Proyecto de Ley N°...8439/2023-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

MONTALVO CUBAS SEGUNDO TORIBIO

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
22 JUL. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 09:05

PROYECTO DE LEY N°

LEY QUE GARANTIZA LA CALIDAD Y CONTINUIDAD EN LA EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS POR EL ESTADO Y EVITA DEMORAS Y SOBRECOSTOS.

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del congresista Segundo **Toribio Montalvo Cubas,** integrante del **Grupo Parlamentario Perú Libre,** 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 de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

LEY QUE GARANTIZA LA CALIDAD Y CONTINUIDAD EN LA EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS POR EL ESTADO Y EVITA DEMORAS Y SOBRECOSTOS

El congreso de la República;
Ha dado la siguiente Ley.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS

I) FÓRMULA LEGAL

Artículo 1°. Objeto

La presente Ley tiene por objeto fortalecer el control gubernamental oportuno y eficiente, sobre la ejecución de obras en el sector público y empresas del Estado en relación a la participación de los proyectistas, supervisores y residentes de obras que son contratados para realizar actividades a través de las Instituciones del Estado.

Articulo 2°. Naturaleza de las funciones y responsabilidades de los proyectistas, supervisores y residentes de obras públicas.

Las prestaciones de servicios a cargo de las personas privadas, naturales o representantes de las personas jurídicas, o empresas del Estado, que son contratadas para fines o como parte de la ejecución de obras en el sector público o empresas del Estado, en calidad de proyectistas, supervisores y residentes de obras, son consideradas para efectos del sistema de control estatal como servidores públicos en el ámbito de la entidad que ha contratado dicho servicio.

En el caso de personas jurídicas, se considera para estos efectos de control como servidor público a los directores, directivos, gerentes, representantes legales, administradores o similares, a participantes de dichos contratos en calidad de representantes y ejecutores directos del servicio.

Artículo 3º. Modificación da la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

Modifíquese el penúltimo y último párrafo del artículo 46 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en los términos siguientes:

> **"Artículo 46. Conductas infractoras**
>
> **(...)**
>
> La determinación y sanción de la responsabilidad administrativa funcional identificada en los informes emitidos por los órganos del Sistema, por hechos que no suponen la comisión de las infracciones señaladas en este artículo, es de competencia de cada entidad. ***Incurren en infracción grave los directores, directivos, gerentes, representantes legales o administradores de la persona jurídica así como los profesionales a cargo y personas naturales contratadas, por incumplimiento de sus obligaciones contractuales de los servicios de proyectistas, supervisión y residentes de obras públicas. La infracción será considerada muy grave y con los apremios de las denuncias correspondientes, si el mal accionar del infractor genera sobrecostos o demoras en la ejecución de las obras proyectadas o supervisadas".***
>
> Para que se impute alguna de las infracciones descritas en el presente artículo se requiere que las funciones que hayan sido incumplidas consten en normas publicadas conforme a ley o en instrumentos de gestión, encargos, delegaciones, disposiciones ***o según corresponda en los instrumentos que rigen a la persona natural o jurídica en el caso de la infracción del numeral 32 del Artículo 46*** y se encuentren vigentes al momento de la comisión de la infracción."

DISPOSICION COMPEMENTARIA FINAL

UNICA: Aplicación de la norma

La presente norma es de aplicación inmediata e incluye a procesos de control en vigencia, debiendo adecuarse todos las normas internas de control y de auditoría a los alcances de la presente Ley.

Lima, julio de 2024.

SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Kelly Portalatino Avalos

Isaac Mita Alanoca

Waldemar Cerrón

Américo Gonza

Fr. Elizabeth Tapia Vera

Fr. Elizabeth T.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Antecedentes

Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 11 de julio de 2014. Posteriormente Mediante Decretos Legislativos N° 1341 y 1444, publicado el 03 de abril de 2017 y el 30 de enero de 2019, respectivamente se modifica la Ley N° 30225.

El Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 13 de marzo de 2019.

El Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado, busca según expresamente lo señala, normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos y los resultados mediante las contrataciones de bienes, servicios y obras, para que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, en cumplimiento de los fines públicos.

