

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”

**ACTA DE LA DÉCIMO CUARTA SESIÓN ORDINARIA
DE LA COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS
LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

Periodo anual de sesiones 2023-2024

En el Hemiciclo del Pleno - Palacio Legislativo / Plataforma Microsoft Teams

Martes 09 de abril de 2024

15:00 horas

Resumen de acuerdos:

- **Se aprobó por unanimidad el acta correspondiente a la décimo tercera sesión ordinaria de la Comisión.**

En el Hemiciclo del Pleno del Palacio Legislativo, siendo las 15 horas 13 minutos del martes 09 de abril de 2024, con la asistencia de los congresistas titulares: ARRIOLA TUEROS, José; BELLIDO UGARTE, Guido; CERRÓN ROJAS, Waldemar; CUETO ASERVI, José; HUAMÁN CORONADO, Raúl; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen; y, PAZO NUNURA, José. El PRESIDENTE de la Comisión, CAVERO ALVA, Alejandro, no contando con el *quorum* correspondiente, inició la sesión de manera informativa.

Presentaron licencia los señores congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ECHEVARRIA RODRÍGUEZ, Hamlet; PARIONA SINCHE, Alfredo; y, TAIPE CORONADO, María.

I. DESPACHO

El PRESIDENTE comunicó que, a través del sistema de gestión de sesiones de comisiones, correos institucionales y la agenda documentada, se habían enviado los reportes de los documentos emitidos y recibidos, del 23 de marzo de 2024 al 05 de abril de 2024, así como de los proyectos de ley ingresados en ese mismo periodo. Asimismo, señaló que los congresistas que tuvieran interés en alguno de estos documentos se sirvan solicitarlo a secretaría técnica.

II. INFORMES

El PRESIDENTE cedió el uso de la palabra a los congresistas para que realicen su informe. No habiendo intervenciones, pasó a la siguiente estación.

III. PEDIDOS

No habiendo ningún pedido, el PRESIDENTE pasó a la siguiente estación.

IV. ORDEN DEL DÍA

El PRESIDENTE indicó que, como primer punto del orden del día, se tendrían las exposiciones de las opiniones técnicas de diversos especialistas sobre el predictamen recaído en los Proyectos de Ley 5362/2022-CR, 5472/2022-CR, y 6475/2023-CR, que proponen la Ley General de Contrataciones Públicas. En esta ocasión, fueron invitados los señores Nelson Eduardo Shack Yalta, Contralor General de la República; Domingo García Belaúnde, especialista en derecho constitucional; Jorge Danós Ordóñez, profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú; y, José Antonio Tirado Barrera, profesor de Derecho Administrativo en ESAN Graduate School of Business y en la Universidad del Pacífico.

El PRESIDENTE suspendió la sesión por breve tiempo para el ingreso de los invitados, así como para saludarlos.

Reanudada la sesión, el PRESIDENTE concedió el uso de la palabra al señor Contralor General de la República, Nelson Eduardo Shack Yalta, para que comparta sus apreciaciones técnicas sobre el texto del predictamen.

El señor SHACK YALTA procedió con su exposición, refiriéndose a que un tercio del gasto del Estado, realizado sin procesos de selección, acarrea complicaciones de transparencia, competencia, y pluralidad, por lo cual es necesario mejorar la regulación vigente.

Seguidamente, el señor SHACK YALTA solicitó al PRESIDENTE ceder el uso de la palabra al señor Edgard Canseco Queriolo, Gerente Legal de la Contraloría General de la República, a efectos de exponer comentarios puntuales sobre el predictamen.

El PRESIDENTE cedió el uso de la palabra al señor CANSECO QUEIROLO, Edgard.

El señor CANSECO QUEIROLO señaló que la contratación de notarios públicos no debería hallarse excluida del ámbito de aplicación de la Ley. Por otro lado, felicitó la incorporación de la recomendación de la Contraloría sobre el artículo 55, relativo a la inclusión de procedimientos de selección no competitivos.

El señor CANSECO QUEIROLO, además, saludó la redacción del artículo 25, relativo a la diferenciación de los roles de los funcionarios y las dependencias contratantes, respecto del cual opinaron de manera favorable. En esa línea, saludó la formulación del artículo 30, relativo a los impedimentos para contratar, al haber acogido el comentario de la Contraloría.

