

# Proyecto de Ley N° 3225/2018-CR

**Sumilla:** LEY QUE ESTABLECE RESPONSABILIDAD PENAL PARA LOS PROYECTISTAS Y SUPERVISORES POR LA INADECUADA FORMULACIÓN DEL EXPEDIENTE TÉCNICO O ESTUDIOS DEFINITIVOS Y PARA LOS EJECUTORES Y SUPERVISORES DE OBRA POR INCUMPLIMIENTOS, OMISIONES O DEFICIENCIAS EN SUS LABORES

El Congresista de la República que suscribe, **Mg. CLAYTON FLAVIO GALVÁN VENTO**, ejerciendo su derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordante con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente iniciativa legislativa:

El Congreso de la República;  
Ha dado la Ley siguiente:

## FÓRMULA LEGAL



### LEY QUE ESTABLECE RESPONSABILIDAD PENAL PARA LOS PROYECTISTAS Y SUPERVISORES POR LA INADECUADA FORMULACIÓN DEL EXPEDIENTE TÉCNICO O ESTUDIOS DEFINITIVOS Y PARA LOS EJECUTORES Y SUPERVISORES DE OBRA POR INCUMPLIMIENTOS, OMISIONES O DEFICIENCIAS EN SUS LABORES

#### Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer responsabilidad penal para los proyectistas y supervisores por la inadecuada formulación del expediente técnico o estudios definitivos, así como para los ejecutores y supervisores de obra por incumplimientos, omisiones o deficiencias en sus labores, de conformidad con las exigencias establecidas en las bases del proceso de selección y del contrato, reguladas por la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado; su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF; documentos normativos emitidos por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y demás normas modificatorias y complementarias.

#### Artículo 2. Incorporación de los artículos 365-A y 365-B en el Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 635

Incorpórese los artículos 365-A y 365-B en el Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 635, cuyo texto es el siguiente:

##### “Artículo 365-A. Responsabilidad de proyectistas y supervisores en el Expediente Técnico o Estudio Definitivo

El proyectista y supervisor que no cumpla con las exigencias para la correcta formulación del expediente técnico o estudio definitivo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años.

##### Artículo 365-B. Responsabilidad de ejecutores y supervisores de obras

El ejecutor y supervisor de obra que no cumpla con las exigencias en el expediente técnico o estudio definitivo, salvo adicionales, reducciones o ampliaciones del contrato debidamente acreditadas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años”.

Lima, agosto de 2018.

  
Mg. CLAYTON FLAVIO GALVÁN VENTO  
Congresista de la República

  
Estelita Bustos

  
Juan Carlos

  
Rosaly

  
Marisa Palma

17721/ATD

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 21 de Agosto del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3225 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.



JOSÉ ABANTO VALDIVIESO  
Oficial Mayor (e)  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Que, la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado; su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF; y demás normas modificatorias y complementarias, regula las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad.

Los procedimientos de selección que regulan son: licitación pública, concurso público, adjudicación simplificada, selección de consultores individuales, comparación de precios, subasta inversa electrónica, contratación directa y los demás procedimientos de selección de alcance general, estando comprendidos, de conformidad con el artículo 3 de la Ley N° 30225: Los Ministerios y sus organismos públicos, programas y proyectos adscritos; el Poder Legislativo, Poder Judicial y Organismos Constitucionalmente Autónomos; los Gobiernos Regionales y sus programas y proyectos adscritos; los Gobiernos Locales y sus programas y proyectos adscritos; las universidades públicas, entre otros.

En esa misma línea, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), tiene como funciones, entre otras, regular y supervisar los procesos de contrataciones que realizan las entidades públicas, cautelando la aplicación eficiente de la normatividad y promoviendo las mejores prácticas para el uso óptimo de los recursos públicos y la satisfacción de las necesidades de la población<sup>1</sup>, por lo que emite pronunciamientos, documentos normativos y directivas con la finalidad de perfeccionar los procesos de selección, ante vacíos o imprecisiones en las normas especiales.

