



"Ley que destraba las obras paralizadas y garantiza la continuidad de proyectos de inversión para la provisión de infraestructura"

El Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, a propuesta del congresista de la República que suscribe **Edgard Reymundo Mercado**, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL:

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DESTRABA LAS OBRAS PARALIZADAS Y GARANTIZA LA CONTINUIDAD DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PARA LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA

Artículo 1° Objeto de la Ley

La presente Ley tiene como objeto destrabar las obras que se encuentren paralizadas a nivel nacional, cualquiera fuera la causa o motivo, en los diferentes niveles de gobierno, con la finalidad de garantizar la continuidad de los proyectos de inversión para la provisión de infraestructura y la efectiva prestación de servicios públicos en beneficio de la población.

Artículo 2° Declaratoria de necesidad urgente

Declárese de necesidad urgente y preferente interés nacional la reactivación de las obras paralizadas a nivel nacional, para garantizar la continuidad de los proyectos de inversión para la provisión de infraestructura y la efectiva prestación de servicios públicos en beneficio de la población.

Artículo 3° Ámbito de aplicación

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública que tengan a su cargo la ejecución de proyectos de inversión pública, como es el caso de las entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, incluyendo los distintos organismos, programas, proyectos especiales, empresas y demás unidades ejecutoras dependientes o adscritas a cada nivel de gobierno.

Artículo 4° Obra pública paralizada

Para efectos de la presente Ley, en concordancia con el Decreto de Urgencia N°008-2019, se entiende por obra pública paralizada 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 presente norma:

- 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.

4.1. En el caso del literal a), la paralización incluye situaciones de controversias, abandono, deficiencias del expediente técnico, 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.

4.2. 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.

Artículo 5º Reactivación de obras de necesidad pública

Para acogerse a la presente Ley, debe procederse conforme a lo siguiente:

- a) El titular de la Entidad solicita al órgano o unidad orgánica a cargo de la ejecución de los proyectos de inversión de provisión de infraestructura u obras públicas de su institución, un informe técnico que determine si se cuenta con obras públicas que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4º y no resulten aplicables las excepciones del artículo 7º de la presente Ley.
- b) En caso la Entidad cuente con obras públicas que cumplan los requisitos del artículo 4º, se dispone la elaboración de una pericia técnica por cada obra, a ser realizada por una empresa especializada, cuya contratación directa se realiza conforme al artículo 27º de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, o la que resulte de aplicación. Dicha pericia determina el estado real de la obra y si se cumple con lo dispuesto en la presente Ley; asimismo, da cuenta de la revisión del expediente técnico y la verificación de las partidas faltantes para lograr su culminación.

5.1 Culminación por la propia empresa

El órgano o unidad orgánica a cargo de la ejecución de los proyectos de inversión de provisión de infraestructura u obras públicas de la institución, con los resultados de la pericia técnica, emitirá el informe al titular de la Entidad, con la propuesta que corresponda, el cual podrá disponer la resolución del contrato de obra, para lo cual deberá notificar mediante carta notarial al contratista con un preaviso de treinta (30) días calendario. Durante dicho periodo y por única vez, la Entidad podrá acordar con el contratista dar continuidad a la ejecución de las

prestaciones del contrato de obra, independientemente de cualquier controversia que se encuentre sometida a algún mecanismo de solución de controversia.

5.2. Culminación por otra empresa contratista que haya participado en el proceso de selección

En caso el contrato sea resuelto conforme al numeral anterior, la Entidad puede contratar a los tres (03) primeros postores que alcanzaron el mayor puntaje en el proceso de selección y cumplieron los requisitos de calificación, para lo cual, mediante carta notarial los invita en un plazo máximo de cinco (05) días calendario, para que manifiesten su intención de ejecutar las prestaciones pendientes. De presentarse más de una aceptación a la invitación, la Entidad contrata con aquel postor que tiene la mejor posición respecto a los otros, según el orden de prelación en la evaluación de ofertas.

5.3 Culminación por otra empresa contratista que no haya participado en el proceso de selección

De no ser aceptada la invitación por parte de alguno de los postores a los que hace referencia el numeral que antecede, o de no haber otros postores, la Entidad podrá optar por contratar directamente un proveedor conforme al artículo 27° de la Ley N° 30225 o norma que la sustituya.