Sobre el artículo 35, referido a la compra por encargo, el señor CANSECO QUEIROLO enfatizó que, en contraste con el Proyecto de Ley del Ejecutivo, este no contenía un plazo determinado para informar a la Contraloría, u otro órgano del Sistema Nacional de Control, sobre la ejecución del convenio. Al respecto, señaló que es importante disponer un plazo de 5 días para remitir dicha información.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”

Respecto del artículo 55, relativo a contrataciones sujetas a procedimientos de selección no competitivo, criticó que, a diferencia del Proyecto de Ley 5632/2022-CR, el predictamen no establezca la obligación de informar a la Contraloría sobre las contrataciones directas, cuando se trate de una situación de desabastecimiento que afecte o impida el funcionamiento de la entidad contratante, o el cumplimiento de sus funciones. Además, sugirió que esta obligación pueda ser extendida a todas las contrataciones sujetas a procedimientos de selección no competitivos, regulados en dicho artículo.

Sobre el artículo 59, relativo a los contratos estandarizados, el señor CANSECO QUERIOLO señaló que el dictamen establece, en la parte final del 59.2, que su ejecución se somete a control simultáneo y posterior, a cargo de la Contraloría General de la República y demás órganos del Sistema. Al respecto, indicó que dicho artículo no se hallaba en ninguno de los proyectos acumulados, así como que debería consignarse el control simultáneo y posterior. Refirió que remitiría propuestas de redacción a la Comisión, a efectos de que se haga referencia a todo servicio de control, a efectos de que la Contraloría pueda intervenir a través de su Ley Orgánica.

Respecto de las garantías, reguladas en el artículo 61, específicamente sobre los numerales 61.4. relativo a las entidades financieras emisoras de garantías, y 61.7, referido a los mecanismos alternativos para asegurar la suscripción del contrato, señaló que debería incluirse, además, los supuestos en los cuales se establezcan fideicomisos.

Respecto del numeral 64.3, comentó que, a diferencia del Proyecto de Ley del Ejecutivo, el predictamen establecía la posibilidad de autorizar la ejecución y pago de prestaciones adicionales mayores al 30%, en contraste al 15% propuesto inicialmente. Advirtió que considerar dicha cifra generaría un riesgo de no advertir o no revelar oportunamente la gestión adecuada del proyecto Recalcó que lo mismo sucedía respecto del máximo de 50%, en contraste con el 30% propuesto, situación que debía ser revertida.

A su vez, si bien manifestó su conformidad con la inclusión de los plazos consignados en el numeral 64.4 del predictamen, argumentó la necesidad de concordarlos con los regulados por la Contraloría.

Sobre el artículo 64, relativo a las reglas para la aprobación de prestaciones adicionales, señaló que debía mantenerse la redacción vigente, por cuanto no debería dejarse al reglamento la atribución para que la Contraloría pueda autorizar dichos adicionales.

Respecto del numeral 3 de la Décimo Novena Disposición Complementaria Final, relativo a la información brindada por el Ministerio Público y la Contraloría respecto de investigaciones sobre aspectos penales, sugirió que se elimine la referencia a la Contraloría, siendo que esta no es competente para conocer investigaciones penales.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”

Finalmente, el señor CANSECO QUEIROLO aplaudió el hecho que el predictamen haya recogido varios de los múltiples aspectos que han sido materia de opinión por parte de la Contraloría.

Concluida la intervención de los señores SHACK YALTA y CANSECO QUEIROLO, el PRESIDENTE les consultó sobre el sustento para excluir a la contratación de notarios públicos del ámbito de aplicación de la Ley.

Al respecto, el señor CANSECO QUEIROLO comentó que la regulación vigente contempla la exclusión de la contratación de notarios públicos de su ámbito de aplicación. Así, precisó que estas contrataciones se reservan para aquellas en las cuales la intervención de los notarios sea requerida en el marco del proceso de contratación. Incluir su contratación en el marco de aplicación de la Ley implicaría dilatar estos procesos de contratación.

En esta estación – siendo las 15 h 43 minutos, se dio cuenta del ingreso a la sesión de los congresistas PAREDES GONZALES, Alex; CAMONES SORIANO, Lady; GUTIERREZ TICONA, Paul; y, ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos, a efectos de considerar su asistencia.

Con el quorum reglamentario, el PRESIDENTE inició la Décimo Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión, del período anual de sesiones 2023-2024, dando cuenta de la asistencia de doce señores congresistas. Acto seguido, sometió a consideración de los miembros de la Comisión el acta correspondiente a la décima tercera sesión ordinaria, de fecha 12 de marzo de 2024. El acta fue aprobada por unanimidad.

Seguidamente, El PRESIDENTE cedió el uso de la palabra al congresista PAREDES GONZALES, Alex

El congresista PAREDES GONZALES hizo mención del Oficio 69, relativo al caso del Dr. Domingo García Belaúnde ante el Tribunal Constitucional.

Seguidamente, El PRESIDENTE cedió el uso de la palabra al congresista ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos.

El congresista ZEBALLOS MADARIAGA: Expresó su preocupación por que el predictamen no contemple a los contratos colaborativos, devenidos de los contratos de gobierno a gobierno, los cuales calificó de indispensables para contar con una mejor ejecución de obras públicas, de la mano con la Contraloría. Al respecto, el PRESIDENTE, recalcó que los contratos estandarizados formaban parte del predictamen.

Seguidamente, el PRESIDENTE cedió el uso de la palabra al Congresista HUAMÁN CORONADO, Raúl.

El congresista HUAMÁN CORONADO consultó a los ponentes a qué atribuían la falta de capacidad de gestión de los distintos niveles de gobierno.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”

Seguidamente, el PRESIDENTE cedió el uso de la palabra a la congresista CAMONES SORIANO, Lady.

La congresista CAMONES SORIANO indicó que era autora de uno de los proyectos de Ley. Aprovechó también la oportunidad para realizar algunos comentarios. Así, saludó que el predictamen, haya incluido los principios de legalidad, valor por dinero y presunción de veracidad, entre otros, así como los enfoques de la ley, como el de integridad de la gestión pública. No obstante, señaló que el predictamen no haya acogido la propuesta contenida en el artículo 61 de su proyecto, relacionado a la constitución de fideicomisos como alternativa frente a las cartas fianzas, como garantía por los adelantos otorgados

Respecto de los topes máximos a los adelantos, la congresista CAMONES SORIANO señaló que estos nos no deberían estar sujetos al reglamento, sino que deberían quedar expresos en la ley: hasta 15% como adelanto directo y hasta 15% para la adquisición de materiales. Además, observó asuntos de forma relacionado con los artículos 83.1 y 93.2.

No habiendo más intervenciones, el PRESIDENTE suspendió la sesión para despedir a los señores SHACK YALTA y CANSECO QUEIROLO.

Reanudada la sesión, el PRESIDENTE, cedió el uso de la palabra al señor Domingo García Belaúnde, a efectos de que exponga su opinión técnica sobre el Predictamen de los Proyectos de Ley acumulados, que proponen la Ley General de Contrataciones Públicas.

El señor GARCÍA BELAÚNDE comentó sendas anécdotas y experiencias personales y profesionales a través de las cuales había podido experimentar las dificultades que la regulación vigente de impedimentos representaba.

Manifestó, además, su preocupación por que el OSCE desconozca la sentencia del Tribunal Constitucional relativa a los impedimentos para contratar, pues mermaba la libertad de contratación, desarrollada en la sentencia de un caso que impulsó, precisamente, a raíz de estas experiencias.

Seguidamente, el PRESIDENTE cedió el uso de la palabra al señor Jorge Danós Ordóñez, a efectos de que exponga su opinión técnica sobre el predictamen de los Proyectos de Ley acumulados, que proponen la Ley General de Contrataciones Públicas.

El señor DANÓS ORDÓÑEZ recalcó que el régimen de contrataciones públicas, durante los últimos 25 años, se había centrado en controlar, restringir y sancionar, dejando de lado su función como instrumento para el proceso logístico.

Respecto del artículo 27 del predictamen, el señor DANÓS ORDÓÑEZ comentó que se habría buscado ponderar la discrecionalidad y el rigor técnico de los funcionarios y servidores de dependencias y unidades encargadas de contratar.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”

Respecto de los impedimentos, manifestó su conformidad con la racionalización de los impedimentos a los familiares de los altos funcionarios, al salvaguardar tanto el interés público, como la libertad de contratar.

Respecto de la modalidad de contratación, el señor DANÓS ORDÓÑEZ fue enfático al señalar algunas novedades contenidas en el predictamen, tales como las compras públicas por innovación, contenidas en el artículo de 38, así como la contratación en situaciones de emergencia, contenida en el artículo 40, y los acuerdos de riesgo compartido, regulados en el artículo 44.

Del mismo modo, saludó la disminución de la garantía para interponer recursos a apelación del 3% al 1% de la cuantía del procedimiento de selección, ya que limitaba el derecho a la defensa, y al debido proceso a poder cuestionar las decisiones de la administración.

Además, saludó la eliminación del Registro Nacional de Árbitros, dando lugar al Registro de Instituciones Arbitrales y Centros de Administración de Juntas de Resolución de Disputas, lo cual amplía la oferta de árbitros. Asimismo, saludó la postulación de un régimen sancionador escalonado que prefiera las multas en lugar de las inhabilitaciones, a efectos de no perjudicar la oferta de postores.

Respecto de la infracción relativa a la presentación de información exacta, referida en el literal k) del numeral 71.1 del artículo 71, sugiere hacer referencia al artículo 51 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, relativo a la Presunción de Veracidad, según el cual el postor que hubiere presentado un documento, cumpliendo razonablemente con su deber de verificar su veracidad, no puede ser imputado por responsabilidad. Asimismo, felicitó la incorporación de un régimen de incentivos para buenos servidores, contenido en la Décimo Sexta Disposición Complementaria Final, a efectos de premiar a los servidores, miembros del comité de selección, que logren los objetivos de la contratación en materia de obras, bienes y servicios.

Finalmente, respecto de la regulación del proceso contencioso administrativo contra la resolución del Tribunal de Osce, que agotan la vía administrativa, señaló que, en lugar de contemplar a la sala civil como primera instancia, debía contemplarse a la sala constitucional, al ser la especializada en la materia.

Concluida la presentación, el PRESIDENTE cedió el uso de la palabra al señor José Antonio Tirado Barrera, a efectos de que exponga su opinión técnica sobre el predictamen de los Proyectos de Ley acumulados, que proponen la Ley General de Contrataciones Públicas.

En primer lugar, el señor TIRADO BARRERA refirió a que el régimen sancionador de la contratación pública debía procurar eficacia en la contratación pública, así como introducir los incentivos necesarios para que se contrate correctamente. Saludó la introducción de

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”

esta finalidad a través del artículo 90.2 del predictamen, según el cual el Tribunal podía otorgar al proveedor inhabilitado la oportunidad de dejar de estarlo a través del pago de una multa.

No obstante, sugirió que ello podría dar la impresión de suponer un impuesto. En esa línea, sugirió revisar la experiencia comparada, como es la europea. Al respecto, comentó que la Comunidad Europea facultaba a los proveedores inhabilitados para contratar a salvar su inhabilitación, no a través del pago de una multa, sino demostrando y cumpliendo un programa de cumplimiento normativo, comprometiéndose ante la autoridad a corregir la conducta infractora detectada.

Además, recalcó la necesidad de que el proyecto se encaje en la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas de modo que, una vez detectada una conducta anticompetitiva en procesos de contratación deba remitirse el expediente al Indecopi, para que, en el ejercicio de sus competencias, inicie un procedimiento de sancionador por conductas anticompetitivas.

Por otro lado, TIRADO BARRERA comentó que no existía razón alguna para insistir en la división entre el régimen de infracciones de responsabilidad objetiva en el ámbito de la contratación pública y, en general, en ningún ámbito sectorial. Llamó la atención, además, sobre lo dispuesto por el artículo 92.6, según el cual, en los casos de reorganización societaria, el Tribunal prosigue el procedimiento administrativo sancionador contra la persona jurídica que haya surgido de aquella, transmitiendo la responsabilidad y dando lugar a la persecución de la infracción.

Asimismo, TIRADO BARRERA señaló, con relación a los plazos de prescripción de las infracciones, que el predictamen disponía un plazo de 3 años, mientras que el régimen general disponía uno de 4 años. Con ello, argumentó, se perdía la posibilidad de diferenciar adecuadamente entre las infracciones leves, graves y muy graves, las cuales merecen plazos de prescripción diferenciados en función de su gravedad.

No obstante, si bien felicitó la reducción del monto de la garantía de impugnación de los procedimientos de selección, indicó que lo que correspondería constitucionalmente sería eliminarlo. Señaló, además, que la casuística indica que no existe una actuación temeraria por parte de los postores cuando impugnan una decisión, sino que cuentan con razones suficientes para hacerlo.

