



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

El Congresista de la República que suscribe, **EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS**, por intermedio del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en ejercicio de su derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE REGULA EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS POR
ADMINISTRACIÓN DIRECTA**

Artículo 1. Objeto

El objeto de la presente ley es regular el proceso de ejecución de las obras por administración directa, permitiendo cumplir con los objetivos institucionales de las entidades y con los fines públicos para los cuales está prevista la obra pública

Artículo 2. Ámbito de Aplicación

El ámbito de aplicación de la presente ley son todas las entidades sujetas al ámbito del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Artículo 3. Principios Generales

La ejecución de las obras por administración directa se rige por los siguientes principios:

- a) **Moralidad:** Los que participen en la ejecución de las obras por la modalidad de administración directa se obligan a actuar con honradez, veracidad, probidad y lealtad.

- b) Eficiencia: La ejecución de las obras por administración directa debe estar orientada a maximizar el adecuado uso de los recursos públicos y al cumplimiento de los fines de la obra a ejecutar.
- c) Transparencia: Las entidades están obligadas a adoptar acciones para generar, conservar y resguardar la información y facilitar el acceso a dicha información a las entidades que ejercen funciones de control y supervisión y a la ciudadanía a través de cualquier medio.
- d) Economía: En la ejecución de obras por administración directa, debe privilegiarse el menor costo y la calidad de la obra; así como observar los criterios que optimicen el uso de los bienes y recursos del Estado.
- e) Subsidiariedad. La ejecución de obras públicas por administración directa se orienta a aquellas en las que la oferta privada no exista.

Artículo 4. Ejecución de obras por administración directa

La ejecución de obra pública por administración directa consiste en la ejecución de infraestructura a cargo de una entidad pública, utilizando sus propios recursos presupuestales, personal técnico-administrativo, infraestructura, equipos o maquinarias y demás exigencias establecidas en la presente ley.

Artículo 5. Responsabilidades

- 5.1 Las entidades a través de sus respectivos documentos de gestión y con conocimiento de la Contraloría General de la República, deben definir las unidades orgánicas y funcionarios que, con independencia y separación de sus funciones, son responsables de planificar, programar, ejecutar y supervisar los procedimientos y actividades del proceso de ejecución de obras públicas por administración directa.
- 5.2 Los titulares de las entidades, o quienes hagan sus veces, son responsables, en el marco de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y de la Ley 31288, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, del cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley y su reglamento.

Artículo 6. Condiciones previas para la aprobación de una obra por administración directa

- 6.1 El titular del pliego, previamente a la aprobación de la ejecución de obra por administración directa, remite a la Contraloría General de la República un informe técnico de la unidad orgánica responsable que contenga lo siguiente:

- a) La viabilidad de la inversión aprobada en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, cuyo monto de ejecución de obra no debe superar las cuarenta unidades impositivas tributarias (40 UIT).
- b) El expediente técnico aprobado por la instancia correspondiente de la entidad y cuyo monto de presupuesto de obra esté determinado con montos de los materiales con una antigüedad no mayor de 6 meses.
- c) La relación del personal técnico y administrativo necesario y disponible para la ejecución de la obra.
- d) El programa de ejecución de obra y el plazo de ejecución de obra previsto, que incluya el calendario de avance de obra valorizado.
- e) El informe técnico-legal respecto de la disponibilidad y libre acceso al terreno donde se ejecutarán las obras, así como las licencias, permisos y autorizaciones, entre otras, necesarias para la ejecución de la obra; asimismo, la titularidad de los equipos y maquinaria mínimos establecidos en el expediente técnico, en estado operativo, conforme a las cantidades y características requeridas por la complejidad y características de la obra y con la disponibilidad según el calendario de requerimiento de equipos y maquinaria. El informe técnico-legal debe consignar también el cumplimiento de los marcos normativos y sectoriales demandados según el tipo de proyecto de obra.
- f) El informe de disponibilidad presupuestal de acuerdo con el calendario de avance de obra valorizado y respecto del requerimiento de la contratación de la mano de obra calificada y no calificada necesaria para la ejecución de la obra.

