Proyecto de Ley N° 1429/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Area de Tramite y Digitalizacion de Documentos
07 MAR. 2022
RECIBIDO
Firma Hora 17:40

CONGRESISTA FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

SUMILLA: PROYECTO DE LEY QUE REGULA LAS FUNCIONES Y SANCIONES DE LOS SUPERVISORES DE OBRA PUBLICA Y CREA EL REGISTRO DE SUPERVISORES Y PROYECTISTAS.

El Grupo Parlamentario Partido Perú Libre, a iniciativa de la Congresista **FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO,** con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HA DADO LA LEY SIGUIENTE:

PROYECTO DE LEY QUE REGULA LAS FUNCIONES Y SANCIONES DE LOS SUPERVISORES DE OBRA PUBLICA Y CREA EL REGISTRO DE SUPERVISORES Y PROYECTISTAS.

Artículo 1°. Objeto

La presente norma tiene por objeto dictar medidas para mejorar y ampliar los mecanismos de control de la labor realizada por el supervisor y proyectista de obra pública, garantizando su adecuada actuación, con la finalidad de contribuir a reducir los índices de corrupción en la ejecución de obras públicas.

Artículo 2°. Responsabilidad de los Supervisores de Obra

Para el caso de la obra pública, el supervisor de obra es solidariamente responsable con el contratista por el cumplimiento de los parámetros de calidad, precio, plazos y obligaciones contractuales, así como por el valor y modificaciones a los montos de la obra, conforme a los criterios que se establezcan en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 3°. Creación del "Registro de supervisores y proyectistas de obra"

Créase, a cargo del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE, el Registro de Supervisores y Proyectistas de obra, el cual contiene, como mínimo la siguiente información:

a) Información histórica, y en tiempo real, sobre las obras que son objeto de supervisión

b) Información histórica, y en tiempo real, sobre los proyectos de inversión para los cuales, los proyectistas de obra han elaborado expedientes técnicos.

c) Penalidades impuestas a supervisores y proyectistas de obra.

d) Entidades contratantes por cada supervisor o proyectistas de obra.

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE, dictará las disposiciones que resulten necesarias para garantizar el funcionamiento y mecanismos de interoperabilidad del registro de supervisores y proyectistas de obra. Además, podrá ampliar la información que contendrá el registro a través de las normas correspondientes.

Artículo 4°. Registro de Control de Garantías en Contrataciones Públicas

Créase, a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), el Registro de control de garantías en contrataciones públicas que establece la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, que contiene información sobre las garantías que emiten las empresas autorizadas, conforme a Ley, para la suscripción de contratos con el Estado destinados a la provisión de bienes, servicios u obras, bajo cualquier régimen de contratación empleado, o para el pago de adelantos en el marco de dichos contratos. Esta medida comprende cartas fianza, pólizas de caución, así como otras garantías que se establezcan en normas especiales.

El registro comprende, como mínimo, el listado de empresas autorizadas a emitir garantías, así como la relación de ejecutivos autorizados a suscribirlas, cada carta fianza emitida por las empresas autorizadas, y otra información que determine la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

Artículo 5°. Prohibición de contratar con el Estado

Las personas jurídicas, así como los gerentes, representantes legales, socios, accionistas, participacionistas de empresas y consorcios que hayan cometido, directa o indirectamente, en el país o en el extranjero, cualquier delito en contra la Administración Pública no podrán contratar con el Estado nuevamente.

El cambio de nombre, denominación o razón social, reorganización social, transformación, escisión, fusión, disolución, liquidación o cualquier acto que pueda afectar a la personalidad jurídica de la persona jurídica, no extingue la responsabilidad derivada para efectos de aplicación de la consecuencia prevista en la presente ley, tanto a las personas jurídicas como a los gerentes, representantes legales, socios, accionistas, participacionistas y los demás responsables que señala la ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

PRIMERA. – Modifíquese la décimo tercera disposición Complementaria Final del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de contrataciones con el Estado, Decreto Supremo N° 082-2019-EF, quedando de la siguiente manera:

Décimo Tercera: Obligaciones del Supervisor

> El supervisor de obra está obligado a remitir **en copia** a la Contraloría General de la República **cada informe que emitan en el ejercicio de sus funciones**, en la misma oportunidad que a la Entidad **y de acuerdo con los lineamientos de que determine dicha entidad fiscalizadora superior, para la correspondiente verificación técnica**, los informes u opiniones emitidos respecto a los adicionales de obra, solicitudes de mayores gastos generales, variación en calendario de obra, ampliaciones de plazo, aplicación de penalidades y otros emitidos en el marco de sus funciones, de acuerdo a los lineamientos regulados por dicho organismo autónomo de control a través de Directiva. Esta obligación no representa la paralización del plazo de ejecución de obra, sin perjuicio del ejercicio del control concurrente que realice la Contraloría General, de ser el caso.
>
> **El supervisor de obra pública está obligado a responder los pedidos de información que realice la Contraloría General de la República, bajo responsabilidad.**

El supervisor de obra ejecutada con recursos públicos o público – privados está obligado a comunicar a la Contraloría General de la República cualquier tipo de situación que implique incumplimiento o irregularidad sobre el contrato celebrado con la entidad por el contratista de obra y en específico sobre: adicionales, solicitud de mayores gastos generales, liquidación del contrato y vencimiento de garantías; variación en calendario de obra, ampliaciones de plazo y aplicación de penalidades, deficiencias, omisiones o variaciones del expediente técnico, variación en calidad de materiales, maquinarias, equipos y personal, así como incumplimiento de normas técnicas en procesos constructivos.

