CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00661-2026-2031-CD
RU 49050-CD
23 OCTUBRE 2026 03:48 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA LA LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS PARALIZADAS, PARA FORTALECER LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LA REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

El **Grupo Parlamentario Fuerza Popular**, a iniciativa del diputado **Carlos Alberto Domínguez Herrera**, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución **Política del Perú**, y los **artículos 25, literal c), 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados**, propone el Proyecto de Ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS PARALIZADAS, PARA FORTALECER LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LA REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

Artículo 1. – Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, para fortalecer la seguridad jurídica en la adopción y evaluación de decisiones técnicamente sustentadas en la reactivación de obras públicas y la ejecución de sus saldos, mediante reglas de motivación, trazabilidad y oportunidad.

Artículo 2. – Finalidad

La presente ley tiene por finalidad garantizar la continuidad y culminación de las obras públicas paralizadas, asegurando la oportuna prestación de los servicios públicos y la protección de los derechos fundamentales de la población usuaria, mediante la generación de condiciones de certidumbre que permitan a los funcionarios públicos adoptar decisiones debidamente motivadas y sustentadas en criterios técnicos, orientadas a salvaguardar los recursos del Estado.

Artículo 3. – Modificación del artículo 4 de la Ley N° 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas

Se modifican los numerales 4.2 y 4.5 del artículo 4 de la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, en los siguientes términos:

***"*Artículo 4. Informe de estado situacional de la obra pública paralizada**

[...]

4.2. El informe sobre el estado situacional incluye un análisis técnico legal y financiero, así como todo aquello que resulte necesario, a criterio del titular de la entidad, para la culminación de la obra, de ser el caso. El análisis técnico legal y financiero considera como mínimo el reporte de la inspección de la obra, la revisión del expediente técnico y de la documentación relacionada a su ejecución; así como la identificación de las partidas de obra faltantes para su continuidad, culminación y/o puesta en funcionamiento. El informe sobre el estado situacional es vinculante respecto a la determinación de considerar la obra pública como obra pública paralizada en los términos previstos en la presente ley y es el documento de sustento para que la entidad pública adopte la decisión de reactivar la obra pública paralizada, sujetándose a su disponibilidad presupuestaria. ***La evaluación técnica comprende, cuando corresponda, la identificación de las alternativas viables, los riesgos técnicos y operativos asociados y las consecuencias de continuar o postergar la ejecución de la obra, con observancia del rigor técnico y de la discrecionalidad legalmente reconocida.***

[…]

4.5. Es responsabilidad del Titular de la Entidad impulsar y supervisar las actividades para reactivar las obras que forman parte de la lista priorizada de obras públicas paralizadas. ***Asimismo, dentro de los treinta días calendario siguientes a la incorporación de la obra en la lista priorizada, el Titular de la Entidad, o la autoridad en quien se delegue formalmente dicha función, adopta y documenta la decisión sobre su reactivación, siempre que concurran las condiciones técnicas, jurídicas y presupuestales exigibles. Cuando dichas condiciones no concurran, sustenta motivadamente la postergación de la***

reactivación e identifica las actuaciones necesarias para superar los impedimentos advertidos.

Artículo 4. – Modificación del artículo 9 de la Ley N° 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas

Se modifican los numerales 9.2 y 9.3 del artículo 9 de la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, en los siguientes términos:

"Artículo 9. Información

[...]

9.2. La UEI registra en el aplicativo informático del Banco de Inversiones el inventario de obras públicas paralizadas y el informe de estado situacional, así como la OPMI registra en el citado aplicativo informático la resolución que aprueba la lista priorizada de obras públicas paralizadas. ***La UEI registra, asimismo, la decisión de reactivación o el sustento de su postergación adoptados conforme al numeral 4.5 del artículo 4 de la presente ley.***

9.3. La información de la ejecución de la inversión, cuya obra ha sido reactivada en el marco de la presente ley, se registra en el aplicativo informático del Banco de Inversiones, a través del Formato 12-B: Seguimiento a la ejecución de inversiones, de la Directiva 001-2019-EF/63.01, Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobada con la Resolución Directoral 001-2019-EF/63.01. Dicho registro es efectuado por la UEI, a efectos de contar con la trazabilidad de las obras reactivadas. ***En el marco de dicho registro y sin generar registros paralelos, se mantiene actualizada la información sobre las causas o restricciones que puedan afectar la continuidad de la ejecución de la obra y las acciones adoptadas para superarlas, conforme a las disposiciones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.*** Asimismo, deben registrar el avance de la ejecución de la obra en el portal de Infobras de la Contraloría General de la República.

[...]"

Artículo 5. – Articulación técnica para la reactivación de obras

5.1. El Ministerio de Economía y Finanzas, a través del órgano competente y en coordinación con las entidades competentes, articula técnicamente con las entidades ejecutoras y el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes para identificar y evaluar aspectos contractuales y procedimentales vinculados a la ejecución de saldos de obra.

