



Proyecto de Ley N° 10467/2024-CR

EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

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



LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 62 DE LA LEY N° 32069, LEY GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 62 DE LA LEY N° 32069, LEY GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es precisar la función del supervisor de obra a través de la modificación del artículo 62° de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, a fin de asegurar la calidad de las obras públicas.

Artículo 2.- Modificación de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas

Modifíquese el artículo 62° de la Ley N° 29837, Ley General de Contrataciones Públicas, en los siguientes términos:

Artículo 62. Supervisión de la ejecución contractual

(...)

*62.5. Para iniciar la ejecución de una obra que requiera supervisión, puede designarse un inspector de obra o un equipo de inspectores en tanto se contrata la supervisión. El reglamento establece las condiciones necesarias para su aplicación, **no pudiendo iniciar la obra, sin haber otorgado la buena pro en el proceso de contratación del supervisor.***

62.6. El supervisor o inspector son responsables administrativa, civil o penalmente por los hechos de su autoría o acciones de inducción al error

*conforme a la normativa de la materia. **El inspector es responsable de una adecuada transferencia de información y acervo documental al supervisor, de ser el caso, bajo responsabilidad.***

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Corresponde al Poder Ejecutivo realizar los ajustes necesarios al reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de sesenta días hábiles desde su entrada en vigencia.

SEGUNDA. – Todas las normas legales relacionadas deberán adecuar lo establecido en la presente ley.

Lima, marzo de 2025



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Comelio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/03/2025 11:22:28-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/03/2025 10:02:00-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/03/2025 10:25:10-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/03/2025 11:13:31-0500



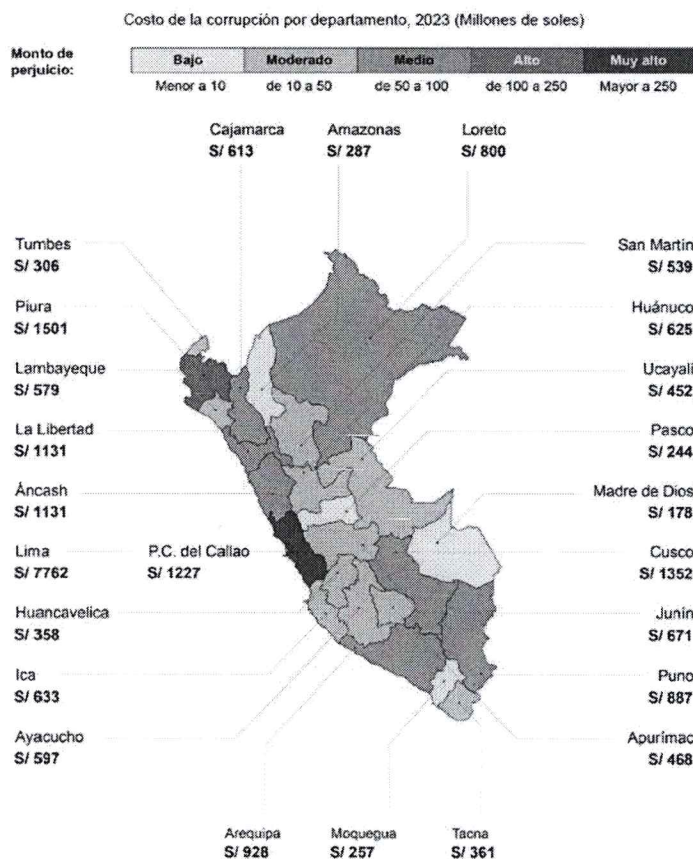
Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/03/2025 10:02:10-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para atenuar los riesgos, para la asegurar la calidad de la intervención y para que su ejecución se lleve a cabo en los plazos y alcances establecidos, los proyectos de inversión pública requieren de un proceso de supervisión, a la par de que se ejecuta la infraestructura.

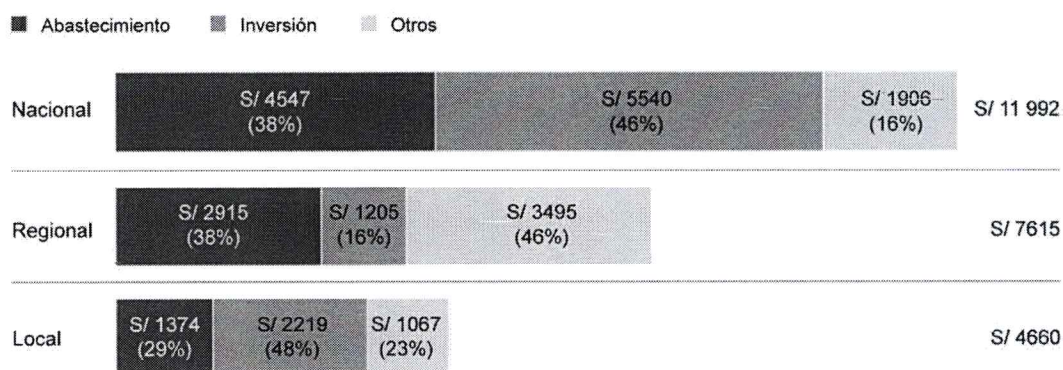
A veces se llega a pensar que la supervisión solo se orienta a que la obra se ejecute de acuerdo a lo programado, pero no solo es eso, es asegurar que la obra se ejecute con la calidad técnica requerida.

De acuerdo con la Contraloría General de la República, en su documento de investigación “*Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2023*” la corrupción y la inconducta funcional le cuestan al país mas de S/ 24,000 millones, es decir el 12% de los gastos no financieros del gobierno general. Es decir, se pierde S/ 12 por cada S/ 100 gastados por el estado. El problema de la corrupción esta “*distribuido*” a nivel nacional, siendo los departamentos más afectados, después de Lima; Piura, Cusco, La Libertad, Ancash y Arequipa.



Cuando se mira por nivel de gobierno, como menciona en su informe la Contraloría, en el caso de las entidades del gobierno nacional, las *fugas* se concentran en la gestión de inversiones, con de S/ 5,540 millones, seguido por el tema de abastecimiento, principalmente relacionado a la adquisición de bienes o la contratación de servicios, por S/ 4,547 millones, y en menor medida lo relacionado gastos de personal, pensiones, donaciones, etc.; que es rotulado como *otros*, que le genera una pérdida a las entidades nacionales por S/ 1,906 millones. La figura es diferente para los gobiernos nacionales, quienes en la practica gestionan los pagos a docentes, personal de salud, entre otros, que parte importante del costo de la corrupción se concentra en *otros*, seguido por los gastos de abastecimiento. La figura cambia para el caso de los gobiernos locales (municipalidades) donde el costo de la corrupción se concentra principalmente en la ejecución de inversiones, con un costo de S/ 2,219 millones.

Costo de la corrupción por estructura de gasto, según nivel de gobierno, 2023
 (Millones de soles y porcentaje)



Es importante incidir en el caso de las obras de las municipalidades, toda vez que, de acuerdo al Reporte de Obras Paralizadas en el territorio nacional a junio 2024, de la Contraloría General de la Republica¹; de las 2256 obras identificadas como paralizadas, 1602 corresponden a entidades de las municipalidades. Es decir 7 de cada 10 obras paralizadas son responsabilidad de las municipalidades. Cuando se mira el monto involucrado, la figura cambia, toda vez que de los S/ 36,122 millones involucrados, S/ 14,338 millones (el 39.7%) son relacionados a 356 obras paralizadas de entidades del gobierno nacional. En el caso de las entidades de los gobiernos regionales presentan con 298 obras paralizadas, cuyo monto de inversión asciende a S/ 13 mil 638 millones. A continuación, las obras paralizadas por nivel de gobierno²:

¹ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6712546/5826870-informe-de-obras-paralizadas-en-el-territorio-nacional-a-junio-2024.pdf?v=1722444559>

² Cuadro 4 del documento.

Nivel de Gobierno	Costo actualizado de la inversión		Obras paralizadas		Saldo de inversión por ejecutar*	
	S/	%	N°	%	S/	%
G. Nacional	14,337,786,271	39.7%	356	15.8%	6,247,483,241	36.2%
G. Regional	13,638,735,559	37.8%	298	13.2%	7,574,013,439	44.0%
G. Local	8,145,806,057	22.6%	1602	71.0%	3,406,559,396	19.8%
Total	36,122,327,887	100.0%	2256	100.0%	17,228,056,076	100.0%

*El cálculo del estimado de saldo de inversión por ejecutar se toma de referencia los devengados efectuados a la inversión.