La contratación de la ejecución del saldo de obra, incluirá la elaboración del expediente técnico por dicho saldo de obra.

Artículo 6° Modificaciones presupuestarias para garantizar la culminación de las obras

Con la finalidad de garantizar el financiamiento para la culminación de la obra, las Entidades quedan autorizadas para realizar las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático que resulten necesarias, quedando exceptuadas para tal efecto de las restricciones presupuestarias vigentes, y sin demandar recurso adicional al tesoro público.

El Ministerio de Economía y Finanzas en los casos que evalúe conveniente podrá proveer, los recursos financieros indispensables para garantizar la culminación de las obras que se reinicien conforme a la presente Ley.

Artículo 7° Excepciones

Estas disposiciones no resultan aplicables cuando la paralización de la obra sea consecuencia de la falta de algún permiso, licencia, entrega definitiva de terreno o limitación presupuesta!; así como en los casos que sea inviable técnicamente o jurídicamente continuar con la ejecución contractual de la obra, previo informe técnico que lo determine.

Artículo 8° Obras con proceso judicial y/o arbitral

Los casos de obras paralizadas con proceso de arbitraje o judicial en trámite, no se suspenden, prosiguen su curso en la vía correspondiente, por lo que, no impiden que las entidades promuevan el reinicio y culminación de la reactivación de obras establecidas en el artículo 5° de la presente Ley.

Artículo 9° Cláusula obligatoria

Todos los contratos que sean suscritos dentro de la presente Ley, deben tener una cláusula obligatoria donde se establezca que, de existir discrepancias en la ejecución contractual, deberán ser sometida a Junta de Resolución de Disputas, en concordancia con la Ley N° 30225 y su Reglamento, conciliación y/o arbitraje, según corresponda,

Artículo 10° Medidas de control

Las obras públicas cuya ejecución se reactive en el marco de la presente Ley, están sujetas al control concurrente por parte del Sistema Nacional de Control, sin perjuicio del control posterior que le corresponde de acuerdo a sus competencias.

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y la Contraloría General de la República (CGR) tendrán un registro de las obras paralizadas acogidas a la presente Ley, debiendo las entidades, bajo responsabilidad, remitir los contratos suscritos, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de la suscripción.

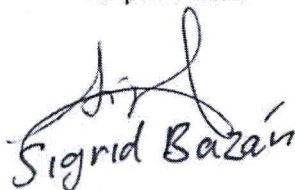
Artículo 11° Sistema de Interoperabilidad de información

La Contraloría General de la República, a través del uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), implementará un sistema que permita la generación, recopilación e intercambio de información de obras paralizadas a nivel nacional con las Entidades Públicas, para lo cual podrá emitir las disposiciones complementarias que resulten necesarias, las que son de obligatorio cumplimiento.

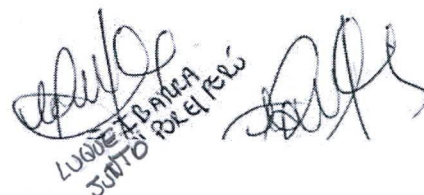
Artículo 12° Medidas cautelares que afecten la culminación de las obras

Las medidas cautelares interpuestas y que tengan por objeto la paralización de las prestaciones a cargo del contratista regido bajo las condiciones del régimen excepcional, serán competencia exclusiva del Juez del lugar donde se suscribió el contrato. Es nulo todo acto contrario a lo establecido en la presente disposición.

Lima, 12 de noviembre de 2021


Sigrid Bazán


EDGARD REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


LUIS E. BANCHA
JUNTO AL EL PERÚ

EXPOSICION DE MOTIVOS

La fórmula legal de la presente iniciativa legislativa, se ha realizado tomando como referencia las siguientes normas y propuestas legislativas:

- Decreto de Urgencia N° 008-2019, que establece medidas extraordinarias para la reactivación de obras públicas paralizadas a nivel nacional
- Proyecto de Ley N° 3995/2018-CR, que garantiza la continuidad de proyectos de inversión para la provisión de infraestructura u obras paralizadas.
- Proyecto de Ley N° 6555/2020-CR, que garantiza la ejecución, continuidad y culminación de las obras públicas de construcción y mejoramiento de hospitales paralizados a nivel nacional.
- Proyecto de Ley N° 6773/2020-CR, que establece un régimen especial para la culminación de las obras públicas de infraestructura y servicios que se encuentren paralizadas en el territorio nacional.