El Artículo 11 de dicha ley señala cuales son los impedimentos para contrata con el estado:

"11.1 *Cualquiera sea el régimen legal de contratación aplicable, están impedidos de ser participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas, incluso en las contrataciones a que se refiere el literal a) del artículo 5 de la presente Ley, las siguientes personas:"*

a) El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Congresistas de la República, los Jueces Supremos de la Corte Suprema de Justicia de la República, los titulares y los miembros del órgano colegiado de los Organismos Constitucionales Autónomos, en todo proceso de contratación mientras ejerzan el cargo y hasta doce (12) meses después de haber dejado el mismo.

b) Los Ministros y Viceministros de Estado en todo proceso de contratación mientras ejerzan el cargo; luego de dejar el cargo, el impedimento establecido para estos subsiste hasta (12) meses después y solo en el ámbito de su sector.

c) Los Gobernadores, Vicegobernadores y Consejeros de los Gobiernos Regionales. En el caso de los Gobernadores y Vicegobernadores, el impedimento aplica para todo proceso de contratación mientras ejerzan el cargo; luego de dejar el cargo, el impedimento establecido para estos subsiste hasta doce (12) meses después y solo en el ámbito de su competencia territorial. En el caso de los Consejeros de los Gobiernos

Regionales, el impedimento aplica para todo proceso de contratación en el ámbito de su competencia territorial durante el ejercicio del cargo y hasta doce (12) meses después de haber concluido el mismo.

d) Los Jueces de las Cortes Superiores de Justicia, los Alcaldes y los Regidores. Tratándose de los Jueces de las Cortes Superiores y de los Alcaldes, el impedimento aplica para todo proceso de contratación durante el ejercicio del cargo; luego de dejar el cargo, el impedimento establecido para estos subsiste hasta doce (12) meses después y solo en el ámbito de su competencia territorial. En el caso de los Regidores el impedimento aplica para todo proceso de contratación en el ámbito de su competencia territorial, durante el ejercicio del cargo y hasta doce (12) meses después de haber concluido el mismo.

e) Los titulares de instituciones o de organismos públicos del Poder Ejecutivo, los funcionarios públicos, empleados de confianza, servidores públicos con poder de dirección o decisión, según la ley especial de la materia, y los gerentes de las empresas del Estado. El impedimento se aplica para todo proceso de contratación durante el ejercicio del cargo; luego de culminado el mismo hasta doce (12) meses después sólo en la entidad a la que pertenecieron. Los directores de las empresas del Estado y los miembros de los Consejos Directivos de los organismos públicos del Poder Ejecutivo se encuentran impedidos en el ámbito de la Entidad a la que pertenecen, mientras ejercen el cargo y hasta doce (12) meses después de haber culminado el mismo.

f) Los servidores públicos no comprendidos en literal anterior, y los trabajadores de las empresas del Estado, en todo proceso de contratación en la Entidad a la que pertenecen, mientras ejercen su función. Luego de haber concluido su función y hasta doce (12) meses después, el impedimento se aplica para los procesos de contratación en la Entidad a la que pertenecieron, siempre que por la función desempeñada dichas personas hayan tenido influencia, poder de decisión, información privilegiada referida a tales procesos o conflicto de intereses.

g) En el proceso de contratación correspondiente, las personas naturales o jurídicas que tengan intervención directa en cualquiera de las siguientes actuaciones: i) determinación de las características técnicas y/o valor referencial o valor estimado, ii) elaboración de documentos del procedimiento de selección, iii) calificación y evaluación de ofertas, y iv) la conformidad de los contratos derivados de dicho procedimiento, salvo

en el caso de los contratos de supervisión. Tratándose de personas jurídicas el impedimento le alcanza si la referida intervención se produce a través de personas que se vinculan a esta.

h) El cónyuge, conviviente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad de las personas señaladas en los literales precedentes, de acuerdo a los siguientes criterios:

(i) Cuando la relación existe con las personas comprendidas en los literales a) y b), el impedimento se configura respecto del mismo ámbito y por igual tiempo que los establecidos para cada una de estas;

(ii) Cuando la relación existe con las personas comprendidas en los literales c) y d), el impedimento se configura en el ámbito de competencia territorial mientras estas personas ejercen el cargo y hasta doce (12) meses después de concluido;

(iii) Cuando la relación existe con las personas comprendidas en el literal e), el impedimento se configura en la Entidad a la que pertenecen estas personas mientras ejercen el cargo y hasta doce (12) meses después de concluido;

(iv) Cuando la relación existe con las personas comprendidas en los literales f) y g), el impedimento tiene el mismo alcance al referido en los citados literales.(*)

i) En el ámbito y tiempo establecidos para las personas señaladas en los literales precedentes, las personas jurídicas en las que aquellas tengan o hayan tenido una participación individual o conjunta superior al treinta por ciento (30%) del capital o patrimonio social, dentro de los doce (12) meses anteriores a la convocatoria del respectivo procedimiento de selección.

j) En el ámbito y tiempo establecido para las personas señaladas en los literales precedentes, las personas jurídicas sin fines de lucro en las que aquellas participen o hayan participado como asociados o miembros de sus consejos directivos, dentro de los doce (12) meses anteriores a la convocatoria del respectivo procedimiento de selección."

k) En el ámbito y tiempo establecidos para las personas señaladas en los literales precedentes, las personas jurídicos cuyos integrantes de los órganos de administración, apoderados o representantes legales sean las referidas personas. Idéntica prohibición se extiende a las personas naturales que tengan como apoderados o representantes a las citadas personas.

l) En todo proceso de contratación, las personas naturales o jurídicas inhabilitadas o suspendidas para contratar con el Estado."

m) En todo proceso de contratación, las personas condenadas, en el país o el extranjero, mediante sentencia consentida o ejecutoriada por delitos de concusión, peculado, corrupción de funcionarios, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, delitos cometidos en remates o procedimientos de selección, o delitos equivalentes en caso estos hayan sido cometidos en otros países. El impedimento se extiende a las personas que, directamente o a través de sus representantes, hubiesen admitido y/o reconocido la comisión de cualquiera de los delitos antes descritos ante alguna autoridad nacional o extranjera competente.

n) En todo proceso de contratación, las personas jurídicas cuyos representantes legales o personas vinculadas que (i) hubiesen sido condenadas, en el país o el extranjero, mediante sentencia consentida o ejecutoriada por delitos de concusión, peculado, corrupción de funcionarios, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, delitos cometidos en remates o procedimientos de selección, o delitos equivalentes en caso estos hayan sido cometidos en otros países; o, (ii) directamente o a través de sus representantes, hubiesen admitido y/o reconocido la comisión de cualquiera de los delitos antes descritos ante alguna autoridad nacional o extranjera competente. Tratándose de consorcios, el impedimento se extiende a los representantes legales o personas vinculadas a cualquiera de los integrantes del consorcio.

o) En todo proceso de contratación, las personas naturales o jurídicas a través de las cuales, por razón de las personas que las representan, las constituyen o participan en su accionariado o cualquier otra circunstancia comprobable se determine que son continuación, derivación, sucesión, o testaferro, de otra persona impedida o inhabilitada, o que de alguna manera esta posee su control efectivo, independientemente de la forma jurídica empleada para eludir dicha restricción, tales como fusión, escisión, reorganización, transformación o similares.

p) En un mismo procedimiento de selección las personas naturales o jurídicas que pertenezcan a un mismo grupo económico, conforme se define en el reglamento.

q) En todo proceso de contratación, las personas inscritas en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI), sea en nombre propio o a través

de persona jurídica en la que sea accionista u otro similar, con excepción de las empresas que cotizan acciones en bolsa. Asimismo, las personas inscritas en el Registro Nacional de Abogados Sancionados por Mala Práctica Profesional y en el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido, por el tiempo que establezca la ley de la materia; así como en todos los otros registros creados por Ley que impidan contratar con el Estado.

r) Las personas jurídicas nacionales o extranjeras que hubiesen efectuado aportes a organizaciones políticas durante un proceso electoral, por todo el período de gobierno representativo y dentro de la circunscripción en la cual la organización política beneficiada con el aporte ganó el proceso electoral que corresponda".

No obstante ello, ni los proyectistas ni los supervisores son considerados como personas impedidas de contratar si fueran sancionados por incurrir en negligencia o dolo en el cumplimiento de sus prestaciones para los cuales fueron contratados.

De igual modo tampoco están incluidos en el Artículo 9 del mismo cuerpo legal que establece las "Responsabilidades esenciales" tal como sigue:

" 9.1 Los funcionarios y servidores que intervienen en los procesos de contratación por o a nombre de la Entidad, con independencia del régimen jurídico que los vincule a esta, son responsables, en el ámbito de las actuaciones que realicen, de organizar, elaborar la documentación y conducir el proceso de contratación, así como la ejecución del contrato y su conclusión, de manera eficiente, bajo el enfoque de gestión por resultados, a través del cumplimiento de las normas aplicables y de los fines públicos de cada contrato, conforme a los principios establecidos en el artículo 2 de la presente Ley.

De corresponder la determinación de responsabilidad por las contrataciones, esta se realiza de acuerdo al régimen jurídico que vincule a las personas señaladas en el párrafo anterior con la Entidad, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan.

9.2 Las Entidades son responsables de prevenir y solucionar de manera efectiva los conflictos de intereses que puedan surgir en la contratación a fin de garantizar el cumplimiento de los principios regulados en el artículo 2 de la presente Ley."

Esto es lo que prevé las normas actuales y lo que se permite es un régimen de impunidad para quienes en su calidad de contratistas omiten sus deberes de diligencia, cuya inobservancia

genera en los hechos que los expedientes técnicos no sirvan para ejecutar las obras de infraestructura de manera ágil y a costos razonables, sino por el contrario, amparan continuos incrementos de costos y sus respectivas adendas que multiplican los costos que el estado tiene que pagar por ellas, debido a que el expediente fue hecho solo en gabinete o no se visitó el lugar para ver por ejemplo la calidad de suelos, geografía, entre otros elementos, situaciones que generan sobre costos adicionales y sobre todo demoras que implican que los servicios para los ciudadanos no se llegan a constituir para su atención, sin que ninguna responsabilidad sea asumida por quienes son contratados para ese servicio. Igual pasa con los supervisores de obras, que obvian sus responsabilidades y se cubren bajo el mando de la impunidad del llamado "sector privado".

2.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Según las conclusiones del ***"REPORTE DE OBRAS EN EL TERRITORIO NACIONAL A OCTUBRE 2023 N°0010-2023-CG/SESNC"*** emitido por la Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la Republica, a octubre de 2023 se tiene lo siguientes

1. 2 ,171 obras paralizadas a nivel nacional, con un importe de inversión ascendente S/ 28 mil 199 millones.
2. Las obras paralizadas correspondientes a lo que era "Reconstrucción Con Cambios", ascienden a 155 obras paralizadas, por un monto de inversión de S/ 1 218 millones.
3. Las obras paralizadas que se encuentran bajo los alcances del marco normativo de la Ley Nº 31589, que garantiza la reactivación de las obras públicas paralizadas que forman parte de las inversiones de las entidades del Estado, ascienden a 928 obras paralizadas, por un monto de inversión de S/ 8 mil 756 millones.

Pero eso no es todo. Ya el mismo titular del Sistema Nacional de Control en un programa dominical[1] ha señalado y mostrado con datos estadísticos y gráficos, que hay un total de 2,346 obras públicas paralizadas en todo el Perú, que representan una inversión de S/29 mil millones de soles y que se requieren S/14 mil millones para concluir las obras que están paralizadas en

[1] https://vigilante.pe/2022/08/22/contraloria-hay-2-346-obras-publicas-paralizadas-en-peru/

el ámbito nacional. Si bien se señaló que esta situación tiene varias causas, una de ellas es la corrupción; conforme podemos ver información relevante en el siguiente grafico estadístico.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS

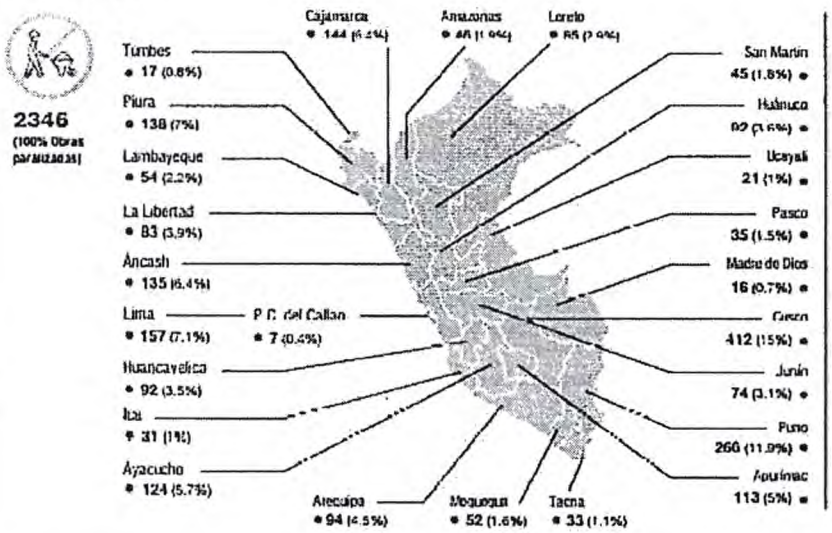
Existen 2346 obras paralizadas por más de S/ 29 mil millones

Cusco, Puno y Lima concentran el mayor número de inversiones paralizadas

FECHA DE EMISIÓN: Julio 2022

ALCANCE: Nacional

Distribuidas por región



Principales causas de paralización

- Falta de recursos financieros y liquidez
- Incumplimiento de contrato
- Eventos climáticos
- Discrepancias, controversias y arbitrajes
- Conflictos sociales

PRINCIPALES HECHOS IDENTIFICADOS

- Existen 2346 obras públicas paralizadas a nivel nacional, con un costo actualizado de más de S/ 29 mil millones, a junio del 2022.
- Por nivel de gobierno, tenemos que 1704 obras paralizadas pertenecen a entidades del Gobierno Local, 368 corresponden a entidades del Gobierno Nacional y 274 proyectos son de entidades del Gobierno Regional.
- Más del 55% (1301) de proyectos paralizados fueron ejecutadas bajo la modalidad de administración directa, es decir, la entidad inició la obra con su propio personal, maquinaria y recursos.
- Entre las obras públicas paralizadas destacan 196 inversiones por más de S/ 1938 millones que se iniciaron en el marco de la Reconstrucción con Cambios.

REACTIVACION DE OBRAS PÚBLICAS

- Las entidades a cargo de 204 obras públicas paralizadas se acogieron a un marco legal excepcional para reactivar estos proyectos, pero no concluyeron el proceso y, en consecuencia, no se reactivaron. El monto de estas obras asciende a S/ 2428 millones.
- Mientras que 99 obras que se encontraron bajo el amparo del D.U. N° 000-2019 y D.L. N° 1400 lograron reactivarse e inclusive finalizaron su ejecución, representando un costo actualizado de S/ 3180 millones.

FUENTE: Sistema Integrado de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

MÁS INFORMACIÓN EN www.go.pe/contraloria

LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS

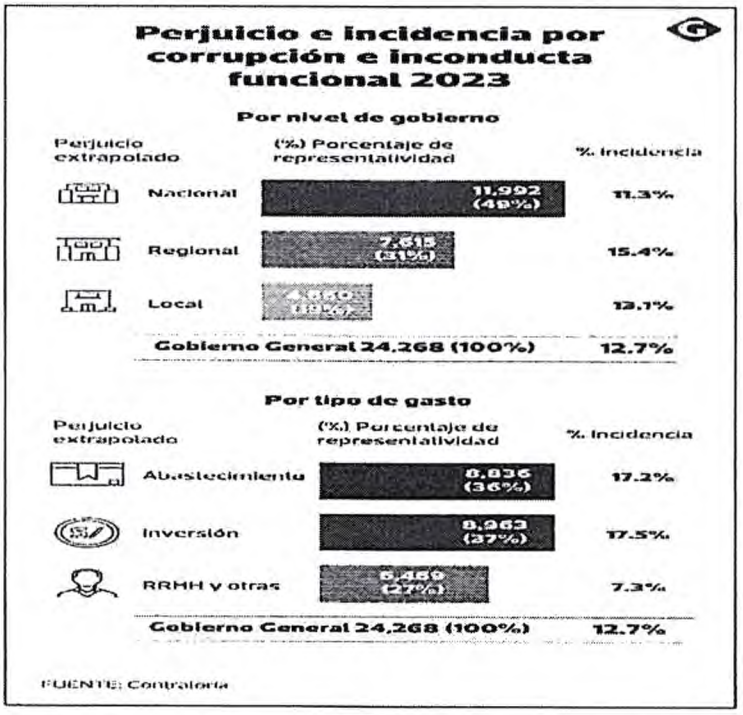
Departamento	Costo Actualizado		Obras Paralizadas		Saldo de Inversión por ejecutar S/	Saldo de Obra por ejecutar S/
	S/.	%	N°	%		
LA LIBERTAD	4,684,123,176	15.8%	83	3.9%	2,965,829,774	795,337,762
AREQUIPA	3,111,552,198	10.5%	94	4.5%	2,045,959,009	270,045,103
CUSCO	2,782,633,525	9.4%	412	15.0%	1,110,917,828	549,598,921
LIMA	2,635,247,329	8.9%	157	7.1%	1,093,001,518	463,711,045
PIURA	2,193,020,765	7.4%	138	7.0%	917,530,565	557,746,150
CAJAMARCA	1,975,599,676	6.6%	144	6.4%	1,229,987,413	620,567,734
ANCASH	1,435,994,797	4.8%	135	6.4%	694,261,814	398,225,095
PUNO	1,413,090,701	4.8%	266	11.9%	810,101,734	700,304,601
TACNA	1,259,293,351	4.2%	33	1.1%	672,773,023	331,175,218
HUANUCO	1,236,209,016	4.2%	92	3.6%	563,093,945	193,948,339
LORETO	1,100,218,053	3.7%	65	2.9%	456,084,562	354,655,614
JUNIN	1,005,036,401	3.4%	74	3.1%	497,533,491	396,389,664
APURIMAC	883,292,598	3.0%	113	5.0%	271,687,359	246,015,334
AYACUCHO	709,788,664	2.4%	124	5.7%	347,261,311	254,871,453
UCAYALI	698,457,314	2.3%	21	1.0%	52,577,943	49,679,028
AMAZONAS	515,685,067	1.7%	46	1.9%	97,029,274	84,041,670
HUANCAVELICA	388,783,522	1.3%	92	3.5%	105,417,342	75,556,597
PASCO	332,390,062	1.1%	35	1.5%	61,186,836	48,412,145
LAMBAYEQUE	320,559,205	1.1%	54	2.2%	175,665,795	95,376,943
MOQUEGUA	261,231,136	0.9%	52	1.6%	172,694,937	65,822,965
ICA	243,091,956	0.8%	31	1.0%	56,728,637	20,606,585
SAN MARTIN	188,887,341	0.6%	45	1.8%	64,701,075	34,343,149
TUMBES	158,251,893	0.5%	17	0.8%	100,861,935	50,577,391
MADRE DE DIOS	118,357,218	0.4%	16	0.7%	39,344,479	18,116,390
P. C. DEL CALLAO	80,368,872	0.2%	7	0.4%	50,255,267	38,718,205
Total	29,732,207,833	100%	2346	100%	14,653,696,867	6,715,258,354

Fuente: Sistema Nacional de Obras Públicas -Infobras

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS

La desconfianza de la población en las instituciones estatales se incrementa y desfavorece los incentivos para invertir pues la corrupción, trae consigo serios problemas a nuestra economía.

Este año, en febrero, la Contraloría General de la República presentó los resultados de la *"Estimación de la Corrupción e Inconducta Funcional"* elaborado por la Subgerencia del Observatorio Anticorrupción ha señalado que la incidencia de la corrupción en el Estado al cierre del 2023 fue de 12.7%, del presupuesto devengado del año mencionado, es decir, que el perjuicio generado asciende a S/ 24,268 millones. De ese total y por tipo de gasto, el mayor daño se registró en las inversiones del Estado, con una incidencia de 17.5%, alcanzando los S/ 8,963 millones comprometidos[2].



Complementando esta información, según la exposición de motivos del *Proyecto de ley Nro. 7316-2023/CG,* presentado por la Contraloría General de la Republica, según el Sistema de Información de Obras Públicas (INFOBRAS), administrado por la Contraloría General de la República, registra al 31 de enero de 2024'*, un total de 2,205 (Dos mil doscientos cinco) obras paralizadas a nivel nacional con un costo actualizado de S/ 26,282,254.00 (Veintiséis Millones

[2] https://gestion.pe/economia/corrupcion-contraloria-corrupcion-genero-perdidas-al-estado-por-s-24-mil-millones-en-2023-noticia/?ref=gesr

Doscientos Ochenta y Dos Mil y Doscientos Cincuenta y Cuatro y 00/100 Soles) y un saldo de inversión de S/ 13,363,741.216 (Trece Millones Trescientos Sesenta y Tres Mil, Setecientos Cuarenta y Uno y 216/ Soles). Asimismo, señala que entre las principales causas de la paralización de obras que se han reportado, se encuentra el incumplimiento de contrato (23.4'»), la falta de recursos financieros y liquidez para seguir ejecutando el proyecto (27.9°4) y en menor medida, las discrepancias, controversias y arbitrajes (4.4%).

También se señala que *uno los principales problemas en la ejecución de obras públicas es la actuación deficiente de inspectores, supervisores de las obras y los residentes de obra*, que son nombrados por los contratistas y además, la elaboración de expedientes técnicos deficientes o incompletos que da lugar a una obra defectuosa, y/o a que se suscriba adendas y ampliaciones que llevan a un incremento del presupuesto.

Es claro que la ineficiencia no solo de funcionarios no calificados o corruptos sino con el incumplimiento real de prestaciones de proyectistas y contratistas de obras, que elaboran los expedientes técnicos para la futura ejecución de obras públicas es un problema que se debe enfrentar con urgencia pues a la larga, generan sobre costos y demoras en los procesos de ejecución, en perjuicio de la población y del Estado.

Por esta razón, es necesario establecer los mecanismos legales necesarios para que personas inescrupulosas en empresas privadas o funcionarios del Estado asuman las consecuencias de sus actos

2.3. FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

Es por ello que formulamos la presente propuesta que tiene por objeto fortalecer el control gubernamental sobre la ejecución de obras en el sector público y empresas del Estado en relación a la participación de los proyectistas y supervisores que son contratados para fines o como parte de las aquellas.

Así, proponemos que las prestaciones de servicios a cargo de las personas privadas, naturales o representantes de las personas jurídicas, o empresas del Estado, que son contratadas para fines o como parte de la ejecución de obras en el sector público o empresas del estado, en calidad de proyectistas y supervisores, sean consideradas para efectos del sistema de control estatal como servidores públicos en el ámbito de la entidad que ha contratado el servicio.

En el caso de personas jurídicas o empresas, proponemos que se considere, para estos efectos de control como servidor público a los directores, directivos, gerentes, representantes legales o administradores o similares, a participantes de dichos contratos en calidad de representantes y ejecutores directos del servicio.

La presente propuesta se materializa al modificar el penúltimo y último párrafo del artículo 46 de la Ley N°27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en los términos siguientes:

> **"Artículo 46. Conductas infractoras**
>
> **(...)**
>
> La determinación y sanción de la responsabilidad administrativa funcional identificada en los informes emitidos por los órganos del Sistema, por hechos que no suponen la comisión de las infracciones señaladas en este artículo, es de competencia de cada entidad. ***Incurren en infracción grave los directores, directivos, gerentes, representantes legales o administradores de la persona jurídica así como los profesionales a cargo y personas naturales contratadas, por incumplimiento de sus obligaciones contractuales de los servicios de proyectistas, supervisión y residentes de obras públicas. La infracción será considerada muy grave y con los apremios de las denuncias correspondientes, si el mal accionar del infractor genera sobrecostos o demoras en la ejecución de las obras proyectadas o supervisadas".***
>
> Para que se impute alguna de las infracciones descritas en el presente artículo se requiere que las funciones que hayan sido incumplidas consten en normas publicadas conforme a ley o en instrumentos de gestión, encargos, delegaciones, disposiciones ***o según corresponda en los instrumentos que rigen a la persona natural o jurídica en el caso de la infracción del numeral 32 del Artículo 46*** y se encuentren vigentes al momento de la comisión de la infracción."

La propuesta, también tendría relación directa a futuro con la modificación de la Ley N°30225, Ley de Contrataciones con el Estado, debiendo analizarse una incorporación en el artículo 9 y modificación Literal q) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley N°30225, Ley de Contrataciones del Estado, situación que será evaluado y consolidado durante el estudio posterior, previa análisis constitucional de la legislación sobre la materia.

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURIDICO

Esta iniciativa se fundamenta en las siguientes normas:

- **La Constitución Política del Perú,** según lo prescrito en el ***Inciso 14 del artículo 2 del texto constitucional*** reconoce el derecho a contratar con fines lícitos, el

cual se concibe como el acuerdo entre dos o más partes para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial (artículo 1351 del Código Civil). Dicho pacto no debe contravenir las leyes de orden público. Este derecho garantiza lo siguiente:

> *a. Autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir a la contraparte.*
> *b. Autodeterminación para decidir, de común acuerdo, la materia objeto de regulación contractual.*

- **La Constitución Política del Perú:** Artículo 76.- Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes.
  La contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público. La ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades.

- **La Constitución Política del Perú:** Artículo 77.- La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas.
  El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.
- ***Constitución Política del Perú, en su Artículo 82:*** La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. (...).

- El **artículo 1 de la ley de Bases de Descentralización – Ley No. 27783**.- La presente Ley orgánica desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo, define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.

- Asimismo, los **artículo 2 y 3 del texto jurídico de la misma Ley de Descentralización**, establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.

  La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.

- Ley N° 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N°082-2019-EF y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N°344-2018-EF y sus modificatorias.
- Ley N°26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y, específicamente, el artículo 3[3] del Reglamento de la referida ley, aprobada mediante el Decreto Supremo N°008-2006-JUS.

---

[3] **Artículo 3.- Análisis costo beneficio.**
3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.
3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.
3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla.

IV. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

En el ordenamiento jurídico peruano realizar el análisis costo-beneficio implica un método para conocer en términos cuantitativos el impacto y el efecto que tiene un proyecto de ley sobre diversas variables que afectan a la sociedad; así lo dispone la Ley N°26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y, específicamente el artículo 3°[4] del Reglamento de la referida ley, aprobada mediante el Decreto Supremo N°008-2006-JUS.

La referida norma establece que el análisis costo - beneficio es obligatorio en caso de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas, leyes de reformas del Estado o leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos, tributarios y en leyes que regulan la política social o ambiental.

Sin perjuicio de lo antes señalado, cumplimos con indicar que esta iniciativa no genera gasto adicional al erario público, al contrario, propone reducir gastos o incrementos en los costos de las obras públicas, producto de la ineficiencia de algunos funcionarios públicos y privados que a partir de la propuesta deberán asumir su responsabilidad funcional administrativa, con lo cual de manera directa e indirecta se mejorar en la calidad de las obras públicas, lo cual tendrá un impacto positivo ante la población y el Estado.

En resumen, el beneficio es superior al gasto que pudiera originar la presente propuesta legislativa y son los entes involucrados quienes actuaran en defensa de los intereses del Estado, sobre la base de los lineamientos de la política nacional que dicta y emite EL Poder Ejecutivo. En ese orden de ideas, la presente propuesta legislativa, tendrá domo fin último

---

[4] **Artículo 3.- Análisis costo beneficio.**

3.1. *El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.*

3.2. *El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.*

3.3. *Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla.*

la protección y el resguardo del buen uso de los recuso del Estado, conforme lo exige el artículo 82 de la Constitución Política del Estado.

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

La presente propuesta legislativa no vulnera la Constitución, ni el ordenamiento jurídico vigente, su finalidad es modificar el ***penúltimo y último párrafo del artículo 46 de la Ley N°27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República***; con la finalidad de garantizar la calidad y continuidad de la ejecución de obras públicas por el Estado y evita demoras y sobrecostos en beneficio de la población y del propio Estado.

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene vinculación con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- **Política 5**: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes
- **Política 21**. Desarrollo en infraestructura y vivienda
- **Política 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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS