



La señora congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI** integrante del Grupo Parlamentario **UNIDAD Y DIÁLOGO PARLAMENTARIO**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE OBLIGA EL USO DEL CUADERNO DE OBRA DIGITAL EN TODOS LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN



Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es modificar el artículo 21° de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley es promover la transparencia pública a través de la tecnología en los contratos de obra que deriven de cualquier procedimiento de selección convocado.

Artículo 3.- Modificación del artículo 21° de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado

Se modifica el artículo 21° de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, el cual queda redactado de la siguiente forma:

"Artículo 21. Procedimientos de selección

(...)

Todos los procedimientos de selección que generen contratos de obra, sin excepción y bajo sanción de nulidad absoluta, están obligados a utilizar el Cuaderno de Obra Digital.

El incumplimiento por parte del contratista acarrea la sanción de suspensión para contratar con el Estado y está a cargo del Organismo Supervisor de las Contrataciones con el Estado (OSCE).



Los procedimientos de selección en convocatoria o en ejecución que generen o hayan generado contratos de obra, deben adaptarse obligatoriamente al uso del Cuaderno de Obra Digital, bajo causa de la misma sanción descrita en el párrafo precedente por incumplimiento.

(...)."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

SEGUNDA.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo tiene hasta 60 días naturales desde la entrada en vigencia de la presente norma, para adecuar el reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, a la presente ley.

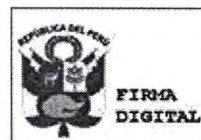
Lima, octubre del 2023



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2023 16:41:42-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2023 14:10:50-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2023 16:41:56-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2023 17:34:24-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2023 10:00:58-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Las actuaciones de las entidades públicas y el uso de los recursos públicos están sujetas cada vez más a un nivel mayor de fiscalización, consecuencia del impacto de la tecnología y su masificación a la ciudadanía, por lo cual, la sociedad en su conjunto requiere que de forma fácil y accesible se conozca qué, quienes, cómo, cuándo y cuánto se utiliza el presupuesto público o las razones de las decisiones de los poderes públicos; es así que la información pública debe estar a su alcance.¹ Por tanto, se puede verificar la amplia demanda social basada en el principio de publicidad y del gobierno abierto que comprenden a la transparencia pública y rendición de cuentas como un valor ontológico e inseparable de la democracia, y ven el acceso a la información como un derecho fundamental de todo ciudadano.²

Así tenemos que, en el mundo actual, que está altamente globalizado, nos enfrentamos a la necesidad constante de perfeccionar los procedimientos establecidos. Ninguno de estos procedimientos puede mantenerse estático a lo largo del tiempo; deben evolucionar de manera continua y recibir mejoras constantes.³ Siendo una de ellas, el Cuaderno de Obra Digital (COD), el cual tiene como objetivo fundamental aumentar la transparencia en la ejecución de obras públicas al proporcionar un mecanismo que registra de manera detallada todas las incidencias relacionadas con la obra. Esto permite un seguimiento eficiente por parte de múltiples actores, principalmente de carácter público. La implementación de esta tecnología pretende solucionar problemas comunes en la gestión de obras públicas, como la pérdida de cuadernos de obra físicos, la manipulación de registros, la introducción de datos en fechas posteriores a los

¹ CASTILLA-LA MANCHA. GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENTE: ¿QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE LA TRANSPARENCIA?. Obtenido en <https://transparencia.castillalamancha.es/transparencia>

² CEJUDO, Guillermo. DICCIONARIO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. 2019, p. 21. Obtenido en <https://inicio.inai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Diccionario%20TyAIP.pdf>

³ SOLÓRZANO GELDRES, Jean Paul. ANÁLISIS Y APLICACIÓN DE NUEVAS MODALIDADES DE CONTRATACIÓN EN PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN. 2019, p. 1. Obtenido en https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15677/SOLORZANO_GELDRES_JEAN_PAUL_ANALISIS_APLICACION_NUEVAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y



eventos, o las dificultades para registrar información debido a disputas entre las partes involucradas. El Cuaderno de Obra Digital busca mitigar estos problemas y aumentar la integridad y accesibilidad de los registros de obras públicas.⁴

1.1. ANTECEDENTES

Recordemos que el gobierno abierto es una manera disruptiva en la gestión pública, ya que fomenta la ligazón Estado – ciudadano, creando espacios de colaboración en la innovación y toma de decisiones. Esta forma de gobierno también impulsa la transparencia y acceso a la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas e integridad. Cabe resaltar que nuestro país desde el año 2012 forma parte de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), la cual es una iniciativa internacional donde participan 78 países del mundo.⁵

