

Proyecto de Ley N° 791/2021-CR



PROYECTO DE LEY QUE
GARANTIZA LA REACTIVACIÓN
DE PROYECTOS DE INVERSIÓN
PARALIZADOS

La Congresista de la República que suscribe, MARTHA LUPE MOYANO DELGADO, integrante del grupo Parlamentario FUERZA POPULAR, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

LEY QUE GARANTIZA LA REACTIVACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PARALIZADOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente tiene por objeto establecer el marco legal que garantice la reactivación de los proyectos de inversión que se encuentren paralizados, coadyuvando en la efectiva prestación de servicios públicos, en la adecuada utilización de los recursos económicos del Estado y contribuyendo a dinamizar la actividad económica.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

El marco legal establecido en la presente norma será aplicable a todas las Entidades del Estado que tengan a su cargo la ejecución de proyectos de inversión, que se encuentren paralizados por un período mayor a 6 meses y con un avance mayor o igual al 50%, ya sea que provengan de un contrato vigente o de un contrato resuelto o nulo.

Artículo 3. Priorización de Obras

Las Entidades promoverán preferentemente la culminación de proyectos de inversión que tengan por objeto satisfacer servicios públicos en materia de salud, saneamiento, riego, agricultura, educación, transportes y prevención de desastres.

Artículo 4. Excepciones

Quedan excluidas de la aplicación de la presente norma, los proyectos de inversión cuya paralización sea consecuencia de la falta de algún permiso, licencia, entrega definitiva de terreno o limitación presupuestal; así como cuando sea técnica o jurídicamente inviable continuar con la ejecución contractual de la obra.

Artículo 5. Régimen excepcional de reactivación de proyectos de inversión

Para acogerse al régimen excepcional a que se refiere la presente Ley, debe procederse conforme a lo siguiente:

5.1 El titular de la Entidad solicita al órgano o unidad orgánica a cargo de la ejecución de los proyectos de inversión, un informe que determine cuáles encuentran dentro del ámbito de aplicación de la presente norma, y que no se encuentren inmersos en las excepciones establecidas en el artículo 4°.

5.2 En caso la Entidad cuente con proyectos de inversión comprendidos en el ámbito de aplicación de esta norma, se dispone la elaboración de una pericia técnica por cada proyecto, con la finalidad de determinar el estado real del proyecto y si cumple con lo dispuesto en la presente Ley. Asimismo, darán cuenta de la revisión de expediente técnico y la verificación de las partidas faltantes para lograr su culminación.

Dichas pericias técnicas serán realizadas por empresas especializadas, cuya contratación directa se realiza conforme al artículo 27° de la Ley N° 30225, Ley de Contratación del Estado o la que resulte de aplicación.

5.3. Con los resultados de la pericia técnica, el órgano o unidad orgánica a cargo de la ejecución de los proyectos de inversión de la Entidad emitirá el informe a su titular, conteniendo la propuesta que corresponda. La cual podrá disponer la resolución del contrato del proyecto, para lo cual deberá notificar 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, independientemente de cualquier controversia que se encuentre sometida a algún mecanismo de solución de controversia.

5.4 En caso el contrato sea resuelto conforme al numeral anterior, la Entidad puede contratar a alguno de los postores que participaron en el procedimiento de selección y cumplieron los requisitos de calificación, para lo cual 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 tenga la mejor posición respecto de los otros, según el orden de prelación en la evaluación de ofertas.

5.5 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.

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

5.7 De forma excepcional, la Entidad puede ejecutar el saldo de los proyectos acogidos al presente régimen por administración directa, en caso cuente con la capacidad técnica para dirigir su ejecución y se determine que esta modalidad resulta más eficiente para garantizar la culminación de este, en atención a un informe de análisis costo beneficio elaborado por las oficinas de presupuesto y la oficina u órgano a cargo de la ejecución, o las que hagan sus veces en la Entidad. Dicho informe debe ser remitido a la Contraloría General de la República dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes a su emisión.

Artículo 6. Financiamiento y modificaciones presupuestarias

La implementación de lo establecido en la presente norma se financia con cargo al presupuesto institucional de las Entidades correspondientes.

Para el cumplimiento de lo establecido en la presente Ley, autorizase a las Entidades a 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.

Artículo 7. Supervisión de la reactivación de la obra pública paralizada

La ejecución del saldo del proyecto debe contar con la supervisión, conforme a la normativa de la materia. Excepcionalmente, e independientemente del monto del saldo de proyecto, la Entidad puede designar a un inspector o equipo de inspectores.

Para la efectiva prestación del servicio de supervisión del saldo del proyecto, la Entidad puede proponer al supervisor, las modificaciones contractuales que resulten necesarias. Este manifiesta su decisión en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación por parte de la Entidad. En caso de que el supervisor no manifieste su decisión decida no continuar con la prestación del servicio, la Entidad puede resolver el contrato, sujetándose a las disposiciones de la Ley de Contrataciones del Estado aplicables al respectivo contrato.

De no contar con un contrato de supervisión vigente, la Entidad contrata directamente dicha consultoría conforme al literal I) del artículo 27 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF, siendo facultativa la invitación a los demás postores que participaron en el respectivo procedimiento de selección.

Artículo 8. Ejercicio del control concurrente

Todos los proyectos de inversión y las obras públicas paralizadas que se reactive bajo el régimen de la presente norma y que el saldo de inversión por ejecutar sea mayor a 10 millones de soles, quedan sujetas al control concurrente ejercido por el Sistema Nacional de Control. El mecanismo de control concurrente e intervenciones de control gubernamental se financia hasta con el 2% del saldo de inversión por ejecutar.

Para el cumplimiento de lo establecido en los numerales precedentes, autorízase a los pliegos del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a cargo de las intervenciones antes señaladas, a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, en el marco de la normatividad vigente, a fin de financiar las transferencias a favor de la Contraloría General de la República, hasta por el porcentaje señalado en el párrafo precedente, a solicitud de dicha Entidad Fiscalizadora Superior. La Contraloría General de la República incorpora los recursos transferidos en el marco del presente artículo, en la fuente de financiamiento Donaciones y Transferencias.

Las transferencias referidas en el párrafo precedente se aprueban mediante resolución del titular del pliego en el caso del gobierno nacional, o con resolución ejecutiva regional o resolución de alcaldía en el caso de los gobiernos regionales o locales, respectivamente. La resolución del titular del pliego del Gobierno Nacional y la resolución ejecutiva regional se publican en el diario oficial El Peruano y la resolución de alcaldía se publica únicamente en su portal web institucional

Artículo 9. Información

Las Entidades que apliquen lo previsto en la presente Ley, deberán publicar en su portal electrónico institucional el inventario de proyectos de inversión paralizados, el informe de estado situacional y la resolución que aprueba la lista priorizada; y remitirla a la Contraloría General de la República.

Artículo 10. Solución de controversias

En el marco del régimen excepcional, los contratistas podrán recurrir ante las instancias correspondientes cuando consideren que se ha afectado algún derecho o generado perjuicio. En este supuesto, el inicio de un proceso judicial o arbitral no suspende ni paraliza las obligaciones contractuales de las partes que se asuman producto de los contratos a ser suscritos en aplicación de la presente Ley.

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.

La resolución contractual no exime del resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados, cuando la causa de la paralización es imputable al contratista.

Producida la resolución del contrato 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.

El contratista que ejecuta el saldo bajo el régimen excepcional no será responsable de los vicios ocultos del proyecto de inversión ejecutado antes del sometimiento al citado régimen.

Artículo 11. Plazo de vigencia del régimen excepcional

Las Entidades podrán acogerse a lo dispuesto en el artículo 3° de la presente Ley hasta seis (06) meses después de su entrada en vigor.

Artículo 12. Proyectos de gestiones anteriores

En caso los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales no cuenten con la documentación correspondiente del proyecto a su cargo, cuya ejecución haya iniciado con anterioridad al 1 de enero de 2019, que les permita efectuar el inventario de proyectos paralizados, levantan un acta dando cuenta de tal circunstancia y disponen las acciones correspondientes para la elaboración de la pericia técnica a que se refiere el artículo 3.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. 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 proyectos paralizados a nivel nacional con las Entidades Públicas, para lo cual podrá emitir las disposiciones complementarias que resulten necesarias, las que son de obligatorio cumplimiento.

SEGUNDA. Culminación de los procesos arbitrales

Las Entidades que opten por acogerse al régimen excepcional deben garantizar la continuación y término del proceso arbitral derivado de los contratos de proyectos que se encuentren paralizados, bajo responsabilidad de los funcionarios competentes en la Entidad.



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/11/2021 14:48:45-0500

A. O. Baudino
PROFESOR OBRERO

Vicente Rojas Ruiz
Henar Guea-García
Vocero EP

Larmer Juarán

Nasangella Barbarán Ryles
Hery Eliza Infantes Costenada

Vivian Ocivar

**PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA LA REACTIVACIÓN DE
PROYECTOS DE INVERSIÓN PARALIZADOS**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

El presente proyecto tiene como antecedente el presentado por la Contraloría General de la República en el año 2019, el cual fue asignado con el N° 3995/2018 y su pase para estudio a la Comisión de Fiscalización y Contraloría, donde se proponía crear un marco legal con el objeto de garantizar la continuidad de los proyectos de inversión para la provisión de infraestructura u obras que se encontraban paralizadas.

El informe de la Gerencia de Control de Servicios Públicos y Sectores Vulnerables de la Contraloría General de la República en el 2019 puso en evidencia la problemática económica y social derivada de la paralización de obras a nivel nacional y regional; identificando 867 obras paralizadas a nivel nacional y regional que representaban un total de S/ 16 870, 855 767¹

De acuerdo con lo identificado por la Contraloría General de la República, entre las causas de paralización de obras identificadas, en todos los niveles de gobierno, se registra principalmente las deficiencias técnicas o incumplimientos contractuales, que aparece en 340 obras que representa el 39% de la cantidad de obras paralizadas y el 20% del monto total paralizado, siendo los sectores donde existe mayor incidencia de obras públicas paralizadas son agricultura, vivienda, construcción y saneamiento, educación, transporte y comunicaciones entre otros.

Cuadro N° 1

Nivel de Gobierno	Monto contratado		Obras paralizadas	
	S/	%	N°	%
Nacional	8,682,077,012	51	495	57
Regional	8,188,778,755	49	372	43
Total	16,870,855,767	100	867	100

Fuente: Información proporcionada por las Unidades Orgánicas/Gerencias Regionales de Control
Elaboración: Gerencia de Control de Servicios Públicos Básicos y Sectores Vulnerables a Desastres de la Contraloría General de la República

En esa línea, ante la cantidad de obras paralizadas en los diferentes sectores con el consecuente perjuicio a la satisfacción de la población, el 31 de octubre de 2019 se publicó el Decreto de Urgencia N°008-2019 (en adelante DU), que estableció medidas extraordinarias para la reactivación de obras públicas paralizadas a nivel nacional.

Entre los beneficios que planteó el DU estuvo el otorgamiento de facilidades para la elaboración del expediente técnico del saldo, la posibilidad de invitar a postores participantes en la licitación inicial para ejecutar el saldo, permitir la ejecución de obra por administración directa (como medida excepcional), facilitar las modificaciones al contrato vigente del Supervisor, la posibilidad de contratar a la supervisora de la obra de forma directa o de designar a un Inspector de Obra.

Después de los resultados obtenidos bajo la aplicación del régimen excepcional, y a que subsiste la problemática económica y social derivada de la paralización de obras a nivel nacional y regional, se hace necesario garantizar la continuidad de los proyectos de inversión para coadyuvar con la prestación de servicios públicos a la población y una adecuada utilización de los recursos económicos del Estado.

II. SITUACIÓN ACTUAL

En setiembre de 2021, la Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control elaboró el Informe N° 0009-2021-CG/SESNC – Informe de Obras y proyectos paralizados

¹ Información actualizada al 17 de diciembre de 2018, presentada ante el Ministerio de Economía y Finanzas el 14 de octubre de 2019, mediante Oficio N° 002191-2019-CG/DC.

enmarcadas bajo los Decreto de Urgencia N° 008-2019 y DL 1486 y fuera del Decreto de Urgencia.

1. Sobre los avances obtenidos bajo el ámbito del D.U.

De acuerdo con el informe, el total de obras en estado de paralización que las entidades registraron en el portal de invierte.pe e Infobras, para ser reactivadas y que cumplieron con el marco normativo del decreto de urgencia N.°008-2019 y del decreto legislativo 1486, y que luego fueron clasificadas como factibles para ser ingresadas al registro (inventario) **es de 359 obras paralizadas** de 443 registros realizados.

CUADRO N.º 1 - CLASIFICACIÓN DEL TOTAL DE OBRAS INCLUIDAS EN EL INVENTARIO INICIAL REGISTRADAS 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 InviertePE del Ministerio Economía y Finanzas e Infobras de la CGR.

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

Fecha: 30/09/2021

El DU estableció como requisito final para reactivar la obra paralizada inventariada, que el proyecto cuente con resolución de aprobación de la lista priorizada de obra pública paralizada, vía resolución del titular de la entidad²; verificándose que son **160 obras registradas, correspondientes a 78 entidades las que han emitido la mencionada resolución, las cuales estarían listas para su reactivación** bajo ámbito del DU.

El Informe de la Contraloría encontró también que, a la fecha de su emisión, se cuenta con el registro de quince obras reactivadas culminadas al 100%.

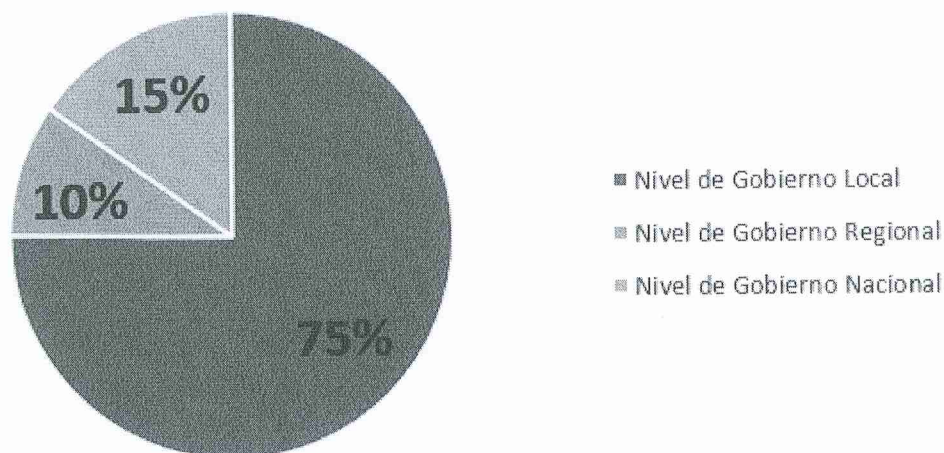
2. Sobre las obras paralizadas fuera del ámbito del D.U.

El Informe ha identificado que, fuera del marco de aplicación del Decreto de Urgencia N°008-2019 y del DL 1486, tanto a nivel nacional, regional y local existen **2,152 registros de obras paralizadas**, las cuales se encuentran en la base de datos del Portal INFOBRAS.

De estas 2,152 obras paralizadas, que se encuentran fuera del DU y del DL, según la información disponible del portal INFOBRAS y del portal INVIERTEPE, 1,617 corresponderían a los Gobiernos Locales, 329 al Gobierno Nacional y finalmente 206 a los Gobiernos Regionales, las que representan un importe de inversión de las obras paralizadas asciende a S/. 15,417'168,792 (Quince mil cuatrocientos diecisiete millones ciento sesenta y ocho mil setecientos noventa y dos soles).

² Según el artículo 5 Ítem 5.6 del Decreto de Urgencia n.º008-2019, con fecha límite el 31 de diciembre de 2020 según el DL1486

Registros de obras paralizadas fuera del DU y DL



Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control
Fecha: Al 30/09/2021

Las causales de las paralizaciones se deben en su mayoría a incumplimientos del contrato por parte del contratista ejecutor de las obras (26%), seguido de Sin asignación presupuestal (23%), a causa de la Emergencia Nacional COVID-19 (7%), conflictos sociales (5%), lluvias (5%), entre otros factores.

III. LA INVERSIÓN PÚBLICA COMO FACTOR PARA REACTIVAR LA ECONOMÍA.

De acuerdo con la literatura económica, la capacidad del gasto público para lograr que el PBI mantenga su crecimiento, dependerá de cuanto esté creciendo la economía. *“Asimismo, depende de qué tipo de gasto sea utilizado: inversión o gasto corriente. A esta capacidad para generar mayor actividad económica se le denomina el efecto multiplicador”*³.

El Banco Inter – americano de Desarrollo ha señalado que especialmente en los países en desarrollo la inversión en infraestructura es imprescindible para el crecimiento económico y la productividad, pues contribuye a: ampliar los mercados, elevar la inversión privada, y disminuir los costos de producción⁴.

Según Sánchez y Galindo⁵, en el caso del Perú, *“el efecto multiplicador de impuestos como el de gasto público es mayores en épocas de menor crecimiento. Asimismo, los autores hallan que el multiplicador de gasto público es mayor al de impuestos en épocas de menor y mayor crecimiento”*.

³ Inversión Pública: ¿El Vehículo para Dinamizar la Economía? Instituto Peruano de Economía. Disponible en: <https://www.ipe.org.pe/portal/inversion-publica-la-bala-de-oro-en-la-crisis/>

⁴ <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-Realidad-Macroecon%C3%B3mica-Una-Introducci%C3%B3n-a-los-Problemas-y-Pol%C3%ADticas-del-Crecimiento-y-la-Estabilidad-en-Am%C3%A9rica-Latina-M%C3%B3dulo-3-La-infraestructura-para-el-Crecimiento.pdf>

⁵ El Impacto del Gasto Público en la Actividad Económica Real: Un Análisis a Través del Tiempo. Disponible en: <https://cf.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/El-Impacto-del-gasto-p%C3%BAblico-en-la-actividad-econ%C3%B3mica-real-Un-an%C3%A1lisis-a-trav%C3%A9s-del-tiempo-Autor-Carlos-Enrique-Guevara-Kenty.pdf>

Sin embargo, en los últimos años el incremento de la inversión pública en nuestro país ha estado limitado por la capacidad de las autoridades para destrabar proyectos paralizados y ejecutar el gasto de manera eficiente. De acuerdo con los informes de la Contraloría los motivos de esta paralización se resumen en i) deficiencias técnicas asociadas con expedientes de baja calidad, ii) arbitrajes con el Estado y iii) limitaciones presupuestales. Además, según el FMI, en el Perú se pierde el 40% del presupuesto de inversión pública en ineficiencias en la administración de proyectos.

El Banco Central de Reservas del Perú (BCRP)⁶ estima que, en períodos de menor crecimiento, el aumento en un sol de la inversión pública incrementaría el PBI en S/1,42 en el largo plazo, mientras que un aumento equivalente del gasto corriente generaría tan solo un incremento de S/0,92 del PBI en el largo plazo. Así, según señala el BCRP, en épocas de bajo crecimiento, la inversión pública sería por mucho el mejor instrumento de política fiscal para dinamizar la economía.

Reducir la incidencia de paralizaciones e ineficiencias, que permitan agilizar la inversión pública requiere de mejoras en la eficiencia del Estado y cambios normativos que estimulen la inversión pública, por ello la propuesta se sustenta en la necesidad de adoptar medidas que impulsen la reactivación de los proyectos de inversión paralizados, a fin de impulsar su reactivación y garantizar su continuidad y culminación; luego de vencido el plazo de vigencia del Decreto de Urgencia.

IV. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa tendrá impacto en la siguiente Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, creando un régimen diferente para destrabar y reanudar proyectos de inversión pública.

V. 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 la población beneficiaria de los proyectos de inversión; además se logrará reanudar la ejecución de proyectos de inversión que ascienden a S/. 22,028'341,795.65 (Veintidós mil veintiocho millones trescientos cuarenta y un mil setecientos noventa y cinco con 65/100 soles).

⁶ BANCO CENTRAL DE RESERVA. MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL 2021-2024. Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Programa-Economico/mmm-2021-2024.pdf>