5.2. Se invita a la Contraloría General de la República en el marco de su autonomía y facultades constitucionales.

5.3. Los acuerdos se registran en actas y se ejecutan dentro del ámbito competencial y presupuestal de cada entidad, sin sustituir las aprobaciones exigidas por ley ni condicionar el ejercicio del control gubernamental.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Adecuación reglamentaria

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, adecúa las normas reglamentarias de la Ley N° 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

SEGUNDA. – Financiamiento

La implementación de las medidas dispuestas en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

La infraestructura pública constituye el soporte material para la prestación oportuna de los servicios esenciales y el ejercicio de los derechos fundamentales de la población ciudadana. La paralización de obras públicas genera un impacto negativo al mantener los fondos del erario nacional comprometidos en trabajos físicos que no cumplen su finalidad pública. Ante este escenario, la culminación de estas obras se erige como una prioridad de la administración estatal. Muñoz Márquez (2015)[1] indica que el desarrollo urbano sostenible se consolida a partir de un modelo de reactivación que integra las dimensiones físicas y sociales de los asentamientos.

El desarrollo de la obra pública se encuentra sujeto al régimen de contratación estatal, encabezado por la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas. En este ámbito, Rivero Ortega (2021)[2] destaca la relevancia de las entidades locales para la reactivación económica, dada su proximidad con las necesidades territoriales.

Para las obras paralizadas, la Ley 31589 y su Texto Único Ordenado, aprobado mediante Decreto Supremo 206-2024-EF, establecen instrumentos especiales de identificación, evaluación, priorización y reactivación. Su articulación con la contratación pública requiere considerar las controversias que se originan durante la ejecución. Livias De Freitas (2025)[3] examina la utilidad del arbitraje para resolver esos conflictos, sin que el procedimiento arbitral sustituya la necesidad de gestión oportuna.

Junto con las contingencias técnicas, financieras y contractuales, la gestión pública enfrenta la postergación de decisiones por incertidumbre sobre responsabilidades funcionales. En particular, las dificultades advertidas en la gestión de infraestructura educativa evidencian la importancia de contar con decisiones motivadas y documentadas, sin dispensar a los funcionarios del cumplimiento de sus deberes ni del control gubernamental.

[1]Muñoz Márquez, C. R. (2015). Desarrollo urbano sostenible a partir de un modelo de reactivación para cascos urbanos. *Entorno*, 9-34. https://doi.org/10.5377/entorno.v0i59.6180
[2]Rivero Ortega, R. (2021). El papel de las entidades locales en la reactivación de la economía. *Administración & Cidadanía*, 16(1), 139-152. https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4750
[3]Livias De Freitas, E. (2025). *El arbitraje como mecanismo alternativo de resolución de controversias en obras públicas en Trujillo 2024* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. https://hdl.handle.net/20.500.12692/174341

La reactivación demanda coordinación entre las entidades ejecutoras, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes y los órganos de control, dentro de sus competencias. Molina Ormeño (2025)[4] destaca la relación entre transparencia informativa y participación ciudadana en el seguimiento de obras públicas; por ello, la documentación y publicidad de las decisiones constituyen aspectos relevantes de esta iniciativa.

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

La problemática presenta consecuencias diferenciadas: inmoviliza inversión pública, retrasa servicios esenciales y puede incrementar los costos de recuperación de infraestructura inconclusa. Díaz-Granados (2021)[5] vincula la recuperación de inversiones con la actividad económica y el bienestar social. Para precisar la dimensión peruana del problema corresponde acudir a la información del órgano rector del control gubernamental, sin atribuir a sus cifras causas que no fueron medidas.

La Contraloría General de la República (2026), en su Informe de obras paralizadas en el territorio nacional a marzo de 2026, identificó 2 241 obras paralizadas, con una inversión registrada de S/ 73 166 millones y un saldo pendiente de ejecución de S/ 35 196 millones. De ese total, 1 179 obras se encontraban comprendidas en el ámbito de la Ley 31589. Los datos corresponden al corte de marzo de 2026 y acreditan la magnitud de la paralización, no la eficacia causal de una medida legislativa específica.[6]

Según la misma fuente, las principales causales reportadas por las entidades fueron el incumplimiento contractual, la falta de recursos financieros, las deficiencias de expedientes técnicos y las controversias o arbitrajes. Su distribución se presenta en el cuadro siguiente. Se trata de causales declaradas de paralización y no de una medición directa del temor de los funcionarios a decidir.

---

[4]Molina Ormeño, J. E. (2025). *Transparencia de la información y participación ciudadana respecto a obras públicas en el distrito de Bellavista, Callao 2024* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. https://hdl.handle.net/20.500.12692/161984

[5]Díaz-Granados, S. (2021). CAF: el banco de la reactivación de América Latina y el Caribe. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 61-85. https://doi.org/10.38180/rpdi.v0i0.209

[6]Contraloría General de la República. (2026, 18 de mayo). *Informe de obras paralizadas en el territorio nacional a marzo 2026* [Informe institucional]. Plataforma del Estado Peruano. https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/8147812-informe-de-obras-paralizadas-en-el-territorio-nacional-a-marzo-2026

Causas principales de la paralización de obras públicas a marzo de 2026

Causal identificada	Porcentaje de incidencia	Naturaleza del problema
Incumplimientos contractuales	27,6 %	Gestión de ejecución
Falta de recursos financieros y liquidez	24,2 %	Presupuestal y financiera
Deficiencias del expediente técnico	9,1 %	Diseño y planificación
Discrepancias, controversias o arbitraje	9,1 %	Resolución de conflictos

Fuente: elaboración propia a partir de Contraloría General de la República (2026), Informe de obras paralizadas en el territorio nacional a marzo de 2026, tabla 9.