Hemos recogido las principales propuestas normativas que se han presentado en el Congreso de la República, que pretenden resolver la problemática de las obras paralizadas, con la finalidad de garantizar la continuidad de proyectos de inversión para la provisión de infraestructura a nivel nacional.

En tal sentido, es necesario conocer la problemática identificada por la Contraloría General de la República¹, sobre los motivos por los que se paralizan las obras en el país.

Problemática de las obras paralizadas

- **Problemática transversal como resultado de servicios de control**
- **Fase Programación Multianual de Inversiones**
 - * Inversiones ejecutadas sin continuidad de inversiones; es decir, proyectos en ejecución sin presupuesto asignado por falta de priorización.
 - * Inversiones cerradas como "no culminadas"; es decir, concluidos con un avance físico menor al 100% sin cierre de brecha o mejora de capacidad.
- **Fase de Preinversión**
 - * Sobredimensionamiento de beneficios, subestimación de costos.
 - * Incentivos perversos: formuladores, evaluadores y aprobadores son los mismos funcionarios.

¹ Obras y proyectos paralizados. Exposición del Contralor General de la República, Sr. Nelson Shack Yalta en la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República.

- * Falta de análisis y/o sustento de alternativas de solución
- * Atomización del alcance de los proyectos, desaprovechando las ventajas económicas de escala que implica ejecutar agrupando un conjunto de proyectos que buscan resolver un mismo problema o son de similares características.

- **Fase de Ejecución: Elaboración del Expediente Técnico**

- * Baja calidad técnica de los expedientes técnicos (falta de partidas, partidas innecesarias, estudios previos que no están acordes a la realidad de la obra, obras sobre o sub dimensionadas, costos unitarios sobreestimados), conforme a la normativa.
- * Cronogramas de obra sin sustento
- * No se recaban las autorizaciones sectoriales requeridas con la oportunidad debida, retrasando la inversión.
- * Incumplimiento de las normas técnicas sectoriales (transporte, salud, educación, comunicaciones, saneamiento y otros).

- **Fase de Ejecución: Elaboración del expediente técnico – Administración Directa**

- * En el presupuesto de obra no se advierte, en los análisis de costos (directos y gastos generales) no se refleja que la obra se ejecuta por Administración Directa.
- * Las especificaciones técnicas no están orientadas a las reales capacidades técnico operativa y equipos con que cuenta la entidad que ejecuta obras por Administración Directa.
- * En Administración Directa, se incluyen fórmulas polinómicas no contempladas en la normativa para la ejecución de obras por Administración Directa, correspondiendo en todo caso sustentarlo.
- * No se adjuntan estudios previos como de suelos, canteras, geología, hidrológicos y, otros, al margen que la normativa no lo señale pero que técnicamente son necesarios.
- * No se relaciona con el Plan de Reubicación de predios por la ejecución de la obra.

- **Fase de Ejecución Contractual: Obra Física**

- * Falta de disponibilidad de terrenos y liberación de interferencias.
- * Falta de disponibilidad de maquinaria ofertada por el contratista.
- * Obras con plazos incumplidos y paralizados o, peor aún, quedan inconclusas y en abandono permanente.
- * Concertación entre postores.

- * Limitadas capacidades técnicas, operativas y logísticas de gestores públicos.
- * Adicionales de obra y ampliaciones de plazo sin sustento.
- * Los participantes (entidad pública, contratista, subcontratista y proveedores) del proceso constructivo trabajan en equipos fragmentados y en conflictos, y no como un equipo con interés alineados.
- * Proliferación de controversias arbitrales y judiciales.
- * Deficiente identificación, seguimiento y monitoreo de los riesgos asociados a la ejecución de obra.
- * Normativa cuantiosa y compleja a cumplir, aún en el caso de obras de menor envergadura.
- * Se gestiona los proyectos sin una visión de resultados, privilegiando los procedimientos y formalidades.