Las falencias en la ejecución de los proyectos, las deficiencias u omisiones en el desempeño de las supervisoras acarrean la conclusión de sus contratos, cuando por su gravedad no puedan ser subsanadas, de acuerdo con las recomendaciones de la Contraloría General de la República.

SEGUNDA. – Modifíquese el artículo 11° del Decreto Legislativo N° 1341, Decreto Legislativo que modifica la Ley de Contrataciones del Estado, quedando de la siguiente manera:

(...)

Inciso r) .- Prohibición de contratar con el Estado

Las personas jurídicas, así como los gerentes, representantes legales, socios, accionistas, participacionistas de empresas y consorcios que hayan cometido, directa o indirectamente, en el país o en el extranjero, cualquier delito en contra la Administración Pública no podrán contratar con el Estado nuevamente.

El cambio de nombre, denominación o razón social, reorganización social, transformación, escisión, fusión, disolución, liquidación o cualquier acto que pueda afectar a la personalidad jurídica de la persona jurídica, no extingue la responsabilidad derivada para efectos de aplicación de la consecuencia prevista en la presente ley, tanto a las personas jurídicas como a los gerentes, representantes legales, socios, accionistas, participacionistas y los demás responsables que señala la ley.

Firmado digitalmente por: [illegible] Jose FIR 28036514 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: [illegible]

Firmado digitalmente por: DAVILA JUAREZ Jorge Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 03/03/2022 15:55:21-0500

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. -

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y la Contraloría General de la República, por resolución de su titular, dictan las disposiciones normativas para la implementación de la presente Ley en un plazo de máximo de treinta (30) días hábiles contados a partir de su publicación.

Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul [illegible]
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: [illegible] 11:57:16-0500

Firmado digitalmente por: DAVILA ATANACIO PASION [illegible] FIR 25700579 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 03/03/2022 09:07:06-0500

Lima, 01 de marzo del 2022

Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/03/2022 15:26:45-0500

Firmado digitalmente por: PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/03/2022 10:19:31-0500

Firmado digitalmente por: TELLO MONTES Nivardo Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/03/2022 16:44:16-0500

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **marzo** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1429/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

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

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

Los artículos 39 al 42 del capítulo IV de la Constitución Política del Perú, establece todo lo referido a la función pública, en especial el artículo 41 señala:

> **Artículo. - 41**
>
> (...)
>
> La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública.
>
> (...)

El contenido del artículo señala que debe haber un desarrollo normativo constitucional para establecer la responsabilidad de todo funcionario y servidor público que permita tener claridad en tanto en las funciones que realiza, impedimentos y sanciones en el caso cometa alguna acción contraria a sus funciones y responsabilidades como funcionario o servidor público.

Una de las políticas de Estado que se encuentra contenido en el capítulo IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado del Acuerdo Nacional es la siguiente:

> *"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[1]".*

Se colige de esta política de Estado la prioridad que le asigna el Acuerdo Nacional a la lucha contra la corrupción y la necesidad de promover una política de la aplicación de la ética y la transparencia en el desempeño de toda función pública, tomando el ejemplo de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que promueven y aplican buenas prácticas de políticas públicas basadas en la ética y la trasparencia, organización a la cual nuestro país aspira integrar.

La Contraloría General de la Republica, presento en octubre del año 2020 un Proyecto de Ley N°6566/2020-CGR, que tenía como objetivo:

> *"(...) sistematizar información que permita ejercer el control sobre las contrataciones públicas, a través del uso de la información específicamente, aquellas vinculadas con la actuación de los proyectistas y supervisores de obra, así como, operaciones vinculadas con la recepción y conformidad a la presentación de garantías por parte de los contratistas".*

La propuesta era otorgar a la Contraloría General de la República el manejo de un "Registro de supervisores y proyectistas de obra" y el "Registro de control de garantías en contrataciones públicas", con la finalidad era poder sistematizar información para poder cumplir con su rol de control de los recursos que el Estado destina a las contrataciones públicas.

---

[1] https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/

En la misma lógica que la Contraloría General de la República, se presentó el proyecto de Ley N°3225/2018-CR, del ex congresista Clayton Flavio Galván Viento, que tenía como objetivo:

> *"(...) 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[2]".*

De igual manera, el Grupo parlamentario "Peruanos por el Kambio", presento el proyecto de ley N°1025/2016-CR, que buscaba normar la obligatoriedad de los supervisores de obra a remitir información a la Contraloría General de la República y modificaba el Código Penal para incorporar la responsabilidad penal del supervisor que no cumpla con la obligación de comunicar a la Contraloría General de la República.

El proyecto de ley fue dictaminado en la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República en junio del 2018.

2. MARCO NORMATIVO

Constitución Política del Perú

Ley N°30225, Ley de Contrataciones del Estado-

Decreto Supremo N° 082-2019-EF

Decreto Supremo N° 344-2018-EF

Decreto Legislativo N° 1341, Decreto Legislativo que modifica la Ley de Contrataciones del Estado.

3. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La lucha contra la corrupción es una de las demandas más importantes de la población, el Informe de Opinión de enero 2022, realizado por el Instituto de Estudios Peruanos – IEP, señala que la percepción que tiene la población sobre "La lucha contra la corrupción en el Estado" es muy baja, los resultados muestran que el 60% de los encuestados responde que el Estado está manejando mal o muy mal la lucha contra la corrupción, el 27% responde que lo está haciendo de manera regular y solo el 11% piensa que lo está haciendo bien[3].

Estos resultados contrastan con la encuesta realizada por Proética, Capítulo Peruano de Transparency International (TI), el año 2019 que realizó una encuesta sobre la corrupción en el Perú.

---

2 https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0322520180816.PDF

3 https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2022/01/Informe-OP-Enero-2022-completo.pdf

Los resultados de la XI Encuesta nacional anual sobre percepciones de corrupción realizada por Proética, señalo que hasta el 2018, el 92% de alcaldes estaban investigados por corrupción y el 66% de los ciudadanos encuestados identifico a la corrupción como el segundo problema más importante del país, después de la delincuencia.

En el mismo estudio, el 34% de los encuestados señalo que dos de las prácticas más frecuentes de corrupción es que *"una autoridad elegida entregue contratos de grandes obras públicas a empresarios que financiaron su campaña"* y *"Dar bienes o pagar una "propina" para que le perdonen una multa o para agilizar un trámite o servicio público[4]"*.

Desde el Estado se ha venido emitiendo diversas normativas con la finalidad de luchar contra la corrupción y la delincuencia, ejemplo de ello es la Ley Nº 30077 de agosto del año 2013, Ley contra el Crimen Organizado, la Ley Nº 30214, de junio del 2015, Ley que incorpora el Art. 201º - A del Código Procesal Penal, mediante la cual se establece la naturaleza de los informes de la CGR, la Ley Nº 30304 de febrero del 2015, Ley que modifica el art. 57 del Código Penal y prohíbe la suspensión de la pena de los delitos de peculado y colusión, Ley Nº 30353, de setiembre del 2015, Ley que establece el registro de deudores de reparaciones civiles.

De igual manera desde los sectores como el ministerio de justicia se han emitido normas en el mismo sentido, el Decreto Supremo Nº 004-2014-JUS, de mayo del 2014, que Aprueba Reglamento para implementar aspectos de identidad del agente encubierto y garantizar su protección en el marco de la técnica especial de investigación, la Resolución Ministerial Nº 0174-2016-JUS de julio del 2018, aprueba el "Protocolo de Actuación Interinstitucional para la Prevención y Represión de los delitos de Corrupción de Funcionarios.

Como se puede observar cada normativa ha ido incorporando grupos de funcionarios y servidores públicos para ser sancionados por malas prácticas de políticas públicas como es la corrupción, en este sentido el proyecto de ley busca normar un grupo importante de actores que participa en la ejecución de obras públicas que hasta la fecha no se ha incorporado, nos referimos a los supervisores y proyectistas de obra públicas.

El artículo 159° del Reglamento de la Ley de Contrataciones, aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF y sus modificatorias, preceptúa textualmente que: *"el inspector o supervisor en la convocatoria del procedimiento, según corresponda, cumple al menos con la experiencia y calificaciones profesionales establecidas para el residente de obra. Es obligatorio contratar un supervisor cuando el valor de la obra a ejecutar sea igual o mayor al monto establecido en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo*".

De lo descrito precedentemente se evidencia la alta complejidad del supervisor de la obra impuesta por la normativa de Contrataciones del Estado, debiendo precisarse que él es quien corresponde anotar en el cuaderno de obra de todas las ocurrencias que tengan relevancia o que incidan en la obra y en el cumplimiento del contrato. En suma, depende del supervisor no solo el adecuado y oportuno desarrollo de la obra pública, sino fundamentalmente la transparencia que debe demostrar durante su actuación.

[4] https://www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2019/

En este sentido el objetivo del Proyecto de Ley señala:

> *"Artículo 1°. Objeto*
>
> *La presente norma tiene por objeto dictar medidas para mejorar y ampliar los mecanismos de control de la labor realizada por el supervisor de obra pública, garantizando su adecuada actuación, con la finalidad de contribuir a reducir los índices de corrupción en la ejecución de obras públicas".*

Como hemos mostrado la corrupción es una de las demandas más importantes que la ciudadanía identifica como lastre que limita el desarrollo del país; *"la Contraloría General de la República (CGR) presentó un estudio que señalaba que, en 2019, la corrupción generó pérdidas por un monto de S/ 23,297 millones, aproximadamente, equivalente al 3% de nuestro PBI, alrededor del 15% del presupuesto público ejecutado en 2019 se habría perdido por corrupción e inconducta funcional"*[5].

Según el índice mundial de corrupción 2021[6], elaborado por Transparencia Internacional, nuestro país se encuentra en el puesto 105 de 180 países y la tendencia que muestra es hacia la baja (Gráfico N°01), información que contrasta con la percepción interna de la población que lo señala como uno de los problemas más importantes en la administración pública, según la información de la web de Transparencia Internacional, esto se puede deber a que ellos aplican la encuesta a expertos y empresarios que tienen una percepción diferente a la del ciudadano de a pie.

Gráfico N°01

Aún con esta información, nuestro país se encuentra por debajo de la ubicación de países como Chile y Ecuador que presentan indicies menores de percepción de corrupción.

El artículo 2 plantea la responsabilidad de los Supervisores de Obra pública con el siguiente texto:

> *Artículo 2°. Responsabilidad de los Supervisores de Obra*
>
> *Para el caso de la obra pública, el supervisor de obra es solidariamente responsable con el contratista por el cumplimiento de los parámetros de calidad, precio, plazos y obligaciones contractuales, así como por el valor y*

[5] https://www.comexperu.org.pe/articulo/corrupcion-le-cuesta-al-peru-un-3-del-pbi
[6] https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/per

modificaciones a los montos de la obra, conforme a los criterios que se establezcan en el Reglamento de la presente Ley.

El Supervisor de obra, es una persona natural o jurídica, especialmente contratada para dicho fin. En el caso de ser una persona jurídica, esta designa a una persona natural como supervisor permanente de la obra. Es decir, cumple sus funciones de manera continua hasta la culminación y entrega de la obra pública contratada. De allí la importancia del papel que cumple el supervisor, pues este controla los trabajos efectuados por el contratista de manera directa y en forma permanente.

Una de las figuras más utilizadas en el Perú para defraudar patrimonialmente al Estado, es la colusión en los grandes proyectos de inversión en los que se invierten millones de soles que pertenecen a todos los peruanos y en los que se ha determinado usualmente como responsables a los titulares de la entidad contratante, que son funcionarios públicos de primer y segundo nivel. Sin embargo, no se está tomando en cuenta a quienes tienen un papel más activo en la toma de decisiones mientras se desarrollan las obras públicas, y que si bien podrían no tener un vínculo laboral directo con la entidad son quienes se encargan de realizar los informes técnicos que sustentan los actos administrativos que luego configuran conductas ilícitas.

En este sentido el Proyecto de Ley recogiendo la propuesta presentada por la Contraloría General de la República en el Proyecto de Ley N°6566/2020-CGR[7], propone el artículo del Proyecto de Ley para la creación de un "Registro de supervisores y proyectistas de obra", pero a diferencia de la propuesta de la Contraloría, el proyecto de ley señala al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE como el encargado de llevar este registro, la propuesta tiene el siguiente texto:

"Artículo 3°. Creación del "Registro de supervisores y proyectistas de obra"

Créase, a cargo del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE, el Registro de Supervisores y Proyectistas de obra, el cual contiene, como mínimo la siguiente información:

a) Información histórica, y en tiempo real, sobre las obras que son objeto de supervisión.

b) Información histórica, y en tiempo real, sobre los proyectos de inversión para los cuales, los proyectistas de obra han elaborado expedientes técnicos.

c) Penalidades impuestas a supervisores y proyectistas de obra.

d) Entidades contratantes por cada supervisor o proyectistas de obra.

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE, dictará las disposiciones que resulten necesarias para garantizar el funcionamiento y mecanismos de interoperabilidad del registro de supervisores y proyectistas de obra. Además, podrá ampliar la información que contendrá el registro a través de las normas correspondientes".

El supervisor de obras es una persona natural o jurídica pagada por el Estado para cuidar que la obra pública, cumpla con los parámetros técnicos y de calidad especificadas en el expediente técnico. Sus funciones están establecidas en el artículo 187 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado; el artículo 193 del mismo Cuerpo Normativo establece la función genérica del supervisor que consiste en realizar

[7] https://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021

el *control de los trabajos en la obra*, siendo su deber el cautelar de forma directa y permanentemente la correcta ejecución de la obra y el cumplimiento del contrato. Del mismo modo, debe absolver las consultas que le formule el contratista, ajustando su actuación a las estipulaciones contractuales sin poder modificar o alterar su contenido.

De ello, se desprende que el supervisor de obra ejercerá el control de manera permanente y directa durante la ejecución de la obra. El carácter de permanente lo da su presencia en la obra durante todo el periodo de ejecución de esta y el de directa deberá entenderse que esta es personalísima, sin intermediarios.

De igual manera el proyectista, consultor o profesional contratado por el Estado a través de cada entidad, es el responsable de la elaboración del expediente técnico de la obra que incluye el presupuesto de la inversión pública y fundamentalmente el diseño, la construcción de la obra y los materiales a utilizar, en estricto cumplimiento del Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 11-2006-VIVIENDA.

De manera resumida un expediente técnico debe contener[8]:

- *"Memoria Descriptiva ubicación del proyecto, estado actual de la obra, vías de acceso, estrategia para desarrollo de los trabajos, medidas de seguridad, tolerancias, entre otros.*
- *Estudios Básicos, topografía, mecánica de suelos, mecánica de rocas, entre otros y Estudios Específicos, tales como: canteras, estabilidad de taludes partículas en suspensión en el agua, hidrología, precipitaciones, arcillas expansivas, acuíferos, calidad del agua, estudios sanitarios, entre otros.*
- *Planos de Ejecución de Obra.*
- *Especificaciones Técnicas, conjunto de reglas y documentos vinculados a la descripción de los trabajos, método de construcción, calidad de los materiales, sistemas de control de calidad (según el trabajo a ejecutar), procedimientos constructivos, métodos de medición y condiciones de pago requeridas en la ejecución de la obra.*
- *Metrados, constituyen la expresión cuantificada por partidas de los trabajos de construcción que se ha programado ejecutar en un plazo determinado, expresadas en la unidad de medida que ha sido establecidas para cada partida; asimismo, son necesarios para determinar el presupuesto de obra, por cuanto representan el volumen de trabajo de cada partida.*
- *Análisis de Precios Unitarios, es la cuantificación técnica de la cantidad de recursos (mano de obra, materiales, equipo, maquinaria, herramientas, entre otros), que se requieren para ejecutar cada unidad de la partida y su costo.*
- *Valor Referencial (Presupuesto de Obra), constituye el costo estimado de la obra a ejecutar, determinado a partir de la elaboración del presupuesto de obra, el cual está compuesto por el costo directo, gastos generales, utilidad e impuestos.*
- *Fórmulas Polinómicas, representación matemática de la estructura de costos de un presupuesto.*
- *Cronograma de Ejecución de Obra, cronograma de ejecución de obra considerando las restricciones que puedan existir para el normal desenvolvimiento de las mismas,*

---

8 https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Capacidades/Capacitacion/Virtual/curso_contratacion_obras/libro_cap3_obras.pdf

tales como lluvias o condiciones climáticas adversas, dificultad de acceso a ciertas áreas, etc".

La responsabilidad del proyectista en la calidad final y ejecución de una obra pública es por demás evidente, constituyéndose en una pieza fundamental para reducir la presencia de adicionales de obra, mayores metrados y un sin número de problemas que se presentan en la ejecución de obra por una mala elaboración del expediente técnico, en consecuencia, se tiene que comprender en la regulación propuesta, que busca contribuir en la lucha contra la corrupción.

Para poder sistematizar la información de estos profesionales que prestan sus servicios en el proceso de la inversión pública el proyecto de ley propone la creación de un *"Registro de supervisores y proyectistas de obra"*, que contenga el historial laboral de estos profesionales para que sirva de referencia para continuar contratando con el Estado o para ser castigados en caso no hayan cumplido con sus responsabilidades.

La información que se busca mantener registrada es la referida a:

a) Información histórica y actual, sobre obras públicas objeto de supervisión

b) Información histórica y actual, sobre proyectos de inversión para los cuales, los proyectistas de obras públicas han elaborado expedientes técnicos.

c) Penalidades impuestas a supervisores y proyectistas de obras públicas.

d) Entidades contratantes por cada supervisor o proyectista de obra pública.

Con esta información se podrá identificar, por ejemplo, si un supervisor de alguna obra pública ha tenido alguna vinculación contractual o ha prestado servicios a aquella empresa que supervisa, a través de, por ejemplo, la elaboración de perfiles, expedientes técnicos u otros que permitan detectar cualquier posible conflicto de interés.

De igual manera el artículo 4 del proyecto de Ley, ha sido recogido textualmente del Proyecto de Ley N°6566/2020-CGR, presentado por la Contraloría General de la Republica y que no fue objeto de dictamen en la comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República y que consideramos es de mucha importancia en la lucha contra la corrupción por las denuncias en diversas partes del país de la presentación de cartas fianzas falsas o que proceden de entidades que no están autorizadas por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), para emitir este tipo de documentos financieros, al igual que en el artículo anterior, la propuesta difieren en la presentada por la Contraloría en la responsabilidad de la entidad encargada de este registro, en el caso del proyecto de la Contraloría, esta entidad se propone como encargada, en el caso del proyecto de ley se designa a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), el texto propuesto es el siguiente:

"Artículo 4°. Registro de Control de Garantías en Contrataciones Públicas

Créase, a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), el Registro de control de garantías en contrataciones públicas que establece la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, que contiene información sobre las garantías que emiten las empresas autorizadas, conforme a Ley, para la suscripción de contratos con el Estado destinados a la provisión de bienes, servicios u obras, bajo cualquier régimen de contratación empleado, o para el pago de adelantos en el marco de dichos contratos. Esta medida

comprende cartas fianza, pólizas de caución, así como otras garantías que se establezcan en normas especiales.

El registro comprende, como mínimo, el listado de empresas autorizadas a emitir garantías, así como la relación de ejecutivos autorizados a suscribirlas, cada carta fianza emitida por las empresas autorizadas, y otra información que determine la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)".

Esta modalidad de defraudación al Estado se viene presentado en diversas entidades que ejecutan obras públicas; existe en los medios periodísticos información que corrobora la necesidad de tener un registro de estos documentos financieros, es el caso de las obras de reconstrucción con cambios, en las cuales la Contraloría General de la República al encontrado este tipo de delitos de defraudación al erario público.

Una nota periodística de mayo del año 2021 del diario Gestión da cuenta de este hallazgo:

"La Contraloría General realizó la noche de ayer una intervención conjunta con el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú en las oficinas del Gobierno Regional de Piura, por las denuncias de las cartas fianzas falsas presentadas en la obra de mejoramiento del Centro de Salud de Máncora, cuya inversión enmarcada en el plan integral de Reconstrucción con cambios supera los S/ 39 millones[9]".

De igual manera en enero del 2021, se conoció que el Gobierno Regional de Piura había aceptado una carta fianza emitida por una entidad no autorizada por la SBS para la emisión de cartas fianzas, la información fue la siguiente:

"GORE Piura aceptó cartas fianza de financiera no autorizada para obra de defensas ribereñas

Tras la resolución del contrato al consorcio Protección Piura y Castilla que ejecutaba el tramo II de las defensas ribereñas del río Piura, que comprende desde el puente Cáceres hasta el puente Integración, diario Correo obtuvo información que dicho consorcio entregó tres cartas fianzas emitidas por la Cooperativa de Ahorro y Crédito Financoop LTDA, que no está autorizada por la SBS para realizar dicha transacción con entidades del Estado. Ante ello, la comisión de Seguimiento al Proceso de Reconstrucción del Congreso pidió a la Contraloría que inicie acciones de control sobre el tema[10]".

Considerando esta situación se justifica la necesidad de contar con una norma que permita, sistematizar la información de las cartas fianzas emitidas y que pueda ser la autoridad en temas financieros como la SBS, la que pueda tener a cargo esta función que contribuye a reducir la posibilidad que se vuelva a repetir estas situaciones presentadas, donde la entidad del Estado es sorprendida por malos contratistas que presentan cartas fianzas de entidades no autorizadas en el sistema financiero nacional para emitir este tipo de documentos.

[9] https://gestion.pe/peru/contraloria-inicia-control-posterior-por-caso-de-cartas-fianza-falsas-en-obra-del-gore-de-piura-noticia/

[10] https://comprasestatales.org/gore-piura-acepto-cartas-fianza-de-financiera-no-autorizada-para-obra-de-defensas-riberenas/

El proyecto de ley también incluye un artículo que busca prohibir contratar con el Estado a toda persona natural o jurídica que haya defraudado al Estado dentó del territorio nacional o fuera de él, es bien conocido los casos de empresas que son sancionadas y que cambian de nombre de persona jurídica, pero sus accionistas o participacionistas son los mismos, esta propuesta busca que esta modalidad utilizada para evadir la acción sancionadora del Estado pueda continuar siendo utilizada, en este sentido se propone el siguiente texto:

> *"Artículo 5°. Prohibición de contratar con el Estado*
>
> *Las personas jurídicas, así como los gerentes, representantes legales, socios, accionistas, participacionistas de empresas y consorcios que hayan cometido, directa o indirectamente, en el país o en el extranjero, cualquier delito en contra la Administración Pública no podrán contratar con el Estado nuevamente.*
>
> *El cambio de nombre, denominación o razón social, reorganización social, transformación, escisión, fusión, disolución, liquidación o cualquier acto que pueda afectar a la personalidad jurídica de la persona jurídica, no extingue la responsabilidad derivada para efectos de aplicación de la consecuencia prevista en la presente ley, tanto a las personas jurídicas como a los gerentes, representantes legales, socios, accionistas, participacionistas y los demás responsables que señala la ley".*

Los casos de empresas cuyos directivos, gerentes, accionistas y/o participantes que tengan un participación directa e indirecta en la defraudación con el Estado y que están involucrados en delitos de corrupción en contra del Estado son frecuentes.

La Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ejerce la defensa jurídica de los intereses del Estado en los casos de corrupción, tanto en el ámbito regional y local, en sede administrativa, arbitral, militar y constitucional, y ante las cortes nacionales e internacionales, en ejercicio de sus funciones publicó un Informe Especial[11] en junio de 2019 en el que analiza el papel de las empresas en casos de corrupción, revelando que un total de 1431 responsables legales de diferentes empresas estaban investigados por delitos de corrupción en todo el Perú, a la fecha del informe.

Se trata de casos en los que el representante de la empresa firmó algún contrato de manera irregular con el Estado y ahora es investigado por presuntos actos de corrupción. La lista compila todos los procesos en curso que acompaña la Procuraduría anticorrupción y se encuentran en diferentes etapas fiscales y judiciales.

El informe no reveló la identidad de los investigados, pero se señala que se identificó 359 casos en etapa de diligencias preliminares, 475 en investigación formalizada, 400 en etapa intermedia y 148 en juicio oral (Tabla N°01).

Tabla N°01

[11] https://procuraduriaanticorrupcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/03/INFORME-LA-RESPONSABILIDAD-DE-LAS-PERSONAS-JURIDICAS-2.pdf

Etapa procesal	Cantidad de casos
Diligencias preliminares	359
Investigación formalizada	457
Etapa intermedia	400
Juicio oral	148
Apelación	35
Recurso de nulidad	1
Casación	5
Ejecución de sentencia	26
Total	**1,431**

INVESTIGADOS. El informe de la Procuraduría analiza el papel de los representantes legales en casos de corrupción.

El informe señala que, además de 1431 casos en curso, existen otros 16 procesos en los que se incluyó a la empresa como imputada, comprometiendo obras y proyectos de inversión pública en los siguientes sectores: Construcción (5), transporte (4), servicios generales (3), combustible (2) y otros.

Se reveló también en el informe, que hay 5 casos con sentencia firme en donde una o varias empresas fueron condenadas como tercero civil responsable, involucrando a 12 compañías que deben pagar alrededor de noventa millones de soles a favor del Estado por reparación civil (Tabla N°02).

Tabla N°02

Empresa	Expediente	Reparación civil impuesta (S/)
Making Servicios Generales S.A.C	N° 1416-2010	5,000
Acs Refrigeración S.A.C	N° 124-2011	543,493
Landmark Limited Corporation, Security Control S.A.C.	N° 012-2001 / 019-2001	5,000
Long View Corporation, Marquesa Internacional S.A, Larga Vista S.A.C, Speciality Global Traders INC, Landmark Limited Corporation	N° 012-2001 / 019-2001	22,826,966
Speciality Global Traders INC, LATGA S.A.C	N° 012-2001 / 019-2001	1,000,000
Constructora Norberto Odebrecht S.A.	N° 010-2018	15,233,270
Constructora Norberto Odebrecht S.A. Sucursal Perú	N° 036-2018	50,000,000
Total		**89,613,729**

Las estadísticas elaboradas por la Procuraduría Anticorrupción demuestran que solo en 63 casos se tiene a la persona jurídica como tercero civil responsable y en 16 están comprendidas como investigadas a fin de aplicársele medidas accesorias.

Sin embargo, según la base de datos del PPEDC, existen 1,418 casos en los que los representantes de las personas jurídicas están en calidad de imputados, lo que hace

suponer y asegura de alguna manera que, existirían más casos en los que, previo análisis, se podría incorporar al proceso a un mayor número de personas jurídicas comprometidas en presuntos delitos de corrupción.

Asimismo, se ha podido verificar que, la mayoría de los casos en los que está involucrada una persona jurídica o sus representantes corresponden al delito de colusión, es decir, son casos de contrataciones estatales públicas en los que, de por medio, existe un acuerdo subrepticio e ilegal entre los representantes de la persona jurídica y los funcionarios o servidores públicos, con el objetivo de defraudar los intereses del Estado. Estos casos de colusión corresponden, por lo general, a procesos de contratación realizadas por los gobiernos regionales y locales en el sector construcción y educación.

El Informe reconoce que como nuestro sistema normativo aún no reconoce expresamente la existencia de la responsabilidad penal de la persona jurídica lo que hace necesaria la adopción de medidas que establezcan sanciones concretas para impedir que personas jurídicas sigan involucradas en actos de corrupción.

Con esta información presentada se justifica la necesidad de legislar para evitar que personas naturales y/o jurídicas que hayan defraudado al Estado continúen licitando y contratando servicios y/u obras públicas en todo el país.

Las modificaciones complementarias modificatorias, recogen en parte las propuestas contenidas en los proyectos de ley N°6566/2020-CGR, de la Contraloría General de la Republica, del proyecto de Ley N°3225/2018-CR, del ex congresista Clayton Flavio Galván Viento y del Proyecto de Ley N°1025/2016-CR, presentado por el Grupo parlamentario "Peruanos por el Kambio", a iniciativa del ex congresista Carlos Ricardo Bruce Montes de Oca, para complementar las propuestas presentadas en el proyecto de ley y que busca normar la manera en que debe ser presentada la información por parte del supervisor, el texto presentado es el siguiente:

> *"PRIMERA. – Modifíquese la décimo tercera disposición Complementaria Final del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de contrataciones con el Estado, Decreto Supremo N° 082-2019-EF, quedando de la siguiente manera:*
>
> *Décimo Tercera: Obligaciones del Supervisor*
>
> *El supervisor de obra está obligado a remitir en copia a la Contraloría General de la República cada informe que emitan en el ejercicio de sus funciones, en la misma oportunidad que a la Entidad y de acuerdo con los lineamientos de que determine dicha entidad fiscalizadora superior, para la correspondiente verificación técnica, los informes u opiniones emitidos respecto a los adicionales de obra, solicitudes de mayores gastos generales, variación en calendario de obra, ampliaciones de plazo, aplicación de penalidades y otros emitidos en el marco de sus funciones, de acuerdo a los lineamientos regulados por dicho organismo autónomo de control a través de Directiva. Esta obligación no representa la paralización del plazo de ejecución de obra, sin perjuicio del ejercicio del control concurrente que realice la Contraloría General, de ser el caso.*
>
> *El supervisor de obra pública está obligado a responder los pedidos de información que realice la Contraloría General de la República, bajo responsabilidad.*

El supervisor de obra ejecutada con recursos públicos o público – privados está obligado a comunicar a la Contraloría General de la República cualquier tipo de situación que implique incumplimiento o irregularidad sobre el contrato celebrado con la entidad por el contratista de obra y en específico sobre: adicionales, solicitud de mayores gastos generales, liquidación del contrato y vencimiento de garantías; variación en calendario de obra, ampliaciones de plazo y aplicación de penalidades, deficiencias, omisiones o variaciones del expediente técnico, variación en calidad de materiales, maquinarias, equipos y personal, así como incumplimiento de normas técnicas en procesos constructivos.

Las falencias en la ejecución de los proyectos, las deficiencias u omisiones en el desempeño de las supervisoras acarrean la conclusión de sus contratos, cuando por su gravedad no puedan ser subsanadas, de acuerdo con las recomendaciones de la Contraloría General de la República".

De la misma manera se introduce una modificación al artículo 11° del Decreto Legislativo N° 1341, Decreto Legislativo que modifica la Ley de Contrataciones del Estado, con la finalidad de complementar la propuesta presentada en el Proyecto de ley sobre las personas naturales o jurídicas que han defraudado al Estado para evitar que continúen contrabando servicios y obras públicas bajo la modalidad de cambio de razón social, el texto propuesto es el siguiente:

SEGUNDA. – Modifíquese el artículo 11° del Decreto Legislativo N° 1341, Decreto Legislativo que modifica la Ley de Contrataciones del Estado, quedando de la siguiente manera:

(...)

Inciso r). - Prohibición de contratar con el Estado

Las personas jurídicas, así como los gerentes, representantes legales, socios, accionistas, participacionistas de empresas y consorcios que hayan cometido, directa o indirectamente, en el país o en el extranjero, cualquier delito en contra la Administración Pública no podrán contratar con el Estado nuevamente.

El cambio de nombre, denominación o razón social, reorganización social, transformación, escisión, fusión, disolución, liquidación o cualquier acto que pueda afectar a la personalidad jurídica de la persona jurídica, no extingue la responsabilidad derivada para efectos de aplicación de la consecuencia prevista en la presente ley, tanto a las personas jurídicas como a los gerentes, representantes legales, socios, accionistas, participacionistas y los demás responsables que señala la ley.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no genera gasto adicional al Estado, se circunscribe a fortalecer las funciones del Supervisor de Obra, previstas en el artículo 186 y 187 del Decreto Supremo N° 344-2018-EF, Reglamento de las Contrataciones del Estado y sus modificatorias. Igualmente se beneficia el Estado porque al Agregar funciones específicas y crear nuestros registros, se procura viabilizar una oportuna alerta que debe advertir el supervisor de obra a la Contraloría General de la Republica frente a las anomalías que detecte en el ejercicio de su cargo, con lo cual se procura el correcto, eficiente y transparente uso de los recursos públicos y con ello la prevención y la lucha contra la corrupción. La cual se puede establecer a través de los distintos impactos:

a) El Estado

b) La Sociedad
c) Empresas contratistas

2. Impactos positivos y negativos por actor

a) El Estado

BENEFICIO	COSTO
– El Estado a través del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y la Contraloría General de la República mejora sus mecanismos de control sobre los supervisores y proyectistas de obras públicas. – La norma contribuye a la lucha contra la corrupción. – Durante la ejecución de las obras públicas se va a contar con información a tiempo para identificar posibles casos de corrupción mediante el uso de materiales de mala calidad, sobre costos u otros mecanismos que perjudiquen los fondos públicos y la calidad de la obra pública. – La norma permite tener información sobre las cartas fianzas que se otorgan en las obras públicas para conocer de manera oportuna si presentan alguna irregularidad. – Se incorpora responsabilidad solidaria a los supervisores de las obras públicas sobre la calidad y el coste final de la obra.	La iniciativa legislativa no irroga gasto al erario nacional, todas las modificaciones propuestas son consideradas en su financiamiento con los recursos que tienen los sectores involucrados, sin demandan mayores recursos al tesoro público.

b) La sociedad

BENEFICIO	COSTO
– Se contribuye a contar con obras públicas de calidad y que presten servicio de manera eficiente a la población – Los presupuestos públicos utilizados de manera eficiente y sin incrementos en los presupuestos de obras, permite una mayor de atención con obras y servicios públicos. – Mayor confianza en la gestión pública.	La iniciativa legislativa no irroga costo directo para la sociedad.

c) Empresas contratistas

BENEFICIO	COSTO
– Se cumplen los plazos para la ejecución de obras públicas, lo que permite a las empresas programar otras intervenciones en obras del Estado. – Se reduce la probabilidad de ser sancionadas por los organismos del Estado. – Mejora su confiabilidad para la ejecución de obras públicas.	Las empresas contratistas deben incorporar mejores prácticas en la ejecución de obras públicas, para ello deben destinar recursos para capacitar a su personal.

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

La iniciativa legislativa se encuentra acorde al ordenamiento jurídico vigente, y propone que al supervisor de obra le alcance responsabilidad solidaria, en la medida que tiene una vinculación laboral con el Estado, es decir ejerce una función pública, y por ende es considerado como funcionario público.

Por otro lado, el presente proyecto de ley modifica la décimo tercera disposición Complementaria Final del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de contrataciones con el Estado, Decreto Supremo N° 082-2019-EF y el artículo 11° del Decreto Legislativo N° 1341, Decreto Legislativo que modifica la Ley de Contrataciones del Estado.

IV. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

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

Política 1: Fortalecimiento del régimen democrático y Estado de Derecho

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

Política 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Política 26: Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y contrabando en todas sus formas