



PROYECTO DE LEY DE EJECUCIÓN DE
OBRAS PÚBLICAS POR
ADMINISTRACIÓN DIRECTA

El Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la Congresista **ESTHER SAAVEDRA VELA**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le faculta el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en cumplimiento de los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; proponen la siguiente iniciativa legislativa:

**LEY DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA**

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Ejecución de obras públicas por administración directa

Existe ejecución de obras públicas por administración directa cuando la entidad pública las realiza, de manera prioritaria, con su propio personal, infraestructura y equipamiento.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Se encuentran comprendidas dentro de los alcances de la presente ley, bajo el término genérico de entidad, las entidades sujetas al ámbito de aplicación de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, que ejecutan obras públicas por administración directa.

Artículo 3. Principios generales

La ejecución de obras públicas por administración directa se sujeta a los principios siguientes:

- a. **Moralidad.** Los procesos están sujetos a las reglas de honradez, veracidad, intangibilidad, justicia y probidad.

- b. **Eficiencia.** Las obras públicas se ejecutan bajo las mejores condiciones de calidad, costos y plazos, conforme a las previsiones técnicas establecidas.
- c. **Transparencia.** La ejecución de obras públicas por administración directa permite que cualquier ciudadano tenga acceso a información actual y veraz sobre los respectivos procesos de ejecución.
- d. **Economía.** En los procesos relacionados con la ejecución de obras públicas por administración directa se observan los criterios de simplicidad, austeridad y ahorro en el uso de los recursos y bienes del Estado.
- e. **Sostenibilidad.** Las obras públicas ejecutadas por administración directa se orientan a las prioridades establecidas en los planes de desarrollo nacionales regionales y locales, asegurando su adecuado mantenimiento y sostenibilidad ambiental.

Artículo 4. Órgano responsable

Cada entidad establece en su reglamento de organización y funciones u otros instrumentos de gestión el órgano o unidad orgánica responsable de planificar, programar, ejecutar y supervisar los procesos vinculados con la ejecución y supervisión de obras públicas por administración directa hasta la aprobación de la liquidación técnico-financiera y saneamiento legal.

Artículo 5. Responsables del cumplimiento de la ley

5.1. Los titulares de las entidades, los funcionarios y servidores que tienen a cargo la planificación, programación, ejecución y supervisión de los planes operativos y los que tienen a cargo la ejecución y supervisión de las obras públicas por administración directa son responsables del cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y su reglamento.

5.2. En el reglamento se determina las funciones y responsabilidades que corresponden al residente. Las funciones y responsabilidades que corresponden al supervisor de la obra se encuentran determinadas en el reglamento de la ley de contrataciones.

5.3. La determinación de la sanción por el incumplimiento de la presente ley se realiza de acuerdo con el procedimiento del régimen laboral o contractual del responsable, aplicable en virtud del cargo o función que desempeña, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal a que hubiere lugar.

CAPITULO II

DEL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA

Artículo 6. Carácter excepcional de la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa

Las entidades ejecutan de manera excepcional obras públicas por administración directa cuando se acredite la inexistencia de oferta privada para la ejecución de la obra después de realizados los procesos de selección conforme a lo establecido en la ley de contrataciones del Estado y su reglamento.

Artículo 7. Prohibición de ejecución de obras por administración directa

La utilización de la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa está prohibida cuando:

- a) El valor de la obra, de conformidad con su expediente técnico, sea superior al monto que la Ley de Presupuesto del Sector Público, de cada ejercicio anual, establece para fines de licitación pública. En dicho caso la obra debe ejecutarse de conformidad con la ley de contrataciones del Estado.
- b) Se modifique el expediente técnico materia del proceso de selección.

Artículo 8. Programación

La ejecución de obras públicas por administración directa responde a las prioridades establecidas en los planes de desarrollo local, regional y nacional, según corresponda, teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos e instrumentos físicos, técnicos y económicos requeridos para tal fin.

El proyecto de inversión pública sobre el que se aplica la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa debe contar con la declaratoria de viabilidad en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Artículo 9. Expediente del proceso

Las entidades deben llevar un expediente o registro documentado en el que consten todas las actuaciones relacionadas con el proceso de cada obra pública ejecutada por administración directa.

Artículo 10. Comité de Vigilancia de Obra

El Comité de Vigilancia de Obra está integrado por los representantes de la sociedad civil que participan en los consejos de coordinación regional o local provincial o distrital o por los beneficiarios de la obra, el mismo que será elegido de acuerdo a lo que establezca el reglamento de la presente ley.

Durante la ejecución de la obra el Comité de Vigilancia de Obra está facultado para solicitar información al residente y al supervisor de la obra sobre el avance en la ejecución de la obra de acuerdo al cronograma de ejecución y al desembolso del presupuesto asignado.

CAPITULO III

REQUISITOS Y TÉRMINO DE LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA

Artículo 11. Requisitos para la ejecución de obra pública por administración directa

1. Las entidades que ejecuten obras públicas por administración directa cuentan con:
 - a. La asignación presupuestal correspondiente.
 - b. La organización y el personal técnico-administrativo necesarios, debiendo contar como mínimo con el residente para cada obra a ejecutar.
 - c. La propiedad de la maquinaria y equipos mínimos en estado operativo y disponible, conforme a lo requerido en el expediente técnico.
 - d. El expediente técnico, así como con el presupuesto analítico de la obra, por específica de gasto y componente presupuestal, formulado sobre la base del listado de insumos y el desagregado de gastos general de obra, debidamente aprobados conforme a la normativa técnica correspondiente.
 - e. Un cuaderno de obra debidamente legalizado, en donde se registran el inicio y el término de la obra así como las incidencias diarias.
2. La entidad que aprueba realizar la obra pública por administración directa establece que la supervisión de esta, será realizada por un supervisor contratado de acuerdo a la normativa de contrataciones del Estado.

Artículo 12. Término de la obra

La ejecución de la obra pública por administración directa culmina con la conformidad del supervisor a los trabajos ejecutados, situación que debe precisar el residente en el cuaderno de obra y que debe revelarse en el acta de recepción de obra.

Artículo 13. Variaciones en el precio de los insumos

La aprobación de las variaciones en el precio de los insumos, entre otros, es regulada en el reglamento de la presente ley.

CAPÍTULO IV

LIQUIDACIÓN, TRANSFERENCIA Y REGISTRO DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA

Artículo 14. Régimen de liquidación técnico-financiera

Al terminar la obra pública, a solicitud del supervisor, el titular de la entidad designa una comisión de recepción y liquidación técnico financiera de la obra.

La liquidación técnico-financiera la formula la comisión de recepción y liquidación de la obra en el plazo que determine el reglamento y es presentada al titular de la entidad para su aprobación.

Artículo 15. Transferencia

La obra pública ejecutada por administración directa es transferida a la entidad respectiva que se encargará de su operación y mantenimiento, previa realización del saneamiento legal correspondiente.

Artículo 16. Registro de información INFObras

Toda información que se genera en torno a la ejecución de obras públicas por administración directa se registra en el Sistema de Información de Obras Públicas-INFObras de la Contraloría General de la República, conforme a las normas establecidas para dicho efecto, en los plazos que según el concepto se establecen en el reglamento; sin perjuicio de los demás registros informáticos que correspondan conforme a la normatividad vigente.

Artículo 17. Publicación en el portal web

La entidad que ejecuta obras por administración directa, publica en su portal web el cronograma de ejecución de obras, así como las valoraciones actualizadas y la ejecución presupuestal.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vacatio legis

La presente ley entra en vigencia a los noventa días calendario de su publicación.

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley dentro de los sesenta días calendarios siguientes a su publicación.

Lima, agosto de 2016.

Bienvenido Ramirez Tardío



Esther Saavedra Vela
ESTHER SAAVEDRA VELA
Congresista de la República

Angelina F.

Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

Monica Hernandez A.

Modesto Piquero M.

Porio UR

Andrade Salguero

Dolores Chirino Ochoa

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 31 de Ago del 2016

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 120 Para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E
INTELIGENCIA FINANCIERA, FISCALIZACIÓN
Y CONTRALORÍA. —

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente propuesta se basa en el Proyecto de Ley N° 2533/2013-CG, presentado por la Contraloría General de la República (CGR); el Proyecto de Ley 4211/2014-CR presentado por quien suscribe, congresista Esther Saavedra Vela; y el dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 2533/2013-CG, emitido por la Comisión de Fiscalización y Contraloría.

De igual modo, se cuenta con los siguientes oficios que fueron cursados hacia la presidencia del Congreso a fin de lograr la priorización del proyecto que busca normar la ejecución de obras públicas por administración directa:

- Con oficio 01695-2015-CG-DC, de fecha 17 de agosto de 2015, el Contralor General de la República solicitó que se priorice el debate de proyectos que fortalecen la lucha contra la corrupción.
- Con oficio 01664-2015-2016-ESV-CR, de fecha 04 de mayo de 2016, la congresista Esther Saavedra Vela solicitó que se priorice el debate del dictamen recaído en el Proyecto 2533.
- Con oficio 1589-2-2015-2016-CFC-CR, de fecha 09 de mayo de 2016, el congresista Gustavo Rondón Fudinaga, presidente de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, solicitó que el dictamen recaído en el Proyecto 2533 se incluya en la agenda del Pleno.

En la presente iniciativa legislativa se busca reducir la discrecionalidad existente en la ejecución de obras públicas por administración directa a través de una adecuada regulación y un control directo de la población a través del seguimiento a los avances conforme al cronograma de obra.

Actualmente se cuenta con un esquema tradicional de control, mediante el cual la administración pública mantiene un hermetismo en el manejo de la información y sólo se toma conocimiento de los problemas de incumplimiento cuando se observan diversos casos destapados por la prensa; y recién allí la población se entera de que las obras están abandonadas, los materiales están deteriorados por hallarse a la intemperie, las garantías representadas en cartas fianzas no cuentan con respaldo ni se encuentran reguladas por la SBS, el contratista realizó diversos cambios al expediente técnico y ello redundó en onerosos adicionales de obra, el supervisor

estuvo coludido con el contratista, entre muchas otras figuras que posibilitan la existencia de un conjunto de hechos de corrupción.

Asimismo, la ejecución de obras públicas por administración directa no se encuentra exenta de ser pasible de corrupción. En ese sentido, la realidad indica que la única manera de combatir la corrupción existente es afirmando y generando canales efectivos de transparencia y control ciudadano. Para ello, es fundamental incluir en las obras por administración directa la participación efectiva de la población a través de la constitución de Comités de Vigilancia de Obra, los cuales ejercerán una función de control social efectivo como legítimos interesados y beneficiarios de la obra pública.

En esa misma línea, proponemos separar la supervisión de la propia ejecución de la obra, buscando que la entidad pública que ejecuta la obra contrate la supervisión de la misma a través de los canales expresados en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

Consideramos que no es conveniente para la transparencia y la adecuada fiscalización, tener que firmar convenios con otros organismos, toda vez que también se encuentran exentos de la normatividad expresada en la Ley de Contrataciones del Estado.

La experiencia nos ha mostrado que cuando la entidad que ejecuta la obra realiza la tercerización de los servicios de contratación de un supervisor, se presenta un alto riesgo de incumplimiento y/o corrupción, pues al liberar a los supervisores de la normatividad nacional y permitir que se adecuen a mecanismos diferentes (los cuales no necesariamente se encuentran armonizados con nuestra legislación), el remedio termina siendo peor que la enfermedad. Sobre este particular, se presentan varios casos en nuestro país que lo único que hacen es mostrarnos que los denominados "candados" de contratación no se encuentran en normas internacionales, sino en hacer cumplir nuestras propias leyes.¹

De forma complementaria, buscamos consolidar la transparencia en las obras públicas ratificando la obligación de las entidades de colocar toda la información en

¹ a) http://elcomercio.pe/politica/gobierno/entidades-evaden-fiscalizacion-entregando-licitaciones-organismos-internacionales_1-noticia-1679954

b) <http://diariocorreo.pe/politica-y-economia/a-quienes-salpica-el-escandalo-de-la-oei-384048/>

c) <http://diariocorreo.pe/ciudad/otros-escandalo-en-cusco-modifican-estudio-de-factibilidad-del-lorena-392338/>

INFObras, incluyendo un resumen de la obra así como el cronograma de obra; con el fin de facilitar la vigilancia y el control ciudadano.

Consideramos que estas propuestas son vitales para evitar la corrupción en el desarrollo de las obras públicas ejecutadas por administración directa y deberían constituirse en un modelo que luego sea replicado en el conjunto de las obras públicas.

El presente proyecto de ley tiene el objetivo de cubrir la insuficiencia normativa existente en esta modalidad de ejecución de obras. Lo cierto es que las instituciones públicas, en especial los gobiernos sub nacionales, han tenido altos márgenes de discrecionalidad en la ejecución de obras públicas por administración directa, amparándose en la falta de una efectiva normatividad. Todo esto ha provocado, muchas veces, obras de alto costo, mal ejecutadas, o dejadas a medio construir.

El proyecto de ley recoge la necesidad de introducir límites y procedimientos específicos para esta modalidad de ejecución de obras, ubicándose en el marco de lo estipulado en el artículo 76 de la Constitución Política del Perú que señala:

"Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutarán obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes.

La contratación de servicios cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hacen por concurso público. La Ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades"

Dicho señalamiento se encontraba ratificado dentro del Decreto Legislativo N° 1017 (modificado por Ley 29873) que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado; la cual expresa en su artículo 3, numeral 3.3, literal ñ), que las obras públicas por administración directa están exceptuadas de su ámbito de aplicación.²

Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su Reglamento; tenemos que se deja sin efecto dicha apreciación de exclusión, toda vez que el nuevo criterio para clasificar los supuestos excluidos del ámbito de aplicación, están basados en un criterio más sencillo y práctico: la Ley de Contrataciones del Estado sólo considera dentro de su ámbito de aplicación a las contrataciones (contratos de locación de servicios, contratos bancarios o

² La presente ley no es de aplicación para:

[...] ñ) *La modalidad de ejecución presupuestal directa contemplada en la normativa de la materia, salvo las contrataciones de bienes y servicios que se requieran para ello.*

financieros, entre otros) y los convenios de colaboración u otros de naturaleza análoga.

De lo anterior, se desprende que el nuevo criterio de aplicación de la normatividad, así como de supuestos de exclusión, se encuentra comprendido dentro del ámbito de aplicación contractual con terceros; por lo cual esta nueva Ley de Contrataciones del Estado hace una corrección sustancial: no considera la modalidad de ejecución presupuestal directa como un supuesto de exclusión, puesto que esta modalidad no forma parte del ámbito de aplicabilidad al no realizarse un acto con terceros; sino que, por el contrario, desarrolla el ejercicio de sus facultades en lo que se denomina en el presente proyecto de ley una administración directa de los recursos públicos para la ejecución de obras.

Así, al no encontrarse comprendido dentro de la normativa de contrataciones, se hace necesario contar con lo que inicialmente se planteó como un régimen de excepción al régimen general de contratación pública; pero que ahora, al no encontrarse comprendido como supuesto de exclusión, deja sentado claramente que existe un vacío legislativo para la correcta ejecución, supervisión, control y fiscalización de la utilización de recursos públicos.

En ese sentido, se precisa de una regulación especial que esté orientada a cautelar la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado.

El proyecto define con absoluta claridad lo que es la ejecución de obras públicas por administración directa, el ámbito de aplicación de la norma y los principios que deben guiar este tipo de obras, los órganos responsables y las autoridades y funcionarios que resulten responsables.

Es importante resaltar que la ejecución de obras públicas por administración directa representa una porción importante del presupuesto público, tal como se muestra a continuación³:

³ La elaboración de los cuadros corresponde a la Contraloría General de la República

EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACION DIRECTA – 2011

Cuadro N° 01

CONCEPTO	MONTO (millones S/.)	%
INVERSIÓN TOTAL REALIZADA EN INFRAESTRUCTURA	17.199	100.00
INVERSIÓN TOTAL REALIZADA EN OBRAS (Administración Directa)	4.688	27.00
INVERSIÓN TOTAL REALIZADA EN OBRAS (Contrata)	12.511	73.00

Fuente: Sistema de Información y Administración Financiera - SIAF

EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACION DIRECTA – 2012

Cuadro N° 02

CONCEPTO	MONTO (millones S/.)	%
INVERSIÓN TOTAL REALIZADA EN INFRAESTRUCTURA	18.873	100.00
INVERSIÓN TOTAL REALIZADA EN OBRAS (Administración Directa)	5.831	31.00
INVERSIÓN TOTAL REALIZADA EN OBRAS (Contrata)	13.042	69.00

Fuente: Sistema de Información y Administración Financiera - SIAF

2011				2012			
Por Contrata	%	Por Administración Directa	%	Por Contrata	%	Por Administración Directa	%
6,353,026,537.59	50.78%	168,712,757.83	3.60%	6,047,214,800.25	46.37%	180,027,770.38	3.09%
2,455,937,428.48	19.63%	1,155,334,707.98	24.64%	2,556,375,798.79	19.60%	1,396,633,419.33	23.95%
3,701,075,322.45	29.58%	3,331,544,876.17	71.06%	4,438,743,066.46	34.03%	4,247,503,419.36	72.85%
570,952.08	0.01%	32,647,561.36	0.70%	102,251.93	0.00%	6,660,864.25	0.11%
12,510,610,240.60	100.00%	4,688,239,903.34	100.00%	13,042,435,917.43	100.00%	5,830,825,473.32	100.00%

Fuente: Datamart - SIAF - Proyectos de Inversión - Consolidado de Ejecución de Obras Públicas por Tipo de Inversión en Entidades.

De lo anterior, podemos apreciar que en promedio, el 30% de las obras ejecutadas a nivel nacional se han desarrollado bajo la modalidad de administración directa.

La propuesta legislativa establece y parte de un criterio básico: debe primar la utilización de recursos propios de la entidad. Sin embargo, no se incluye una prohibición expresa de adquisición de maquinaria y equipos para la realización de la obra, con cargo al presupuesto de la obra; de hecho, se considera pertinente no incluir la mencionada prohibición, sin que esto signifique que se utilice gran parte de los recursos en este rubro, es decir se disfraza la adquisición de maquinaria con la realización de obras públicas.

Es necesario tener presente además que la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013 Subcapítulo III, referido a las *Medidas de Austeridad, Disciplina y Calidad en el Gasto Público*, considera en el artículo 10, referido a las *medidas en materia de bienes y servicios*, que están exentos de la *prohibición de adquisición de vehículos automotores*, (...) los casos de (...) *de adquisiciones que se realicen para la consecución de las metas de los proyectos de inversión pública*. Esta situación se repite en la ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014 y 2015.

Finalmente, concluimos el presente proyecto de ley es fruto de la investigación y el análisis de fuentes tales como el trabajo previo de la Contraloría General de la República y la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República; pero principalmente de la realidad de las zonas alejadas del Perú y el apoyo de la población que espera ver resultados concretos de obras en beneficio de sus comunidades, centros poblados y ciudades; por lo que nuestro objetivo persigue que se convierta en una efectiva herramienta para la ejecución de las obras por administración directa de una manera eficaz y transparente.

ANALISIS DEL COSTO-BENEFICIO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto beneficia al Estado, porque procura una correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos públicos.

Afecta a los funcionarios públicos que desean utilizar esta modalidad de ejecución discrecionalmente, prescindiendo de los principios generales sobre los cuales se asienta la contratación pública; por el contrario, al incorporar mecanismos de transparencia, participación y vigilancia ciudadana garantiza una mejor utilización de los recursos públicos.

Esta propuesta no genera ningún gasto al Estado, en tanto está enmarcada en el ámbito de las funciones del Sistema Nacional de Control.

EFFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta normativa incorpora en el ordenamiento jurídico del país una ley que regula el régimen excepcional de la ejecución de obras públicas por administración directa, con el fin de permitir una gestión pública transparente, eficiente y eficaz de los recursos públicos.

De igual modo, se encuentra desarrollado conforme lo señala el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, en donde se expresa que las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto público, por lo que no genera ningún impacto sobre la normativa nacional.