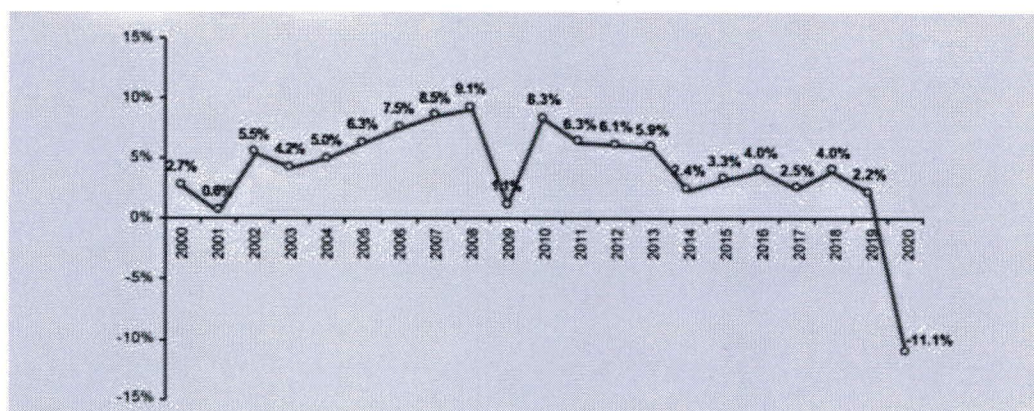
Según el Instituto Peruano de Economía – IPE, durante los últimos veinte años, el Perú ha experimentado un crecimiento económico sostenido y uno de los motores de este crecimiento fue la inversión, que en conjunto ha representado en promedio el 21.6% del PBI, por lo que, tanto la inversión pública como privada son importantes para el crecimiento y desarrollo de un país, y aunque su importancia es reconocida¹⁸, todavía existen una serie de cuestionamientos y problemas que resolver, sobre todo en países emergentes como el Perú.¹⁹

Gráfico 1: Variación porcentual del PBI real durante 2000 - 2020

¹⁸ Destacan publicaciones de organismos multilaterales como el BID, Banco Mundial y el FMI. Algunas de ellas son: "Fortaleciendo la gestión de la inversión pública en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y visión a futuro" del BID; "Hacer más con menos: Recomendaciones para mejorar la inversión pública en la post-pandemia"; "Invertir mejor no es invertir más: La importancia de una buena gestión" y una reciente publicación del Banco Mundial "Repensar el futuro del Perú: Notas de Política para Transformar el Estado en un Gestor de Bienestar y Desarrollo".

¹⁹ Instituto Peruano de Economía: Importancia y desafíos de la inversión pública en el Perú.

<https://www.ipe.org.pe/portal/importancia-y-desafios-de-la-inversion-publica-en-el-peru-desafioperu/#:~:text=Tanto%20la%20inversi%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20como,pa%C3%ADses%20emergentes%20como%20el%20Per%C3%BA>



Fuente: BCRP, extraída de la publicación del IPE: Importancia y desafíos de la inversión pública en el Perú.

Como se aprecia del cuadro, los recursos asignados a la inversión pública han crecido de manera constante en el Perú durante el período 2010-2021; sin embargo, cerrar las brechas en el acceso a los servicios sigue en suspenso porque no todos los recursos se están gastando bien.

Debido a la baja capacidad del gobierno y la gestión del Sistema de Inversión Pública mostrada por todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno durante los últimos cinco años, el ritmo de ejecución de la inversión pública ha disminuido. Según el FMI (2017), Perú sigue por debajo del promedio de las economías emergentes.

En consecuencia, la cartera de proyectos que no maximiza el uso de los recursos públicos, el estudio de preinversión de baja o media calidad que resultan en obras paralizadas acompañadas de sobrecostos, demoras, arbitrajes, litigios y otros problemas, debido a la mala operación y mantenimiento del activo generado, también contribuye a un alto grado de incertidumbre y descontento en la población al no proporcionar servicios de calidad a tiempo y según sea necesario.

V. ANALISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

Sobre el particular, la propuesta legislativa no generará gastos adicionales al tesoro público, por el contrario, permitirá mejorar el nivel de calidad de vida de los pobladores beneficiarios de las 217 obras paralizadas bajo el DU 008-2019 por un monto de S/ 2,418,679,746 de inversión. A los beneficiarios de las 2,206 obras

paralizadas fuera del DU 008-2019 en todo el país con una inversión ascendente a los S/. 20,805,898,195. En consecuencia, la iniciativa busca, según datos a octubre de 2021, beneficiar las 2,423 inversiones paralizadas en todo el país, con un importe de inversión de S/. 23,224,577,941.

Los involucrados en la propuesta legislativa y los efectos que tendría sobre estos, de aprobarse esta propuesta, se detallan en el cuadro siguiente:

TABLA 1. PRINCIPALES INVOLUCRADOS EN LA PROPUESTA LEGISLATIVA Y SUS EFECTOS

Análisis cuantitativo:

INVOLUCRADOS	EFECTOS DIRECTOS ²⁰	EFECTOS INDIRECTOS ²¹
Estado peruano	La propuesta permite: - Mayor oportunidad de los 3 niveles de gobierno para acogerse a un régimen excepcional para garantizar la continuidad de una obra. - Reducir el impulso de procesos arbitrales en curso, así como la interposición de medidas cautelares tanto en sede arbitral como judicial; - Beneficia al Estado a una correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos públicos. - Reducir la discrecionalidad en la ejecución de las obras, garantizan la predictibilidad en la administración pública. - Ampliar las funciones sobre la materia que ya cumplen las entidades públicas - Mejorar la eficiencia de los recursos públicos y eliminar la discrecionalidad de los funcionarios públicos.	La propuesta permitirá: - Aumento en el número de beneficiarios de la culminación de la obra a nivel nacional. - Contar con una normativa que introduzca limitantes a un régimen actualizado. - Mayor transparencia y menos corrupción en los niveles de gobierno que ejecutan obras por contrata y administración directa. - Tener obras con mayor calidad técnica en beneficio de la población en los 3 niveles. - Reducir costos de inversión, evitando dispendio de los recursos públicos del Estado.
Ciudadanía	La propuesta permite: - Alcanzar un óptimo crecimiento económico en aumento del PBI nacional. - Mejorar la calidad técnica de los servicios públicos prestados a la población.	La propuesta permitirá: - Generar empleos directos a las diversas regiones del país. - Mayor calidad de vida de la población beneficiaria de las obras públicas paralizadas.

²⁰ Aquellos inmediatamente derivados de la propuesta.

²¹ Aquellos inmediatamente derivados de los efectos de la propuesta.



EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

--	--	--

Elaboración propia.

VI. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes 2 políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- **DÉCIMO SEGUNDA POLÍTICA DE ESTADO.** Gobierno en función de objetivos con planeamiento transparente, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
- **SEXAGÉSIMA TERCERA POLÍTICA DE ESTADO.** 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.

VII. CONCORDANCIA CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El proyecto se encuentra relacionado a los temas de la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2021-2022. Esta agenda consta en la Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR.

Los temas son los siguientes:

- 12 "Transparencia en la gestión pública" y 14 "Inversión Pública" dentro de la política: *Gobierno en función de objetivos con planeamiento transparente, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.*
- 63 "Leyes para la lucha contra la corrupción" dentro de la política: *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.*



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/04/2022 18:10:26-0500



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/04/2022 18:10:01-0500



Firmado digitalmente por:
LIZARZABURU LIZARZABURU
Juan Carlos Martin FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/04/2022 09:52:20-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/04/2022 10:09:18-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/04/2022 10:23:38-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA REZUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/04/2022 10:45:27-0500