Las controversias legales son uno de los factores identificados por la Contraloría. Livias De Freitas (2025)[7] estudia la función del arbitraje en la solución de controversias de obras públicas, cuyo trámite debe coordinarse con las decisiones que legalmente permitan continuar o preparar la reactivación.

En entidades ejecutoras con infraestructura de alta demanda social, la decisión sobre resoluciones contractuales, expedientes técnicos y saldos de obra involucra la intervención sucesiva de diversas áreas. La incertidumbre respecto de los controles posteriores puede incentivar conductas de postergación; no obstante, la magnitud de ese comportamiento requiere estudios específicos y no se infiere automáticamente de las cifras nacionales de paralización.

La existencia de instrumentos jurídicos para reactivar obras no elimina, por sí misma, los problemas operativos de coordinación y motivación administrativa. El régimen especial de la Ley 31589 y las equivalencias previstas por el Decreto Supremo 072-2025-EF deben aplicarse de manera articulada. Gimeno Feliú (2023)[8] observa que los modelos de ejecución de obras necesitan reglas claras de actuación, distribución de riesgos y sustento decisional para brindar seguridad jurídica.

[7]Livias De Freitas (2025), óp. cit.
[8]Gimeno Feliú, J. M. (2023). Modelos colaborativos en obras públicas y su viabilidad jurídica en España con el marco normativo vigente. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (60), 13-64. https://doi.org/10.71296/raap.14

El artículo 27 de la Ley 32069 reconoce un espacio de discrecionalidad sustentada en el rigor técnico y orientada a la finalidad pública. Por ello, el problema no consiste en ausencia absoluta de facultad decisoria, sino en la necesidad de acreditar documentalmente su ejercicio, así como distinguir entre decisiones técnicas razonables e infracciones verificables.

La ausencia de un soporte documental integrado dificulta reconstruir por qué se eligió una alternativa, qué riesgos se ponderaron y qué información estaba disponible al decidir. Este vacío puede generar evaluaciones posteriores fragmentadas. Molina Ormeño (2025)[9] examina la relación entre transparencia y participación en el desarrollo de obras públicas, lo que refuerza la conveniencia de mejorar la trazabilidad de las actuaciones administrativas.

También es necesario precisar el efecto jurídico de las comunicaciones de control simultáneo. Conforme a la normativa del Sistema Nacional de Control, su finalidad preventiva no equivale a una suspensión automática del procedimiento u obra. Ello no exonera a la entidad de atender oportunamente las situaciones adversas ni limita las competencias de la Contraloría. Shack Yalta et al. (2021)[10] estudian los beneficios del control concurrente como mecanismo de prevención.

Debe distinguirse el control simultáneo de los supuestos de control previo expresamente previstos en el ordenamiento, como determinadas autorizaciones relacionadas con adicionales de obra. Fuera de tales casos, el informe preventivo exige una respuesta institucional documentada, pero no sustituye a los órganos que deben adoptar decisiones técnicas, contractuales o presupuestarias.

La permanencia de obras inconclusas afecta especialmente a los gobiernos regionales y locales, que asumen el deterioro de infraestructura y la insatisfacción de necesidades públicas. Rivero Ortega (2021)[11] destaca la función de las entidades locales en la

[9]Molina Ormeño (2025), óp. cit.
[10]Shack Yalta, N., Portugal Lozano, L. y Quispe Cuba, R. (2021). *El control concurrente: estimando cuantitativamente sus beneficios*. Contraloría General de la República. https://hdl.handle.net/20.500.14696/159
[11]Rivero Ortega (2021), óp. cit.

recuperación de la actividad económica. Esa función exige una coordinación efectiva y decisiones oportunas, respetando el marco competencial de cada entidad.

La ejecución de saldos de obra exige evaluar partidas pendientes, condiciones de seguridad, correcciones técnicas y disponibilidad presupuestaria. Bringas Rojas (2024)[12] identificó, en una investigación sobre inversión pública en Cajamarca, relaciones entre deficiencias de planificación, expedientes técnicos y dificultades administrativas. Estos hallazgos ilustran riesgos de gestión, sin permitir extrapolar sus resultados al conjunto nacional de obras paralizadas.

La respuesta legislativa no debe flexibilizar las prohibiciones legales ni exonerar responsabilidades por conductas ilícitas. Debe reforzar la motivación y coordinación de decisiones dentro de los procedimientos existentes, en línea con el análisis de Prialé Zevallos (2021)[13] sobre la gestión del gasto público en obras y la necesidad de mejorar las capacidades institucionales.

En consecuencia, la necesidad regulatoria identificada se concentra en integrar el sustento de las decisiones, establecer reglas oportunas de atención de situaciones adversas y facilitar el seguimiento de las actuaciones destinadas a reactivar obras. Estas medidas deben preservar las exigencias de legalidad, contratación pública y control gubernamental.

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

El objetivo general de la iniciativa legislativa consiste en fortalecer la seguridad jurídica en la adopción y la evaluación de decisiones técnicamente sustentadas para la reactivación de obras públicas paralizadas y la ejecución de sus saldos. Ello se materializa mediante el establecimiento de reglas de motivación, trazabilidad y oportunidad que otorgan certidumbre a la función administrativa. De esta manera, se garantiza la culminación de los proyectos, se asegura la prestación oportuna de los

[12]Bringas Rojas, J. O. (2024). *Factores que generan deficiencias y ejecución de los proyectos de inversión pública en una entidad estatal de Cajamarca, 2024* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. https://hdl.handle.net/20.500.12692/159242
[13]Prialé Zevallos, G. (2021). *La gestión del gasto público en obras* (2.ª ed.). Universidad Continental. https://doi.org/10.18259/978-612-4443-31-2

servicios públicos y se protegen los derechos fundamentales de la población usuaria, salvaguardando los recursos del Estado.