Es preciso señalar que, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en sus artículos 41° y 42°, reconoce que los ciudadanos europeos tienen derecho a una buena administración y al acceso libre de la documentación de sus entidades públicas. Adicionalmente, el Convenio 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009, reconoce la importancia de la transparencia de autoridades públicas en una sociedad democrática y pluralista.⁶

En nuestro país, el artículo 2° numeral 5 de la Constitución Política de 1993, reconoce nuestro derecho de acceso a la información pública; el cual tiene una gran importancia para conocer el desempeño del gobierno de turno y fiscalizarlo⁷, así como conocer las actuaciones de los anteriores gobernantes y

⁴ MORÓN, Juan Carlos. *OSCE EMITE LINEAMIENTOS PARA EL USO DEL CUADERNO DE OBRA DIGITAL*. 2020. Obtenido en <https://www.echecopar.com.pe/publicaciones-osce-emite-lineamientos-para-el-uso-del-cuaderno-de-obra-digital>

⁵ GOBIERNO DEL PERÚ. *¿QUÉ ES EL GOBIERNO ABIERTO?*. Obtenido en <https://www.gob.pe/22904-que-es-el-gobierno-abierto>

⁶ CASTILLA-LA MANCHA. *Ob. Cit.*

⁷ CORDOVA-CALLE, Gianfranco. *EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO PERUANO. EN PARTICULAR SOBRE LAS ENTIDADES PÚBLICAS BAJO RÉGIMEN PRIVADO*. 2018, pp. 51-52. Obtenido en https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/3431/DER_114.pdf?sequence=1&isAllowed=y



eliminar la impunidad. En tal sentido, como señala la OCDE⁸, La Ley 27806 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública) es la traducción jurídica peruana del derecho fundamental reconocido en nuestra Carta Magna; mientras que el Decreto Supremo 072-2003-PCM reglamenta la citada ley, además de brindar detalles y lineamientos sobre su implementación práctica por parte de las entidades públicas.

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En la actualidad, el buen gobierno se ha consolidado como uno de los tres fundamentos esenciales del Estado moderno. De acuerdo con el profesor Henk Addink, el Estado contemporáneo se fundamenta en tres valores primordiales: el principio del Estado de derecho, el principio de democracia y la noción de buen gobierno. Estos tres están estrechamente relacionados con el origen y desarrollo del Estado mismo.⁹ El logro de un gobierno eficaz se logra a través de la adecuada conducta de todos los poderes públicos, con un enfoque particular en la administración pública.¹⁰

Es preciso señalar que, la **transparencia gubernamental** es un principio que se refiere a un modo de actuar de la Administración Pública, el cual consiste en que la información sobre las actividades de las entidades públicas esté a disposición de los ciudadanos de forma oportuna, sin límites (salvo las excepciones establecidas por ley) y bajo una visión de datos abiertos con la finalidad de combatir la corrupción y los abusos de poder, así como la fiscalización del uso de los recursos públicos¹¹. Los **estándares de transparencia**¹² son:

⁸ OCDE. *GUÍA DE LA OCDE SOBRE GOBIERNO ABIERTO PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS PERUANOS*. P. 65. Obtenido en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1745039/Guia-de-Gobierno-Abierto-para-Funcionarios-Publicos-Peruanos.pdf.pdf?v=1616192526>

⁹ CASTRO, Alberto. *LEGALIDAD, BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS Y EFICACIA EN EL SECTOR PÚBLICO: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA DEL BUEN GOBIERNO*. 2014, p. 244. Obtenido en <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2014/10/Libro-Buen-Gobierno-y-Derechos-Humanos.pdf>

¹⁰ CASTRO, Alberto. *INTRODUCCIÓN: BUEN GOBIERNO, DERECHOS HUMANOS Y TENDENCIAS INNOVADORAS EN EL DERECHO PÚBLICO*. 2014, p. 19. Obtenido en <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2014/10/Libro-Buen-Gobierno-y-Derechos-Humanos.pdf>

¹¹ Naser, Alejandra y Gastón Concha (2012). El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad; Santiago, CEPAL. p. 30. Documentos de Proyectos No.465 (LC/W.465). Obtenido en <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principios/transparencia>

¹² Fuente: Naser, Alejandra y Alvaro Ramírez Alujas, (2013), "Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región", Santiago, CEPAL. 68 p. Serie Manuales



Derecho a saber	Los gobiernos deben reconocer el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a la información, con excepciones limitadas, y deben facilitar la información en respuesta a las solicitudes de manera proactiva.
Toda la información, de todos los organismos públicos	El derecho de acceso a la información debe ser aplicado a toda la información en poder de organismos nacionales y supranacionales, incluidos todos los órganos que desempeñan funciones públicas y que operan con fondos públicos.
El acceso es la regla - el secreto es la excepción	La información puede ser retenida solo si su divulgación podría causar un daño demostrable a intereses legítimos de lo permitido por el Derecho Internacional, y solo después de considerar el interés público en dicha divulgación.
Publicación proactiva	Las entidades públicas deben publicar, de manera proactiva, información de interés público, haciendo los esfuerzos necesarios para asegurar el acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a dicha información.
Gratuito y libre para su reutilización	La información debe hacerse pública sin cargo y sin límites de reutilización, incluyendo los impuestos por las licencias y otras restricciones. Lo anterior está en consonancia con el acceso a la información y el derecho a la libertad de expresión.
Formatos abiertos	La información almacenada electrónicamente debe ser entregada a quienes lo soliciten por vía electrónica y en un formato abierto.
Recopilación de información	Los organismos públicos y las entidades privadas que entran en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información deben recopilar la información necesaria para la participación pública y la rendición de cuentas. Deben asegurar de actualizar periódicamente la información y que sea clara, completa y comprensible.
Mecanismo/entidad de supervisión independiente	El derecho de acceso a la información debe ser supervisado por un organismo independiente que debe revisar su cumplimiento, llevar a cabo investigaciones de oficio, recibir y decidir sobre denuncias de los ciudadanos y estar facultado para ordenar medidas apropiadas asegurando el cumplimiento y la imposición de las sanciones si corresponden.

Por tanto, desde el Poder Legislativo debemos presentar propuestas para facilitar el acceso a la información pública y aumentar la fiscalización sobre cómo se utilizan los recursos públicos en las obras públicas, ya que, a mayor nivel de fiscalización, la corrupción disminuye, y es allí donde el Cuaderno de Obra Digital juega un papel indispensable. Siendo incluso que de esta forma, podemos aminorar la cantidad de obras públicas paralizadas.

II. EFFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa genera el siguiente cambio normativo:

LEY N° 30225, LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO	LEY N° 30225, LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO
Antes de la modificación del artículo 21°	Después de la modificación del artículo 21°



"Artículo 21. Procedimientos de selección" Una Entidad puede contratar por medio de licitación pública, concurso público, adjudicación simplificada, selección de consultores individuales, comparación de precios, subasta inversa electrónica, contratación directa y los demás procedimientos de selección de alcance general que contemple el reglamento, los que deben respetar los principios que rigen las contrataciones y los tratados o compromisos internacionales que incluyan disposiciones sobre contratación pública. Las disposiciones aplicables a los procedimientos de selección son previstas en el reglamento."	"Artículo 21. Procedimientos de selección" Una Entidad puede contratar por medio de licitación pública, concurso público, adjudicación simplificada, selección de consultores individuales, comparación de precios, subasta inversa electrónica, contratación directa y los demás procedimientos de selección de alcance general que contemple el reglamento, los que deben respetar los principios que rigen las contrataciones y los tratados o compromisos internacionales que incluyan disposiciones sobre contratación pública. <u>Todos los procedimientos de selección que generen contratos de obra, sin excepción y bajo sanción de nulidad absoluta, están obligados a utilizar el Cuaderno de Obra Digital.</u> <u>El incumplimiento por parte del contratista acarrea la sanción de suspensión para contratar con el Estado y está a cargo del Organismo Supervisor de las Contrataciones con el Estado (OSCE).</u> <u>Los procedimientos de selección en convocatoria o en ejecución que generen o hayan generado contratos de obra, deben adaptarse obligatoriamente al uso del Cuaderno de Obra Digital, bajo causa de la misma sanción descrita en el párrafo precedente por incumplimiento.</u> Las disposiciones aplicables a los procedimientos de selección son previstas en el reglamento."
--	--

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto no genera gasto al erario nacional, pues, solo se está modificando una norma pre existente y que es coherente con la imperiosa necesidad de fomentar el buen gobierno del Estado y la efectividad del presupuesto público, así como aumentar la transparencia y fiscalización de las obras públicas para que estas ya no se paralizen.

Recordemos que, las obras públicas paralizadas son un obstáculo para el desarrollo económico e impacta negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las paralizaciones en proyectos de infraestructura tienen un efecto limitante en la



competitividad de los países al frenar la inversión y la creación de empleo. Además, pueden ocasionar retrasos o dificultades en el acceso a servicios esenciales, como agua, transporte y energía. A pesar de que estos proyectos sean de carácter público, su detención puede tener repercusiones negativas en la inversión privada, lo que a su vez limita los efectos multiplicadores. Por ejemplo, si una inversión privada se traslada debido a la paralización de la construcción de una carretera, la zona originalmente prevista para esa inversión perderá empleos tanto directos como indirectos. En última instancia, son las personas, especialmente las más vulnerables, quienes experimentan un perjuicio en su calidad de vida como resultado de estas paralizaciones.¹³

En el ámbito local, regional y nacional, las construcciones, tanto públicas como privadas, desempeñan un papel sumamente significativo en la actividad económica del país. Estas obras no solo crean una gran cantidad de empleos, tanto de forma directa como indirecta, sino que también contribuyen a la reducción de la pobreza y al aumento de la competitividad. Las infraestructuras públicas, en particular, juegan un papel fundamental en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y en la promoción del crecimiento económico.¹⁴

Según la información proporcionada por las unidades orgánicas de la Contraloría General de la República, así como los datos del Sistema Nacional de Información de Obras Públicas (Infobras), el Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI), el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el sistema Monitor RCC, a lo largo de todo el país, se han identificado un total de 2,055 proyectos de construcción que se encuentran en estado de paralización en los tres niveles de gobierno. El valor total de inversión en estos proyectos supera los S/ 25,421 millones. A continuación, se verá la ubicación geográfica de las obras paralizadas y costos de inversión¹⁵:

¹³ Business Empresarial. *PARALIZACIÓN DE OBRAS PUEDE AFECTAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS*. 2023. Obtenido en <https://www.bussinesempresarial.com.pe/paralizacion-de-obras-puede-afectar-el-desarrollo-economico-y-la-calidad-de-vida-de-las-personas/>

¹⁴ ASCUE ESCALANTE, Kildare Jussety. *¿QUÉ PERDEMOS AL PARALIZAR LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS Y PRIVADAS?*. 2021. Obtenido en <https://blogs.ucontinental.edu.pe/que-perdemos-al-paralizar-la-ejecucion-de-obras-publicas-y-privadas/temas/ingenieria/>

¹⁵ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *PARALIZADAS REPORTE DE OBRAS EN EL TERRITORIO NACIONAL A JULIO 2023 N° 007-2023-CG/SESNC*. 2023, p. 10. Obtenido en



Departamento	Costo actualizado		Obras paralizadas		Saldo de inversión por ejecutar S/
	S/.	%	N°	%	
LA LIBERTAD	4,468,742,461	17.6%	67	3.3%	2,908,427,461
PIURA	2,415,745,947	9.5%	95	4.6%	1,015,921,447
LIMA	2,339,168,910	9.2%	156	7.6%	877,143,266
CUSCO	1,797,352,347	7.1%	313	15.2%	710,097,872
CAJAMARCA	1,665,011,692	6.5%	109	5.3%	1,045,357,480
ANCASH	1,413,018,857	5.6%	137	6.7%	838,092,027
TACNA	1,278,459,341	5.0%	41	2.0%	760,370,794
PUNO	1,228,041,831	4.8%	251	12.2%	570,732,488
UCAYALI	1,196,144,939	4.7%	22	1.1%	354,875,472
HUANUCO	1,076,071,176	4.2%	78	3.8%	574,987,704
AREQUIPA	912,967,441	3.6%	86	4.2%	541,491,711
JUNIN	753,103,954	3.0%	74	3.6%	361,625,384
LORETO	748,008,113	2.9%	53	2.6%	450,801,269
APURIMAC	731,090,099	2.9%	101	4.9%	242,154,678
HUANCAVELICA	667,323,181	2.6%	87	4.2%	260,633,034
AYACUCHO	609,581,116	2.5%	128	6.2%	267,882,194
AMAZONAS	464,230,410	1.8%	37	1.8%	108,726,357
ICA	392,849,319	1.5%	32	1.6%	137,294,250
SAN MARTIN	319,036,202	1.3%	33	1.6%	156,432,533
MOQUEGUA	262,969,426	1.0%	44	2.1%	165,743,114
LAMBAYEQUE	205,998,438	0.8%	45	2.2%	63,229,347
PASCO	173,930,671	0.7%	35	1.7%	85,449,614
TUMBES	157,721,231	0.7%	10	0.5%	117,782,802
MADRE DE DIOS	111,843,830	0.4%	17	0.8%	51,140,375
P. C. DEL CALLAO	33,322,976	0.1%	4	0.2%	14,736,302
Total	25,421,733,908	100%	2055	100%	12,681,128,974

Fuente: Sistema Nacional de Obras Públicas - Infobras

Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control (SESNC).

Fecha: 31/07/2023

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las políticas de Estado 17 "Afirmación de la economía social de mercado" y 24 "Afirmación de un Estado eficiente y transparente" y con el punto 100 de la Agenda Legislativa denominado "Modernización y eficiencia de la gestión del estado y la administración pública".

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5080181/Informe%20de%20Obras%20Paralizadas%20en%20el%20Territorio%20Nacional%20a%20julio%202023.PDF>