

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY N° 30225,  
LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO**

**I. ANTECEDENTES**

En virtud del artículo 104 de la Constitución, el Congreso de la República otorgó facultades legislativas delegadas al Poder Ejecutivo, a través de la Ley N° 30823, en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado.

En el marco de dichas facultades delegadas se promulgó el Decreto Legislativo N° 1444 que modificó la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado (en adelante, la "Ley"), cuya vigencia, de acuerdo con la segunda de sus Disposiciones Complementarias Finales, fue diferida hasta los treinta (30) días contados a partir de la publicación de las modificaciones al reglamento.

En ese contexto, mediante el presente Decreto Supremo se modifica el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado (en adelante, el "Reglamento") con la finalidad de adecuar sus normas a las modificaciones realizadas mediante el Decreto Legislativo N° 1444, y de introducir algunas mejoras para fortalecer el proceso de contrataciones del Estado.

**II. PRINCIPALES MODIFICACIONES AL REGLAMENTO**

Como se señaló en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1444, las disposiciones normativas previstas responden a la necesidad de optimizar y simplificar los procesos de contratación pública, mediante el desarrollo de mecanismos que promuevan la competencia efectiva, la transparencia, el control ciudadano y la rendición de cuentas; así como, impulsar la estandarización de requerimientos que permitan reducir el margen de error en las actuaciones preparatorias, disminuir el riesgo de direccionamiento, eliminar barreras de acceso, acortar los plazos de atención de las necesidades del Estado y reducir la litigiosidad en las contrataciones.

Así, el presente Reglamento busca completar la tarea iniciada, consolidando políticas de transparencia, modernización y simplificación de las contrataciones públicas, de manera que éstas se constituyan en un valioso instrumento de gestión para atender las demandas de la comunidad. Para ello, se han considerado las tendencias mundiales vigentes y la nueva visión del esquema de compras públicas se encuentra orientada a implementar procedimientos flexibles, simplificados e integrados con los sistemas administrativos transversales que permitan a los funcionarios gestionar, sin prescindir de cumplir con los criterios de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas que rigen la contratación pública, así como los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en la materia.

En esa línea, en el marco de las sesiones de la Mesa Ejecutiva de Compras Públicas<sup>1</sup> se convocó a los sectores ejecutores, como son el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; el Ministerio de Educación; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior y a entidades como el Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en

<sup>1</sup> Equipo Técnico conformado mediante Resolución Ministerial N° 352-2017-EF/10.



Salud (CENARES), entre otros, para que expongan la casuística advertida en la gestión de sus contrataciones, de forma tal que dichas experiencias permitan mejorar los procedimientos regulados en la normativa de compras públicas. Adicionalmente, se contó con el apoyo del Banco Mundial para profundizar en el conocimiento de las mejores prácticas internacionales en contratación pública.

Las principales modificaciones al Reglamento que se realizan mediante este Decreto Supremo son las siguientes:

### **1. Implementación de la contratación electrónica integral**

El Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) es el sistema informático que permite el intercambio de información y difusión sobre las contrataciones del Estado, así como la realización de determinadas transacciones electrónicas.

Para realizar un proceso de contratación las entidades deben recurrir a dicha plataforma, la cual está constituida por tres (3) grandes fases: i) actos preparatorios, ii) procedimiento de selección y iii) ejecución contractual. Dentro de estas fases la entidad se encuentra obligada a brindar información al SEACE respecto de dichas fases, incluyendo modificaciones contractuales, laudos arbitrales, conciliaciones, información sobre las órdenes de compra y servicio, sobre el Plan Anual de Contrataciones (PAC), así como supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la normativa que correspondan, entre otros.

Ahora bien, aun cuando hasta antes de la entrada en vigencia de las modificaciones introducidas a la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento, mediante el Decreto Legislativo N° 1444 y el presente decreto supremo, las Entidades ya se encontraban obligadas a utilizar la plataforma del SEACE, la regulación reconocía la validez de determinados actos presenciales; por lo que, no contábamos con un procedimiento de contratación totalmente electrónico.

En tal sentido, una de las principales medidas adoptadas por el presente decreto supremo es eliminar aquellas disposiciones que solo admitían actuaciones presenciales, como por ejemplo:

- Los actos públicos de presentación de ofertas.
- Los actos públicos de apertura y evaluación de ofertas económicas.
- Los actos públicos de presentación de ofertas.
- La presentación física de los documentos correspondientes para la elevación del pliego absolutorio de consultas y observaciones.
- La presentación física de los documentos correspondientes para la solicitud de emisión de pronunciamiento.
- La notificación presencial del laudo, entre otros.

Con esta modificación se busca obtener todos los beneficios que trae consigo un sistema de contratación pública totalmente transaccional, como son:

- Disponibilidad continua para acceder a la plataforma electrónica y a todas las actuaciones registradas en ella.



- Extensión del plazo que tienen los proveedores para formular sus ofertas.
- Supresión de la necesidad de que los participantes se desplacen hasta la Entidad para presentar sus ofertas.
- Reducción de costos administrativos por concepto de mensajería, notario, entre otros.

En ese contexto, se advierte que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>2</sup>, reconoce la importancia de la contratación electrónica, señalando que *“el uso de la tecnología digital para apoyar la contratación pública tiene la capacidad de mejorar los procedimientos de automatización y estandarización del procedimiento de contratación, reduciendo el tiempo requerido para llevar a cabo las tareas correspondientes y el margen de error humano. Hacer un mayor uso de la contratación pública electrónica - definida como la integración de tecnologías digitales con la finalidad de reemplazar o rediseñar los procedimientos realizados a través de documentos impresos, a lo largo del ciclo de contratación - permite incrementar su eficiencia, facilitando el acceso al mercado, generando una mayor competencia y disminuyendo cargas administrativas y costos de información. Puede también impulsar la efectividad de las políticas públicas, en la medida en que genera un gobierno más abierto, transparente, innovador, participativo y confiable”*.

Por lo mencionado en los párrafos precedentes, con las modificaciones realizadas se busca:

- Promover mayores niveles de transparencia respecto de los actos y actuaciones del proceso de contratación.
- Incrementar la eficacia y eficiencia en la contratación pública, reduciendo los costos de transacción.
- Promover mayores niveles de competencia, a través de una comunicación abierta y efectiva, que facilite el acceso de proveedores a contratar con el Estado.
- Reducir las barreras de acceso a los proveedores por presentación física de documentos del procedimiento de selección.

## 2. Optimización y simplificación del procedimiento de contratación

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 es el principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, a través del cual se establece la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país.

La referida Política de Modernización desarrolla cinco (5) pilares orientados al ciudadano, los cuales deben ser apoyados por tres (3) ejes transversales: el gobierno abierto, el gobierno electrónico y la articulación interinstitucional. Dichos pilares son: i) Políticas Públicas, Planes Estratégicos y Operativos, ii) Presupuesto para resultados, iii) Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional, iv) Servicio civil meritocrático, y v) Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.

<sup>2</sup> OCDE (2017), La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París.



Siguiendo dicha línea, la OCDE<sup>1</sup> recomienda que debe incrementarse la competencia y mejorar la eficiencia en los procesos de contratación, mediante la agilización del sistema y la simplificación de los procedimientos administrativos. Asimismo, dicho estudio, señala que "(...) el MEF y el OSCE podrían considerar la posibilidad de utilizar la simplificación administrativa como herramienta para revisar y simplificar el acervo regulatorio, a fin de identificar y eliminar o reemplazar aquellos reglamentos que son obsoletos, insuficientes o ineficientes. La simplificación administrativa tiene por objeto reducir la burocracia que entorpece el trabajo de los funcionarios de contratación pública, así como la vida cotidiana de los ciudadanos, e impide el funcionamiento eficiente de los negocios".

Ahora bien, considerando lo establecido en el tercer pilar "Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional" y la recomendación de la OCDE, el presente decreto supremo ha propuesto medidas destinadas a reducir la tramitología y los costos administrativos a lo largo del ciclo de contratación pública.

En esa línea, se ha apostado por eliminar aquellas exigencias formales y actuaciones complejas, priorizando medidas que generen competencia y eficiencia. Dentro de las medidas adoptadas para cumplir con dicha finalidad, tenemos:

#### **a) Unificación etapas del procedimiento de selección:**

Se propone la unificación dos (2) etapas claves del procedimiento de selección, las cuales son:

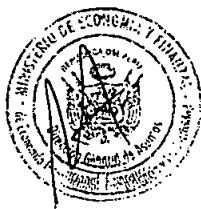
- Absolución de consultas y observaciones, e
- Integración de bases.

Debe tenerse en cuenta que antes de la emisión del presente decreto supremo la etapa de "absolución de consultas y observaciones" era la etapa a través de la cual, el órgano encargado de las contrataciones del estado o el comité de selección, respondían a las consultas y/u observaciones formuladas por los participantes a un determinado procedimiento de selección.

Por su parte, en la etapa de "integración de bases" el órgano encargado de las contrataciones del estado o el comité de selección, según corresponda, consolidaba en un sólo documento (denominado bases integradas) los aspectos considerados en las bases primigenias, las modificaciones y/o precisiones realizadas en el pliego de absolución de consultas y observaciones, y, de ser el caso, los aspectos señalados en el pronunciamiento y/o acciones de supervisión efectuadas por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

Al respecto, se advierte que existe una relación directa entre ambas etapas, pues la "integración de bases" recoge aspectos y/o decisiones originadas en la "absolución de consultas y observaciones"; por lo que, la fórmula legal propuesta plantea la fusión de tales etapas en una sola reduciendo los plazos del procedimiento de selección y brindando a los potenciales postores herramientas oportunas para que conozcan las reglas definitivas del procedimiento y formulen ofertas eficientes.

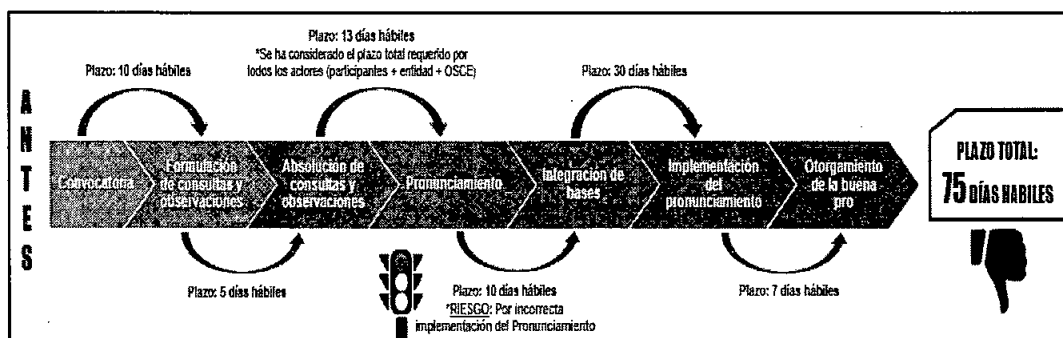
Ahora bien, considerando que las respuestas otorgadas por el órgano a cargo del procedimiento al absolver las consultas y observaciones son las que deben



prevalecer sobre cualquier error cometido en las bases integradas, y a efectos de evitar el retraso innecesario del procedimiento de selección, la propuesta establece como regla la prevalencia de lo absuelto el pliego de absolución de consultas y observaciones; sin perjuicio, del deslinde de responsabilidades correspondiente.

En ese sentido, una ventaja adicional que dicha propuesta de simplificación de procesos conlleva es la eliminación de controversias sobre la integración de Bases y cualquier riesgo de extender los plazos del procedimiento de selección por dicha contingencia.

Al respecto, debe señalarse que hasta la vigencia del Decreto Supremo N° 350-2015-EF<sup>3</sup> el procedimiento de una licitación pública o concurso público requería de un plazo aproximado de cuarenta y cinco (45) días hábiles, plazo que se podría extender treinta (30) días hábiles debido a la incorrecta implementación del pronunciamiento por parte de las entidades, tal como se observa a continuación:



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la figura precedente, si un participante advierte deficiencias en las etapas de “absolución de consultas y observaciones” e “integración de bases”, debe requerir al OSCE la implementación de dos (2) tipos de acciones de supervisión diferentes: i) la solicitud de emisión de pronunciamiento, y ii) la solicitud de emisión de un dictamen sobre implementación de pronunciamiento. Dicho proceso implicaba la realización de mayores trámites por partes de los actores e incremento de plazos innecesarios que podrían afectar la satisfacción oportuna de la necesidad.

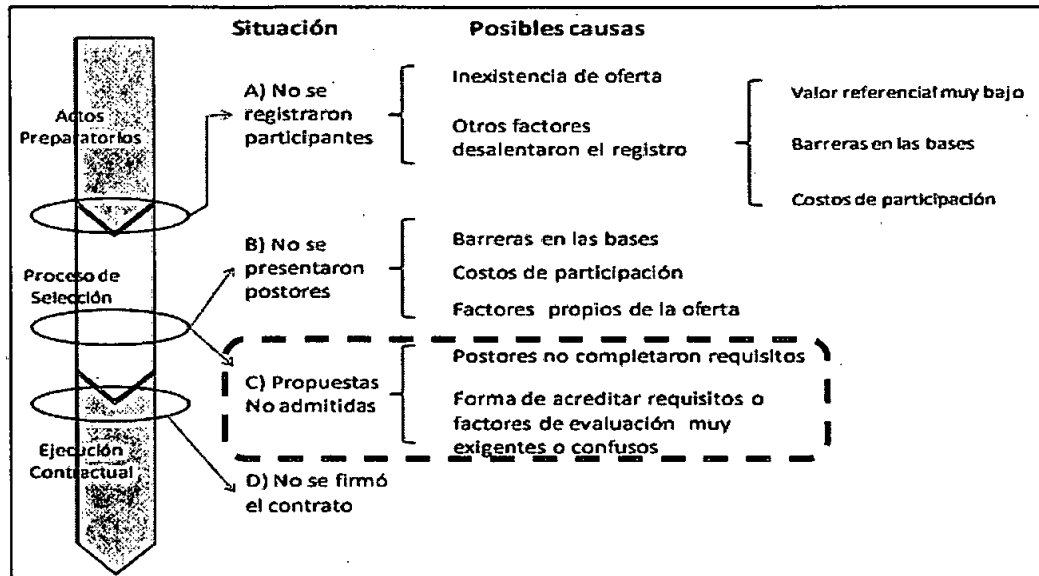
Ahora bien, la modificación realizada plantea la consolidación de estas dos (2) etapas: “absolución de consultas y observaciones” e “integración de bases”. Dicha acción implica que en los casos que los participantes adviertan deficiencias el pliego absolutorio de consultas y observaciones e integración de bases, estos solicitarían al OSCE la verificación integral de los referidos documentos, eliminándose la tramitación de procesos duplicados, lo que conlleva la reducción del plazo de contratación de un bien o servicio, a cuarenta (40) días hábiles:

<sup>3</sup> Decreto Supremo modificado por el Decreto Supremo N° 056-2017-EF.





puntos críticos que determinan las situaciones y causales de desierto en un procedimiento de selección, las cuales se originan en las siguientes etapas: i) Registro de participantes, ii) Evaluación y calificación de propuestas, y iii) Suscripción del contrato.



Fuente: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)

De la imagen precedente, se observa que una de las situaciones que genera desiertos en un procedimiento de selección está relacionada a "ofertas no admitidas", dado que en dicho momento podrían originarse dos (2) posibles causas:

- Postores no contemplaron requisitos, y/o
- Forma de acreditar requisitos o factores de evaluación muy exigentes o confusos.

Al respecto, es preciso señalar que si bien el OSCE ha emitido diversas directivas, manuales, entre otros documentos normativos, a fin de dinamizar y estandarizar la documentación requerida a los postores para acreditar los requisitos de calificación y factores de evaluación, se advierte que dichas situaciones aún son consideradas como supuestos que originan la declaratoria de desierto de un procedimiento.

En ese contexto, en la presente propuesta de modificatoria del Reglamento se establece que la forma y oportunidad de acreditación de los requisitos de calificación<sup>4</sup> serán previstas por el OSCE a través de directivas; ello con la finalidad de permitir que determinados requisitos de calificación en el caso de bienes, servicios y obras seas acreditados para el perfeccionamiento del contrato, tales como la capacidad técnica y operativa que incluye al personal técnico, equipamiento e infraestructura y ya no exigir su acreditación en la ofertas.

Dicha propuesta además de coadyuvar a reducir los riesgos por desierto en un procedimiento de selección, contribuye en los siguientes aspectos:

<sup>4</sup> Son documentos a través de los cuales se determinan las capacidades necesarias de un postor para ejecutar el contrato.



- Reducir la posibilidad de postergar la calificación de ofertas, incrementando el plazo del procedimiento de selección, toda vez en muchos casos el órgano encargado de las contrataciones o comité de selección posterga la referida etapa de calificación debido a la cantidad de propuestas que debe verificar.
- Brindar mayores plazos al contratista para obtener la documentación prevista para la acreditación de los requisitos de calificación.
- Reducir cualquier incentivo perverso en los proveedores para presentar información falsa o inexacta en la oferta.

**d) Constancia de prestación:**

La presente propuesta de modificatoria del Reglamento establece un aspecto de mejora en la constancia de prestación, que incluye la implementación de recursos electrónicos para su emisión.

Sobre el particular, cabe indicar que la normativa de contratación pública prevé la obligación de entregar al contratista que ha culminado la ejecución de su prestación o prestaciones a favor de la Entidad, y esta le ha otorgado la conformidad respectiva, una "constancia de prestación". La referida constancia sirve, entre otros aspectos, para sustentar la experiencia obtenida por un proveedor, quien ejecutó determinada prestación a favor de una Entidad en el marco de una contratación pública.

Ahora bien, la propuesta es que dicho documento sea registrado, en el SEACE, por la entidad emisora, consignando, como mínimo, la siguiente información:

- Identificación del contrato.
- Objeto del contrato.
- Monto del contrato vigente.
- Plazo contractual.
- Penalidades en que hubiera incurrido el contratista.
- Entre otras previstas por el OSCE, de acuerdo al objeto de contratación.

Dicha implementación informática permitirá que la descarga de la constancia pueda realizarse a través de la plataforma SEACE, otorgando de esta manera los siguientes beneficios al procedimiento:

- Disponibilidad continua para acceder y obtener el documento.
- Evita la repetitiva emisión de constancias.
- Alimenta la plataforma SEACE para la generación de herramientas de análisis de la experiencia y conductas de un contratista en los procedimientos de selección.





**e) Implementación del cuaderno de obra y expediente de contratación digital:**

La normativa de contratación pública prevé para los procedimientos de ejecución de obra la disposición de un cuaderno de obra para anotación de hechos relevantes que ocurran durante su ejecución; no obstante, dicho cuaderno requiere de algunas formalidades que no contribuyen a la simplificación administrativa de los procesos; tales como:

- Debe encontrarse legalizado.
- Debe ser firmado en todas sus páginas por el inspector o supervisor, y, según corresponda, por el residente de obra.
- Consta de una (1) hoja original y tres (3) copias desglosables.
- Debe permanecer en la obra, bajo custodia del residente.
- Las solicitudes que se requieran como consecuencia de las ocurrencias de las ocurrencias anotadas en el cuaderno de obra, se presentan a la entidad o al inspector o al supervisor, según corresponda, por el contratista o su representante, por medio de comunicación escrita.

Asimismo, en atención a los inconvenientes que se producen para acceso al cuaderno de obra, se estableció una penalidad obligatoria para todo procedimiento de ejecución de obra, cuyo objetivo es desincentivar las malas prácticas del contratista o personal que impidan efectuar una anotación en el referido cuaderno, y reducir posibles barreras que afecten la transparencia de los procesos.

Ahora bien, considerando las formalidades establecidas en la normativa de contratación de contratación y las posibles incidencias que podrían producirse con la información física que consta en el expediente de contratación y en el cuaderno de obra, la modificación introducida al Reglamento ha previsto una disposición complementaria final, a fin que el OSCE, mediante directiva, implemente progresivamente el uso del expediente de contratación y el cuaderno de obra digital y genere las herramientas informáticas que permitan su operatividad y prescindir de los requisitos establecidos actualmente para su uso de forma física.

Cabe indicar que, a través de dicha directiva, OSCE establecerá la forma y plazos para la implementación progresiva de dicha herramienta.