Seguidamente, el PRESIDENTE cedió el uso de la palabra al congresista HUAMÁN CORONADO, Raúl.

El congresista HUAMÁN CORONADO manifestó su preocupación por los procedimientos sancionadores, los cuales -comentó- debían ser precisos y oportunos.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”

Seguidamente, el PRESIDENTE cedió el uso de la palabra a la congresista JUÁREZ GALLEGOS, Carmen.

La congresista JUÁREZ GALLEGOS refirió a la importancia de conocer la proporcionalidad de la exigencia de una contracautela, cuyo valor debe equivaler al de la carta fianza. Con base en ello, debe determinarse qué opción es menor compleja y gravosa, a efectos de ofrecer una posibilidad adicional a lo dispuesto por el artículo 86 del predictamen. Haciendo el símil con los procesos judiciales, indicó que la garantía de 1% de la cuantía del procedimiento de selección o del ítem que se decida impugnar para efectos de interponer el recurso de apelación, contemplado en el artículo 73.2 del predictamen, no sería desproporcionado y que, por tanto, no afectaba el derecho de los postores a la doble instancia.

Además, la congresista JUÁREZ GALLEGOS manifestó su conformidad con lo indicado por el señor DANÓS ORDÓÑEZ, por cuanto la Ley de Contrataciones del Estado contiene un régimen complicado, el cual desincentiva a los funcionarios públicos de suscribir documentos por las sanciones a las que se pueden someter. En línea con ello, instó a la Contraloría a no perseguir funcionarios por hacer su labor. Finalmente, expresó su deseo por que la Ley de Contrataciones sea sencilla y fácil de aplicar, a efectos de que tanto los funcionarios públicos como los proveedores dejen de buscar caminos alternos.

El PRESIDENTE, concordando con lo expresado por la congresista JUÁREZ GALLEGOS y el señor DANÓS ORDÓÑEZ, manifestó su intención por que la nueva Ley de Contrataciones sea sencilla y ordenada, pero también por respaldar las decisiones rápidas, oportunas y eficientes por parte de los funcionarios públicos.

Además, el PRESIDENTE manifestó su interés por que la garantía para interponer el recurso de apelación no suponga montos excesivos, pero que, a la vez, no sea un incentivo para apelar sin mayor reparo para dilatar los procesos. En esa línea, estimó razonable que, en obras de determinada envergadura, exista un tope máximo.

Finalmente, consultó sobre la operativización de la responsabilidad objetiva y subjetiva en otros países, así como sobre la transición de la primera hacia la segunda.

Seguidamente, los especialistas respondieron a las consultas y comentarios formulados por los congresistas. Tras ello, el PRESIDENTE los invitó a retirarse, suspendiendo la sesión.

Tras reanudar la sesión, el PRESIDENTE indicó que, como segundo punto del Orden del Día, se tenía la sustentación del Proyecto de Ley 6261/2023-CR, que propone incrementar el FONCOMUN como mecanismo de fortalecimiento de los gobiernos locales, a cargo del del Congresista BELLIDO UGARTE, Guido. Así, le cedió el uso de la palabra por el lapso de 5 minutos para sustentar su iniciativa.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”

El congresista BELLIDO UGARTE señaló que el Proyecto de Ley buscaba modificar el artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo 156-2004-EF, a efectos de incrementar el presupuesto de los gobiernos locales, que, además, habría disminuido en los últimos 16 años, pasando del 15.37% en el 2008 al 10.95 % en el 2022. Con base en ello, propone impulsar la descentralización de los fondos públicos a efectos de que las autoridades locales puedan velar por el progreso de su comunidad y el bienestar de su pueblo.

El PRESIDENTE agradeció la exposición del congresista BELLIDO UGARTE.

No habiendo otro punto de tratar, se sometió al voto la dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta para ejecutar acuerdos. No habiendo observaciones, se dio por aprobado.

En este estado, el PRESIDENTE levantó la sesión,

Eran las 17 horas, 30 minutos.

MARGOT PALACIOS HUAMÁN
Secretaria
Comisión de Descentralización,
Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado

ALEJANDRO CAVERO ALVA
Presidente
Comisión de Descentralización,
Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado