



39D100202101049

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia

Jesús María, 23 de Noviembre del 2021

Proyecto de Ley N°875/2021-CG

OFICIO N° 001049-2021-CG/DC

Señora Congresista
María del Carmen Alva Prieto
Presidenta
Congreso de la República
Plaza Bolívar S/N - Palacio Legislativo
Lima/Lima/Lima



Asunto : Presentación de Proyecto de Ley que aprueba la "Ley de obras por Administración Directa".

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle un cordial saludo, y en virtud de la facultad de iniciativa legislativa conferida a la Contraloría General de la República mediante el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordante con lo previsto en el literal h) del artículo 32° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, acorde con lo dispuesto en el artículo 74° del Reglamento del Congreso, así como en atención a lo previsto en el artículo 75° del Reglamento del Congreso, remitir adjunto al presente oficio el Proyecto de Ley propuesto por esta Entidad Fiscalizadora Superior, que aprueba la Ley que regula a las Obras que se ejecutan por Administración Directa.

Sobre el particular, considerando que un alto porcentaje de obras públicas en nuestro país se ejecutan en la modalidad antes citada sin contar con un marco que permita que dicha ejecución se realice en las mejores condiciones de calidad, costo y plazo; la Contraloría General estima necesario aprobar el marco legal que regule dicho proceso y que, además, contribuya a transparentar el uso de recursos y bienes del Estado; razón por la cual nuestros equipos técnicos han elaborado el proyecto de ley en mención, el cual presentamos esperando tenga a bien disponer su tramitación, según corresponda.

Hago propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi consideración.

Atentamente,

Nelson Shack Yalta
Contralor General de la República



Firmado digitalmente por IGLESIAS
LEON Luis Miguel FAU
20131378972 hard
Motivo: Dov V° B°
Fecha: 23.11.2021 14:31:20 -05:00



Firmado digitalmente por WURST
DE LA VEGA, Gonzalo Gabriel FAU
20131378972 soft
Motivo: Dov V° B°
Fecha: 23.11.2021 14:24:22 -05:00

(NSY/cmm)
Nro. Emisión: 02232 (D100 - 2021) Elab:(U65233 - C380)

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Contraloría General de la República, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026- 2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://verificadoc.contraloria.gob.pe/verificadoc/finicio.do> e ingresando el siguiente código de verificación: **AGXSVNA**



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

Artículo 1. Objeto

El objeto de la presente ley es establecer las normas que regulen el proceso de ejecución de las obras por administración directa, de tal manera que éstas se realicen en las mejores condiciones de calidad, costo y plazo; así como, haciendo uso probo, transparente, eficiente y eficaz de los recursos y bienes del Estado, permitiendo cumplir con los objetivos institucionales de las entidades y con los fines públicos para los cuales está prevista la obra pública

Artículo 2. Alcance

La presente ley contiene las disposiciones y los lineamientos básicos, bajo los cuales se desarrolla la ejecución de obras por administración directa.

Artículo 3. Ámbito de Aplicación

Se encuentran comprendidas dentro del alcance de la presente ley, bajo el término genérico de Entidad, las entidades sujetas al ámbito del Decreto Legislativo N° 1440 – del Sistema Nacional de Presupuesto Público, que ejecuten obras públicas por administración directa, independientemente de la fuente de financiamiento que utilicen.

Artículo 4. Principios Generales

La ejecución de las obras por administración directa, adicionalmente a los principios que rigen el derecho público, administrativo y financiero, en lo que resulte aplicable, se rige por los siguientes principios:

1. **Moralidad:** Todo aquel que participe en la ejecución de las obras por la modalidad de administración directa están obligados a actuar con honradez, veracidad, equidad, probidad y lealtad.
2. **Eficiencia:** Los procesos, procedimientos y decisiones que realicen o adopten los funcionarios y servidores públicos, respecto de la ejecución de las obras por administración directa, deben estar orientados a maximizar el adecuado uso de los recursos públicos y al cumplimiento de los fines de la obra a ejecutar.
3. **Transparencia:** Las entidades que ejecuten obras públicas por administración directa, están obligados a adoptar acciones para generar, conservar y resguardar la información, registros, archivos digitales, comunicaciones y demás documentación generada en relación con la ejecución de estas obras; así como, facilitar el acceso a dicha información a las entidades que ejercen funciones de control y supervisión, y a la ciudadanía en general, sin limitaciones ni restricciones y a través de cualquier medio.
4. **Economía:** Las acciones y decisiones que se adopten en la ejecución de obras por administración directa deben privilegiar la mejor combinación de costo y calidad; así como observar los criterios de simplicidad, austeridad y ahorro en el uso de los bienes y recursos del Estado.



Artículo 5. Ejecución de obras por administración directa

La ejecución de obra pública por administración directa consiste en el desarrollo de inversiones con componente de infraestructura a cargo de una entidad pública, utilizando sus recursos presupuestales, personal técnico – administrativo, infraestructura, equipos o maquinaria, acorde a la naturaleza y complejidad de esta.

Artículo 6. Órganos Responsables

La entidad establece en sus documentos de gestión a los responsables de planificar, programar, ejecutar y supervisar los procedimientos y actividades del proceso de la ejecución de obras públicas por administración directa, garantizando que exista independencia y separación de funciones entre aquellas que resulten incompatibles (segregación de funciones), hasta la liquidación técnico – financiera.

Artículo 7. Responsabilidades

Los titulares de las entidades son responsables del cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley y su reglamento. Asimismo, los funcionarios y servidores públicos son responsables de realizar los procedimientos y actividades del proceso de ejecución de obras públicas por la modalidad de administración directa.

Artículo 8. Informe técnico

La entidad, previamente a la aprobación de la ejecución de obra por administración directa, a través del órgano o unidad orgánica responsable, emite un informe técnico en el que sustente y evidencie que cuenta con:

- a) La viabilidad de la inversión aprobada en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- b) El monto de la inversión correspondiente a la ejecución de la obra, con el cual fue calificado como viable o haya sido aprobado por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y este no sea mayor a cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias.
- c) El expediente técnico aprobado por la instancia correspondiente de la Entidad y que el monto del presupuesto de obra, incluido costo directo, costos indirectos e impuestos, estén determinados con precios de los insumos con una antigüedad no mayor a 6 meses.
- d) El personal técnico y administrativo necesario para la ejecución de la obra y están disponibles, de acuerdo con los requerimientos definidos en el cálculo de los gastos generales directos que debe formar parte del expediente técnico.
- e) La propiedad 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. Los documentos que acreditan la titularidad sobre dichos bienes deben formar parte del expediente técnico.
- f) Disponibilidad y libre acceso al terreno donde se ejecutarán las obras, así como con la autorización de acceso y licencias para la explotación de las canteras de provisión de materiales en las cantidades requeridas para la obra.



- g) Las licencias, permisos y autorizaciones, entre otras, necesarias para la ejecución de la obra.
- h) Programa de ejecución de obra, concordante con la estrategia definida para la ejecución de la obra y el plazo de ejecución de obra previsto.
- i) Calendario de avance de obra valorizado, acorde con el programa de ejecución de obra.
- j) Calendario de requerimiento de la contratación de la mano de obra calificada y no calificada necesaria para la ejecución de la obra, de acuerdo con el programa de ejecución de obra.
- k) Recursos presupuestales, de acuerdo con el calendario de avance de obra valorizado.

Artículo 9. Autorización

La ejecución de obras públicas por administración directa es autorizada mediante resolución del titular de la entidad. Esta atribución es indelegable. Para dicho efecto, debe contar con los siguientes informes favorables de las áreas responsables competentes que correspondan:

- a) Informe Técnico: Al que se hace referencia en el artículo anterior, en el que se evidencie el cumplimiento de todos los requisitos exigidos.
- b) Informe Legal: Que sustente legal y administrativamente la existencia de la disponibilidad del terreno; así como que se cuenta con las licencias, permisos, autorizaciones y demás requisitos necesarios para la ejecución de la inversión.
- c) Informe Presupuestario: En el que se acredite la disponibilidad presupuestal, según el calendario de avance de obra valorizado.

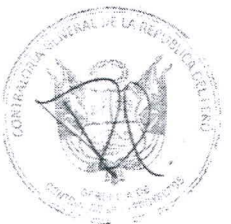
Artículo 10. Prohibiciones

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

Artículo 11. Expediente Técnico

11.1 El expediente técnico para la ejecución de obras por administración directa, es un conjunto de documentos que comprende:

- a) Memoria descriptiva.
- b) Planos a nivel de ejecución de obra, suscritos por el profesional responsable, según las especialidades que correspondan al tipo, características y complejidad de la obra.
- c) Especificaciones técnicas, por cada partida del presupuesto.
- d) Estudios de suelos, memorias de cálculo, estudios geológicos, de impacto ambiental y otros complementarios de acuerdo con el tipo, características y complejidad de la obra.
- e) Memorias de cálculo y planilla de metrados.
- f) Análisis de precios unitarios de cada una de las partidas que conforman el costo directo y el análisis de los gastos generales.
- g) Presupuesto de obra, que incluya los costos directos, gastos generales e impuestos.



- h) Listado de insumos (materiales, equipos, horas hombre, etc.).
 - i) Programa de ejecución de obra.
 - j) Calendario de adquisición de materiales.
 - k) Calendario de utilización de equipos y maquinarias.
 - l) Calendario de utilización de mano de obra calificada y no calificada.
 - m) Calendario de avance de obra valorizado.
 - n) Presupuesto analítico de la obra por específica de gasto y componente presupuestal, formulado en base al programa de ejecución de obra y los calendarios indicados en los literales i), j), k) y l) del presente artículo.
 - o) Documentos de la gestión de los riesgos asociados a la ejecución de la obra, que comprenda la planificación, la identificación y el análisis de los riesgos; así como de la planificación de la respuesta a los riesgos identificados.
- 11.2 El expediente técnico de la obra que se ejecute por administración directa, se elabora de acuerdo con lo establecido en la normativa que regula el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y es aprobado por la dependencia responsable de acuerdo con la normativa de organización interna de la entidad o estatuto de la empresa pública a cargo de la ejecución de la inversión.
- 11.3 El expediente técnico no debe tener una antigüedad mayor de tres (03) años de aprobado o desde su última actualización, y debe tener un presupuesto con precios actualizados con una antigüedad no superior a los seis (06) meses.

Artículo 12. Residente de Obra

La entidad en la ejecución de obras por administración directa, designa al residente de obra de profesión ingeniero o arquitecto, debiendo estar colegiado y habilitado, de acuerdo con la normativa aplicable; quien además debe contar con la experiencia y especialización correspondientes al tipo y complejidad de la obra, lo cual debe ser sustentado técnicamente por la entidad.

El residente de obra designado o contratado debe conducir una obra, en forma exclusiva; es el responsable de conducir técnica y administrativamente la ejecución de la obra, que sin ser limitativas debe garantizar que:

- a) Los trabajos o partidas ejecutadas estén de acuerdo con lo previsto en los documentos del expediente técnico, con la calidad definida en las especificaciones técnicas del expediente técnico y con las normas técnicas aplicables.
- b) Se cumpla con el programa de ejecución de obra vigente y se concluya la ejecución de la obra dentro del plazo previsto
- c) Las partidas consideradas en el presupuesto de obra se ejecuten dentro de los rendimientos y niveles de productividad señalados en los análisis de precios unitarios considerados en el expediente técnico.
- d) Los gastos incurridos con los recursos presupuestales asignados para la ejecución de la obra correspondan a la necesidad de la ejecución de la obra.
- e) Generen los reportes de uso de materiales, maquinaria y equipos y mano de obra, verificando que estén acorde con lo señalado en el expediente técnico.
- f) Se implemente el almacén de obra, acorde con el tamaño de la obra ejecutada, manteniendo el control permanente de los ingresos y salidas de los materiales e insumos; asegurando el debido almacenamiento de éstos para evitar su deterioro.



- g) Exista la planilla de obreros, debidamente autorizada por la autoridad competente, asegurando que el personal incluido en la misma corresponda a las necesidades de la ejecución de la obra.
- h) Se gestionen los riesgos asociados a la ejecución de la obra, debiendo implementar oportunamente las respuestas a los riesgos según lo planificado, así como las acciones de monitoreo de los riesgos (actualizar la información de los riesgos residuales, secundarios o nuevos riesgos).
- i) Se requiera oportunamente, con el debido sustento y para su aprobación, las modificaciones que sean necesarias en el alcance, costo o plazo de la obra en ejecución, respecto a lo previsto en el expediente técnico aprobado.
- j) Se emitan informes mensuales al Órgano Responsable de la gestión de obras de la Entidad sobre los metrados realmente ejecutados en el periodo reportado y valorizados con los precios unitarios del presupuesto del expediente técnico, así como el reporte detallado de las cantidades de materiales, de maquinaria y equipos y mano de obra utilizados para la ejecución de la obra durante el periodo reportado; además, del movimiento de almacén de obra en el mismo periodo y del estado de la implementación de la respuesta y monitoreo de los riesgos, entre otros, conforme a lo determinado en el reglamento de la presente ley.
- k) Informar, previamente el inicio de la ejecución física de la obra, sobre la consistencia técnica del expediente técnico.

Artículo 13. Inspector de Obra

En la ejecución de obra por administración directa, la entidad designa al inspector de obra, quien debe tener la experiencia y especialización no menor a la exigida para el residente de obra.

El inspector de obra es el responsable de velar permanentemente por el cumplimiento de lo establecido en los documentos del expediente técnico y de las normas técnicas. Sus funciones son:

- a) Velar directa y permanentemente por la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la obra.
- b) Absolver consultas que formule el Residente de Obra sobre los aspectos técnicos de la obra
- c) Aprobar la conformidad técnica de los trabajos ejecutados, de la calidad de los materiales utilizados y de la calidad de mano de obra utilizada.
- d) Velar por que se cumpla el programa de ejecución de obra vigente y se cumpla con concluir la ejecución de la obra dentro del plazo establecido.
- e) Controlar que los gastos incurridos en la ejecución de los trabajos correspondan a la necesidad de la ejecución de la obra.
- f) Efectuar el monitoreo de los riesgos identificados, velando que la implementación de la respuesta y monitoreo de los riesgos se realicen oportunamente.
- g) Opinar oportunamente sobre las propuestas de modificación en el alcance, costo o plazo de la obra en ejecución, respecto a lo previsto en el expediente técnico aprobado, requeridas por el residente de obra. No tiene la autoridad para aprobar modificaciones a lo establecido en el expediente técnico.
- h) Revisar, validar u observar, de ser el caso, el contenido de los informes mensuales emitidos por el residente de obra.



- i) Emitir un informe mensual sobre sus actividades desarrolladas y recomendando de acciones que deben adoptarse, para asegurar el cumplimiento el alcance, tiempo, costo y calidad de la ejecución de la obra.

Artículo 14. Cuaderno de obra

La Entidad, a través de la Unidad Orgánica responsable de la ejecución de la obra por administración directa, habilita un Cuaderno de Obra Digital, por cada obra que inicie, utilizando la herramienta informática desarrollada y administrada por el Organismo Superior de las Contrataciones del Estado – OSCE.

Las disposiciones establecidas en los lineamientos para el uso del Cuaderno de Obra emitidas por el OSCE son de obligatorio cumplimiento; salvo en aquellos aspectos que por la modalidad de ejecución de obra por administración directa no correspondan.

La Unidad Orgánica responsable de la ejecución de la obra por administración directa cumplirá el rol de Administrador de Usuarios del Cuaderno de Obra Digital, por tanto, tendrá los accesos y responsabilidades que establece los lineamientos vigentes emitidos por el OSCE para el uso del Cuaderno de Obra Digital.

Excepcionalmente, una Entidad puede solicitar al OSCE autorización para usar un Cuaderno de Obra en físico, cuando en el lugar donde se ejecuta la obra no haya acceso a internet. Para estos efectos, debe presentar la respectiva solicitud, por cada obra por administración directa que inicie. El OSCE se pronuncia sobre la solicitud en un plazo máximo de cinco (05) días.

En estos casos excepcionales, en la fecha de inicio de la ejecución de la obra el residente de obra apertura el cuaderno que debe contar con una hoja original y dos (02) copias debidamente foliadas, debiendo estar legalizado y firmado en todas sus páginas por el inspector y por el residente de obra. El residente e inspector de obra son los únicos autorizados para hacer las anotaciones. El original del cuaderno de obra permanece en la obra bajo la custodia y responsabilidad del residente de obra; en tanto una de las copias es conservada por el inspector y la segunda copia se archiva y queda en custodia de la Unidad Orgánica encargada de la ejecución de la obra por la modalidad de administración directa. El deterioro o pérdida parcial o total del cuaderno de obra, genera responsabilidad administrativa sobre los encargados de su custodia.

En el cuaderno de obra se anotan, en asientos correlativos, los hechos relevantes que ocurran durante la ejecución de esta, firmando al pie de cada anotación el inspector o residente de obra, según sea el que efectúe la anotación. El cuaderno de obra es cerrado por el residente de obra e inspector de obra, cuando la obra haya sido recibida por la Unidad Orgánica responsable.

El cuaderno de obra original forma parte del expediente de la liquidación técnica – económica de la ejecución de la obra por la modalidad de administración directa.

Artículo 15. Modificaciones en la obra

Toda modificación del alcance, costo y plazo respecto de lo previsto en el expediente técnico debe contar con el sustento técnico y legal, el presupuesto necesario y debe ser aprobado por el titular de la Entidad. Esta atribución es indelegable.



En caso 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 16. Registro en INFOBRAS

El inspector de obra tiene la obligación, bajo responsabilidad sancionable, de registrar 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, conforme a las normas establecidas por la Contraloría General de la República.

Artículo 17. Control Concurrente Electrónico

El Sistema Nacional de Control realiza el control concurrente sobre la ejecución de inversiones con componentes de infraestructura por administración directa, priorizando la utilización de herramientas tecnológicas para su fiscalización, conforme a la normativa establecida por la Contraloría General de la República.

La ejecución del control concurrente regulada en el presente artículo es financiada con hasta 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.

Para tales efectos, el Ministerio de Economía y Finanzas establece las disposiciones necesarias para incluir el costo de la ejecución del control concurrente en la determinación del monto de inversión durante las fases del Ciclo de Inversión del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Artículo 18. Recepción de obra

Una vez culminada la ejecución de la obra, el residente de obra anota la fecha de tal hecho en el cuaderno de obra y solicita al inspector de obra que en un plazo no mayor de cinco (05) días posteriores a la anotación señalada, corrobore el fiel cumplimiento de lo establecido en el expediente técnico y las modificaciones aprobadas. De encontrarlo conforme, el inspector anota en el cuaderno de obra y comunica formalmente a la Unidad Orgánica responsable para que en un plazo de cinco (05) días designe a la Comisión de Recepción y Liquidación de la ejecución de la obra.

La Comisión de Recepción y Liquidación en un plazo de quince (15) días de su designación, junto con el residente e inspector de obra, verifica el funcionamiento u operación de la infraestructura, disponiendo la realización de las pruebas operativas que sean necesarias.

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 se consignan en el Acta de Observaciones y se dispone al residente de obra que proceda a la subsanación de estas, una vez subsanadas las observaciones se procede a la recepción de la obra.



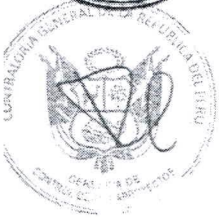
Artículo 19. Liquidación técnico – financiera

Recibida la obra, la Comisión realiza la liquidación técnica y financiera conforme al reglamento.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. El Poder Ejecutivo emite el reglamento de la presente ley dentro del plazo de sesenta (60) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación.

SEGUNDA. La presente ley entra en vigencia al día siguiente de la fecha de publicación de su reglamento, y es aplicable a todas las obras públicas ejecutadas por la modalidad de administración directa que se inicien a partir la entrada en vigor de la Ley.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Desde el año 1993, la Constitución Política del Perú en su Artículo 76, establece 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. Asimismo, se señala 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”.*

En concordancia con lo establecido en el Artículo 76 de la Constitución Política del Perú, se promulgó la Ley N° 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, la cual en su Artículo 59° establece los Tipos de Ejecución Presupuestal de las actividades proyectos y componentes, en la que se dispone que la ejecución de las actividades y proyectos, así como de sus componentes, de ser el caso, se sujeta a los siguientes tipos:

a) Ejecución presupuestal directa

La entidad con su personal e infraestructura es el ejecutor presupuestal y financiero de las actividades, proyectos, así como componentes.

b) Ejecución presupuestal indirecta

Es ejecutada por una entidad distinta al pliego; sea por efecto de un contrato o convenio celebrado con una entidad privada o con una entidad pública a título oneroso o gratuito

La Ley N° 30225, Ley de Contrataciones con el Estado, en su Artículo 206° dispone que para continuar con la ejecución por el saldo de la obra se convoca a un nuevo procedimiento por el saldo a ejecutar.

El Decreto Legislativo N° 1440, Ley General de Presupuesto, en su artículo 34.5 disponía que, los contratos para las adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones se sujetan al presupuesto institucional para el año fiscal; y las entidades se sujetan a las disposiciones de ejecución presupuestaria establecidas en el presente Decreto Legislativo y la Ley de presupuesto.

Posteriormente, para el año fiscal 2019, la Ley N°30879 Ley de Presupuesto del Sector Público 2019, en su Artículo 17, estableció los montos del valor referenciales para la determinación de los procedimientos de selección, en todas las entidades del sector público comprendidas en el Artículo 3 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, de acuerdo con el siguiente detalle:

a) Obras:

Licitación Pública valor referencial igual o superior a 1 800 000

Adjudicación simplificada, valor referencial inferior a 1 800 000

Para montos superiores a 4,300,000 se debe contratar supervisión y control de obras.

b) Bienes

Licitación Pública valor referencial igual o superior a 400,000

Adjudicación simplificada, valor referencial inferior a 400,000

c) Servicios



Concurso público, cuando el valor referencial es igual o superior a 400,000
Contratación de consultores individuales, cuando el valor referencial es igual o inferior a 40,000

Los procedimientos antes mencionados se mantienen en las siguientes Leyes de Presupuesto del Sector Público hasta el 2021.

En lo que respecta al Sistema Administrativo de Abastecimiento, establece que en caso de resolución de contrato de obra y de existir saldo de obra por ejecutar, la Entidad contratante podrá optar por culminar la obra mediante administración directa, convenio con otra Entidad o, teniendo en cuenta el orden de prelación, podrá invitar a los postores que participaron en el proceso de selección que dio origen a la ejecución de la obra para que manifiesten su intención de realizar el saldo de la misma.

De no proceder ninguno de los mecanismos antes mencionados, se debe convocar el proceso de selección que corresponda, teniendo en cuenta el Valor Referencial respectivo.

El Sistema Administrativo de Control, en el marco de sus competencias, mediante Resolución de Contraloría N° 195-88-CG, 18 de julio de 1988, regulan la ejecución de Obras Públicas por Administración Directa, para fines de control, ya que estas comprometen el uso de ingentes recursos financieros del estado, cuya cautela es atribución de la CGR.

1. ANÁLISIS

De los antecedentes normativos se puede considerar que, actualmente, existe amparo legal difuso para la ejecución de obras por administración directa en razón a que:

2.1. Conforme al Artículo 51 de nuestra Carta Magna, se consagra que la "Constitución prevalece sobre toda norma legal y la ley sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. En tal sentido, 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.

2.2. Es esta línea el 1 de enero de 2005, se promulgó la Ley N° 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y en su Artículo 59° reguló sobre los Tipos de Ejecución Presupuestal de las actividades proyectos y componentes, dispone que la ejecución de las actividades y proyectos, así como de sus componentes, de ser el caso, se sujeta a los siguientes tipos:

- a) Ejecución presupuestal directa
- b) Ejecución presupuestal indirecta

2.3. Por su parte la derogada Ley de contrataciones de fecha 3 de junio de 2008 (Decreto Legislativo N° 1017), en su Artículo 44° tenía previsto que, ante una situación de resolución de contrato, por caso fortuito y fuerza mayor; y, siempre que haya un saldo por ejecutar, la entidad podía optar por culminar la obra mediante administración directa, convenio con otra Entidad o, teniendo en cuenta el orden de prelación, podrá invitar a los postores que participaron en el proceso de selección que dio origen a la ejecución de la obra para que manifiesten su intención de realizar el saldo de la misma. De no proceder ninguno de los mecanismos antes mencionados, se debe convocar el proceso de selección que corresponda, teniendo en cuenta el Valor Referencial respectivo.



Así en concordancia con el marco constitucional, la excepcionalidad descrita NO autorizaba la ejecución de obra por administración directa, como una forma ordinaria de contratación, simplemente que ante este imprevisto de caso fortuito y fuerza mayor priorizando la conclusión de la obra, válidamente concursada dentro del marco constitucional y encontrándose en curso su ejecución, estableció opciones para concluirla; ratificando en el párrafo final que, ante la imposibilidad de optar por alguna de las opciones prevista, para continuar con la ejecución de la obra, por el saldo se convocaba a un nuevo procedimiento por el saldo de la obra a ejecutar.

2.4. La Ley N° 30225 Ley de Contrataciones del Estado, promulgada el 11 de julio de 2014 en su Artículo 206°, ratificándose en el marco constitucional vigente dispone que, para continuar con la ejecución de la obra por el saldo de la obra se convoque a un nuevo procedimiento por el saldo de la obra a ejecutar.

2.5. Decreto Legislativo N° 1440 Ley General de presupuesto, promulgada el 16 de setiembre de 2018, en su artículo 34.5 disponía que, los contratos para las adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones se sujetan al presupuesto institucional para el año fiscal y las entidades se sujetan a las disposiciones de ejecución presupuestaria establecidas en el presente Decreto Legislativo y la Ley de presupuesto.

A continuación, desarrollamos aspectos vinculados a la ejecución de Inversiones por Administración Directa, las mismas que no cuentan con un marco regulatorio que garanticen la eficiente gestión de los recursos de inversiones, en beneficio de la población.

INVERSIONES ACTIVAS - ADMINISTRACIÓN DIRECTA (2018 - 2021)

Año de Ejecución	Inversiones por Administración Directa	%	Total Inversiones
2018	9,927	42%	23,892
2019	8,731	38%	22,788
2020	10,736	41%	26,117
2021	10,160	41%	24,483
Total	24,175		58,212

Fuente: Base Datos SIAF y consulta Avanzada de Inversiones del Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas

En el periodo 2018-2021 se ejecutaron 58, 212 proyectos de inversiones, de los cuales 24,175 corresponden a inversiones ejecutadas por Administración Directa - AD (42%); esto evidencia que la modalidad de AD se aplica de manera recurrente, poniendo en riesgo la adecuada gestión de la inversión; debido que esta modalidad no cuenta con un marco regulatorio de adecuaciones técnicas institucionales, análisis de costo beneficio, así como de responsabilidades, que garanticen la calidad, oportunidad y costos óptimos en la gestión de las inversiones.



INVERSIONES CERRADAS - ADMINISTRACIÓN DIRECTA (2018 – 2021)

Año de Ejecución	Inversiones de AD Activas	Inversiones Cerradas	%
2018	9,927	1,769	18%
2019	8,731	1,832	21%
2020	10,736	1,494	14%
2021	10,160	391	4%
Total	24,175	3,690	14%

Fuente: Base Datos SIAF y consulta Avanzada de Inversiones del Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas

En lo que respecta al cierre de las inversiones (14%), estas contienen: i) proyectos que culminaron con la meta física prevista, ii) otras cerradas sin el cumplimiento de la meta física pero que, por su extemporaneidad, la ejecutora decidió que ésta entre en operación, iii) proyectos que por deficiencias técnicas la entidad ejecutora decidió el cierre de la inversión antes de su culminación. Esta situación pone en riesgo la calidad de los servicios proyectados o el incumplimiento de las expectativas de servicios que demanda ofrecidas a la población.

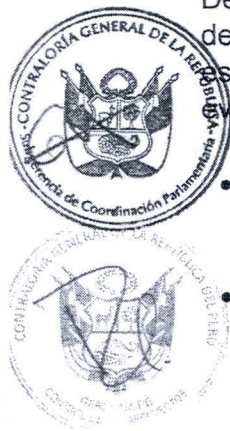
INVERSIONES POR AD SEGÚN RANGOS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL Y ESTADO DE LAS INVERSIONES (2018 -2021)

Estado de las Inversiones	0 a 25%	% Respecto al Total	>25% a 75%	% Respecto al Total	>=76% al 95%	% Respecto al Total	>96% (Pendiente de Liquidación y cierre)	% Respecto al Total	Total, general
ACTIVO	3,726	15%	6,030	25%	7,252	30%			24,175
CERRADO	137	4%	462	13%	1,174	32%	1,917	52%	3,690
Total, general	3,863		6,492		8,426		9,084		27,865

Fuente: Base Datos SIAF y consulta Avanzada de Inversiones del Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas

Del total de las inversiones ejecutadas por AD, sólo el 30% se encuentra en situación de liquidación (9,084 inversiones), las cuales en su mayoría registrarían problemas para esta etapa final de la ejecución, debido a los siguientes motivos, que se han evidenciados en las acciones de control:

- Exceso del periodo de ejecución de las inversiones, que ponen en riesgo contar con la documentación completa que sustenta en financiamiento (en promedio alcanzan 100 procesos de contrataciones para la ejecución).
- Riesgo en pérdidas documentarias, sobre todo cuando su ejecución excede un periodo de gobierno, lo que se evidencia en los procesos de transferencia de gestión.



- Excesivos cambios de residentes y supervisores y/o inspectores de obra lo que pone en riesgo la calidad y la regularidad de los expedientes de la sustentación física y financiera.
- Paralizaciones recurrentes en la ejecución, entre otras.

INVERSIONES POR AD PARALIZADAS (2018-2021)

Año	Años de Paralización			Total general
	1 año	2 años	3 años	
2018	1,077	1,731	7,414	11,696
2019	3,351	4,080	10	10,563
2020	5,693	7	4	12,230
2021	70	15	7	10,551
Total general	5,766	4,105	7,416	27,865
%	21%	15%	27%	

Fuente: Base Datos SIAF y consulta Avanzada de Inversiones del Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas

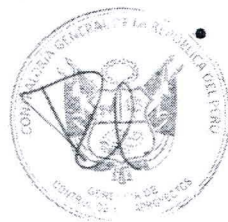
El 27% de las inversiones ejecutadas por AD en el periodo 2018-2021 cuentan con más de (03) tres años de ejecución, superando en la mayoría de los casos el periodo previsto en el expediente técnico; esta situación pone en riesgo la calidad del proyecto, y en la mayoría de los casos conlleva incrementos de manera significativa en los costos de la inversión, generando perjuicios económicos para el Estado.

2. NECESIDAD DE TENER CONTRATADO PERSONAL IDÓNEO Y EQUIPAMIENTO MÍNIMO

Respecto de la necesidad de que la Entidad cuente con el personal y equipamiento necesario para la ejecución de la obra por administración directa, se ha previsto establecer que previamente al inicio de la ejecución de obras por esta modalidad, la Entidad debe contar con los recursos mínimos que aseguren una buena gestión del proceso constructivo.

Para ello, resulta indispensable que la entidad cuente con:

- Personal idóneo para la conducción de la ejecución de la obra, lo cual se traduce en la necesidad de que cuente con un profesional de la ingeniería o arquitectura, inscrito y habilitado en su colegio profesional, que actuando como residente de obra, pueda dirigir las labores del personal profesional y obrero que desarrollará los procedimientos constructivos de la obra, de tal manera que se asegure el cumplimiento del diseño, de las normas técnicas aplicables, que permitan su ejecución dentro del alcance, costo, plazos y calidad prevista, situación que redundará en el logro de los objetivos planteados con la ejecución de la obra.
- Equipamiento mínimo para llevar a cabo la ejecución de la obra. En este extremo, se les solicita acreditar, previamente al inicio de la ejecución de la obra por administración directa, que se cuente con la titularidad sobre los equipos mínimos identificados en el expediente técnico que resulta indispensables para el inicio y desarrollo de la obra. No contar con dicho equipamiento afectaría directamente la buena marcha de la obra y comprometería que se ejecute de manera eficiente.



II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no generará gastos adicionales al tesoro público; mientras que el beneficio de regular las obras por administración directa, las que representan un alto porcentaje de las obras públicas ejecutadas en nuestro país incidirá en la economía del país y en la calidad y eficiencia de servicios que se presten a la población.

III. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la presente norma no trasgrede normas constitucionales, ni otras normas vigentes, permitiendo un mejor funcionamiento de las contrataciones del Estado y del Sistema Nacional de Control.

IV. RELACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en políticas de Estado fijadas en dos de los cuatro objetivos del Acuerdo Nacional, siendo estas políticas las siguientes:

Política 5: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.

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

Política 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente.



Mensaje Mensaje Usuario Externo
 febe8955c79ed27bc032f0dbd1eeb5a9.pdf (11 MB)

Asunto: Mensaje Usuario Externo
 Para: mesadeparteesvirtual@congreso.gob.pe | jturregui@contraloria.gob.pe
 CC:
 Enviado el: lunes 29/11/2021 12:51 p.m.

Eliminar
 Responder a todos
 Correo electrónico...
 Mover
 Etiquetas
 Seguimiento
 Edición
 Zoom

Seguimiento. Comienza el lunes, 29 de noviembre de 2021. Vence el lunes, 29 de noviembre de 2021.

[Solicitante]: jturregui@contraloria.gob.pe
 [Asunto]: Mensaje Usuario Externo
 [Mensaje]: Oficio N° 001049-2021-CG-DC María Del Carmen Alva Prieto
 [Fecha]: 2021-11-29 12:50:37
 [IP]: 94.188.207.215

Su mensaje ha sido recibido.
 Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.