Para alcanzar este propósito, la medida contempla objetivos específicos orientados a organizar la actuación estatal frente a la inmovilización de las inversiones. En primer lugar, se busca asegurar que la decisión de reactivar o postergar una intervención se documente y sustente debidamente, con base en un análisis técnico, legal y presupuestario dentro de plazos definidos. En segundo lugar, se promueve el fortalecimiento de la trazabilidad mediante el registro obligatorio de las determinaciones adoptadas y del avance físico de ejecución en los sistemas de información correspondientes. Finalmente, se instituye la articulación técnica interinstitucional para evaluar de forma coordinada los aspectos procedimentales vinculados a los saldos de obra.

IV. FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

La proposición legislativa se fundamenta en el deber primordial del Estado de promover el bienestar general y garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales, conforme a lo establecido en el artículo 44 de la Constitución Política del Perú. La medida resulta idónea porque ataca de manera directa la inactividad administrativa que mantiene inmovilizada la infraestructura pública, estableciendo un marco normativo que otorga seguridad jurídica a los funcionarios. De esta manera, se dota a las entidades gubernamentales de las herramientas necesarias para evaluar, sustentar y viabilizar la ejecución de los saldos de obra, asegurando la oportuna prestación de los servicios públicos esenciales.

Mediante los artículos 1 y 2 de la fórmula legal, se establecen el objeto y la finalidad de la norma orientados a generar condiciones de certidumbre para la toma de decisiones. Esta delimitación normativa combate la inhibición funcional frente a la complejidad técnica y legal de los proyectos inconclusos, instaurando reglas claras de motivación, trazabilidad y oportunidad. Con ello, se garantiza que toda determinación sobre la continuidad de una inversión se encuentre debidamente sustentada en criterios técnicos objetivos, lo cual permite salvaguardar los recursos del erario nacional y proteger los derechos de la población usuaria afectada por la falta de infraestructura.

El artículo 3 aborda el núcleo del problema procedimental al modificar el artículo 4 de la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas. La propuesta perfecciona el informe de estado situacional, dotándolo de carácter vinculante y exigiendo un análisis técnico, legal y financiero exhaustivo que contemple alternativas viables y riesgos asociados. Asimismo, establece un plazo imperativo de 30 días calendario para que el titular de la entidad adopte y documente la decisión sobre la reactivación. Esta obligación de pronunciamiento expreso elimina los espacios de inactividad, ya que exige reactivar el proyecto si concurren las condiciones o, en su defecto, sustentar motivadamente la postergación e identificar las acciones correctivas.

Para asegurar el seguimiento y la rendición de cuentas, el artículo 4 modifica el artículo 9 de la citada ley, integrando obligaciones estrictas de transparencia en los sistemas oficiales. Se dispone el registro obligatorio de las decisiones adoptadas y del informe situacional en el aplicativo informático del Banco de Inversiones, así como la actualización del avance físico en el portal de Infobras de la Contraloría General de la República. Esta articulación de datos consolida la trazabilidad de las inversiones reactivadas mediante el uso de formatos preexistentes, previene la proliferación de registros paralelos y mantiene informada a la administración sobre las restricciones operativas y las medidas implementadas para superarlas.

El artículo 5 de la proposición instituye un mecanismo de articulación técnica que ataca la falta de coordinación interinstitucional durante la ejecución de los saldos de obra. Se encarga al Ministerio de Economía y Finanzas la conducción de este espacio colaborativo con las entidades ejecutoras y el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes, con el propósito de resolver contingencias contractuales y procedimentales complejas. La participación por invitación de la Contraloría General de la República coadyuva a dotar de transparencia a los acuerdos adoptados, los cuales se ejecutan en el marco de las competencias de cada entidad sin sustituir las aprobaciones legales ni mermar el control gubernamental.

Finalmente, la idoneidad material de la iniciativa se consolida a través de sus disposiciones complementarias finales, las cuales garantizan la operatividad y la viabilidad presupuestaria de las medidas propuestas. Se otorga al Poder Ejecutivo un plazo de 60 días calendario para adecuar las normas reglamentarias pertinentes,

asegurando la correcta implementación de las modificaciones sustantivas. En el ámbito financiero, se establece que las acciones dispuestas se ejecutan con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, circunstancia que demuestra la viabilidad económica del proyecto al no demandar recursos adicionales al tesoro público.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

Durante el presente periodo parlamentario no se han identificado proposiciones legislativas que compartan objetivo, finalidad o espíritu similar; sin embargo, en el periodo parlamentario 2021-2026 se identificaron cinco proyectos de ley con un objetivo similar, todos publicados como ley en tres normas distintas: la Ley 31876, que regula la ejecución de obras públicas por administración directa; la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, y la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas.

Proyectos de ley presentados en el periodo parlamentario 2021-2026

N°	Proyecto de Ley	Fecha de presentación	Título	Estado	Autor
1	00236/2021-CR	16/09/2021	Ley que promueve la culminación de las obras públicas paralizadas a nivel nacional	Publicada en el diario oficial El Peruano – Ley 31876	Luis Ángel Aragón Carreño
2	00511/2021-CR	21/10/2021	Ley que reactiva la ejecución de las obras públicas paralizadas a nivel nacional	Publicada en el diario oficial El Peruano – Ley 31589	Segundo Héctor Acuña Peralta
3	01580/2021-CR	31/03/2022	Ley que establece excepcionalmente medidas para la reactivación de obras públicas paralizadas a nivel nacional	Publicada en el diario oficial El Peruano – Ley 31876	Pasión Neomías Dávila Atanacio
4	01762/2021-PE	21/04/2022	Ley que regula la reactivación de obras públicas paralizadas a nivel nacional y otras medidas	Publicada en el diario oficial El Peruano – Ley 31589	Poder Ejecutivo

5	03020/2022-CR	09/09/2022	Ley que promueve la ejecución de las obras públicas paralizadas hasta su culminación	Publicada en el diario oficial El Peruano – Ley 32069	Karol Ivett Paredes Fonseca

Fuente: expediente histórico de las proposiciones legislativas consignadas en el cuadro.

Marco legal

1. Constitución Política del Perú (artículos 44, 76, 79 y 82);
2. Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control;
3. Ley 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente, modificada por la Ley 31500;
4. Ley 31589 y su Texto Único Ordenado aprobado mediante Decreto Supremo 206-2024-EF;
5. Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas;
6. Decreto Supremo 009-2025-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas;
7. Decreto Supremo 072-2025-EF, que establece equivalencias para la aplicación de la Ley 31589 en el marco de la Ley 32069;

Investigaciones y fuentes utilizadas

La fundamentación doctrinal y empírica utiliza estudios académicos y publicaciones institucionales citados en notas al pie junto a su primera o sucesivas menciones en formato APA, 7.ª edición. Las estadísticas nacionales proceden exclusivamente del informe de la Contraloría correspondiente al corte de marzo de 2026; los estudios territoriales se presentan como antecedentes cualitativos y no como pruebas de causalidad generalizable.

VI. SECTORES COMPRENDIDOS

La aplicación de la propuesta recae principalmente en las entidades ejecutoras y sus áreas técnicas, jurídicas, presupuestarias y administrativas, responsables de justificar decisiones y mantener sus antecedentes verificables. La ciudadanía constituye destinataria indirecta de la culminación de obras y de la información pública sobre su avance.

El Ministerio de Economía y Finanzas articula reuniones técnicas y consolida información según sus atribuciones; el Organismo Especializado para las

Contrataciones Públicas Eficientes interviene dentro de sus funciones especializadas. La Contraloría General de la República mantiene la autonomía y competencias del Sistema Nacional de Control, sin asumir decisiones de ejecución correspondientes a otras entidades.

En infraestructura educativa, el Ministerio de Educación y el PRONIED participan dentro del ámbito de sus competencias para identificar obstáculos sectoriales y orientar actuaciones conducentes a la reactivación. La coordinación propuesta no altera la titularidad, contratación ni financiación de los proyectos.

Actores involucrados en la implementación

Actor	Papel en la implementación	Qué le exige la ley
ENTIDADES EJECUTORAS (MINISTERIOS, GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES)	Actúan como responsables directos de la reactivación de las obras públicas paralizadas y la ejecución de los respectivos saldos.	Adoptar y documentar la decisión sobre la reactivación en el expediente de decisión dentro de los treinta días calendario, disponer las medidas preventivas o correctivas frente a las comunicaciones de control y reportar mensualmente el avance mediante los sistemas oficiales de información existentes.
FUNCIONARIOS RESPONSABLES DE LA DIRECCIÓN TÉCNICA	Operan como los encargados de sustentar técnica, jurídica y financieramente la viabilidad de continuar o postergar la ejecución de los proyectos estatales.	Integrar el expediente de decisión con información suficiente y razonablemente disponible, evaluar las alternativas viables, identificar los riesgos técnicos y operativos y fundamentar las consecuencias de continuar o postergar la ejecución.
POBLACIÓN USUARIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	Constituyen los beneficiarios finales de la culminación de la infraestructura estatal que se encuentra actualmente inconclusa.	Carecen de obligaciones legales; reciben el beneficio de la prestación oportuna de los servicios esenciales en materias de educación, salud, saneamiento y transporte.
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS	Ejerce el rol de articulador técnico y de ente consolidador de la	Promover bimestralmente, a través de la Dirección General de

	información sobre el avance de las inversiones públicas a nivel nacional.	Abastecimiento, reuniones de articulación técnica, y consolidar y publicar periódicamente reportes de acceso ciudadano sobre el avance de la reactivación.
ORGANISMO ESPECIALIZADO PARA LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS EFICIENTES	Interviene como la entidad técnica especializada encargada de coadyuvar en la optimización de los procesos de contratación del Estado.	Participar en las reuniones de articulación técnica para identificar obstáculos contractuales y procedimentales en la ejecución de saldos de obra.
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Actúa como el ente rector del Sistema Nacional de Control, encargado de preservar el uso correcto y transparente de los recursos del erario nacional.	No asume nuevas obligaciones: puede participar como invitada en las reuniones de articulación, en el marco de su autonomía, y ejerce el control gubernamental conforme a la Constitución y las leyes.
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	Participan, en el ámbito de sus competencias, en la identificación de los obstáculos que mantienen paralizada la infraestructura educativa.	Concurrir a las reuniones de articulación a las que se les convoque y ejecutar los compromisos asumidos dentro de su ámbito competencial y presupuestal.

Fuente: Elaboración propia.

VII. NORMAS QUE SE MODIFICAN O DEROGAN

La presente iniciativa legislativa modifica los artículos 4 y 9 de la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, mediante la incorporación de nuevos párrafos a sus textos normativos. En el artículo 4, relativo al informe de estado situacional de la obra pública paralizada, la propuesta incorpora tres párrafos finales. Esta adición normativa establece la obligación de integrar una decisión técnica expresa sobre la reactivación, fija un plazo de 30 días calendario para adoptar dicha determinación y detalla el contenido exigible para la evaluación técnica. Por su parte, en el artículo 9, referido al registro y seguimiento, se incorporan dos párrafos finales orientados a establecer la obligación de emitir un reporte mensual a cargo de las entidades ejecutoras y la consecuente consolidación de esta información por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
"Artículo 4. Informe de estado situacional y lista priorizada de obras públicas paralizadas […] 4.2. El informe sobre el estado situacional incluye un análisis técnico legal y financiero, así como todo aquello que resulte necesario, a criterio del titular de la entidad, para la culminación de la obra, de ser el caso. El análisis técnico legal y financiero considera como mínimo el reporte de la inspección de la obra, la revisión del expediente técnico y de la documentación relacionada a su ejecución; así como la identificación de las partidas de obra faltantes para su continuidad, culminación y/o puesta en funcionamiento. El informe sobre el estado situacional es vinculante respecto a la determinación de considerar la obra pública como obra pública paralizada en los términos previstos en la presente ley y es el documento de sustento para que la entidad pública adopte la decisión de reactivar la obra pública paralizada, sujetándose a su disponibilidad presupuestaria. […] 4.5. Es responsabilidad del Titular de la Entidad impulsar y supervisar las actividades para reactivar las obras que forman parte de la lista priorizada de obras públicas paralizadas."	"Artículo 4. Informe de estado situacional de la obra pública paralizada (…) 4.2. El informe sobre el estado situacional incluye un análisis técnico legal y financiero, así como todo aquello que resulte necesario, a criterio del titular de la entidad, para la culminación de la obra, de ser el caso. El análisis técnico legal y financiero considera como mínimo el reporte de la inspección de la obra, la revisión del expediente técnico y de la documentación relacionada a su ejecución; así como la identificación de las partidas de obra faltantes para su continuidad, culminación y/o puesta en funcionamiento. El informe sobre el estado situacional es vinculante respecto a la determinación de considerar la obra pública como obra pública paralizada en los términos previstos en la presente ley y es el documento de sustento para que la entidad pública adopte la decisión de reactivar la obra pública paralizada, sujetándose a su disponibilidad presupuestaria. ***La evaluación técnica comprende, cuando corresponda, la identificación de las alternativas viables, los riesgos técnicos y operativos asociados y las consecuencias de continuar o postergar la ejecución de la obra, con observancia del rigor técnico y de la discrecionalidad legalmente reconocida.*** (…) 4.5. Es responsabilidad del ***titular*** de la ***entidad*** impulsar y supervisar las actividades para reactivar las obras que forman parte de la lista priorizada de obras públicas paralizadas. ***Asimismo, dentro de los treinta días calendario siguientes a la incorporación de la obra en la lista priorizada, el titular de la***

	entidad, o la autoridad en quien se delegue formalmente dicha función, adopta y documenta la decisión sobre su reactivación, siempre que concurran las condiciones técnicas, jurídicas y presupuestales exigibles. Cuando dichas condiciones no concurran, sustenta motivadamente la postergación de la reactivación e identifica las actuaciones necesarias para superar los impedimentos advertidos»
Artículo 9. Información […] 9.2. La UEI registra en el aplicativo informático del Banco de Inversiones, el inventario de obras públicas paralizadas, y el informe de estado situacional, así como la OPMI registra en el citado aplicativo informático la resolución que aprueba la lista priorizada de obras públicas paralizadas. […] 9.3. La información de la ejecución de la inversión, cuya obra ha sido reactivada en el marco de la presente ley, se registra en el aplicativo informático del Banco de Inversiones, a través del Formato 12-B: Seguimiento a la ejecución de inversiones, de la Directiva 001-2019- EF/63.01, Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobada con la Resolución Directoral 001-2019- EF/63.01. Dicho registro es efectuado por la UEI, a efectos de contar con la trazabilidad de las obras reactivadas. Asimismo, deben registrar el avance de la ejecución de la obra en el portal de Infobras de la Contraloría General de la República.	"Artículo 9. Información (…) 9.2. La UEI registra en el aplicativo informático del Banco de ***Inversiones*** el inventario de obras públicas ***paralizadas*** y el informe de estado situacional, así como la OPMI registra en el citado aplicativo informático la resolución que aprueba la lista priorizada de obras públicas paralizadas. ***La UEI registra, asimismo, la decisión de reactivación o el sustento de su postergación adoptados conforme al numeral 4.5 del artículo 4 de la presente ley.*** 9.3. La información de la ejecución de la inversión, cuya obra ha sido reactivada en el marco de la presente ley, se registra en el aplicativo informático del Banco de Inversiones, a través del Formato 12-B: Seguimiento a la ejecución de inversiones, de la Directiva ***001-2019-EF/63.01,*** Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobada con la Resolución Directoral ***001-2019-EF/63.01.*** Dicho registro es efectuado por la UEI, a efectos de contar con la trazabilidad de las obras reactivadas. ***En el marco de dicho registro y sin generar registros paralelos, se mantiene actualizada la información sobre las causas o restricciones que puedan afectar la***

	continuidad de la ejecución de la obra y las acciones adoptadas para superarlas, conforme a las disposiciones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Asimismo, ***registra*** el avance de la ejecución de la obra en el portal de Infobras de la Contraloría General de la República. (…)"

Adicionalmente, se propone un artículo autónomo orientado a la articulación técnica interinstitucional y se plantean tres disposiciones complementarias finales referidas a la adecuación reglamentaria, el financiamiento y la actualización de los instrumentos de gestión interna. Conforme a las directrices vigentes de técnica legislativa para la redacción de la exposición de motivos, el análisis cualitativo detalla la ubicación y la naturaleza precisa de las incorporaciones descritas sin requerir el empleo de alteraciones tipográficas, tales como negritas o cursivas. Esta delimitación clara y en prosa corrida permite identificar exactamente qué disposiciones se añaden al ordenamiento jurídico, garantizando la trazabilidad de los cambios y la correcta interpretación de la norma.

El proyecto de ley se integra de forma sistemática al marco normativo vigente, vinculándose de manera directa con el Texto Único Ordenado de la Ley 31589, aprobado mediante el Decreto Supremo 206-2024-EF. Asimismo, mantiene plena concordancia con la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, y su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo 009-2025-EF. Finalmente, la iniciativa respeta las competencias institucionales y se articula adecuadamente con la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, y la Ley 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente, evitando de este modo la generación de vacíos, conflictos normativos o duplicidad de funciones en la administración pública.

VIII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Impacto económico

La iniciativa puede producir efectos económicos indirectos al reducir retrasos imputables a la falta de decisiones motivadas y coordinación entre áreas responsables, cuando la reactivación sea técnica, jurídica y presupuestalmente viable. Prialé Zevallos (2021)[14] examina la gestión del gasto público en obras y la relevancia de fortalecer las capacidades de decisión y seguimiento. El beneficio debe medirse por indicadores de oportunidad, calidad del expediente y culminación efectiva, no por el valor total de las inversiones paralizadas.

La dimensión del problema, descrita en la sección de evidencia, exige medidas que brinden viabilidad a las decisiones de inversión a escala nacional. Sánchez Ceba (2025)[15] estudia la gestión de obras paralizadas y la ejecución presupuestal en Loreto, aportando un enfoque de gestión territorial pertinente para valorar la aplicación de medidas de coordinación, sin atribuir al proyecto ahorros que no se hayan cuantificado.

Bringas Rojas (2024)[16] identifica dificultades vinculadas con los expedientes técnicos, la planificación y la gestión administrativa de proyectos de inversión. Desde esta perspectiva, la trazabilidad documental y el seguimiento pueden mejorar los procesos, pero no eliminan otras causas de paralización, como falta de financiamiento o controversias contractuales. Los resultados de investigaciones locales no se extrapolan estadísticamente al total nacional.

Efectos monetarios

Los efectos monetarios positivos de la medida se vinculan con la ejecución oportuna de los saldos de obra que reúnan los requisitos técnicos y presupuestales, sin que el saldo pendiente a nivel nacional pueda atribuirse como beneficio directo de la propuesta. Guanilo Esteves (2025)[17] señala que la eficiencia en el uso de los fondos asignados a

[14] Prialé Zevallos (2021), óp. cit.
[15] Sánchez Ceba, M. A. (2025). *Gestión de obras paralizadas y ejecución del presupuesto público en la región Loreto, 2024* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. https://hdl.handle.net/20.500.12692/168441
[16] Bringas Rojas (2024), óp. cit.
[17] Guanilo Esteves, J. O. (2025). *Uso de los recursos públicos y su eficiencia en obras públicas de una Municipalidad de Cajamarca, 2025* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. https://hdl.handle.net/20.500.12692/179689

obras públicas se mide por la capacidad de culminar la infraestructura y evitar el sobrecosto por abandono. La inexistencia de un cálculo individualizado de valor actual neto para cada proyecto se suple con la evaluación cualitativa de la reactivación financiera, la cual evita los costos asociados a la actualización de precios, la depreciación física de los avances parciales y el mantenimiento improductivo de campamentos o equipos en los sitios paralizados.

La aplicación de los mecanismos excepcionales de reactivación genera flujos favorables cuando los funcionarios logran viabilizar el trámite con el sustento debido. Espinoza Príncipe (2025)[18] indica que la adecuada gestión de riesgos constructivos resulta determinante para recuperar el rendimiento productivo de las ejecuciones estancadas. La propuesta puede contribuir a ese propósito al ofrecer herramientas de soporte técnico que facilitan la adopción de decisiones administrativas, sin que pueda atribuírsele un monto de ahorro determinado.

Los expedientes de contratación documentan operaciones financieras de gran magnitud que requieren la seguridad jurídica provista por la norma para materializarse. La Madrid Martínez (2024)[19] documenta que el sistema administrativo estatal necesita integrar la liquidación financiera con procedimientos expeditivos para destrabar la ejecución descentralizada.

Efectos no monetarios

Entre los efectos no monetarios se encuentran mayor claridad para el ejercicio de competencias, mejor documentación del sustento de las decisiones y transparencia en el seguimiento de obras. Torres Satalaya (2024)[20] estudia la relación entre gestión de calidad y ejecución de obras municipales, lo que ofrece un antecedente relevante, sin que permita afirmar que la norma producirá por sí sola una cantidad determinada de obras culminadas.

---

[18] Espinoza Príncipe, L. (2025). *Factores de gestión de riesgos que afectan el rendimiento productivo en ejecución de obras públicas en construcción – Ancash, 2025* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. https://hdl.handle.net/20.500.12692/176561

[19] La Madrid Martínez, B. K. (2024). *Sistema administrativo y liquidación financiera de ejecución de obras públicas paralizadas en un gobierno descentralizado de Piura, 2024* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. https://hdl.handle.net/20.500.12692/160461

[20] Torres Satalaya, L. (2024). *Gestión de calidad y ejecución de obras públicas en una municipalidad provincial de la región San Martín, 2023* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. https://hdl.handle.net/20.500.12692/147099

La propuesta combina continuidad administrativa y atención preventiva de riesgos. La calidad del expediente resulta decisiva para evitar decisiones que deban corregirse posteriormente. Durand Mauricio (2024)[21] analiza la incidencia de los estudios de preinversión en la ejecución de obras de universidades públicas, por lo que aporta elementos para sustentar la necesidad de evaluaciones técnicas suficientes.

La ciudadanía podría beneficiarse de la conclusión oportuna de infraestructura educativa, sanitaria, de transporte y saneamiento cuando las obras cumplan los requisitos aplicables. Los efectos representan resultados esperados y condicionados a la implementación efectiva, y no consecuencias acreditadas por la sola vigencia de la norma.

Impacto presupuestal

La aplicación se financia con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades comprendidas, sin autorización para comprometer recursos adicionales al Tesoro Público. Las labores de coordinación, registro y motivación se desarrollan en el marco de funciones ya existentes y de la disciplina presupuestaria aplicable.

Cada saldo de obra mantiene sus propios requisitos de financiación, programación multianual, contratación y evaluación técnica. La iniciativa no autoriza por sí misma la ejecución física de una obra ni reemplaza las decisiones presupuestales de la entidad competente.

Costos y beneficios por actor

Actor	Costos	Beneficios
ENTIDADES EJECUTORAS (MINISTERIOS, GOBIERNOS REGIONALES, GOBIERNOS LOCALES)	Asignación de horas/hombre para elaborar el expediente de decisión y adecuar instrumentos de gestión.	Reactivación de su cartera de inversiones y evitación del deterioro patrimonial de los avances físicos.

[21]Durand Mauricio, A. (2024). *Incidencia de los estudios de preinversión en la ejecución de obras de las universidades públicas ubicadas en la ciudad de Lima* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Federico Villarreal]. Repositorio Institucional UNFV. https://hdl.handle.net/20.500.13084/9232

FUNCIONARIOS PÚBLICOS (TITULARES Y ÁREAS TÉCNICAS)	Responsabilidad por la formulación, el sustento y la documentación de las decisiones y medidas adoptadas.	Seguridad jurídica y predictibilidad al contar con reglas de trazabilidad que respaldan su discrecionalidad técnica.
POBLACIÓN USUARIA	No asume costos económicos, administrativos ni tributarios directos derivados de la propuesta normativa.	Acceso efectivo y oportuno a los servicios esenciales afectados por la inconclusión de la obra pública.
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS	Asignación de recursos humanos y logísticos para la convocatoria, conducción y seguimiento de las reuniones de articulación técnica.	Dinamización de la economía y mayor eficacia en la ejecución del presupuesto de inversiones del sector público.
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Asignación de horas/hombre para la evaluación de los nuevos sustentos documentales sobre medidas correctivas.	Trazabilidad comprobable para ejercer un control gubernamental eficaz y focalizado en la legalidad del gasto.

Fuente: Elaboración propia.

IX. IMPACTO AMBIENTAL

La iniciativa tiene naturaleza principalmente procedimental y no autoriza la ejecución de obras sin los instrumentos y obligaciones ambientales que correspondan. Una reactivación viable puede reducir la exposición de infraestructura inconclusa al deterioro, pero ese beneficio potencial depende de las características de cada proyecto y no admite una cuantificación ambiental general a partir del texto propuesto.

Firmado digitalmente por: CASTRO CRUZ Javier Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2026 18:22:32-0500

Lima, octubre de 2026

Firmado digitalmente por: GATICA VEGA Francisco Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/10/2026 10:54:42-0500

Firmado digitalmente por: DOMINGUEZ HERRERA Carlos Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2026 17:02:43-0500

Carlos Alberto Domínguez Herrera

Diputado de la República

Firmado digitalmente por: CHACON DE VETTORI Cecilia Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2026 16:46:12-0500

Firmado digitalmente por: MEZA RIVERA Flor De Jesus FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2026 17:08:27-0500

Firmado digitalmente por: VALQUI ORDOÑEZ Jhonn Brayam FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/10/2026 11:13:17-0500