- **Fase de Ejecución Contractual: Supervisión de la Obra**

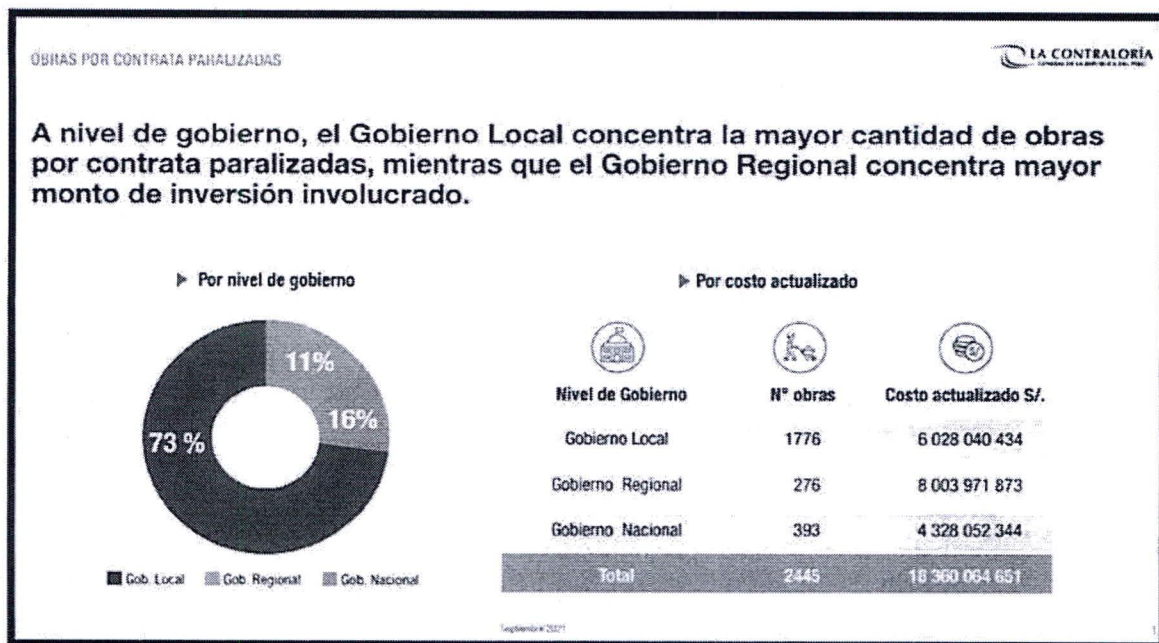
- * Triángulo colusorio (funcionarios públicos, los contratistas y los supervisores)

Obras paralizadas a nivel nacional

El artículo 3º del Decreto de Urgencia N° 008-2019, establece medidas extraordinarias para la reactivación de obras públicas paralizadas a nivel nacional, se entiende como obra pública paralizada, 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, al 31 de octubre del año 2019: 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.

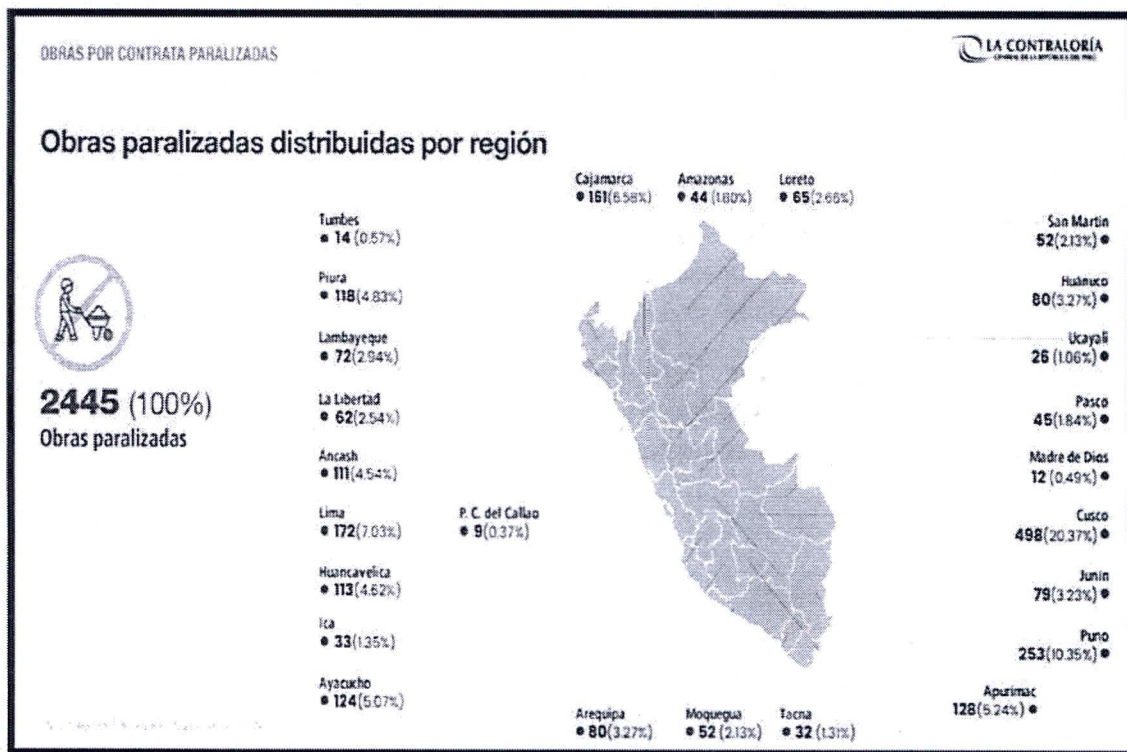
Al respecto, el ente rector del Sistema Nacional de Control ha señalado que, al mes de septiembre del presente año, existen 2445 obras paralizadas a nivel nacional, representando un costo de S/. 18 360 064 651 millones de soles.