6.2 La Contraloría General de la República, en un plazo máximo de 20 días útiles, informa al titular de la entidad si esta cumple las condiciones previas para la aprobación de una obra por administración directa.

Artículo 7. Autorización para la ejecución de una obra por administración directa

La ejecución de obras públicas por administración directa es autorizada mediante resolución del titular de la entidad, la cual debe hacer referencia al informe de aprobación remitido por la Contraloría General de la República. Esta atribución es indelegable.

Artículo 8. Prohibiciones

En el marco de la ejecución de una obra por administración directa, está prohibida la adquisición o alquiler, bajo cualquier modalidad, de maquinaria y equipos con cargo al presupuesto de la obra.

Artículo 9. Cambio de unidad ejecutora

En caso de que la entidad no cumpla con las condiciones previas para la aprobación de una obra por administración directa establecidas en el artículo 6, el Ministerio de Economía y Finanzas puede proponer los cambios de unidades ejecutoras, según su jerarquía en la estructura del Estado, su proximidad territorial, sus niveles de intervenciones exitosas en la elaboración de expedientes y ejecución de obras públicas y su nivel de conectividad, con la finalidad de cumplir con los objetivos institucionales de las entidades y con los fines públicos para los cuales está prevista la obra pública.

Artículo 10. Características del expediente técnico para la ejecución de obras por administración directa

- 10.1 El expediente técnico para la ejecución de obras por administración directa es el conjunto de documentos que comprende los siguientes ítems:
- a) La memoria descriptiva.
 - b) Las especificaciones técnicas.
 - c) Los planos de ejecución de obra suscritos por el profesional responsable.
 - d) Los metrados.
 - e) El presupuesto de obra con precios actualizados con una antigüedad no superior a los seis meses.
 - f) La fecha de determinación del presupuesto de obra.
 - g) El análisis de precios.
 - h) Los calendarios de adquisición de materiales, de utilización de equipos y maquinarias, de utilización de mano de obra calificada y no calificada y de avance de obra valorizado.
 - i) Las fórmulas polinómicas y, si el caso lo requiere, el estudio de suelos, el estudio geológico, el estudio de impacto ambiental y los documentos de la gestión de los riesgos asociados a la ejecución de la obra autorizados por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado u otros complementarios.
- 10.2 El expediente técnico de la obra que se ejecute por administración directa no debe tener una antigüedad mayor a tres años desde su aprobación o última actualización y es elaborado siguiendo la normativa que regula el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Este expediente es aprobado por la dependencia responsable de acuerdo con lo establecido en los documentos de gestión de cada entidad.
- 10.3 Toda modificación del alcance, costo y plazo respecto de lo previsto en el expediente técnico debe contar con el sustento técnico y legal, así como el

presupuesto necesario, y debe ser aprobada por el titular de la entidad. Esta atribución es indelegable.

- 10.4 En caso de que se supere el 50 % del monto del presupuesto de obra original, se evalúa el desempeño de quienes elaboraron el expediente técnico, del residente de obra y del inspector, identificando e instruyendo las responsabilidades de ley que correspondan, de ser el caso.

Artículo 11. Residente de obra

- 11.1 Durante la ejecución de obras por administración directa, la entidad designa o contrata de modo permanente y directo, a un residente de obra de profesión ingeniero o arquitecto, que debe estar colegiado y habilitado de acuerdo con la normativa aplicable, quien, además, debe contar con la experiencia mínima de dos años de especialización correspondiente al tipo y complejidad de la obra, lo cual debe ser sustentado técnicamente por la entidad.
- 11.2 El residente de obra debe conducir de manera exclusiva la ejecución de una obra por administración directa y es el responsable de conducir técnica y administrativamente la ejecución de obra según los alcances, el presupuesto y los riesgos del expediente técnico aprobado.
- 11.3 Asimismo, el residente de obra reporta mensualmente al órgano responsable de la gestión de obras de la Entidad sobre el desarrollo del expediente, sobre la cantidad de materiales, de maquinaria y equipos y de mano de obra utilizada, sobre el movimiento de almacén de obra y sobre el estado de la implementación de la respuesta y monitoreo de los riesgos, entre otros aspectos que serán definidos en el reglamento de la Ley.

Artículo 12. Inspector de obra

- 12.1 En la ejecución de obra por administración directa, la entidad designa al inspector de obra, cuya experiencia y especialización no puede ser menor a la exigida para el residente de obra.
- 12.2 El inspector de obra es el responsable de velar de manera permanente por el cumplimiento de lo establecido en los documentos del expediente técnico y de las normas técnicas y de efectuar el monitoreo de los riesgos identificados, velando que la implementación de la respuesta y monitoreo de los riesgos se realice oportunamente; asimismo revisa, valida u observa, de ser el caso, el contenido de los informes mensuales emitidos por el residente de obra, y emite un informe mensual sobre las actividades desarrolladas, recomendando las

acciones que deben adoptarse para asegurar el cumplimiento el alcance, tiempo, costo y calidad de la ejecución de la obra.

Artículo 13. Cuaderno de obra

- 13.1 La entidad, previo al inicio de ejecución de la obra por administración directa solicita de manera obligatoria al Organismo Superior de las Contrataciones del Estado (OSCE) la habilitación de los accesos, según roles de responsabilidad definidos por esta, para el uso del cuaderno de obra digital por cada obra que inicie, donde se registran los hechos relevantes que ocurran durante la ejecución de la obra, las órdenes, las consultas y las respuestas a las consultas, entre otros aspectos de interés que considere el residente de obra.
- 13.2 De darse el caso de que el lugar donde se ejecuta la obra no tenga las condiciones de conectividad que permitan el acceso permanente al cuaderno de obra digital, la entidad, puede solicitar al OSCE el uso de un cuaderno de obra en físico, cuya solicitud es evaluada en un plazo que no puede exceder los cinco (5) días calendario. De ser aprobado el uso de cuaderno de obra físico, este forma parte del expediente de la liquidación técnico-económica de la ejecución de la obra y la entidad debe proceder a legalizar todas las hojas foliadas y las firmas del inspector y el residente de obra, quienes son los únicos autorizados para hacer las anotaciones.

Artículo 14. Registro en el Sistema de Información de Obras Públicas (Infobras)

El inspector de obra registra 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, bajo responsabilidad.

Artículo 15. Control concurrente electrónico

- 15.1 La Contraloría General de la República realiza el control concurrente sobre la ejecución de obras por administración directa, cuya actividad se financia con un porcentaje que no puede exceder 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.
- 15.2 Para la determinación del porcentaje, la Contraloría General de la Republica presenta un informe técnico-legal que incluya la gestión presupuestal, la gestión de riesgos y el calendario de actividades al Ministerio de Economía y Finanzas, luego de lo cual, se determina el porcentaje que será destinado para la ejecución

del control concurrente durante las fases del Ciclo de Inversión del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Artículo 16. Recepción de obra

- 16.1 Al terminar la obra pública, el residente de obra solicita al inspector que, en un plazo que no puede exceder los diez (10) días calendario, se corrobore el fiel cumplimiento de lo establecido en el expediente técnico y las modificaciones aprobadas, así como las pruebas del funcionamiento u operación de la infraestructura entregada. De considerarse conforme, el inspector solicita al titular de la entidad la designación de una Comisión de Recepción y Liquidación de la Ejecución de la Obra, que será la encargada de realizar la liquidación técnica y financiera conforme al reglamento.
- 16.2 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 son consignadas en el Acta de Observaciones y se dispone que el residente de obra proceda a su subsanación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley dentro de los sesenta (60) días calendario contados a partir de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, abril de 2022



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAJ 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/04/2022 14:50:24-0500

EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS
Congresista de la República



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **27** de **abril** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1833/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**
- 2. FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA.**

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

La presente iniciativa legislativa tiene como antecedente y ha tomado como fuente de referencia, diversas propuestas legislativas que formaron parte del periodo parlamentario 2016-2021 y 2021-2026, las cuales buscaron orientar la mejorar la gestión pública de las obras bajo el mecanismo de obras por administración directa.

Entre las iniciativas referidas tenemos las siguientes:

1. **El Proyecto de Ley 31-2016/CG**, presentado por la Contraloría General de la República, en virtud del cual se propone la "Ley que regula la ejecución de obras públicas por administración directa".
2. **El proyecto de Ley 120-2016-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la congresista Esther Saavedra Vela y otros, por, el que se propone la "Ley de ejecución de obras públicas por administración directa"
3. **El Proyecto de Ley 3995-2018/CGR**, presentado por la Contraloría General de la República, que propone la "Ley que garantiza la continuidad de proyectos de inversión para la provisión de infraestructura u obras paralizadas"
4. **El Proyecto de Ley 791-2021/CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la congresista Martha Moyano Delgado, en virtud del cual propone la "Ley que garantiza la reactivación de proyectos de inversión paralizados".
5. **El proyecto de Ley 875-2021/CGR**, presentado por la Contraloría General de la República, que propone la "Ley que regula el proceso de ejecución de obras por administración directa".

Dentro de los esfuerzos en la búsqueda de soluciones a las obras por administración directa, a la fecha, no se ha emitido una ley que actualice la Resolución de Contraloría N° 195-88-CG, de 18 de julio de 1988, por lo que el presente proyecto de ley, busca contar con una normativa, con rango de ley, que regule transversalmente a todos los niveles de gobiernos la ejecución de obras por administración directa, permitiendo mejorar el control y el seguimiento de los proyectos realizados a través de dicho mecanismo, evitando amplios márgenes de discrecionalidad en su uso, garantizando una gestión pública transparente, eficaz y eficiente.

Hablar de los esfuerzos sobre la regulación de ejecución de obras públicas, es referirnos en primera instancia al "Control Gubernamental" en el marco del Sistema Nacional de Control, cuya esencia está orientado a cautelar la correcta, eficiente y transparente

utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, al desarrollo probo y honesto de las actividades de las autoridades, funcionarios y servidores públicos en estricto cumplimiento de metas y resultados, en concordancia con la misión de la Ley 27785 – Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.¹

En esa línea, ejerciendo el control gubernamental, la Contraloría General de la República, en materia de ejecución de obras públicas, emite la primera norma en la regulación de ejecución de obras públicas por Administración Directa (AD), con la Resolución de Contraloría N° 195-88-CG, de 18 de julio de 1988, como una norma referente al control de obras públicas en el marco de la Constitución de 1979²; es decir, han transcurrido 34 años donde se emitió el primer dispositivo que regula dicho mecanismo, que por el paso del tiempo, su carácter general, así como la experiencia obtenida del control y supervisión de la misma, requieren no solo de su actualización y aplicación a casos concretos, sino la necesidad de introducir limitantes a un régimen más actualizado coherente y oportuno para dicha modalidad, siendo una reiterada demanda de los propios actores vinculados a la gestión pública.

Actualmente, desde el año 1993, la Constitución Política del Perú, desarrolla en su artículo 76, que "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. También refiere que "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".

Bajo dicho precepto constitucional, se promulgó la Ley 30225 – Ley de Contrataciones con el Estado, reglamentada mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF, en cuyo artículo 1, señala que la Ley "tiene por finalidad establecer normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estos se efectúen de manera oportuna y bajo las mejores condiciones de precios y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos." Asimismo, en su artículo 206 dispone que, para continuar con la ejecución por el saldo de obra se convoca a nuevo procedimiento por el saldo a ejecutar.

¹ Entre otros aspectos, el artículo 16 de la Ley 27785, define, que la misión de la Contraloría General de la República comprende la orientación de su actividad al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos.

² El Capítulo V – De la Hacienda Pública – Artículo 146 de la Constitución Política del Perú de 1979, , regulaba a la Contraloría General en los siguientes términos:

"La Contraloría General, como organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control, supervigila la ejecución de los presupuestos del Sector Público, de las operaciones de la deuda pública y de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos. El Contralor es designado por el Senado, a propuesta del Presidente de la República, por un periodo de siete años. El Senado lo remueve por falta grave. La Ley establece la organización atribuciones y responsabilidades del Sistema Nacional de Control".

Es decir, si bien la Ley 30225 es la norma máxima constitucional que regula las normas aplicables a las contrataciones del Estado; es también constitucionalmente apropiado que a través de una ley se puedan establecer excepciones al régimen general.

Del mismo modo, la Constitución Política del Perú en su artículo 51, consagra que "La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente". Como vemos, nuestra Carta Magna nos da un valioso referente al señalar en su artículo 76 que "Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan – obligatoriamente – por contrata y licitación pública, como también la adquisición y la enajenación de bienes".

Otro antecedente normativo que permitió buscar mayor alcance de los presupuestos en la ejecución de las obras públicas, se promulgó en el año 2005, la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, donde en su artículo 59 reguló los Tipos de Ejecución Presupuestal de las actividades, proyectos y componentes, estableciendo que la ejecución de las actividades y proyectos, así como de sus respectivos componentes, de ser el caso, se sujeta bajo los siguientes tipos:

- a) **"Ejecución presupuestaria directa:** Se produce cuando la Entidad con su personal e infraestructura es el ejecutor presupuestal y financiero de las Actividades y Proyectos, así como de sus respectivos componentes.
- b) **Ejecución Presupuestaria indirecta:** Se produce cuando la ejecución física y/o financiera de las Actividades y Proyectos así corto (sic) de sus respectivos Componentes, es realizada por una Entidad distinta al pliego; sea por efecto de un contrato o convenio celebrado con una Entidad privada, o con una Entidad pública, sea a título oneroso o gratuito."

Como vemos de la norma descrita, el literal a) del artículo 59 de la Ley 28411, faculta la viabilidad presupuestal para que las actividades del Estado puedan directamente ejecutar actividades y proyectos, tal como se viene desarrollando hoy en los distintos niveles de gobierno; generando este mecanismo presupuestal, una ventana abierta a la aceleración de la inversión pública; también por la falta de parámetros específicos, no contribuye a desincentivar actuaciones irregulares en la administración, generando un entrañable perjuicio para los intereses del Estado.

En ese sentido, nuestra propuesta legislativa, no busca prohibir el uso de la ejecución de obras públicas por administración directa, por el contrario; por transparencia y para evitar actos de corrupción en los distintos niveles de gobierno que ejecutan obras por administración directa, es oportuno se precise, se amplíe requisitos específicos, que permitan coadyuvar a promover una correcta, transparente y eficiente utilización y

gestión de los recursos públicos, así como a fortalecer la actuación proba de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, alcanzando mejores resultados en las actividades y servicios que ofrece el Estado en beneficio de la comunidad en general.

II. PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA

Previo a la identificación de problemas, "las obras por administración directa, por definición, es aquella en la cual la entidad utiliza sus propios recursos para realizar la ejecución. No cuenta con ningún tercero o privado para ejecutar la obra, solo con su propio personal, equipos o maquinaria e infraestructura.

Para la ejecución de obras por administración directa, las entidades deben contar con:

1. Asignación presupuestal.
2. Expediente técnico aprobado.
3. Presupuesto analítico aprobado.
4. Personal técnico.
5. Capacidad administrativa para manejo de planillas de obreros, adquisiciones de materiales programadas para la ejecución de la obra en el marco de la Ley de Contrataciones, control de almacenes, etc.
6. Equipos y maquinaria.
7. Cuaderno de obra foliado y legalizado.
8. Designación de responsables de ejecución y supervisión de obras."³

Para dicho efecto, debemos considerar que la Resolución de Contraloría N° 195-88-CG que aprueba las normas que regulan la Ejecución de las Obras Públicas por Administración Directa, señala que para ejecutar una obra por administración directa es necesario, entre otros, que demuestre que el costo total de la obra ejecutada por administración directa es igual o menor (deducida utilidad) del costo de su ejecución por contrata⁴.

Bajo esa definición, podemos decir que, las deficiencias a las obras ejecutadas por administración directa, son problemáticas que enfrentan en su mayoría los gobiernos locales y regionales, situación que genera conflictos sociales entre autoridades y población beneficiaria de un determinado proyecto; así como un perjuicio directo a los recursos del Estado.

Del mismo modo, las causas de una norma imperfecta (en mayor medida), se originan desde la formulación del proyecto (expediente técnico), ejecución de obra,

³ Definición Obras Públicas – Contraloría General de la República:

file:///D:/Documents/Congreso%20de%20la%20Rep%C3%ABlica/Comisi%C3%B3n%20Proinversi%C3%B3n/7_OBRAS_PUBLI_CAS_2019%20definici%C3%B3n.pdf.

⁴ ídem

disponibilidad presupuestal, lineamiento de planificación y control técnico adecuado (personal idóneo). Siendo así que, si persisten las deficiencias descritas, las obras se terminarían fuera de la fecha planificada, obras en mal estado, con adicionales de obra, lo que generarán pérdidas económicas y conflictos sociales entre la población y sus autoridades.

Como vemos, la problemática que envuelve la ejecución de obras públicas por Administración Directa (AD), no solo se atribuye a los indicadores propios de su esquema tradicional de control, sino, existe un aumento de discrecionalidad en la ejecución de obras públicas por administración pública, por lo que es necesario complementar la norma existente con una adecuada regulación en base a la normativa expuesta en la fórmula legal, con la finalidad de combatir la corrupción existente y elevar los estándares de ejecución de obra en tiempo y calidad.

Seguidamente, vamos a exponer numéricamente la ejecución de obras por administración directa dentro del territorio nacional, las mismas que a la fecha, no cuentan con un marco regulatorio que genere confianza y garantía de una gestión eficiente de los recursos de inversiones en los distintos niveles de gobierno.

Cuadro 1: Obras públicas por administración directa inversiones activas y cerradas (2018 – 2021)

Año de Ejecución	Inversiones activas AD (1)	Inversiones cerradas AD (2)	% (1 y 2)	Total de inversiones (3)	% (1 y 3)
2018	9,927	1,769	18	23,892	42
2019	8,731	1,832	21	22,788	38
2020	10,736	1,494	14	26,117	41
2021	10,160	391	4	24,483	41
Total	39,554	5,486	14	97,280	41

Fuente: Consulta avanzada de inversiones del Banco de Inversiones del MEF y Base Datos SIAF
Elaboración propia.

Del análisis del cuadro, analizaremos el grado de participación de las obras por Administración Directa (AD) dentro del periodo 2018 al 2021, donde se desprende que del total de inversiones a nivel nacional, el 41% corresponden a inversiones activas ejecutadas por Administración Directa AD, evidenciando que dicha modalidad se aplica de manera recurrente y con gran impacto en las inversiones públicas dentro del territorio nacional.

III. SOBRE LAS OBRAS PARALIZADAS EN EL PERÚ

Otro indicador de análisis, corresponde al Informe N° 0009-2021-CG/SESNC de la Contraloría General de la República, sobre las obras y proyectos paralizados enmarcadas bajo los Decretos de Urgencia 008-2019 y DL1486 y fuera del Decreto de Urgencia, donde se pudo desprender que, el DU en su artículo 6 "reactivación de la obra pública paralizada priorizada", numeral 6.7, menciona que de forma excepcional, la entidad puede ejecutar el saldo de obra por administración directa en caso cuente con la capacidad técnica para dirigir su ejecución y se determine que esta modalidad resulta más eficiente para garantizar la culminación de la obra, en atención a un informe de análisis costo beneficio elaborado por las oficinas de presupuesto y la oficina u órgano a cargo de la ejecución de la obra, o las que hagan sus veces en la Entidad. A su vez, el marco normativo menciona que dicho informe debe ser remitido a la Contraloría General de la República dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a su emisión.

La Contraloría detectó que, dentro de las modalidades de ejecución, existen 2369 proyectos paralizados a cargo de entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local, que corresponden entre ellos, a Contrata, Núcleos Ejecutores, Obras por Impuestos y Administración Directa⁵, como se muestra en la siguiente información:

Cuadro 2: Obras paralizadas por nivel de gobierno y modalidad de ejecución.

	G. NACIONAL		G. REGIONAL		G. LOCAL		TOTAL		
Modalidad de Ejecución	N.º	Costo Actualizado S/.	N.º	Costo Actualizado S/.	N.º	Costo Actualizado S/.	N.º	Costo Actualizado S/.	%
Adm. Directa	30	161,841,860	104	1406791645	1267	2,102,314,346	1401	3,670,947,850	18%
APP / Concesiones	0	0	4	5168008564	0	0	4	5,168,008,564	25%
Núcleos Ejecutores	132	106,299,722	0		0	0	132	106,299,722	1%
Obras por impuesto	1	32,527,857	1	25380445.29	1	9,650,948	3	67,559,250	0%
Por Contrata	174	3,659,896,798	129	5030715836	363	3,102,470,174	666	11,793,082,808	57%
Total	337	3,960,566,236	238	1163089649	1631	5,214,435,468	2206	20,805,898,195	100%

Fuente: Sistema Nacional de Obras Públicas -Infobras

Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control (SESNC). Fecha: 30/11/2021

Como se advierte del cuadro anterior, el mayor número de proyectos paralizados corresponde a la modalidad de ejecución de obra por administración directa (1401) de

⁵ El subrayado y énfasis es nuestro.

las cuales 1267 corresponden a entidades de Gobierno Local, seguida de Gobiernos Regional con 104 y Gobierno Nacional con 30.

A su vez, la Contraloría General de la República, ha identificado que la paralización de más de 2369 obras a nivel nacional supera una inversión de más de 22 mil millones de soles, sumado a la determinación de presuntas responsabilidades administrativas, civiles y penales a 7,700 funcionarios públicos a nivel nacional, sin que exista a la fecha ningún funcionario sancionado civil y penalmente.

Este resultado evidencia, la necesidad de atender una problemática que viene poniendo en riesgo la calidad de los proyectos de inversión pública, y que en su mayoría de los casos, conlleva a incrementos de manera cuantiosa en los costos de inversión, generando un lamentable perjuicio a los beneficiarios de las obras y al dispendio de los recursos públicos del Estado.

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

El efecto de la vigencia de la presente norma tiene como finalidad consolidar los artículos 51 y 76 de la Constitución Política del Perú, a fin de fortalecer con una normativa, con rango de ley, la ejecución de obras por administración directa, permitiendo un mejor control y seguimiento de los proyectos realizados a través del mecanismo de obras por Administración Directa, evitando en su ejecución, amplios márgenes de discrecionalidad en su uso, garantizando una gestión pública transparente, eficaz y eficiente.

Es decir, la fórmula legal propuesta busca suplir la carencia de fondo, no busca derogar las normativas vigentes, sino complementar las existentes dentro de un marco constitucional que garantice un mejor resultado en beneficio del Estado y la ciudadanía.

En conclusión, el efecto de la vigencia de la presente iniciativa legislativa, no infringe en particular a norma legal vigente dentro de la legislación nacional, permitiendo con su aprobación a un mejor funcionamiento de las contrataciones del Estado y del Sistema de Nacional de Control.

V. ANALISIS COSTO BENEFICIO

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 probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

Sobre el particular, la propuesta legislativa no generará gastos adicionales al tesoro público, en tanto y en cuanto, la regulación de las obras de administración directa, que representan un gran porcentaje de las obras públicas realizadas en nuestro país, tendrá un impacto positivo en la economía nacional, y por lo tanto en la calidad y eficiencia de los servicios prestados a la población.

Los involucrados en la propuesta legislativa y los efectos que tendría sobre estos, de aprobarse esta propuesta, se detallan en el cuadro siguiente:

TABLA 1. PRINCIPALES INVOLUCRADOS EN LA PROPUESTA LEGISLATIVA Y SUS EFECTOS

Análisis cuantitativo:

INVOLUCRADOS	EFECTOS DIRECTOS ⁶	EFECTOS INDIRECTOS ⁷
Ciudadanía	La propuesta permite: - Mejorar la calidad técnica de los servicios públicos prestados a la población. - Alcanzar un óptimo crecimiento económico.	La propuesta permitirá: - Mayor calidad de vida de la población beneficiaria de las obras públicas. - Generar empleos de calidad a las diversas regiones del país.
Estado peruano	La propuesta permite: - Beneficiar al Estado, porque busca una correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos públicos. - Reducir la discrecionalidad en la ejecución de las obras, garantizan la predictibilidad en la administración pública. - Ampliar las funciones sobre la materia que ya cumplen las entidades públicas - Mejorar la eficiencia de los recursos públicos y eliminar la discrecionalidad de los funcionarios públicos. - Llenar un vacío en la legislación que permitiría mejorar el marco institucional. - Dirigir con normativa específica la administración directa para evitar actos de corrupción en diferentes niveles de gobierno.	La propuesta permitirá: - Contar con una normativa que introduzca limitantes a un régimen más actualizado coherente y oportuno. - Mayor transparencia y menos corrupción en los niveles de gobierno que ejecutan obras por administración directa. - No generarle gasto al Estado al ser una extensión de la función. - Tener obras con mayor calidad técnica en beneficio de la población en los 3 niveles. - Actualizar la Resolución de Contraloría N° 195-88-CG, mediante normativa con rango de Ley. - Transparentar la regulación de obras bajo el mecanismo de administración directa.

⁶ Aquellos inmediatamente derivados de la propuesta.

⁷ Aquellos inmediatamente derivados de los efectos de la propuesta.

	o Mejorar el control presupuestario y la supervisión de la administración directa de las obras.	o Reducir costos de inversión, evitando dispendio de los recursos públicos del Estado.
--	---	--

Fuente. Elaboración propia.

VI. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes 2 políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- **DÉCIMO SEGUNDA POLÍTICA DE ESTADO.** Gobierno en función de objetivos con planeamiento transparente, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
- **SEXAGÉSIMA TERCERA POLÍTICA DE ESTADO.** 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.

VII. CONCORDANCIA CON LA AGENDA LEGISLATIVA



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Periodo Actual de Sesiones 2021-2022. Esta agenda consta en la Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR.
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/04/2022 09:20:35-0500

Los temas son los siguientes:

- 12 "Transparencia en la gestión pública" y 14 "Inversión Pública" dentro de la política: *Gobierno en función de objetivos con planeamiento transparente, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.*
- 63 "Leyes para la lucha contra la corrupción" dentro de la política: *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.*



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/04/2022 14:15:04-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2022 10:02:44-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Mivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2022 12:00:30-0500



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/04/2022 14:15:17-0500



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2022 17:16:50-0500



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2022 17:57:53-0500