Respecto de las responsabilidades para el proyectista y supervisor que no cumpla con las exigencias para la correcta formulación del expediente técnico o estudio definitivo, y para el ejecutor y supervisor de obra que no cumpla con lo establecido en el referido instrumento, salvo adicionales, reducciones o ampliaciones del contrato debidamente acreditadas, la Ley de Contrataciones del Estado, establece que:

- **Numeral 32.7** "La responsabilidad por la adecuada formulación del Expediente Técnico o Estudios Definitivos corresponde al proyectista y a la supervisión, de acuerdo al alcance de los respectivos contratos, y la aprobación a la Entidad. De igual modo, la entrega completa de la información que es puesta a disposición de los postores, corresponde a la Entidad".
- **Numeral 34.3** "(...) En el supuesto que resulte indispensable la realización de prestaciones adicionales de obra por deficiencias del expediente técnico o situaciones imprevisibles posteriores al perfeccionamiento del contrato o por causas no previsibles en el expediente de obra y que no son responsabilidad del contratista (...)".
- **Numeral 34.5** "(...) El contratista puede solicitar la ampliación del plazo pactado por atrasos y paralizaciones ajenas a su voluntad debidamente comprobados y que modifiquen el plazo contractual de acuerdo a lo que establezca el reglamento (...)".
- **Artículo 40. Responsabilidad del contratista**  
"40.1 El contratista es responsable de ejecutar la totalidad de las obligaciones a su cargo, de acuerdo a lo establecido en el contrato. En los contratos de ejecución de obra, el plazo de responsabilidad no puede ser inferior a siete (7) años, contado a partir de la

<sup>1</sup> <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/vision-mision-y-principios>



conformidad de la recepción total o parcial de la obra, según corresponda. Además, se debe cumplir lo dispuesto en los numerales 2) y 3) del artículo 1774 del Código Civil.

40.2 En los contratos de bienes y servicios, el contratista es responsable por la calidad ofrecida y por los vicios ocultos por un plazo no menor de un (1) año contado a partir de la conformidad otorgada por la Entidad. El contrato puede establecer excepciones para bienes fungibles y/o perecibles, siempre que la naturaleza de estos bienes no se adecue a este plazo.

40.3 En los contratos de consultoría para elaborar los expedientes técnicos de obra, la responsabilidad del contratista por vicios ocultos puede ser reclamada por la Entidad por un plazo no menor de un (1) año después de la conformidad de obra otorgada por la Entidad.

40.4 Los documentos del procedimiento de selección establecen el plazo máximo de responsabilidad del contratista, conforme a las disposiciones del presente artículo.

40.5 En todos los casos, los contratos incluirán una cláusula de no participación en prácticas corruptas, conforme al numeral 32.3. del artículo 32 de la presente Ley, bajo sanción de nulidad".

• **Artículo 50. Infracciones y sanciones administrativas**

"50.1 El Tribunal de Contrataciones del Estado sanciona a los proveedores, participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas, cuando corresponda, incluso en los casos a que se refiere el literal a) del artículo 5 de la presente Ley, cuando incurran en las siguientes infracciones:

(...)

m) Formular estudios de pre inversión, expedientes técnicos o estudios definitivos con omisiones, deficiencias o información equivocada, que ocasionen perjuicio económico a las Entidades.

(...)"



Por otro lado, luego de una evaluación del Código Penal, respeto de los delitos contra la administración pública, se ha evidenciado que no existe norma (alguna) expresa que sancione las conductas de los proyectistas y supervisores que no cumplan con las exigencias en la formulación del expediente técnico o estudio definitivo, y de los ejecutores y supervisores de obra que no cumplan con lo establecido en el referido instrumento, salvo adicionales, reducciones o ampliaciones del contrato debidamente acreditadas, por lo que es necesario tipificarlas expresa y literalmente en el Código Penal.

Como bien lo hemos señalado al inicio de la exposición de motivos, la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado; su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF; y demás normas modificatorias y complementarias, regula las contrataciones de bienes, servicios y obras, estableciendo la figura, participación, elaboración, supervisión y ejecución de los que elaboran un expediente técnico y los supervisan, así como los que ejecutan y supervisan una obra.

Cada una de las partes no solo tienen una responsabilidad y obligación contractual con determinada entidad, sino tienen una responsabilidad con el Estado peruano, puesto que la finalidad última es beneficiar a la colectividad en su conjunto con una serie de obras, de pequeña, mediana y gran envergadura. Tan es así, que la propia legislación especial menciona que se busca una *repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos*<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Artículo 1 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

La naturaleza de nuestra iniciativa legislativa, si bien es cierto es sancionar penalmente las malas prácticas de algunos profesionales, es evitar las contingencias que vienen aconteciendo en nuestro país, con demoras o paralizaciones en las obras por deficientes expedientes técnicos o por no contar con lo mínimo indispensable lo que lleva a reformular los expedientes técnicos, por la contratación con empresas que no reúnen el *staff* profesional idóneo, por la contratación de *pseudo* profesionales, conductas que muchas veces son evidenciadas tardíamente por la Institución, por el OSCE o por la misma Contraloría General de la República, volviendo todo a "fojas cero", perjudicándose las comunidades y poblaciones más necesitadas y vulnerables, en muchos casos.

Por ejemplo, la Contraloría General de la República, a mayo del 2016, identificó 968 obras públicas paralizadas por más de S/. 4 mil millones de soles, conforme se muestran en las figuras 01 y 02:

### Figura 01

#### Contraloría identifica 968 obras públicas paralizadas por más de 4 mil millones de soles

- En el 55% de los casos, las entidades no justifican las causas.
- Del total, 201 obras corresponden a saneamiento básico, uno de los sectores estratégicos para el país.



Un total de 51 343 obras, que involucran una inversión de S/ 286 448 millones, se encuentran registradas en el Sistema de Obras Públicas INFOBRAS de la Contraloría General, cifra de la cual el 77% (39 691) corresponden a obras ejecutadas por gobiernos locales, el 13% (6 491) por gobierno nacional, y el 10% (5 161) por gobiernos regionales

Del total de obras registradas, 968 están paralizadas, por un monto ascendente a S/ 4 134 millones. De este número, el 75% corresponde a obras ejecutadas por entidades del gobierno local, 14% al gobierno regional y 11% al gobierno nacional. El mayor monto de inversión viable paralizado corresponde a las entidades de los gobiernos locales por más de S/ 2 mil millones.

Las entidades públicas aducen como justificación de la paralización: a) la falta de asignación presupuestal, b) la resolución contractual por incumplimiento, debido a factores climatológicos, y c) requerir adicionales de obra, entre otros aspectos. Es importante anotar que en el 55% de los casos de paralización de obras, las entidades no justifican las causas.

Otro aspecto importante en la información de INFOBRAS es que del total de obras registradas, el 40% se ejecuta a nivel descentralizado por la modalidad de administración directa (20 491 obras).

En el caso de las obras paralizadas, la proporción de las que son ejecutadas por administración directa es sustancialmente mayor. De acuerdo al registro de INFOBRAS, el 67% (646 obras) de las obras paralizadas se estuvieron ejecutando por administración directa.

Obras Paralizadas por modalidad de ejecución y la inversión viable		
Modalidad de Ejecución	Número obras paralizadas	Inversión Viable S/
Por Contrata	316	2 505 259 061
Administración Directa	646	1 620 704 345
Núcleos Ejecutores	6	7 864 024
<b>Total</b>	<b>968</b>	<b>4 133 827 431</b>

Fuente: INFOBRAS/CGR al 03 de mayo 2016

Fuente: Nota de Prensa N° 29-2016-CG/COM

**Figura 02**

**Por regiones**

El mayor número de obras paralizadas se encuentran en el Cusco, con un total de 293 por un monto de inversión viable de S/ 986 millones. Le siguen Ayacucho (52 obras), Puno (51 obras) y Lima (49 obras).

Obras paralizadas por regiones y la inversión viable paralizada			
N°	Regiones	Número de obras paralizadas	Inversión Viable S/
1	Cusco	293	988 519 461
2	Piura	28	562 172 897
3	Puno	51	290 454 070
4	Huánuco	25	177 922 136
5	Ancash	45	170 343 837
6	Moquegua	46	166 221 785
7	La Libertad	22	164 048 128
8	Lambayeque	28	144 054 778
9	Tacna	21	143 708 003
10	Apurímac	41	143 625 672
11	Ayacucho	52	141 132 836
12	Ica	26	139 442 896
13	Lima	49	135 156 677
14	Junín	41	133 911 380
15	Pasco	23	109 121 765
16	Loreto	15	100 734 569
17	Cajamarca	43	95 936 875
18	Huancavelica	35	79 791 244
19	Amazonas	23	71 353 690
20	Arequipa	24	56 501 525
21	San Martín	13	50 344 807
22	Ucayali	13	40 572 914
23	Madre de Dios	5	18 587 782
24	Callao	2	5 897 529
25	Tumbes	4	4 270 163
	<b>Total</b>	<b>968</b>	<b>4 133 827 431</b>

Fuente: INFOBRAS/CGR al 03 de mayo 2016

Fuente: Nota de Prensa N° 29-2016-CG/COM

Con nuestra propuesta, se podrán destrabar proyectos de inversión y se beneficiarán las empresas que están debidamente constituidas, que cuenten con personal idóneo, con bienes, capital, máquinas y sobre todo, con conocimiento en la materia, algo que lamentablemente no viene sucediendo en nuestro país, puesto que existen contratos asociativos o participativos en donde solo se buscan las firmas de “especialistas” para poder cobrar un adelanto o el total de lo contratado con la Entidad, entre otros, reinando la “criollada” y el empirismo puro.

Nuestra propuesta legislativa se divide en:

1. Establecer responsabilidad penal para los proyectistas y supervisores por la inadecuada formulación del expediente técnico o estudios definitivos, puesto que su labor constituye ser vital para la ejecución y culminación de una obra. Hemos considerado que su accionar debe estar sancionado con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años.

2. Establecer responsabilidad penal para los ejecutores y supervisores de obra por incumplimientos, omisiones o deficiencias en sus labores, salvo adicionales, reducciones o ampliaciones del contrato debidamente acreditadas, puesto que su labor también es crucial para la población que anhela (y hasta sueña) por años, proyectos de inversión en su localidad. Hemos considerado que su accionar debe tener la misma pena, es decir, pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años.

En consecuencia, consideramos que la propuesta permitirá desincentivar la participación de las personas naturales y jurídicas que perjudican y dañan al Estado peruano con su accionar, y al mismo tiempo permitirá fortalecer a los especialistas y profesionales y empresas debidamente constituidas para ello, por lo que estimamos que nuestra iniciativa legislativa resulta ser viable y oportuna en aras de salvaguardar, tanto los intereses del Estado como de los particulares.

### ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gasto alguno al erario nacional, muy por el contrario, se busca que el Estado peruano, en sus tres niveles de gobierno, no siga derrochando dinero innecesariamente en la elaboración y supervisión de los expedientes técnicos y estudios definitivos, así como en la ejecución y supervisión de obras, proyectos de inversión que muchas veces son anhelados por la ciudadanía y que no se logran dar en su oportunidad, justamente por no estar tipificada la conducta delictiva, desincentivando a las mal intencionadas personas naturales y jurídicas, que ven en las Entidades del Estado, una "minita de oro". Como consecuencia de ello, se fortalecerán a quienes sean profesionales, con experiencia, conocimiento, especialidad y respaldo económico, muchas veces crucial ante una obra de mediana o gran envergadura.

### INCIDENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Los efectos de la iniciativa legislativa son los de incorporar los artículos 365-A y 365-B en el Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 635, a fin de sancionar a los proyectistas y supervisores por la inadecuada formulación del expediente técnico o estudios definitivos, así como sancionar a los ejecutores y supervisores de obra por incumplimientos, omisiones o deficiencias en sus labores, de conformidad con las exigencias establecidas en las bases del proceso de selección y del contrato, reguladas por la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado; su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF; documentos normativos emitidos por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y normas modificatorias y complementarias, por lo que nuestra propuesta no contraviene a norma alguna de nuestro Sistema Jurídico Nacional.

### LA PROPUESTA SE ENMARCA EN LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Política de Estado N° 01:  
"Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.

- Política de Estado N° 05:  
"Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes".
- Política de Estado N° 17:  
"Afirmación de la economía social de mercado".
- Política de Estado N° 18:  
"Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica".
- Política de Estado N° 19:  
"Desarrollo sostenible y gestión ambiental"
- Política de Estado N° 21:  
"Desarrollo en infraestructura y vivienda"
- Política de Estado N° 24:  
"Afirmación de un Estado eficiente y transparente".
- Política de Estado N° 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".