En esa línea, es preciso mencionar que uno de los principales objetivos de la propuesta de modificatoria del Reglamento es la implementación de la contratación electrónica integral, la cual sigue la línea de lo recomendado por la OCDE, puesto que el uso de las herramientas tecnológicas contribuye en la mejora de los procedimientos de automatización y estandarización del procedimiento de contratación, reduciendo el tiempo requerido para llevar a cabo las tareas correspondientes y el margen de error humano.

**f) Contratación directa de adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles:**

El Decreto Legislativo N° 1444, establece que la contratación directa de adquisición y/o arrendamiento de un inmueble, puede incluir el primer acondicionamiento para el uso del predio.



En atención a ello, el proyecto de Reglamento señala que el acondicionamiento es la prestación destinada a habilitar un espacio físico, adecuando las dimensiones y disposición de sus espacios, así como la dotación de las instalaciones y equipamiento que posibiliten la adecuada realización de las funciones para las que está proyectado el inmueble.

En ese sentido, la entidad de considerar necesario la habilitación del inmueble debe prever en la etapa de actos preparatorios las prestaciones (bienes y servicios) que dicho contrato debe contener, en atención a sus necesidades particulares.

En esa línea, el presente decreto supremo no consigna una limitación cuantitativa para el acondicionamiento, toda vez que, tal y como se ha señalado en el párrafo precedente, ello dependerá de cada caso en particular, siendo responsabilidad de las Entidades resguardar el uso adecuado de los recursos públicos.

#### **g) Difusión del requerimiento:**

A iniciativa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Reglamento incorpora una herramienta que puede ser usada por los Ministerios y sus organismos públicos, programas o proyectos adscritos, para difundir sus necesidades de contratación y perfeccionar el requerimiento.

La propuesta de dicho sector, recogida en la vigésimo segunda disposición complementaria final del Decreto Supremo, propugna que la viabilidad técnica del requerimiento solo puede ser cuestionada por el mercado durante las actuaciones preparatorias (estudio de mercado). En esa línea, luego de convocado el procedimiento de selección solo será posible realizar consultas y observaciones sobre aspectos distintos al requerimiento.

Al respecto, se ha indicado que dicha iniciativa conlleva las siguientes ventajas:

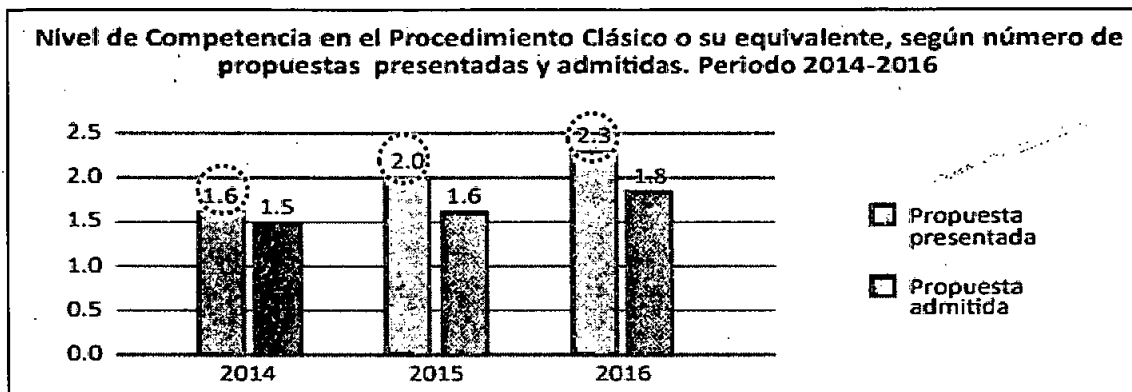
- Mayor flexibilidad para modificar el requerimiento en tanto este no se encuentra aprobado.
- Permite definir adecuadamente el requerimiento, obligando a los proveedores a intervenir en el estudio de mercado.
- Se reduce el plazo de los procedimientos de selección, pues no es posible realizar consultas y observaciones sobre el requerimiento en dicha etapa, evitando controversias que lo dilaten.
- Se reduce el riesgo de declaratoria de nulidad y modificación sustancial del requerimiento durante el procedimiento de selección.

### **3. Impulso de la competencia efectiva**

Las acciones que se realicen en un procedimiento de contratación pública para fomentar la competencia del mercado, impactan positivamente en la participación de un mayor número de proveedores, quienes finalmente ofertarán bienes, servicios u obras en mejores condiciones de precio y calidad permitiendo a la entidad obtener la propuesta más ventajosa para satisfacer el interés público que subyace a toda contratación.



De acuerdo a lo manifestado por la Oficina de Estudios e Inteligencia de Negocios del OSCE, en el estudio denominado "Comparativo del nivel de competencia en los procedimientos de selección", entre los años 2010 a 2014 se detectó que el promedio de propuestas presentadas en los tres objetos contractuales (bienes, obras y servicios) era inferior a 2, incluso se determinó que alrededor del 72% de los ítems adjudicados, la buena pro se adjudicó con la participación de un solo postor. Asimismo, señala que en los años 2015 y 2016 se detectó un cambio positivo en la tendencia del referido indicador el cual fue, en promedio de los tres objetos contractuales, 2.0 y 2.3, respectivamente.



Fuente: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)

El OSCE, desde el año 2016 realiza acciones de supervisión para mitigar las barreras de acceso al mercado, advirtiendo en dicho periodo diversas actuaciones de las entidades que impiden u obstaculizan la participación de postores en los diferentes procedimientos de selección, tales como:

- Obstáculos a la presentación de consultas y observaciones,
- Obstáculos a la presentación de solicitud de elevación de cuestionamientos al pliego de absolución de consultas y observaciones para pronunciamiento,
- No absolución de consultas y observaciones,
- Obstáculos a la elevación de cuestionamientos al pliego de absolución de consultas y observaciones al OSCE para pronunciamiento,
- Obstáculos para efectuar el pago por concepto de reproducción de los documentos del procedimiento de selección y/o experto técnico,
- No entrega de copia de los documentos del procedimiento de selección y/o expediente técnico,
- Obstáculos a la lectura del expediente de contratación,
- Obstáculos para presentar ofertas, y
- Obstáculos para presentar las expresiones de interés.

Sobre el particular, cabe indicar que la Dirección de Gestión de Riesgos del OSCE hasta el tercer trimestre del presente año ha emitido aproximadamente 1,575 dictámenes de barreras de acceso.



Ahora bien, considerando los supuestos materia de barrera de acceso se observa que en su mayoría estos están orientados a impedimentos u obstáculos de las entidades respecto a la presentación física de documentación del procedimiento de selección. No obstante, la fórmula legal incorporada a través del presente decreto supremo, se considera la implementación del SEACE como herramienta informática integral del procedimiento de selección, que permita eliminar aquellas disposiciones que sólo admitían actuaciones presenciales, tales como: i) presentación física de solicitudes de elevación del pliego de consultas y observaciones, ii) presentación física de solicitudes de emisión de pronunciamiento, iii) actos públicos de presentación de ofertas, iv) actos públicos de apertura y evaluación de ofertas económicas, entre otros.

En ese sentido, la implementación de un sistema totalmente transaccional desincentiva cualquier mala práctica que constituya una barrera de acceso a la contratación pública; aspecto que brindará seguridad a los proveedores del rubro a participar en procedimientos de selección. Asimismo, reduce las suspensiones y nulidades de los procedimientos de selección derivados de las acciones de supervisión.

Asimismo, la propuesta de modificatoria del Reglamento, prevé la implementación de las siguientes herramientas para impulsar la competencia efectiva del mercado:

**a) Valor estimado y valor referencial:**

Inicialmente la normativa de contratación pública incluyó la determinación del "valor estimado" para los procedimientos de bienes y servicios, eliminando en dichos casos la determinación del "valor referencial". La finalidad de dicha acción fue evitar una distorsión de precios y promover la relación calidad-precio. Sin embargo, antes de conocer los beneficios reales, debido a problemas de gestión, propios de la implementación de una nueva herramienta, se promovió su eliminación, lo cual se concretó a través del Decreto Legislativo N° 1341 (enero, 2017).

De acuerdo a la información proporcionada por el OSCE, durante la vigencia del valor estimado se redujo considerablemente el porcentaje de casos en los que el valor adjudicado del procedimiento de selección fue igual o superior al valor estimado (23%) en comparación con los años en los que el valor referencial sí era público (71.2% en el 2014 y 52.3% en el año 2015).

Por su parte, respecto a la necesidad de reincorporar al régimen de compras públicas el valor estimado en el caso de bienes y servicios, la OCDE<sup>5</sup> ha señalado que *"en los últimos años, la aplicación de precios referenciales ha llevado a una sobrevaluación de los contratos como resultado de una investigación de mercado incorrecta, con la consulta de mercado llevada a cabo por funcionarios de adquisiciones con un conocimiento limitado de los procedimientos. El método para establecer el precio de referencia, y luego publicarlo, dio lugar a que los proveedores omitieran el análisis necesario de los costos para determinar el precio de los bienes y servicios requeridos por la entidad contratante. El valor determinado por la entidad pública era entonces considerado como el punto de referencia para los proveedores y resultaba más tarde en su oferta económica"*.



<sup>5</sup> OCDE (2017), La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE París. Página 90.

Adicionalmente, la OCDE puntualizó que con la modificación realizada a través del Decreto Legislativo N° 1341 “el viejo problema de sobrevaluación de contratos probablemente vuelva a surgir con las últimas enmiendas, que permiten la divulgación de precios al emitir un aviso de licitación. Siempre existe el peligro de que los proveedores se enfoquen en el monto, independientemente del alcance, y en caso de ganar, entablen entonces discusiones detalladas y prolongadas sobre el alcance, como parecen haberlo experimentado numerosas entidades públicas. La consulta del mercado debe proporcionar una mejor estimación que anteriormente, pero no hay manera de que las autoridades peruanas puedan garantizar que los operadores económicos proporcionen los mejores precios si ya se ha dado a conocer el precio estimado. Pasar de valor referencial a valor estimado para bienes y servicios representó una mejora. Si hubiera sido aplicada adecuadamente, la metodología que respalda al valor estimado habría reducido los riesgos de manipulación de precios y limitado la sobrevaloración de bienes y servicios”.

Así, de acuerdo a lo señalado por la OCDE, el suprimir el valor estimado fue un retroceso en la regulación, lo cual no coadyuva a solucionar la sobrevaluación de contratos. En ese sentido, el presente decreto supremo propone la reincorporación de esta figura para los contratos de bienes y servicios, con lo cual se busca que el valor de los contratos públicos se establezca en virtud de la oferta y demanda, considerando precios reales del mercado.

Al respecto, para la determinación del “valor estimado” la entidad realiza una indagación de mercado, considerando los siguientes aspectos:

- Para los contratos de bienes y servicios en general: El órgano encargado de las contrataciones puede recurrir a información existente, incluidas las contrataciones que hubiera realizado el sector público o privado, respecto de bienes o servicios que guarden similitud con el requerimiento.
- Para los contratos de consultoría en general: El área usuaria debe proporcionar los componentes o rubros, a través de una estructura que permita al órgano encargado de las contrataciones estimar el presupuesto del servicio luego de la interacción con el mercado.

Aunado a ello, cabe indicar que, con la finalidad de eliminar cualquier incentivo que oriente a los proveedores a omitir el análisis necesario de los costos para realizar una oferta congruente con la realidad del mercado, se ha suprimido la obligación de publicar en el Plan Anual de Contrataciones (PAC) el valor estimado de las contrataciones de bienes y servicios. De esta forma, el valor estimado por la entidad debe dejar de ser el punto de referencia para que los proveedores formulen ofertas económicas reales.

Por su parte, en el caso de contratos de ejecución de obras y consultoría de obras se ha considerado mantener el “valor referencial”, dado que a diferencia de lo que sucede en el caso de bienes y servicios, donde se utiliza el valor estimado, aquel valor se encuentra respaldado por el presupuesto contenido en el expediente técnico de obra. Además, se advirtió que el riesgo e impacto que asumiría la Entidad en caso reciba ofertas temerarias (al no tener un monto de referencia) es muy elevado, lo cual afectaría la finalidad de la contratación.

Para dichos casos, el “valor referencial” se determina considerando los siguientes aspectos:



- Para la contratación para la ejecución de obras, corresponde al monto del presupuesto de obra establecido en el expediente técnico de obra aprobado por la Entidad. Para obtener dicho monto, la dependencia de la Entidad o el consultor de obra que tiene a su cargo la elaboración del expediente técnico debe realizar las indagaciones de mercado necesarias que le permitan contar con el análisis de precios unitarios actualizado por cada partida y subpartida, teniendo en cuenta los insumos requeridos, las cantidades, precios o tarifas; además de los gastos generales variables y fijos, así como la utilidad.
- Para la contratación de consultoría de obras, el área usuaria debe proporcionar los componentes o rubros, a través de una estructura que permita al órgano encargado de las contrataciones determinar, de manera previa a la convocatoria, el presupuesto de la consultoría luego de la interacción con el mercado.

De otro lado, cabe señalar que el expediente técnico de obra cuenta con diversos componentes, entre ellos, el presupuesto de obra y las fórmulas polinómicas. El monto de presupuesto de obra determina la antigüedad (6 meses) y el valor referencial, está compuesto por el costo directo, costo indirecto, gastos generales (fijos y variables), utilidad e impuestos. La fórmula polinómica tiene por finalidad actualizar el valor de los componentes del presupuesto de obra durante su ejecución (valorización).

Según los diversos reportes de inflación emitidos por el Banco Central de Reserva del Perú (BCR), las dos últimas décadas la economía peruana es estable: presenta una inflación promedio del 3%. Por lo que es factible aumentar la vigencia del valor referencial a nueve (9) meses.

#### 4. Garantizar el uso de los recursos públicos

##### a) Fideicomiso:

La normativa de contratación pública considera la entrega de adelantos directos y de materiales al contratista con la finalidad de brindarle capacidad financiera para la ejecución de la obra.

Ahora bien, la entrega de dichos adelantos, requiere de la presentación de una garantía, a fin de salvaguardar los recursos de la entidad. A través del presente decreto supremo se introduce la implementación del fideicomiso para administrar los adelantos en contratos de obra de mediana envergadura, esto es, cuyo valor del proyecto sea igual o superior a cinco millones de soles S/ 5 000 000,00, lo cual permitirá que la Entidad tenga mayor control sobre los adelantos y pueda verificar que los montos del contrato sean desembolsados exclusivamente para la correcta ejecución de la obra.

Adicionalmente, el modelo del fideicomiso estructurado en la fórmula legal introducida permitirá la continuidad de la ejecución de la obra, incluso cuando exista alguna controversia con el contratista, pues el beneficiario del fideicomiso es la Entidad, siendo que el monto resguardado en el fideicomiso podrá seguir siendo utilizado en la ejecución de la obra a solicitud de la Entidad.

El procedimiento del fideicomiso de adelanto de obra es el siguiente (ver figura adjunta):





**c) Garantía por interposición:**

El presente decreto supremo, ha previsto incrementar el importe de la garantía por interposición de recurso de apelación de doscientos (200) UIT a trescientas (300) UIT, a fin de desincentivar apelaciones maliciosas que sólo busquen dilatar el procedimiento de selección.

**d) Impedimento para contratar con el estado por delitos de concusión, peculado, corrupción de funcionarios, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, delitos cometidos en remates o procedimientos de selección:**

En los literales m) y n) del numeral 11.1 el artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado se establecen los siguientes impedimentos:

- En todo proceso de contratación, las personas condenadas, en el país o el extranjero, mediante sentencia consentida o ejecutoriada por delitos de concusión, peculado, corrupción de funcionarios, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, delitos cometidos en remates o procedimientos de selección, o delitos equivalentes en caso estos hayan sido cometidos en otros países. El impedimento se extiende a las personas que, directamente o a través de sus representantes, hubiesen admitido y/o reconocido la comisión de cualquiera de los delitos antes descritos ante alguna autoridad nacional o extranjera competente.
- En todo proceso de contratación, las personas jurídicas cuyos representantes legales o personas vinculadas que (i) hubiesen sido condenadas, en el país o el extranjero, mediante sentencia consentida o ejecutoriada por delitos de concusión, peculado, corrupción de funcionarios, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, delitos cometidos en remates o procedimientos de selección, o delitos equivalentes en caso estos hayan sido cometidos en otros países; o, (ii) directamente o a través de sus representantes, hubiesen admitido y/o reconocido la comisión de cualquiera de los delitos antes descritos ante alguna autoridad nacional o extranjera competente. Tratándose de consorcios, el impedimento se extiende a los representantes legales o personas vinculadas a cualquiera de los integrantes del consorcio.



En el presente decreto supremo se ha precisado tales impedimentos se mantienen vigentes por el plazo de la condena o, en el caso de admisión o reconocimiento de la comisión del delito, por el plazo mínimo previsto como pena para este.

Sobre el particular, la fórmula legal incorpora la posibilidad de inhabilitar aquel contratista que a pesar de no haber sido condenado aún, ya reconoció la comisión de determinado delito. En esos casos, y mientras no haya condena, se encontrará impedido para contratar con el Estado por el plazo mínimo previsto como pena para el delito cometido.

Cabe precisar que en este caso, si bien no existe condena dictada, se cuenta con la admisión o reconocimiento que demuestra fehacientemente la responsabilidad del delito imputado, por lo que se tiene la certeza que dicho hecho ha sido cometido atentando contra la integridad del sistema.



En ese sentido, dado que los impedimentos considerados en la Ley de Contrataciones del Estado han sido previstos para garantizar la integridad e idoneidad de los proveedores, la fórmula legal reconoce la posibilidad de sancionar a dichos proveedores.

**e) Determinación del porcentaje de aceptación de ofertas económicas:**

A iniciativa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, mediante la decimosegunda disposición complementaria final se regula los servicios a los que hace referencia el Decreto Supremo N° 034-2008-MTC, Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial, la Entidad debe determinar el valor referencial.

Al respecto, el Sector Transporte ha manifestado que en tales procedimientos de selección se ha advertido que los postores presentan ofertas económicas que oscilan entre el 80% a 100% del valor referencial, pudiendo garantizar la idoneidad del servicio.

Por otro lado, manifiestan que con ofertas por debajo del 80% se pone en riesgo la calidad del servicio y podrían no cumplir con la finalidad del contrato, ocasionando negligencias en la gestión contractual manifestándose en la mala calidad del servicio y la desatención del mantenimiento de la carretera generando un perjuicio al usuario de la vía.

En ese sentido, la decimosegunda disposición complementaria final, establece que en esos casos, la Entidad rechaza las ofertas que excedan el valor referencial o que se encuentran por debajo del ochenta por ciento (80%) del valor referencial o que lo excedan.

**f) Factores de evaluación:**

La OCDE señala que la mayoría de sus países miembros utilizan la contratación pública como una herramienta para implementar políticas o estrategias que fomenten objetivos de la política secundaria. Asimismo, indica que las entidades públicas en el Perú tienden a basar su adjudicación en el precio más bajo y no en la oferta más ventajosa económicamente, que puede incluir costo del ciclo de vida, calidad, desempeño ambiental y más. El enfoque del precio más bajo puede facilitar el proceso de evaluación y selección, garantizándose los requisitos mínimos; sin embargo, la adjudicación de una oferta basada únicamente en el precio puede resultar en diversos impactos negativos para la entidad, como calidad menor, suministro inseguro y desempeño insatisfactorio del proveedor; en tal sentido, recomienda, entre otros que:

- Perú debe ampliar los criterios de adjudicación y adoptar la oferta más económica que refleje proporcionalmente el mejor precio y calidad (la mejor relación calidad/precio).
- Perú debe fortalecer el papel de los comités de selección, ampliándoles sus funciones de adquisición e introduciendo un esquema de testigos sociales, para asegurar una mayor transparencia e incrementar la eficiencia.
- Perú debe desarrollar políticas y medidas específicas para apoyar los objetivos de política secundaria, incluyendo adquisiciones ecológicas, PYMES, bienes y servicios innovadores, y vincularlos con objetivos específicos.



- Perú debe considerar maneras de hacer que la contratación pública sea más sostenible desde el punto de vista ambiental, al incluir criterios ambientales en todos los procedimientos de licitación.

En atención a ello, a través del artículo 51 del presente Requerimiento se prevé que para la contratación de ejecución de obras la Entidad pueda establecer, adicionalmente al factor de evaluación de precios, factores relacionados con la sostenibilidad ambiental o social y otros que prevea la base estándar que apruebe el OSCE, tales como: certificaciones y/o buenas prácticas anticorrupción, ética empresarial, gestión anti soborno, entre otros criterios y/o prácticas sostenibles recomendadas por la OCDE (contratación pública ecológica, apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, apoyo para la adquisición de productos y servicios innovadores, y apoyo a las empresas propiedad de mujeres).

Cabe precisar que dichos criterios y/o prácticas sostenibles demuestran el comportamiento ético del mercado por contar con políticas que salvaguarden la transparencia y confianza de sus procesos.

#### **g) Georreferenciación:**

A iniciativa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, se introdujo en el artículo 29 "Requerimiento" del referido Reglamento que las Entidad incluyen en su requerimiento obligaciones de levantamiento digital de información y tecnologías de posicionamiento espacial, tales como la georreferenciación, para las contrataciones de ejecución y consultorías de obras.

Al respecto, dicho sector sustentó que la referida herramienta permitirá efectuar requerimientos eficientes, salvaguardando el cumplimiento de la finalidad pública.

En esa línea, a través de la vigésima disposición complementaria final se ha previsto que los Ministerios articulen y pongan a disposición de las Entidades plataformas informáticas y herramientas de posicionamiento espacial, con la finalidad de brindar el soporte para la implementación de la georreferenciación.



### **5. Mejoras en la regulación de los contratos de ejecución de Obra**

#### **a) Obras bajo el sistema suma alzada:**

La normativa de contratación pública establece que el sistema de contratación de suma alzada, para los procedimientos de ejecución de obra, son aplicables en los casos que el postor debe formular su oferta considerando los trabajos que resulten necesarios para el cumplimiento de la prestación requerida según los planos, especificaciones técnicas, memoria descriptiva y presupuesto de obra que forman parte del Expediente Técnico, en ese orden de prelación; debiendo presentar para la suscripción del contrato el desagregado de partidas que da origen a la oferta. El mismo orden de prelación se aplica durante la ejecución de la obra.

Con anterioridad a la modificación introducida mediante el presente decreto supremo, el desagregado de partidas requerido para el perfeccionamiento del contrato no tenía ningún uso posterior, dado que las valorizaciones, liquidación, cálculo de presupuestos adicionales, cronograma de avance de obra valorizado, cálculo de mayores gastos generales variables y mayores costos directos efecto

de ampliación de plazo no usaban dicho desagregado, sino que se utilizaban el valor referencial multiplicado por el factor de relación.

Asimismo, en un contrato a suma alzada, salvo que haya adicionales y deductivos aprobados, se debe pagar el 100% del monto contratado, esto es, el monto ofertado independientemente de la ejecución real. Esto se logra pagando, una vez que la obra está concluida, el 100% de cada una de las partidas del presupuesto contratado.

Ahora bien, en el presupuesto contratado surgían problemas en la ejecución de la obra; a causa de diferencias en las cantidades del presupuesto considerado para su determinación y las del presupuesto contratado, dado que el contratista:

- Debía valorizar la ejecución con metrados de partidas irreales (no cuantificadas).
- Debía programar y calendarizar en base a cantidades irreales, incluso liquidar con dichas cantidades, que no son las que dieron origen a su propuesta.

Siendo así, programar la obra con cantidades no reales y calendarizar valorizadamente los avances programados sobre la base de partidas con metrados no reales, o en todo caso, que no fueron calculados por el contratista al formular su oferta, introducía una serie de distorsiones, que generaban que el contratista se sometiera a controles de avance y pago que no se condicen con la estructura de su oferta.

En ese sentido, se ha introducido una modificación al Reglamento para que en los contratos de ejecución de obras que requieran de valorizaciones, liquidación, cálculo de presupuestos adicionales, cronograma de avance de obra valorizado, cálculo de mayores gastos generales variables y mayores costos directos efecto de ampliación de plazo, se considere, el desagregado de partidas que dio origen a la propuesta y que fuera presentados al momento de ofertar.

#### **b) Diseño y construcción:**

Por iniciativa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del Decreto Supremo N° 350-2015-EF, se consignó la décimo cuarta disposición complementaria final mediante la cual el titular de la entidad podía aprobar la ejecución de obras bajo la modalidad de concurso oferta para la elaboración de expediente técnico y la ejecución de la obra de edificaciones, a suma alzada y siempre que el valor referencial de la obra fuese superior a los diez millones de Nuevos Soles (S/. 10 000 000,00).

Sobre el particular, de la casuística recogida de los sectores, se advirtió los siguientes problemas al aplicar dicha modalidad de contratación:

- No existía un modelo de procedimiento de selección específico para esta modalidad, que no puede ser la misma que para un contrato convencional.
- Al no existir un expediente técnico, ya que la elaboración de este es una de las prestaciones, no era posible determinar un valor referencial. Solo se cuenta con el monto presupuestado en los estudios de pre-inversión, pero esto no son lo certeros que deben ser, ya que se basan en información preliminar y no necesariamente ingenieril.



- Es frecuente que cuando el contratista desarrolla el diseño pueda encontrar soluciones de ingeniería cuyo costo excede el monto ofertado, que al ser a suma alzada, es invariable, esto lleva muchas veces al fracaso del contrato.
- Es frecuente también que los alcances, requisitos y especificaciones de la obra no estén adecuadamente establecidos, pues se refieren o basan únicamente a los estudios de pre-inversión.
- No existen modelos contractuales nacionales para esta modalidad, que en la práctica internacional se usa en proyectos de cierta complejidad. No están claramente identificadas las obligaciones de los supervisores y los procesos de decisión de las Entidades, que no pueden ser los mismos que para contratos convencionales.
- No es posible la aprobación parcial del expediente técnico de obra y su ejecución.

En ese contexto, la responsabilidad del contratista en el contrato concurso oferta empieza con su propio diseño, razón por la cual es necesario reglamentar las obligaciones de estas prestaciones. Los contratos concurso oferta son complejos y diferentes a los contratos convencionales, por lo que se requiere de un modelo de contrato específico y especializado.

Considerando dicha problemática, en el presente decreto supremo se introduce el esquema de un proceso de "Diseño y Construcción", el cual debe ser considerado para los Ministerios y sus organismos públicos, programas y proyectos adscritos; así como las empresas bajo el ámbito de FONAFE, para la contratación del diseño y construcción de una obra a través de las modalidades llave en mano que incluye el expediente técnico o concurso oferta, según corresponda, siempre que el presupuesto estimado del proyecto o valor referencial corresponda a una licitación pública. Asimismo, sólo podrá aplicarse en la ejecución de obras en las que los postores pueden ofertar soluciones de diseño propias y que por su naturaleza corresponda utilizar el sistema de suma alzada.