De las cuales, 1 776 obras paralizadas se encuentran bajo competencia de los gobiernos locales, 276 a cargo de los Gobiernos Regionales y 393 en el ámbito del Gobierno Nacional. Presentamos el siguiente cuadro.



Fuente: Contraloría General de la República

Igualmente, en relación a las regiones del país donde se encuentra el mayor número de obras paralizadas, se encuentra Cusco con 478, Puno con 253, Lima con 172, Cajamarca con 161 y Apurímac con 128.



Fuente: Contraloría General de la República

Frente a este contexto, en el año 2019, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto de Urgencia N° 008-2019, que tuvo por objeto 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.

Esta norma, tuvo un (01) año de vigencia desde la fecha de su publicación; es decir, hasta el 31 de octubre del año 2020 las entidades se podían acoger al procedimiento establecido para la reactivación de obras.

Sin embargo, el Contralor General de la República, informó el 27 de octubre del presente año, en la Comisión de Fiscalización y Contraloría lo siguiente: " (...) *de las casi 2,500 obras identificadas, existen 359 cuya reactivación es factible al amparo del Decreto de Urgencia N° 008-2019 pero solo 160 obras están listas para iniciar su reactivación por un valor de S/ 1,140 millones, y **solo hay 66 ya se reactivaron de manera efectiva***"²

Como se puede apreciar, solo 66 obras han logrado realmente reactivarse, de las 2445 obras paralizadas a nivel nacional y habiendo concluido el plazo de vigencia del Decreto de Urgencia N° 008-2019, las entidades que deseen reactivar sus obras acogiéndose a este régimen excepcional, no pueden realizarlo.

Por tanto, es necesario establecer un nuevo procedimiento especial, para destrabar las obras que encuentren paralizadas a nivel nacional, cualquiera fuera la causa o motivo, en los diferentes niveles de gobierno, con la finalidad de garantizar la continuidad de los proyectos de inversión para la provisión de infraestructura y la efectiva prestación de servicios públicos en beneficio de la población.

Por ejemplo, actualmente existen alrededor de 14 hospitales a nivel nacional cuyas obras se encuentran paralizadas, lo que ha causado que miles de peruanos dejen de recibir atención médica, en un contexto de emergencia sanitaria que vive nuestro país, hubiera sido importante contar con estos hospitales operativos.

Con este nuevo marco normativo, las entidades a cargo de la construcción de estos hospitales y que hoy se encuentra paralizada su construcción, podrían acogerse al procedimiento especial que proponemos. Presentamos la lista de hospitales que se encuentra con la obra paralizada.

² <https://gestion.pe/economia/contraloria-advierte-que-solo-se-reactivaron-efectivamente-66-obras-paralizadas-noticia/?ref=gesr>

Región	Obra	Costo (S/milns)	Fecha de Inicio	Fecha que debió concluir	Estado	Avance Físico (%)
Apurímac	Hospital de Andahuaylas	160	Febrero 2013	Octubre 2014	Paralizado	53
Cusco	Hospital Antonio Lorena	335	Abril 2013	Octubre 2014	Paralizado	64
Arequipa	Hospital de Camaná	90	Diciembre 2016	2018	Paralizado	67
Arequipa	Hospital de Cotahuasi	49	Agosto 2016	Noviembre de 2018	Paralizado	86
Arequipa	Hospital de Chala	50	Agosto 2016	Octubre 2018	Paralizado	98
Junín	Hospital Materno Infantil El Carmen	210	Diciembre 2015	Octubre 2018	Paralizado	65
Junín	Hospital Pichanaki	92	Febrero 2018	Junio 2019	Paralizado	48
Puno	Hospital Materno Infantil de Juliaca	134	Enero 2016	Julio 2016	Paralizado	25
Puno	Hospital de Apoyo Ilave	125	01/06/2018	01/07/2019	Paralizado	17
La Libertad	Hospital Distrital de Pacasmayo	71	Febrero 2018	Diciembre 2019	Paralizado	99
Huánuco	Hospital Regional de Huánuco Hermilio Valdizán	226	Junio 2017	2018	Paralizado	73
Huánuco	Hospital de Tingo María	178	2015	2018	Paralizado	94

Fuente: Invierte.pe (MEF)

Por lo expuesto, proponemos la presente iniciativa legislativa, para establecer un procedimiento especial vigente, en el que cualquiera de las entidades de los gobiernos locales, regionales o nacional, puedan adecuarse y reactivar las obras que se encuentren paralizadas.

Propuesta legislativa

El proyecto de ley, no solo tiene como finalidad crear un procedimiento especial para destrabar las obras paralizadas y garantiza la continuidad de proyectos de inversión para la provisión de infraestructura, sino que además, se declare de necesidad pública la reactivación de las obras paralizadas a nivel nacional.

En relación al ámbito de aplicación, la propuesta normativa rige para todas las entidades de la Administración Pública que tengan a su cargo la ejecución de proyectos de inversión pública, como es el caso de las entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales.

La definición de obra pública, es concordante con lo establecido en el Decreto de Urgencia N°008-2019 y será aplicable para aquellas obras con un periodo de paralización mayor a tres (03) meses y que tengan un avance físico significativo igual o mayor al 50%.

La reactivación de las obras públicas, se realizará previo informe técnico del órgano o unidad orgánica a cargo de la ejecución de los proyectos de inversión de provisión de infraestructura u obras públicas de su institución, bajo las siguientes modalidades: a) culminación por la propia empresa, b) Culminación por otra empresa contratista que haya participado en el proceso de selección y c) Culminación por otra empresa contratista que no haya participado en el proceso de selección.

En cualquiera de los supuestos arriba mencionados, las entidades podrán realizar modificaciones presupuestarias para garantizar la culminación de las obras.

Los contratos, suscritos en el marco del presente documento normativo, deben contener una cláusula obligatoria que, de existir discrepancias en la ejecución contractual, las partes deberán resolver cualquier conflicto en la Junta de Resolución de Disputas, conciliación y/o arbitraje, según lo acuerden.

La Contraloría General de la República, deberá realizar control concurrente sobre las obras que se ejecuten en marco del destrabe de obras paralizadas; sin perjuicio de realizar el control posterior que corresponda. Igualmente, deberá implementar un sistema de acceso libre que permita la generación, recopilación e intercambio de información de obras paralizadas a nivel nacional con las Entidades Públicas.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La aplicación de la presente medida no irroga gasto alguno al Estado, por el contrario, permitirá mejorar el nivel de calidad de vida de los ciudadanos beneficiarios de las 2 445 obras paralizadas a nivel nacional por un monto de S/ S/. 18 360 064 651 millones de soles

EFFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa, crea la Ley que destraba las obras paralizadas y garantiza la continuidad de proyectos de inversión para la provisión de infraestructura.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Se encuentra vinculada a la Vigésima Cuarta Política del Acuerdo Nacional, relacionado a la Afirmación de un Estado eficiente y transparente.