Proyecto de Ley N° 6130/2023-CR

PROYECTO DE LEY QUE REGULA EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS PUBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del Congresista **CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA**, como integrante del **Grupo Parlamentario "PODEMOS PERU",** quien en uso de las facultades que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 literal c), 75 y 76 numeral 2) del Reglamento del Congreso, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
12 OCT. 2023
RECIBIDO
Fecha: ____ Hora: 3:48

FORMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE REGULA EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS PUBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA

Artículo 1. – Objeto

El objeto de la presente ley es establecer el marco normativo general para la ejecución de obras públicas por la modalidad de administración directa a cargo de entidades públicas, de manera tal que estas se realicen en las mejores condiciones posibles de calidad, costo y plazo, permitiéndole cumplir a dicha entidad, con sus los objetivos institucionales.

Artículo 2. – Definición

En el marco de la presente Ley, entiéndase como obra pública aquella intervención que se ejecuta total o parcialmente con recursos públicos, a cargo de una entidad sujeta al Sistema Nacional de Control.

Una obra pública es el resultado de una intervención en inversión pública (gasto de inversión), o, una intervención en actividades de mantenimiento (gasto corriente); para ambos casos, se considera que el bien público sujeto de intervención es un activo fijo o un bien inmueble.

Se considera administración directa, a la modalidad de ejecución en la que, la entidad pública asume la responsabilidad total de la conducción en la fase de inversión para un proyecto de inversión, o, la etapa de ejecución para una actividad de mantenimiento; utilizando para ello recursos, personal especialista, infraestructura, equipos, maquinaria y soporte logístico propio.

Para ejecutar una inversión o actividad, por la modalidad de administración directa, las capacidades descritas en el párrafo anterior, deben estar acorde a la complejidad y necesidad de cada obra pública.

Entiéndase por Entidad, aquellas entidades de los tres niveles de gobierno, sujetas al ámbito del Sistema Nacional de Presupuesto Público y/o al Sistema Nacional de Control, que ejecuten inversiones o actividades total o parcialmente con recursos públicos, en el ámbito nacional.

Artículo 3. - Alcance

La presente norma es de alcance para dos formas de ejecución presupuestal:

a. Para el caso de gasto de capital (proyecto de inversión), la fase de inversión comprende: formulación del expediente técnico o documento equivalente del estudio de pre inversión; ejecución física y financiera; liquidación técnica y financiera; y, cierre del proyecto.
b. Para el caso de gasto corriente (actividades mantenimiento), la etapa de ejecución comprende: formulación del expediente técnico o documento equivalente de intervención; ejecución física y financiera; liquidación técnica y financiera; y, cierre de la actividad.

Artículo 4. – Ámbito de Aplicación

La presente normativa es aplicable a toda obra pública que:

a. Por la disponibilidad real y documentada de recursos, personal especialista, infraestructura, equipos, maquinaria y soporte logístico propio, reciba la autorización del Titular de Pliego o de quien haga sus veces mediante acto resolutivo, para que sea ejecutada por administración directa.
b. Por la declaratoria de desierto por segunda vez de un procedimiento de selección, reciba la autorización del Titular de Pliego o de quien haga sus veces mediante acto resolutivo, para el cambio de modalidad de ejecución de contrata a administración directa. En cuyo caso: a) Se autoriza la contratación de servicios específicos para su ejecución; y, b) Se autoriza los ajustes en costo, tiempo y plazo que resulten necesarios para la oportuna provisión del bien público.

Lo señalado en los literales a) y b), es de aplicación a toda obra pública, independientemente de su fuente de financiamiento.

Artículo 5. – Responsabilidades

El Titular de cada entidad o quien haga sus veces, es responsable solidario junto a los funcionarios, profesionales y técnicos por el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y su reglamento.

De modo similar, el Titular de cada entidad o quien haga sus veces, es responsable solidario junto a los funcionarios, profesionales y técnicos que suscriben el resolutivo y los documentos de la autógrafa del resolutivo, que autoriza la ejecución de una obra pública por la modalidad de administración directa.

El reglamento de la presente Ley determina, las responsabilidades del proyectista, residente, inspector, supervisor, liquidador y comité de recepción de una obra pública ejecutada por la modalidad de administración directa. Ello, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan

Para efecto de salvaguardar el adecuado uso de los recursos públicos en la ejecución de obras por administración directa, es responsabilidad de cada Titular de cada entidad, aprobar vía documento resolutivo las disposiciones internas correspondientes (manuales, guías, directivas, instructivos o equivalentes), dando cuenta a la Contraloría General de la Republica para efectos de compatibilidad técnico normativa, y, seguimiento y monitoreo de implementación.

Artículo 6. – Principios Generales

La ejecución de una obra pública por la modalidad de administración directa, adicionalmente a los principios que rigen el derecho público, administrativo y financiero del Estado, se rige por los siguientes principios:

1. **Moralidad:** Todo aquel que participe de la ejecución de una obra por administración directa está obligado a actuar con honradez, veracidad, equidad, probidad y lealtad.
2. **Eficiencia:** Los procesos, procedimientos y decisiones que realicen los funcionarios, profesionales, técnicos y auxiliares que participen en la ejecución de una obra por administración directa, deben estar orientados a maximizar el adecuado uso de los recursos públicos y al logro de la finalidad de la obra pública.
3. **Efectividad:** La ejecución de una obra por administración directa será evaluada para verificar el adecuado uso y la generación del valor público para la sociedad.
4. **Eficacia:** La ejecución de una obra por administración directa deberá consignar en su expediente técnico o documento equivalente, la proyección de cambio de al menos dos indicadores que den referencia de su contribución al bienestar para la sociedad, como resultado de una inversión o actividad.
5. **Transparencia:** Las entidades que ejecuten obras por administración pública, están obligadas a generar documentación veraz y confiable, resguardar toda la

documentación generada en el proceso, y facilitársela la misma a quien lo requiera, en atención al ordenamiento normativo vigente.

6. **Economía:** Las acciones y decisiones que adopten los que participen en la ejecución de una obra por administración directa, deben privilegiar la mejor combinación de costo, tiempo y calidad, así como criterios de simplificación, austeridad, y ahorro de los recursos públicos.
7. **Prioridad:** Toda obra pública por administración directa, deberá priorizar el
8. cierre de brechas de acceso y cobertura de bienes y servicios públicos; así como la programación multianual que asegure su financiamiento una vez iniciado su ejecución hasta su puesta en operación.
9. **Sostenibilidad:** La ejecución de una obra pública por administración directa, no deberá generar pasivos ambientales al territorio donde se interviene, con inversiones o actividades.
10. **Oportunidad:** Toda obra pública ejecutada por administración directa, deberá ejecutarse en el plazo establecido en su expediente técnico o documento equivalente, pues ello asegurará la generación del valor público atribuido por la sociedad al bien público.
11. **Subsidiaridad:** La ejecución de una obra por administración directa está orientada a aquellas inversiones o actividades en las que no se genera beneficio monetario.
12. **Vigencia tecnológica:** La ejecución de una obra por administración directa reúne las condiciones de calidad y modernidad necesarias para cumplir con efectividad la finalidad pública de su concepción.

Artículo 7. – Carácter Excepcional

Las entidades solo podrán cambiar manera excepcional la modalidad de ejecución de obras públicas de la modalidad administración indirecta a la modalidad administración directa, cuando, la misma haya sido declarada **DESIERTO** por segunda vez en el marco de un proceso de selección; y, siempre que el valor referencial de ejecución al cambia la modalidad sea menor al establecido para el Proceso de Selección frustrado; debiendo advertirse un ahorro de beneficio monetario real de recursos públicos.

Asimismo, adoptar esta decisión implicara la realización de un análisis comparativo beneficio-costo suscrito por el responsable de la unidad ejecutora asignada, como parte de la autógrafa del resolutivo que finalmente autorice su ejecución como inversión o actividad.

El cambio de la modalidad para una obra pública, de ejecución directa a indirecta, deberá ser aprobado por el Titular de Pliego de la entidad pública que ejecutará dicha obra pública.

Paralelamente, será comunicado al Órgano de Control al cual se encuentre adscrita la entidad pública involucrada, adjuntando el documento resolutivo de aprobación del nuevo expediente técnico o documento equivalente, análisis comparativo beneficio-costo para el cambio de modalidad, informe de disponibilidad presupuestal e informe de capacidad operativa.

Artículo 8. – Enfoque Metodológico

Una obra pública ejecutada por administración directa, desarrollara su implementación de instrumentos de administración, bajo la metodología del trabajo colaborativo que permita gestionar su información de manera eficaz, considerando que esta información es creada por las partes involucradas (formulador, proyectista, residente, supervisor, inspector, liquidador), para facilitar la programación multianual, formulación, diseño, construcción, operación y mantenimiento de la obra pública, asegurando mayor confiabilidad en la toma de decisiones. Se tomará en cuenta básicamente, la Metodología BIM que viene implementándose desde el Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 9. – Viabilidad y Autorización.

Una obra por administración directa podrá ejecutarse con cargo a gasto de inversión solo si cuenta con un expediente técnico o documento equivalente aprobado, el cual debe estar vinculado a un código único de inversión en estado de viable.

Una obra por administración directa podrá ejecutarse con cargo a gasto corriente solo si cuenta con la autorización para la elaboración de su expediente técnico o documento equivalente, el cual debe estar vinculado al Plan Operativo Institucional vigente.

Artículo 10. – Autorización de Estudios

La autorización administrativa para iniciar la ejecución de una obra pública (proyecto o actividad) se da mediante un documento administrativo emitido por la máxima autoridad administrativa de la entidad, con la autorización del Titular de Pliego. Dicho documento deberá considerar en su autógrafa con la siguiente documentación indispensable:

1. **Informe de Viabilidad (proyecto).**
   Detalla las características generales y especialidad del estudio de pre inversión, dando cuenta de su condición de VIABLE para iniciar la fase de inversión en el marco del Sistema Nacional de Programación y Gestión Multianual de Inversiones. Lo suscribe el responsable de la unidad formuladora o el que haga sus veces.
2. **Informe de Aprobación (actividad).**

Detalla las características generales y especialidad del requerimiento de intervención de con actividades de mantenimiento, dando cuenta de su PRIORIDAD para intervención en el marco de los Plan Operativo Institucional. Lo suscribe el responsable del área usuaria que demanda la ejecución de acciones de mantenimiento (periódico/rutinario o preventivo/correctivo) para un bien público.

3. **Informe Presupuestal.**
   Detalla la factibilidad presupuestal para financiar con recursos de la entidad, la formulación del Expediente Técnico y/o Documento Equivalente para ejecutar una obra pública (proyecto o actividad). Lo suscribe el responsable del área de presupuesto o quien haga sus veces, en la entidad a cargo de la obra pública.

Artículo 11. – Autorización de Ejecución

La autorización administrativa para iniciar la ejecución de una obra pública (proyecto o actividad) se da mediante un documento resolutivo emitido por el Titular de Pliego de la entidad pública. Dicho documento deberá considerar en su autógrafa con la siguiente documentación indispensable:

1. **Informe Técnico.**
   Detalla las características generales y de especialidad, sustentando las razones para APROBAR el contenido íntegro del Expediente Técnico o Documento Equivalente, considerando para ello los informes generales y de especialidad; disponibilidad de servicios y terrenos; otros permisos, licencias y autorizaciones que sean necesarias. Lo suscribe el responsable de la unidad ejecutora asignada para la ejecución de la obra pública.
2. **Informe Legal.**
   Detalla las condiciones legales y administrativas, sustentando las razones para DICTAMINAR la viabilidad normativa del contenido íntegro del Expediente Técnico o Documento Equivalente, considerando para ello los informes de competencias, disponibilidad de terrenos; convenios, acuerdos, y otros permisos, licencias y autorizaciones que sean necesarias. Lo suscribe el responsable del área de asesoría legal o el que haga sus veces en la entidad.
3. **Informe Presupuestal.**
   Detalla las condiciones presupuestales necesarias para sustentar la capacidad financiera de la entidad, y/o la estrategia financiera de cofinanciamiento, razones por las cuales otorga la DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL para financiar el presupuesto total que demanda el Expediente Técnico o Documento Equivalente; considera para ello la programación presupuestal por fuente de financiamiento. Lo suscribe el responsable del área de presupuesto o el que haga sus veces en la entidad.
4. **Informe Económico.**

Detalla los indicadores de cierre de brechas sobre los cuales incidirá la ejecución de la obra pública, enfatizando las razones para PRIORIZAR SU EJECUCIÓN (proyecto o actividad) en el marco de un Expediente Técnico o Documento Equivalente aprobado, considera para ello, la compatibilidad de la programación multianual de inversiones con la programación multianual presupuestaria. Lo suscribe el responsable del área de programación multianual de inversiones o el que haga sus veces en la entidad.

En el marco de la normatividad de procedimiento administrativo general y del código de ética de la función pública, todo documento que forma parte de la autógrafa del resolutivo que autoriza la ejecución de la obra pública, se asume veraz.

Por lo tanto, la suscripción de dichos documentos, implica el conocimiento pleno de las funciones, atribuciones y responsabilidades, así como, implica conocer la prohibición de ejercer el abuso del poder público encargado orientado a obtener beneficios particulares, en perjuicio del interés público.

Artículo 12. – Prohibiciones.

En el marco de presente norma, queda prohibida la adquisición de equipos, vehículos o maquinaria con cargo al presupuesto general de una obra pública ejecuta por administración directa, sea que se ejecuta como inversión o actividad.

1. Queda prohibido iniciar la ejecución de una obra por administración directa, si no se cuenta con la disponibilidad presupuestal suficiente, si no se tiene la capacidad de planta necesaria, o, si no se tiene el expediente técnico o documento equivalente aprobado.
2. Queda prohibida la modificación del expediente técnico o documento equivalente, sin la autorización escrita del proyectista.
3. Queda prohibida la modificación en la ejecución de la obra pública, sin la aprobación vía resolutivo de la modificación al expediente técnico o documento equivalente.
4. Queda prohibida toda modificación de la ejecución física (variación de metas físicas, concepción técnica, capacidad de servicio resultante, tamaño) de la obra pública realizada sin la aprobación vía resolutivo de la modificación al expediente técnico o documento equivalente.
5. Queda prohibida toda modificación de la ejecución financiera (variación o cambio de precios, cantidad, calidad y procedencia de insumos) de la obra pública realizada sin la aprobación vía resolutivo de la modificación al expediente técnico o documento equivalente.

La omisión a lo señalado líneas arriba, motiva la aplicación de una sanción administrativa, al servidor o funcionario público, y al Titular de Pliego, sin perjuicio de las acciones civiles y penales que puedan tipificarse.

Artículo 13. – Inicio de Obra Publica

Las condiciones mínimas para iniciar una obra por administración directa, son:

1. Aprobación de Expediente Técnico o documento equivalente.
2. Directorio de especialistas que suscribieron el Expediente Técnico.
3. Disponibilidad Operativa (personal, maquinaria, equipos, infraestructura, logística).
4. Disponibilidad de libre acceso a terrenos, servicios y servidumbres.
5. Compatibilidad de Expediente Técnico o documento equivalente, in situ.
6. Acta de entrega de terrenos.
7. Autorización para uso de canteras de material agregado.
8. Otras licencias, permisos y autorizaciones necesarias.
9. Programa de ejecución física y financiera proyectada.
10. Calendario de requerimiento de mano de obra calificada y no calificada.
11. Declaratoria de desierto en segunda convocatoria (según corresponda).
12. Asignación presupuestal para control concurrente (según corresponda).
13. Cuaderno de Obra legalizado.
14. Acta de Inicio de Obra.

Artículo 14. – Expediente Técnico o Documento Equivalente

El contenido mínimo de un expediente técnico para ejecutar una obra por administración directa, contienen como mínimo los siguientes documentos:

1. Memoria Descriptiva
2. Planos de Ejecución
3. Especificaciones Técnicas
4. Memoria de Calculo
5. Topografía
6. Estudio de Suelos
7. Estudio Geológico
8. Estudio de Riesgo
9. Estudio de Impacto Ambiental
10. Planillas de Metrado
11. Análisis de Precios Unitarios
12. Presupuesto General
13. Listado de Insumos y Precios
14. Programa de Ejecución de Obra

15. Calendario de Adquisición de Materiales
16. Calendario de Utilización de Equipos y Maquinarias
17. Calendario de Utilización de MONC y MOC
18. Calendario de Avance de Obra Valorizado
19. Presupuesto Analítico por Especifica de Gasto

Los documentos de especialidad deberán estar suscritos por profesionales calificados para su elaboración, siendo los mismos quienes absolverán las consultas sobre modificaciones al Expediente Técnico o Documento Equivalente.

El Expediente Técnico o documento equivalente, no debe acumular una antigüedad de 03 años a más, desde su aprobación o desde su última actualización; asimismo, su presupuesto deberá ser actualizado en sus precios cada 06 meses.

Artículo 15. – Personal Responsable.

Para la ejecución de una obra por administración directa, se debe contar indispensablemente con el siguiente personal:

1. Titular de Pliego, máxima autoridad de la entidad pública.
2. Proyectista(s), encargado de la formulación del expediente técnico o documento equivalente, y, del estudio de pre inversión.
3. Residente (s), encargado de la ejecución física y financiera de la obra.
4. Inspector de obra, cumple las mismas funciones que el Residente. Es designado cuando a la vez desempeña un cargo funcional adicional en la entidad.
5. Supervisor(es), encargado de velar por un adecuado cumplimiento de las normas de calidad del Expediente Técnico.
6. Liquidador técnico, encargado de verificar la calidad técnica de la obra pública.
7. Liquidador financiero, encargado de verificar el buen uso de los recursos
8. públicos.
9. Comité de Recepción, colegiado encargado de recibir la obra pública de parte de la entidad, para entregársela a los beneficiarios.

Artículo 16. – Titular de Pliego

Es la máxima autoridad administrativa y política que tiene una Entidad pública que ejecuta una obra pública, en el marco de la presente ley es responsable de:

1. Representar los intereses de los beneficiarios que demanda la ejecución de la obra pública.
2. Brindar acceso a la información pública que soliciten los beneficiarios de manera individual u organizada.

3. Asume la responsabilidad solidaria con sus funcionarios, respecto a todos los documentos que suscriben en el marco de la administración de una obra pública por administración directa.
4. Dar autorización para el inicio de estudios, financiamiento, ejecución y recepción de una obra pública.

Artículo 17. – Proyectistas

Es el personal técnico con nivel de especialidad en el tipo de obra pública a ejecutar, que se encarga del diseño y dimensionamiento técnico económico de una obra pública.

Para el caso de Obras financiadas con gastos de inversión:

En la etapa de pre inversión, se encarga de la formulación del estudio respectivo hasta su aprobación; asimismo, dará el visto bueno previo a la aprobación del expediente técnico o documento equivalente, respecto a su compatibilidad con el estudio de pre inversión.

Realizara el seguimiento a través de evaluaciones de proceso y una evaluación de resultados cuando concluye la fase de ejecución de una obra pública.

En la etapa de inversión, se encarga de la elaboración del expediente técnico o documento equivalente, que sustentara la ejecución física de la obra pública.

En ambos casos asumen la responsabilidad exclusiva respecto a los estudios que formulan y suscriben; asimismo, atenderán las consultas que formulen el residente y/o supervisor de la obra pública. Los documentos que emiten como respuesta a consulta, serán vinculantes.

En ambos casos, para la formulación de contenidos de especialidad, estos documentos serán suscritos por cada especialista y/o proyectista titular, siendo la responsabilidad compartida. Los documentos que emiten como respuesta a consultas, serán vinculantes.

Artículo 18. – Residente de Obra

La entidad en la ejecución de obras por administración directa, designa a un residente de obra según criterios de especialidad y de acuerdo a la normativa aplicable para cada caso.

Un residente de obra ejecuta una obra pública, cuando su financiamiento es con cargo a gastos de inversión (proyecto de inversión pública).

Dicho personal debe contar con la experiencia y especialización correspondientes al tipo y complejidad de la obra, lo cual debe ser sustentado técnicamente ante la entidad; asimismo, deberá de acreditar ser un profesional colegiado y habilitado.

La premisa básica para su designación, es el desarrollo de su labor a tiempo completo y con permanencia verificable en la zona de trabajo; bajo ninguna prerrogativa una entidad pública podrá contratar a un solo residente para más de una obra pública, bajo responsabilidad exclusiva del Titular de Pliego.

Asimismo, queda prohibido que un residente designado por una entidad pública pueda recibir una designación de residente o inspector o supervisor de obra en otra entidad pública (tampoco ser parte de un staff de contratación para una obra por administración indirecta), bajo responsabilidad exclusiva del Titular de Pliego.

El residente, es el responsable exclusivo de la conducción técnica y administrativa de una obra pública. Es responsable exclusivo de que los trabajos o partidas se ejecuten de acuerdo con lo previsto en el expediente técnico o documento equivalente, con la calidad definida en las especificaciones técnicas y con las normas técnicas aplicables.

Adicionalmente será responsable de:

1. Cumplir con el programa de ejecución de obra vigente.
2. Ejecutar las partidas consideradas en el presupuesto de obra, con los rendimientos y niveles de productividad señalados en los análisis de precios unitarios.
3. Velar por que los gastos incurridos con los recursos presupuestales asignados, correspondan a la necesidad de la ejecución de la obra.
4. Generar reportes de uso de materiales, maquinaria y equipos y mano de obra, verificando que estén acorde con lo señalado en el expediente técnico.
5. Implementar el almacén de obra, acorde con el tamaño de la obra ejecutada, manteniendo el control permanente de los ingresos y salidas de los materiales e insumos; asegurando el debido almacenamiento de éstos para evitar su deterioro.
6. Elaborar la planilla de obreros, debidamente autorizada por la autoridad competente, asegurando que el personal incluido en la misma corresponda a las necesidades de la ejecución de la obra.
7. Gestionar los riesgos asociados a la ejecución de la obra, debiendo implementar oportunamente las respuestas a los riesgos según lo planificado, así como las acciones de monitoreo de los riesgos.
8. Requerir oportunamente y con el debido sustento y para su aprobación, las modificaciones necesarias en el alcance, costo o plazo de la obra en ejecución, respecto a lo previsto en el expediente técnico aprobado.

9. Emitir informes mensuales al Órgano Responsable de la gestión de obras de la Entidad sobre los metrados realmente ejecutados en el periodo reportado y valorizados con los precios unitarios del presupuesto del expediente técnico, así como el reporte detallado de las cantidades de materiales, de maquinaria y equipos y mano de obra utilizados para la ejecución de la obra durante el periodo reportado; además, del movimiento de almacén de obra en el mismo periodo y del estado de la implementación de la respuesta y monitoreo de los riesgos, entre otros, conforme a lo determinado en el reglamento de la presente ley.
10. Informar, previamente el inicio de la ejecución física de la obra, sobre la consistencia técnica del expediente técnico, con la zona de intervención y las vigencias de las licencias que sean necesarias, bajo responsabilidad.
11. Mantener actualizado el registro en INFObras y el Seguimiento de la Inversión Pública.

Artículo 19. - Inspector de Obra

La entidad en la ejecución de obras por administración directa, designa a un inspector de obra según criterios de especialidad y de acuerdo a la normativa aplicable para cada caso.

Un inspector de obra ejecuta una obra pública, cuando su financiamiento es con cargo a gastos de corriente (actividad de mantenimiento).

Dicho personal debe contar con la experiencia y especialización correspondientes al tipo y complejidad de la obra, lo cual debe ser sustentado técnicamente ante la entidad; asimismo, deberá de acreditar ser un profesional colegiado y habilitado.

La premisa básica para su designación, es el desarrollo de su labor a tiempo completo y con permanencia verificable en la zona de trabajo; bajo ninguna prerrogativa una entidad pública podrá designar a un solo inspector para más de una obra pública, bajo responsabilidad exclusiva del Titular de Pliego.

Asimismo, queda prohibido que un inspector designado por una entidad pública pueda recibir una designación de inspector o residente o supervisor de obra en otra entidad pública (tampoco ser parte de un staff de contratación para una obra por administración indirecta), bajo responsabilidad exclusiva del Titular de Pliego.

El inspector, es el responsable exclusivo de la conducción técnica y administrativa de una obra pública. Es responsable exclusivo de que los trabajos o partidas se ejecuten de acuerdo con lo previsto en el expediente técnico o documento equivalente, con la calidad definida en las especificaciones técnicas y con las normas técnicas aplicables.

Adicionalmente será responsable de:

1. Cumplir con el programa de ejecución de obra vigente.
2. Ejecutar las partidas consideradas en el presupuesto de obra, con los rendimientos y niveles de productividad señalados en los análisis de precios unitarios.
3. Velar por que los gastos incurridos con los recursos presupuestales asignados, correspondan a la necesidad de la ejecución de la obra.
4. Generar reportes de uso de materiales, maquinaria y equipos y mano de obra, verificando que estén acorde con lo señalado en el expediente técnico.
5. Implementar el almacén de obra, acorde con el tamaño de la obra ejecutada, manteniendo el control permanente de los ingresos y salidas de los materiales e insumos; asegurando el debido almacenamiento de éstos para evitar su deterioro.
6. Elaborar la planilla de obreros, debidamente autorizada por la autoridad competente, asegurando que el personal incluido en la misma corresponda a las necesidades de la ejecución de la obra.
7. Gestionar los riesgos asociados a la ejecución de la obra, debiendo implementar oportunamente las respuestas a los riesgos según lo planificado, así como las acciones de monitoreo de los riesgos.
8. Requerir oportunamente y con el debido sustento y para su aprobación, las modificaciones necesarias en el alcance, costo o plazo de la obra en ejecución, respecto a lo previsto en el expediente técnico aprobado.
9. Emitir informes mensuales al Órgano Responsable de la gestión de obras de la Entidad sobre los metrados realmente ejecutados en el periodo reportado y valorizados con los precios unitarios del presupuesto del expediente técnico, así como el reporte detallado de las cantidades de materiales, de maquinaria y equipos y mano de obra utilizados para la ejecución de la obra durante el periodo reportado; además, del movimiento de almacén de obra en el mismo periodo y del estado de la implementación de la respuesta y monitoreo de los riesgos, entre otros, conforme a lo determinado en el reglamento de la presente ley.
10. Informar, previamente el inicio de la ejecución física de la obra, sobre la consistencia técnica del expediente técnico.
11. Mantener actualizado el registro en INFObras y el Seguimiento de la Inversión Pública.

Artículo 20. – Supervisor de Obra

La entidad en la ejecución de obras por administración directa, designa a un supervisor de obra según criterios de especialidad y de acuerdo a la normativa aplicable para cada caso.

Un supervisor de obra realiza el seguimiento técnico y financiero a una obra pública, cuando su financiamiento es con cargo a gastos de inversión (proyecto de inversión pública), o, gasto corriente (actividad de mantenimiento).

Dicho personal debe contar con la experiencia y especialización correspondientes al tipo y complejidad de la obra, lo cual debe ser sustentado técnicamente ante la entidad; asimismo, deberá de acreditar ser un profesional colegiado y habilitado.

Por ningún motivo se podrá designar a un supervisor que tenga menor experiencia o especialidad que un residente o inspector de obra, según sea el caso, bajo responsabilidad del Titular de Pliego.

La premisa básica para su designación, es el desarrollo de su labor a tiempo completo y con permanencia verificable en la zona de trabajo; bajo ninguna prerrogativa una entidad pública podrá designar a un solo supervisor para más de una obra pública, bajo responsabilidad exclusiva del Titular de Pliego.

Asimismo, queda prohibido que un supervisor designado por una entidad pública pueda recibir una designación de supervisor o inspector o residente de obra en otra entidad pública (tampoco ser parte de un staff de contratación para una obra por administración indirecta), bajo responsabilidad exclusiva del Titular de Pliego.

El supervisor, es el responsable exclusivo del seguimiento de la calidad técnica y financiera que deba tener la ejecución de una obra pública. Es responsable exclusivo de verificar que los trabajos o partidas se ejecuten de acuerdo con lo previsto en el expediente técnico o documento equivalente, con la calidad definida en las especificaciones técnicas y con las normas técnicas aplicables.

El supervisor de obra es el responsable individual de los siguientes aspectos:

1. 1. Verificar directa y permanentemente la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la obra.
2. Absolver consultas que formule el Residente o Inspector de Obra sobre los aspectos técnicos de la obra.
3. Aprobar la conformidad técnica de los trabajos ejecutados, de la calidad de los materiales utilizados y de la calidad de mano de obra utilizada.
4. Verificar que se cumpla el programa de ejecución de obra vigente y se cumpla con concluir la ejecución de la obra dentro del plazo establecido.
5. Controlar que los gastos incurridos en la ejecución de los trabajos correspondan a la necesidad de la ejecución de la obra.
6. Efectuar el monitoreo de los riesgos identificados velando que la implementación de la respuesta y monitoreo de los riesgos se realicen oportunamente.

7. Opinar oportunamente sobre las propuestas de modificación en el alcance, costo o plazo de la obra en ejecución, respecto a lo previsto en el expediente técnico aprobado, requeridas por el residente de obra. No tiene la autoridad para aprobar modificaciones a lo establecido en el expediente técnico.
8. Revisar, validar u observar, de ser el caso, el contenido de los informes mensuales emitidos por el residente de obra.
9. 9. Emitir un informe mensual sobre sus actividades desarrolladas y recomendando de acciones que deben adoptarse, para asegurar el cumplimiento el alcance, tiempo, costo y calidad de la ejecución de la obra.
10. Emitir un informe mensual sobre la actualización del registro en INFObras y el Seguimiento de la Inversión Pública.

Artículo 21. - Cuaderno de Obra

El cuaderno de obra, es la principal herramienta de transparencia de la ejecución de obra sea que se financia por gasto corriente como gasto de inversión.

En la fecha de inicio de la ejecución de la obra, el residente o inspector de obra apertura el cuaderno (una hoja original y dos copias debidamente foliadas), debiendo estar legalizado y firmado en todas sus páginas por el supervisor y por el residente de obra.

El residente y el supervisor de obra son los únicos autorizados para hacer las anotaciones.

El original de cuaderno de obra permanece en la obra bajo la custodia y responsabilidad de residente o inspector de obra; en tanto una de las copias es conservada por el supervisor y la segunda copia se archiva y queda en custodia de la Unidad Orgánica encargada de la ejecución de la obra por la modalidad de administración directa.

El deterioro o pérdida parcial o total de cuaderno de obra, genera responsabilidad administrativa sobre los encargados de su custodia.

En el cuaderno de obra se anotan, en asientos correlativos, los hechos relevantes que ocurran durante la ejecución de esta, firmando al pie de cada anotación el supervisor y el residente o inspector de obra, según sea el que efectúe la anotación.

El cuaderno de obra es cerrado por el residente o inspector y el supervisor de obra, cuando la obra haya sido recibida por la Unidad Orgánica responsable.

El cuaderno de obra original forma parte del expediente de la liquidación técnica - económica de la ejecución de la obra por la modalidad de administración directa.

Artículo 22. - Modificaciones en la obra

Toda modificación de alcance, costo y plazo respecto de lo previsto en el expediente técnico debe contar con el sustento técnico y legal, el presupuesto necesario y debe ser aprobado por el titular de la Entidad. Esta atribución es indelegable.

Asimismo, se debe contar con la autorización expresa de los proyectistas.

En caso se supere el 30% del monto del presupuesto de obra original, se evalúa el desempeño de quienes elaboraron el estudio de pre inversión y expediente técnico, del residente de obra y del supervisor de obra, identificando e instruyendo las responsabilidades de ley que correspondan, de ser el caso.

Artículo 23. - Registro en INFOBRAS

El residente y el supervisor de obra asumen solidariamente la responsabilidad sancionable de registrar en el Sistema de Información de Obras Públicas - INFOBRAS de la Contraloría General de la República, la información generada respecto de la ejecución de inversiones con componentes de infraestructura por administración directa, conforme a las normas establecidas por la Contraloría General de la República.

Artículo 24. - Control Concurrente Electrónico

El Sistema Nacional de Control realiza el control concurrente sobre la ejecución de inversiones con componentes de infraestructura por administración directa, priorizando la utilización de herramientas tecnológicas para su fiscalización, conforme a la normativa establecida por la Contraloría General de la República.

La ejecución del control concurrente regulada en el presente artículo es financiada con hasta el 2% del monto total de su inversión por ejecutar, con cargo al presupuesto institucional de las entidades que tengan a su cargo la ejecución de la inversión.

Para tales efectos, el Ministerio de Economía y Finanzas establece las disposiciones necesarias para incluir el costo de la ejecución del control concurrente en la determinación del monto de inversión durante las fases del Ciclo de Inversión del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Artículo 25. - Recepción de obra

Una vez culminada la ejecución de la obra, el residente o inspector de obra anota la fecha de tal hecho en el cuaderno de obra y solicita al supervisor de obra que en un plazo no mayor de cinco (05) días posteriores a la anotación señalada, corrobore el fiel cumplimiento de lo establecido en el expediente técnico y las modificaciones aprobadas.

De encontrarlo conforme, el supervisor anota en el cuaderno de obra y comunica formalmente a la Unidad Orgánica responsable para que en un plazo de cinco (05) días designe a la comisión de Recepción y Liquidación de la ejecución de la obra.

La Comisión de Recepción y Liquidación en un plazo de quince (15) días de su designación, junto con el residente o inspector de obra y el supervisor de obra, verifica el funcionamiento u operación de la infraestructura, disponiendo la realización de las pruebas operativas que sean necesarias.

Culminada la verificación y de no existir observaciones, se procede a la recepción de la obra y se suscribe el Acta de Recepción correspondiente.

De existir observaciones, estas se consignan en el Acta de Observaciones y se dispone al residente o inspector de obra, que proceda a la subsanación de estas, una vez subsanadas las observaciones se procede a la recepción de la obra.

Artículo 26. - Liquidación técnico - financiera

Al terminar la obra pública (inversión pública o actividad de mantenimiento), a solicitud del SUPERVISOR, el Titular de Pliego designa a una Comisión de Recepción y Liquidación Técnico Financiera de la Obra; la liquidación técnica y financiera la formula la Comisión de Recepción y Liquidación de la Obra, en el plazo que determine el reglamento y es presentada al Titular de Pliego para su aprobación.

Artículo 27. – Transferencia de Obra Publica

La obra pública que se ejecutó por administración directa (proyecto de inversión o actividad de mantenimiento) será trasferida a la Entidad Pública para que esta a su vez pueda encargarse de la fase de operación y mantenimiento, previa realización del saneamiento legal correspondiente.

Artículo 28. – Transparencia de la Información

La Entidad Publica que ejecuta una obra por administración directa, publicara en su Portal Institucional de manera mensual el Resumen Ejecutivo, la Descripción de la Obra, cuadro de Avance Físico y Financiero mensual, Cuadro de Personal que labora en la Obra Pública, bajo responsabilidad del Titular de Pliego y el responsable de la Unidad Ejecutora asignada.

Artículo 29. – Comités de Vigilancia

Constituyen un mecanismo de participación y acompañamiento de los beneficiarios de la obra al proceso de ejecución de la obra pública, está constituido por un grupo de beneficiarios que se auto convocan para organizarse.

Tiene acceso a toda la información que solicite, según prerrogativas del responsable técnico de la obra (Residente o Inspector y Supervisor de obra). No tiene injerencia directa en el proceso de ejecución de una obra pública.

Disposición Complementaria Final

Artículo 30. – Reglamento de la Ley.

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de 60 días calendario, contados desde el día siguiente de su publicación.

Disposición Complementaria Transitoria

Artículo 31. – Aplicación de la Presente Ley.

El procedimiento que regula la presente ley, resulta aplicable a la ejecución de obras por administración directa que al día están con 02 declaratorias de desierto.

Artículo 32. – Vacatio Legis.

La presente Ley entrara en vigencia a los 30 días de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

La presente iniciativa legislativa tiene como antecedentes a los proyectos de ley formulados desde el año 2014 en la misma materia, las mismas que tenían por finalidad orientar la mejorar la gestión pública de las obras bajo la modalidad de obras por administración directa.

El antecedente vigente inmediato para el presente, resulta ser la Resolución de Contraloría N° 195-88-CG de 18 de julio de 1988; dada su antigüedad, los contenidos de la misma permiten hoy en día una serie de incoherencias y dilaciones técnico administrativas que terminan encareciendo la ejecución de proyectos.

Por tal motivación, la presente iniciativa busca contar con una normativa, con rango de ley, que regule específicamente una modalidad de ejecución para un tipo específico de intervención con fondos públicos (actividad de mantenimiento o proyecto de inversión): obra pública.

Para tal efecto definimos como obra pública a la intervención en activos de construcción física (bien inmueble). Definimos también nuestra motivación al interés de evitar el creciente índice de discrecionalidad que tienen tanto residentes o inspectores de obra pública, que generan pérdida del valor público.

Según lo define la Ley 28411 – Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, se define las modalidades de ejecución Presupuestal: Ejecución Presupuestal Directa y Ejecución Presupuestal Indirecta. La primera se da cuando la entidad con su personal e infraestructura es el ejecutor presupuestal y financiero de actividades o proyectos. La segunda refiere la ejecución distinta al pliego, sea por contrato o convenio con una entidad pública o privada, sea a título oneroso o gratuito.

Según lo define el artículo 6 de la Ley N° 27785 – Ley del sistema Nacional de Control, el control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado.

En este marco, una mejor regulación sobre el gasto en obra pública permitirá entonces mejorar el control y el seguimiento de los proyectos y actividades realizadas, a través de dicho mecanismo se podrá evitar los actuales márgenes de discrecionalidad de los ejecutores en el uso de recursos económicos.

Al enfocarnos en tal motivación, referimos directamente a la labor que se desarrolla en el marco del Sistema Nacional de Control, cuya esencia es la correcta utilización de los recursos públicos y los bienes del Estado.

La presente propuesta se elabora en atención a las conclusiones que ha llegado la Contraloría General de la Republica en su publicación "Calculo del Tamaño de la Corrupción y I Inconducta Funcional en el Perú", cuya edición data del 2020, donde se concluye que se habría perdido el 15% de la ejecución presupuestaria por temas de corrupción e inconducta funcional, siendo que en gasto de inversión es donde se concentra más dicho índice, y, en las inversiones de salud, educación y transporte; por lo que finaliza indicando que este fenómeno merece ser tratado a niel de política pública.

Según lo define el artículo 16 de la Ley N° 28112 – Ley marco de la Administración Financiera del Sector Publico, el gasto corriente está destinado al mantenimiento de los servicios que presta el Estado; y, el gasto de capital, al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado.

Atendiendo a ello, se han definido las dos modalidades de ejecución de obra pública: gasto corriente, mantenimiento; y, gasto de capital, proyecto de inversión.

II. PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA

1. Ejecución de obras por administración directa con costos acumulados superiores a los estimados bajo la modalidad de contrata, por demoras injustificadas o por el exceso de tercerización invocada desde procesos de selección fraccionados.
2. Autorización para ejecución de obras por administración indirecta, pese a no contarse con el soporte técnico y logístico necesario., ello genera variación de costos y baja calidad de los productos finales.
3. Incremento de las obras paralizadas, y desfinanciadas bajo la modalidad de administración directa.
4. Caducidad técnica del documento fuente con el que a la fecha se ejecutan obras por administración directa: Resolución de Contraloría N° 195-88-CG.
5. Desarticulación de los procesos previos y posteriores a la ejecución física de una obra pública.
6. Evasión de responsabilidades de diseñadores y ejecutores de obras.
7. Asignación presupuestal parcial, por restricciones en la disponibilidad financiera.
8. Asignación de coeficientes de trabajo inferiores a 1 para la contratación de personal como Residentes o supervisores.
9. Contratación por la modalidad de locación de servicios para proyectistas, residentes, inspectores y supervisores.
10. Carencia objetiva de equipos y maquinaria en las instituciones, lo que obliga a sub contratara haciendo uso de maniobras administrativas para aparentar un no fraccionamiento de adquisiciones.

III. MARCO NORMATIVO

a. Constitución Política del Perú.
b. Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado
c. Decreto Supremo N° 082-2019-EF
d. Decreto Supremo N° 344-2018-ef
e. Decreto Legislativo N° 1341- Modificaciones a la Ley de Contrataciones
f. Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la
g. Contraloría General de la Republica
h. Ley N° 28112 – Ley marco de la Administración Financiera del Sector
i. Publico.
j. Ley 28411 – Ley del Sistema Nacional de Presupuesto
k. Resolución de Contraloría N° 195-88-CG

IV. ANALISIS BENEFICIO COSTO

El presente proyecto de Ley beneficiara al Estado en la medida que promueve la ejecución más eficaz y eficiente de los recursos públicos para una determinada modalidad de ejecución de obra pública, además de definirla de manera específica.

Afecta a los funcionarios públicos que desean hacer y utilizar la modalidad de administración directa de manera discrecional, prescindiendo de los principios del Código de Ética de la Función Pública; por el contrario, al incorporar mecanismos de control concurrente, y, participación y vigilancia de los recursos públicos, se busca promover una mejor utilización de los recursos públicos.

La presente iniciativa no genera gastos adicionales al tesoro público, mientras que el beneficio de regular las obras por administración directa, que representan un alto porcentaje de las obras publicas en general, incidirá en la economía del país y en la calidad y eficiencia de servicios que se presten a la población.

La presente propuesta, beneficiaria al Estado, según las conclusiones del documento "Calculo del Tamaño de la Corrupción y la Inconducta Funcional en el Perú", que define un margen de pérdida del 15% del gasto total por temas de corrupción e inconducta funcional; esto en función de los vicios administrativos a que da lugar la aplicación de un dispositivo desfasado técnica y administrativamente.

V. EFECTO DE VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la presente norma, no transgrede normas constitucionales, ni normas vigentes a la fecha, permitiendo un mejor funcionamiento de las Contrataciones del Estado y del Sistema Nacional de Control.

El efecto de la vigencia de la presente propuesta, busca consolidar los artículos 51° y 76 de la Constitución Política del Perú, a fin de fortalecer una normativa con rango de ley para la ejecución de obras públicas por la modalidad de administración directa.

VI. RELACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO, ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de Ley se enmarca en el 4° eje temático del Acuerdo Nacional: Estado eficiente, transparente y descentralizado; así como en la Política Publica 26: Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, el Lavado de Dinero, la Evasión Tributaria y el Contrabando en todas sus formas.

Lima Octubre del 2023.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/10/2023 15:31:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/10/2023 12:36:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/10/2023 12:44:00-0500

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CARLOS J. ZEBALLOS MADARIAGA
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/10/2023 11:16:57-0500

Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/10/2023 11:16:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALCARRAZ AGUERO Yorel Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/10/2023 12:28:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CALLE LOBATON Digna FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/10/2023 14:26:25-0500