De acuerdo con la publicación de obras paralizadas, las mismas se concentran en los sectores de: Transportes y Comunicaciones (632), Vivienda, Construcción y Saneamiento (492), Educación (327) y Agricultura (289). Respecto a la modalidad de ejecución de las obras paralizadas, en el caso de las entidades del gobierno nacional y gobiernos regionales el mayor caso se da cuanto se ejecutan por contrata, mientras que, en el caso de las municipalidades, son por las obras de administración directa.

Modalidad de Ejecución	Gobierno Nacional		Gobierno Regional		Gobierno Local		Total N.º			
	N.º	Costo Actualizado S/	N.º	Costo Actualizado S/	N.º	Costo Actualizado S/	Nº	%	S/	%
Administración directa	22	152,219,263	66	936,369,778	1034	1,852,445,272	1122	49.7%	2,941,034,313	8.1%
Por Contrata	295	13,921,001,951	229	6,351,348,150	562	6,235,987,132	1086	48.2%	26,508,337,233	73.4%
Por núcleo ejecutor	38	259,984,420	-	-	1	1,142,032	39	1.7%	261,126,452	0.8%
Obras por impuestos	1	4,580,637	1	14,425,912	5	56,231,621	7	0.3%	75,238,170	0.2%
Asociación Pública Privada - APP	-	-	2	6,336,591,720	-	-	2	0.1%	6,336,591,720	17.5%
Total	356	14,337,786,271	298	13,638,735,559	1602	8,145,806,057	2256	100.0%	36,122,327,887	100.0%

Respecto a los causales por las cuales las obras se paralizan, según la Contraloría, se explican por incumplimiento de contrato (21.9%) y por falta de recursos financieros y liquidez (21.5%). Es de precisar que las causales de la paralización son reportadas por las diferentes entidades públicas, sea al portal de Infobras³, al Sistema de Seguimiento de Inversiones del Invierte.pe⁴ o al Banco de Proyecto de Invierte.pe⁵.

La referencia a la supervisión se encuentra desde la Ley 26850 “Ley de contrataciones y adquisiciones del Estado”, de julio 1997, en donde se resalta la necesidad de que el contratista cumpla con lo estipulado, independientemente de la presencia de un supervisor

³ <https://infobras.contraloria.gob.pe/infobrasweb>

⁴ <https://ofi5.mef.gob.pe/ssi/>

⁵ <https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/consultapublica/consultainversiones>

Supervisión

Artículo 48º.- La Entidad supervisará directamente o a través de terceros todo el proceso de ejecución, para lo cual el contratista deberá ofrecer las facilidades necesarias.

En virtud de ese derecho de supervisión, la Entidad tiene la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas.

El hecho que la Entidad no supervise los procesos, no exime al contratista de cumplir con sus deberes ni de la responsabilidad que le pueda corresponder.

En el reglamento de la Ley 26850, establece que el inicio del plazo de ejecución inicia desde que se cumplen algunos requisitos, entre los cuales está el que la entidad designe al inspector o al supervisor; según corresponda:

Artículo 240.- Inicio del plazo de ejecución de obra

El inicio del plazo de ejecución de obra comienza a regir desde el día siguiente de que se cumplan las siguientes condiciones:

- 1) Que se designe al inspector o al supervisor, según corresponda;*
- 2) Que la Entidad haya hecho entrega del expediente técnico de obra completo;*
- 3) Que la Entidad haya hecho entrega del terreno o lugar donde se ejecutará la obra; y,*
- 4) Que la Entidad entregue el Calendario de Entrega de Materiales e Insumos necesarios, cuando en las Bases se hubiera establecido tal responsabilidad por parte de la Entidad.*
- 5) Que se haya entregado el adelanto directo al contratista, de haber sido solicitado por éste, hecho que deberá cumplirse por la Entidad dentro del plazo de siete (7) días de haber recibido la garantía correspondiente.*

Por otro lado, el Decreto Legislativo 1017, de junio 2008, la figura de supervisión no se modifica en cuanto a su ley precedente:

Artículo 47.- Supervisión

La Entidad supervisará, directamente o a través de terceros, todo el proceso de ejecución, para lo cual el contratista deberá ofrecer las facilidades necesarias.

En virtud de ese derecho de supervisión, la Entidad tiene la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas.

El hecho que la Entidad no supervise los procesos, no exime al contratista de cumplir con sus deberes ni de la responsabilidad que le pueda corresponder.

En el reglamento del Decreto Legislativo 1017, se establece una figura similar como en el caso de la Ley 26850, siendo en la práctica una continuidad de la ley precedente. Es decir, se inicia la obra con la presencia del supervisor.

La figura cambia con la Ley 30225 "Ley de Contrataciones del Estado" en donde se flexibiliza y se establece que una obra puede iniciar sin un supervisor, y que dicha responsabilidad la puede llevar a cabo un inspector, hasta que se contrate el primero:

Artículo 10. Supervisión de la Entidad

10.1 La Entidad debe supervisar el proceso de contratación en todos sus niveles, directamente o a través de terceros. El hecho de que la Entidad no supervise los procesos, no exime al contratista de cumplir con sus deberes ni de la responsabilidad que le pueda corresponder.

10.2 Cuando la supervisión sea contratada con terceros, el plazo inicial del contrato debe estar vinculado al del contrato de la prestación a supervisar y comprender hasta la liquidación de la obra o la conclusión del servicio, de acuerdo a lo que establece el reglamento. Asimismo, el reglamento establece los mecanismos a aplicar en los casos en los que surjan discrepancias en el contrato y estas se sometan a arbitraje, por el tiempo que dure este.

10.3 Para iniciar la ejecución de una obra que requiera supervisión, puede designarse un inspector de obra o un equipo de inspectores en tanto se contrata la supervisión. El reglamento establece las condiciones necesarias para su aplicación.

El reglamento de la Ley 30225, abre la posibilidad, con mayor precisión, de que una obra puede iniciar sin un supervisor, pudiendo realizar dichas labores un inspector, siempre que el proceso de selección para contratar al primero haya sido convocado, independientemente de que este posteriormente puede ser concluido como debe de ser, es decir con la contratación del supervisor. En este caso, el inspector solo puede cumplir su función hasta cierto límite de presupuesto, que a la fecha es S/ 4.3 millones, teniendo que, por encima de dicho monto, contar con la presencia de un supervisor:

Artículo 176. Inicio del plazo de ejecución de obra

176.1. El inicio del plazo de ejecución de obra rige desde el día siguiente de que se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que la Entidad notifique al contratista quién es el inspector o el supervisor, según corresponda;*
- b) Que la Entidad haya hecho entrega total o parcial del terreno o lugar donde se ejecuta la obra, según corresponda;*
- c) Que la Entidad provea el calendario de entrega de los materiales e insumos que, de acuerdo con las bases, hubiera asumido como obligación;*
- d) Que la Entidad haya hecho entrega del Expediente Técnico de Obra completo, en caso este haya sido modificado con ocasión de la absolución de consultas y observaciones;*
- e) Que la Entidad haya otorgado al contratista el adelanto directo, en las condiciones y oportunidad establecidas en el artículo 181.*

176.2. Para iniciar la ejecución de una obra que requiera supervisión, puede designarse un inspector de obra o un equipo de inspectores siempre que se encuentre convocado el procedimiento de selección para contratar al supervisor. En dicho caso, solo puede mantenerse la participación del inspector o equipo de inspectores en tanto el monto de la valorización acumulada de la obra no supere el límite establecido por la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año correspondiente.

En el caso de la mas reciente ley, la Ley 32069 "Ley general de contrataciones públicas", de junio 2024, mantiene la posibilidad de que una obra que requiere supervisor inicie sin el mismo, con la designación de un inspector, en tanto se contrata un supervisor. Es decir, no menciona si se debe iniciar el proceso, o es básicamente la buena predisposición de los funcionarios responsables para llevar adelante la obra:

62.5. Para iniciar la ejecución de una obra que requiera supervisión, puede designarse un inspector de obra o un equipo de inspectores en tanto se contrata la supervisión. El reglamento establece las condiciones necesarias para su aplicación.

En esa línea, el reglamento de la Ley 32069, establece también que una obra que requiere supervisor, inicie con un inspector siempre que se encuentre convocado el procedimiento de selección para contratar al primero:

202.4 *Para iniciar la ejecución en el caso de obras, bajo el sistema de entrega de solo construcción, que requiera supervisor, puede designarse un inspector o un equipo de inspectores siempre que se encuentre convocado el procedimiento de selección para contratar al supervisor. En dicho caso, sólo puede mantenerse la participación del inspector o equipo de inspectores en tanto el monto de la valorización acumulada de la obra no supere los S/ 5 000 000,00 (cinco millones y 00/100 soles).*

Como se puede ver, con el transcurso del tiempo, se ha ido flexibilizando la necesidad de contar con un supervisor al inicio de la obra, poniendo en riesgos las mismas, toda vez que no es seguro que el proceso convocado finalice con la selección del mismo.

Así, por ejemplo, el proyecto "MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL CENTRO DE SALUD CANTA, DISTRITO DE CANTA - PROVINCIA DE CANTA - DEPARTAMENTO DE LIMA", con CUI 2413396, a cargo del gobierno regional de Lima, actualmente se encuentra paralizado, toda vez que inicio sin supervisor. Si bien la obra, con un monto de contrato de S/ 56.7 millones, y a ser ejecutado en un plazo de 540 días, inicio en setiembre 2024 con la presencia de un supervisor, a finales de febrero tuvo que ser suspendida dado que el inspector, que suple la presencia de un supervisor, tiene limitación pues, por ley, solo puede valorizar hasta S/ 4.3 millones, de acuerdo con la ley de presupuesto.

El proceso CONTRATACION DE CONSULTORIA DE OBRA PARA LA SUPERVISION DE LA OBRA MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL CENTRO DE SALUD CANTA, DISTRITO DE CANTA, PROVINCIA DE CANTA, DEPARTAMENTO DE LIMA, con CUI N° 2413396, inicialmente estaba programado su buena pro para el 6 de marzo 2025, ahora se ha reprogramado para el 17 del mismo mes. Así, la obra inicialmente estaría paralizada un mes, y hasta que se realicen los actos preparativos y la firma final del contrato, puede que llegue a los dos meses. Inicialmente este proceso fue convocado para junio 2024, pero no logro otorgarse la buena pro, postergándose para el mes de marzo del presente año inicialmente.



GOBIERNO REGIONAL DE LIMA

ACTA DE SUSPENSIÓN DE PLAZO DE LA EJECUCIÓN DE OBRA N.º 02

OBRA	: "MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL CENTRO DE SALUD DE CANTA, DISTRITO DE CANTA, PROVINCIA DE CANTA, DEPARTAMENTO DE LIMA" – CUI N.º 2496242.
REGION	: LIMA
PROVINCIA	: CANTA
DISTRITO	: CANTA
LOCALIDAD	: CANTA
ENTIDAD	: GOBIERNO REGIONAL DE LIMA

- 5.2 El Inspector de Obra recomienda una suspensión del Plazo de Ejecución hasta la contratación de la Supervisión de Obra, debido a que la participación del Inspector de Obra solo puede mantenerse hasta el límite que indica la Ley de Presupuesto del Sector Público.
- Con asientos n.º173, n.º175, n.º177 del cuaderno de obra digital del Residente de obra, se pone de conocimiento a la Entidad que se viene presentando intensas precipitaciones de temporada de invierno en el lugar de la obra, lo cual dificulta el normal desarrollo de la ejecución de la obra.
- LA Coordinación de Obra recomienda la Suspensión del Plazo de Ejecución N.º02 de la obra, hasta la contratación de la Supervisión de Obra; en base al informe presentado por la Inspección de Obra, a fin de dar cumplimiento a lo estipulado en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y a la Ley de Presupuesto Público.
- La presente suscripción del Acta de suspensión de plazo de ejecución de obra n.º02 se ampara en el artículo 142 y 178 del Reglamento de la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado con Decreto Supremo N.º 344-2018-EF y modificatorias, que menciona lo siguiente:

II. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de la presente norma tiene un impacto en demandar recursos adicionales presupuestales por parte de las entidades, en tanto que las actividades planteadas en el marco de la contratación pública continua como tal, salvo la precisión de que toda obra inicie con certidumbre que se cuenta con un supervisor, en aquellas obras que lo requieran. La idea es generar un candado adicional y cerrar la posibilidad de que una obra pública se paralice, y que además se asegure la calidad de toda intervención pública.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente ley no colisiona con norma alguna y por el contrario se busca hacer una precisión que antes ya existía en las normas de contratación pública. Flexibilizar las normas en lo que respecta la presencia de un supervisor desde el

inicio de una obra, abre el riesgo no solo de que la obra se paralice en algún momento, sino además la calidad de la intervención. La idea es tomar una idea que ya existían en normas anteriores.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente iniciativa se enmarca en las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

Política 10. Reducción de la pobreza

Política 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica

Política 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente