



Proyecto de Ley N° 10425/2024-CR

GUIDO BELLIDO UGARTE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario

06 MAR. 2025

RECIBIDO

Firma: _____ Hora: 12:40 pm

PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA A LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA A REGULAR EL PROCESO DE
EJECUCIÓN DE OBRAS POR
ADMINISTRACIÓN DIRECTA

El Grupo Parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista GUIDO BELLIDO UGARTE, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE AUTORIZA A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA A REGULAR EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA

Artículo Único. – De la autorización

Autorizar a la Contraloría General de la República, en un plazo de noventa (90) días calendario contados a partir de la publicación de la presente Ley, a modificar la Directiva N.º 017-2023-CG/GMPL, que regula el proceso de "Ejecución de obras públicas por administración directa", aprobada mediante Resolución de Contraloría N.º 432-2023-CG; y emitir los dispositivos normativos necesarios con el propósito de optimizar los procesos administrativos relacionados con la realización de obras por administración directa, asegurando que dicho mecanismo se lleve a cabo de manera eficiente, transparente y bajo un adecuado control gubernamental.

Lima, 26 de febrero de 2025

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONG. JUAN BIRGO O.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

Dentro de las contrataciones públicas, se identifican las obras públicas por administración directa como un procedimiento de selección excepcional (no competitivo), mediante el cual, bajo ciertos supuestos establecidos en el T.U.O. de la Ley N.º 30225, la Entidad puede contratar directamente con un proveedor específico debido a razones coyunturales, económicas o de mercado. Cabe precisar que la mencionada Ley fue derogada por la Ley N.º 32069 - Ley General de Contrataciones Públicas, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 31 de mayo de 2024, no obstante, a la fecha de ingreso del presente proyecto de ley, la Ley primigenia Ley sigue vigente en virtud de la vacatio legis dispuesta en la vigésima disposición complementaria final de la Ley N.º 32069.

En el país, este tipo de contrataciones no está regulada por la Ley N.º 30225, Ley de contrataciones del Estado. Primigeniamente, se reguló mediante la Resolución de Contraloría N.º 195-88-CG, emitida por la Contraloría General de la República, en fecha 18 de julio de 1988, que constó únicamente de dos artículos: el primero, por medio del cual se aprobaron doce disposiciones que regularon brevemente la ejecución de obras públicas por administración directa; y, el segundo, que dejó sin efecto diversas normas técnicas específicas sobre la materia. La norma constituyó un esfuerzo normativo para dicho momento; sin embargo, el paso del tiempo y el carácter genérico de las disposiciones que contenía, resultaron en insuficientes e imprecisas.

Posteriormente, el 23 de setiembre de 2023 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N.º 31876, Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración directa a nivel nacional, norma legal que incorporó principios generales, disposiciones relativas al expediente técnico, residente e inspector de obra, cuaderno de obra, registro obligatorio en el Sistema de Información de Obras Públicas – INFOBRAS, entre otros aspectos propios de la ejecución de obras por administración directa de las entidades del Estado. No obstante, mediante la Ley N.º 31897, publicada el 17 de octubre de 2023 en el Diario Oficial "El Peruano"; fue derogada la citada ley, estableciéndose la aplicación transitoria de la antes citada Resolución de Contraloría N.º 195-88-CG.

Así, mediante Ley N.º 31912, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica, la respuesta ante la emergencia y el peligro inminente por la ocurrencia del Fenómeno El Niño para el año 2023 y dicta otras medidas, publicada el 27 de octubre de 2023, en el Diario Oficial "El Peruano", en sus artículos 82º y 87º, se dispuso habilitar a la Contraloría General de la República para que esta actualice la Resolución de Contraloría N.º 195-88-CG, así como a dictar otras disposiciones normativas al respecto, bajo el texto normativo siguiente:

"Autorícese a la Contraloría General de la República a actualizar en un plazo de 60 días calendario la Resolución de Contraloría N° 195-88-CG y a dictar las disposiciones normativas para mejorar los procesos administrativos conducentes a la realización de obras por administración directa, a fin de garantizar que dicho mecanismo se realice de manera célere y transparente, en el marco de un adecuado control gubernamental".

En cumplimiento del encargo legal precitado, mediante la Resolución de Contraloría N° 432-2023-CG, publicada el 29 de diciembre de 2023, en el Diario Oficial "El Peruano", la Contraloría General de la República aprobó la Directiva N° 017-2023-CG/GMPL Ejecución de Obras Públicas por Administración Directa; la misma que de acuerdo con su Primera Disposición Complementaria Final, establecía la fecha de su entrada en vigencia (1 de abril de 2024); siendo no obstante rectificada, mediante la Resolución de Contraloría N° 183-2024-CG, estableciéndose definitivamente que entraría en vigencia el 1 junio de 2024.

Cabe precisar que, la disposición normativa mediante la cual se delegaban facultades a la Contraloría General de la República estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2023, con la sola excepción de algunos dispositivos normativos que no incluyeron sus artículos 82° y 87°.

Ahora, desde la entrada en vigencia de la Directiva N° 017-2023-CG/GMPL Ejecución de Obras Públicas por Administración Directa, han surgido algunas trabas respecto del cumplimiento de las disposiciones normativas nuevas contenidas en dicha Directiva, que entorpecen las obras públicas por administración directa, lo cual a su vez impide que las instituciones puedan resolver las necesidades de su población, de manera eficaz y eficiente. Es en atención a ello que, la presente iniciativa legislativa pretende autorizar a la Contraloría General de la República a fin de que esta pueda realizar las modificaciones necesarias que se ajusten a la realidad del país.

En cuanto a proyectos de ley presentados en similar materia, a la fecha, no existen.

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Ahora, de acuerdo, a la Constitución Política del Perú, en su artículo 82° refiere de la Contraloría General de la República, lo siguiente:

Artículo 82.- La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.

En ese sentido Contraloría es un organismo autónomo encargado de supervisar, vigilar y verificar los actos, procesos y resultados de la institución de forma independiente y objetiva, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado.

El artículo 8° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y sus modificatorias señala que el control externo que realiza Contraloría es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General de la República u otro órgano del Sistema Nacional de Control por encargo o designación de esta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado; y que para su ejercicio, se aplican sistemas de control de legalidad, de gestión, financiero, de resultados, de evaluación de control interno u otros que sean útiles en función a las características de la entidad y la materia de control, pudiendo realizarse en forma individual o combinada.

En atención a lo anterior y a los incisos b) y k) del artículo 12 e inciso e) del artículo 16 del Decreto Ley N° 19039 "Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Actividad Pública", publicado el 16 de noviembre de 1971, Contraloría aprueba la Resolución de Contraloría N° 195-88-CG, de fecha 18 de julio de 1988, y con ella doce (12) normas de aplicación a la Ejecución de Obras Públicas por Administración Directa, que establecían condiciones que las entidades públicas debían cumplir a efectos de ejecutar las obras por administración directa, ya que estas comprometen el uso ingente de recursos financieros del Estado.

Cuestión que es concordante con la quinta disposición complementaria final de la Resolución de Contraloría N° 432-2023-CG, que aprueba la Directiva N° 017-2023-CG/GMPL, Ejecución de obras públicas por administración directa, la cual refiere que:

"Quinta. - Control Gubernamental

Las obras públicas que se ejecutan por administración directa están sujetas a los servicios de control gubernamental que correspondan, de acuerdo con las atribuciones de la Contraloría establecidas en la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y sus modificatorias".

Ahora, la Directiva N° 017-2023-CG/GMPL, Ejecución de obras públicas por administración directa, vigente desde fecha 01 de junio del 2024, ha modificado las obras públicas por administración directa después de treinta y seis (36) años. Una medida necesaria pero que, en la praxis requiere de algunos reajustes, toda vez que, los funcionarios y servidores públicos que tienen a su cargo las competencias y atribuciones en las Entidades del Estado para la ejecución de estas obras públicas, vienen enfrentando escenarios complejos ante el establecimiento de disposiciones normativas nuevas sobre algunos aspectos técnicos actualmente regulados.

Sin embargo, la situación actual grafica que, la Contraloría General de la República, no cuenta con habilitación legal vigente para modificar las disposiciones normativas relativas a la ejecución de obras públicas por administración directa, de aplicación a todas las entidades públicas con facultades de unidad ejecutora a nivel nacional, esto al haber estado vigentes hasta el 31 de diciembre de 2023, los artículos 82° y 87° de la Ley N° 31912, que autorizaron a la citada Entidad Fiscalizadora Superior del Perú a modificar la Resolución de Contraloría N° 195-88-CG, del 18 de julio de 1988; lo que representa un problema para el país, al no contarse con la posibilidad de modificar la actual Directiva N° 017-2023-CG/GMP, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 432-2023-CG, así como tampoco de emitir otros dispositivos normativos que complementen y/o coadyuven a la ejecución de obras por administración directa en las mejores condiciones de calidad, costo y plazo, de forma que se garantice el adecuado uso de los recursos del Estado.

Es a razón de ello que, resulta necesaria la modificación de la Directiva N° 017-2023-CG/GMP, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 432-2023-CG, la misma que se hará en atención a las dificultades advertidas en las entidades públicas del interior del país y que contribuirá con la implementación de procedimientos que garanticen la ejecución de estas obras públicas en las mejores condiciones de calidad, costo y plazo, de forma que se garantice el adecuado uso de los recursos públicos del Estado.

1.3. SITUACIÓN ACTUAL

De acuerdo con data de Contraloría, al 02 de enero de 2025, la ejecución de obras públicas por administración directa ha significado la inversión de más de 5 mil millones de soles para el presupuesto público; encontrando la mayor cantidad de obras bajo dicha modalidad, en los sectores vivienda, construcción y saneamiento; transportes y comunicaciones; así como educación y cultura. De manera que, resulta necesario que la Contraloría General de la República cuente con la habilitación legal que le permita establecer procedimientos claros, precisos, y adecuados a la realidad nacional, que garanticen, a su vez, una gestión pública transparente y eficiente, garantizando a su turno un adecuado, oportuno y eficiente ejercicio del control gubernamental.

1.4. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

La presente iniciativa legislativa, tiene como objeto principal, autorizar a la Contraloría General de la República a modificar la Directiva N° 017-2023-CG/GMP, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 432-2023-CG, a fin que dicha Entidad Fiscalizadora Superior cuente con la atribución legal de realizar cambios y/o mejoras a la ejecución de obras públicas por administración directa, concediéndole un plazo de noventa (90) días.

1.5. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú (artículos 76°, 102° y 107°)

- Reglamento del Congreso de la República
- Ley N° 31912, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica la respuesta ante la emergencia y el peligro inminente por la ocurrencia del Fenómeno El Niño para el año 2023 y dicta otras medidas (artículos 82 y 87)
- Resolución de Contraloría N° 432-2023-CG, que aprueba la Directiva N° 017-2023-CG/GMPL "Ejecución de Obras Públicas por Administración Directa".
- Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
- Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública
- Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado
- Ley N.° 32069 - Ley General de Contrataciones Públicas

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

La propuesta legislativa no afecta las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Perú, no deroga, suspende ni modifica disposición alguna en el ordenamiento jurídico vigente. Por el contrario, autoriza a la Contraloría General de la República a regular en el tiempo, respecto a la ejecución de obras públicas por administración directa, en virtud de que este proceso depende de la naturaleza variable de los aspectos administrativos, económicos, geográficos y de gestión de las entidades; por lo que, la normativa que se emita debe ser susceptible de mejoras a futuro.

En ese sentido, las modificaciones versarán sobre aspectos técnicos que otorguen mayor fluidez al proceso de ejecución de obras públicas por administración directa, asegurando la transparencia, eficiencia y eficacia de la gestión que se realice; así como también, para recoger las demandas de quienes desarrollan los procedimientos de la ejecución de obras, que permitan el logro de la finalidad pública para las que han sido previstas.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de la presente norma no genera costos adicionales al erario nacional. Por el contrario, los beneficios de la misma serán los siguientes:

1. Mejorará la eficiencia de la ejecución de obras por administración directa pues que, al poder ajustar la normativa a las necesidades prácticas, la Contraloría podría eliminar o reducir trámites y procedimientos burocráticos innecesarios, lo que permitiría una mayor rapidez en la ejecución de estas obras.
2. Se tendrán dispositivos legales que se ajusten a la realidad del país y sus diferentes departamentos. Por tanto, se erradicarán las dificultades que, actualmente, presentan las instituciones públicas para aplicar la Directiva N° 017-2023-CG/GMP.

3. Las instituciones públicas tendrán mayor autonomía, puesto que, al corregir las dificultades en la aplicación de la directiva, las instituciones públicas podrán tener más capacidad para gestionar sus proyectos de manera autónoma y menos dependiente de procesos externos, siempre dentro del marco de la legalidad y la transparencia.
4. Se establecerán mejores métodos de control y supervisión a las obras públicas por administración directa puesto que los mismos se adaptarán a las necesidades y las dificultades encontradas en la práctica, garantizando que las obras se ejecuten de manera legal y eficiente, sin comprometer la transparencia.
5. Se facilitará la colaboración interinstitucional, puesto que con las modificaciones a la Directiva N° 017-2023-CG/GMP, se optimizará el trabajo conjunto de las instituciones que realicen obras públicas por administración directa.
6. Se reducirán los riesgos legales y de responsabilidad para las instituciones públicas que realicen obras públicas por administración directa, puesto que estas tendrán mayor claridad sobre sus obligaciones y derechos, reduciendo los riesgos de incurrir en fallos legales o problemas de responsabilidad en la ejecución de las obras.
7. Se promoverá la transparencia en el proceso de ejecución de las obras públicas por administración directa, permitiendo un mejor seguimiento por parte de la sociedad y de las entidades encargadas del control.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, contenida en Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR, según se detalla:

OBJETIVO: IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO

Política de Estado: 24. AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE, respecto al siguiente tema:

- 92. MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA GESTIÓN DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
- 93. TRANSPARENCIA EN EL ESTADO.

A través de la cual se procura atender las demandas de la población mediante la ejecución de obras públicas por administración directa que incidan en su desarrollo.