El presente decreto legislativo se establece que dicho procedimiento de diseño y construcción puede implementarse para los siguientes casos:

**i) Procedimiento con "Presupuesto estimado del proyecto":**

No corresponde establecer valor referencial en los procedimientos que tengan por objeto contratar la ejecución de obras bajo la modalidad llave en mano que incluye expediente técnico de obra y concurso oferta. La Entidad designa un comité de selección conformado por cinco (5) miembros, quienes realizan la evaluación técnica del diseño.

**ii) Procedimiento con "Estudio básico de ingeniería":**

El postor oferta la elaboración del expediente técnico, la ejecución de la obra y, de ser el caso, el equipamiento y la puesta en funcionamiento, a partir del estudio básico de ingeniería brindado por la Entidad.

Cabe indicar que con dicha disposición, a través del presente decreto supremo se elimina la restricción respecto de la cuantía establecida en el Decreto Supremo N° 350-2015-EF para hacer uso del concurso oferta.

### c) Ejecución de Obra que no cuenta con contrato de supervisión de Obra:

Si bien la normativa de contratación pública estableció el inicio de ejecución de obra de acuerdo a ciertas condiciones relacionadas a trámites administrativos, tales como:

- Que la Entidad notifique al contratista quien es el inspector o el supervisor, según corresponda.
- Que la Entidad haya hecho entrega del terreno o lugar donde se ejecuta la obra.
- Que la Entidad provea el calendario de entrega de los materiales e insumos que, de acuerdo con las Bases, hubiera asumido como obligación.
- Que la Entidad haya hecho entrega del expediente técnico de obra completo, en caso este haya sido modificado con ocasión de la absolución de consultas y observaciones.
- Que la Entidad haya otorgado al contratista el adelanto directo.

Se advierte que no se habría previsto el caso en el cual un contrato de obra requiera de su supervisión, y no se cuente con dicha contratación vigente; por lo que, a través de la modificación introducida al Reglamento, se establece que para dichos casos la entidad puede designar a un inspector de obra o un equipo de inspectores, siempre que se encuentre convocado el procedimiento de selección para contratar al supervisor.

Dicha propuesta coadyuva a que la obra inicie considerando la planificación prevista por la entidad, evitando riesgos externos como la no vigencia del contrato de supervisión de obra, el cual podría estar paralizando la obra por factores externos a la entidad.

### d) Concurso de proyectos arquitectónicos:

La modificación introducida al Reglamento incluye la implementación de un procedimiento de contratación específico para contratar la elaboración de un expediente técnico cuya selección incluya de forma preponderante la evaluación del diseño arquitectónico.

Con este nuevo procedimiento, las Entidades tienen la posibilidad de evaluar analíticamente la propuesta arquitectónica en función a la mejor distribución de espacios, mayor grado de innovación, entre otros.

Así, el concurso de proyectos arquitectónicos promueve un mayor valor por dinero en línea con las recomendaciones formuladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), según la cual, Perú debe ampliar los criterios de adjudicación para ir más allá del precio y promover la selección de la oferta que refleje la mejor relación calidad/precio.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> OECD (2017), La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, pp. 109-135.



Ahora bien, el concurso de proyectos arquitectónicos requiere de reglas especiales que garanticen una evaluación adecuada de la propuesta arquitectónica, en virtud de lo cual, se ha previsto lo siguiente:

- La inclusión de un nuevo factor de evaluación denominado "Propuesta arquitectónica", cuyos criterios de evaluación se incluirán en las Bases Estándar aprobadas por OSCE, que permita evaluar aspectos relativos al diseño arquitectónico, tales como la adecuación del proyecto con el entorno, la sostenibilidad de la propuesta, su costo de mantenimiento u otros que se definan en el documento estándar antes señalado.
- La existencia de un Jurado independiente, que se encargue de asignar puntaje a la propuesta arquitectónica, a fin de garantizar una evaluación técnica especializada de la propuesta arquitectónica.
- El carácter inapelable de la decisión del Jurado. Debido a que la asignación de puntaje a la propuesta arquitectónica conlleva una apreciación personal, que por lo que no podrá usarse la adjudicación simplificada para convocar un concurso de proyectos arquitectónicos. Sin embargo, el comité de selección asigna puntaje a dicho factor con base a la decisión vinculante del jurado independiente, la cual debe constar en el respectivo informe que se publica en el SEACE conjuntamente con las actas de evaluación de ofertas.

#### e) Herramientas para optimizar la ejecución de Obras

Adicionalmente a lo indicado en los literales precedentes, respecto a la ejecución de obra se han introducido, entre otros, los siguientes cambios:

1. Se ha marcado la diferencia entre el Programa de Ejecución de Obra (PEO) y el calendario de Avance de Obra valorizado (CAOV) a través de definiciones precisas, pues antes de la modificación introducida se solía confundir ambos documentos.
2. Se han incluido dos (2) condiciones para el perfeccionamiento del contrato de obra, a fin de contar con herramientas reales para el control de la programación de la obra:
  - Que el calendario de avance de obra, el calendario de adquisiciones de materiales o insumos y el calendario de utilización de equipos estén acompañados de una memoria detallada en la que se señalen las consideraciones que se han tomado en cuenta en su elaboración.
  - Que el calendario de avance de obra valorizado (CAOV), el calendario de adquisiciones de materiales o insumos (CAMI), y el calendario de utilización de equipos (CUE) sean revisados y aprobados por el supervisor o inspector de obra.

La propuesta implica que los documentos descritos se presenten a la firma de contrato, pero no como definitivos sino para que sean evaluados por el supervisor o inspector, quien deberá revisarlos en un plazo determinado y de ser el caso, acordar con el contratista modificaciones antes de su aprobación. En caso de desacuerdo entre el supervisor y el contratista, prevalecerá la opinión del supervisor.



Esta herramienta obligará al proveedor a analizar detenidamente el expediente técnico, y de esta forma presentar ofertas serias.

3. La fórmula legal introducida, permite, además, la actualización del PEO cuando sea necesario por razones no imputables al contratista. Dicha actualización trae como consecuencia que se actualicen los otros documentos CAO, CAMI Y CUE. Una vez aprobada las actualizaciones pasan a ser las "vigentes" para todos los efectos.

Se propone que la actualización del PEO se realice cuando por razones no imputables al contratista se evidencia que hay desviaciones entre la situación de avance real de la obra y el PEO que no ameritan ampliación de plazo, más si un sinceramiento de este. En estos casos, debe considerarse que el encontrarse adelantado en la ejecución de la obra no es un supuesto no imputable al contratista, pues dicho hecho se produce por su acción voluntaria.

Para la verificación de la posible necesidad de actualización, a pedido del supervisor o inspector corresponderá realizar una revisión conjunta del PEO con el contratista, en períodos no menores a cada dos meses.

De considerarse necesaria la actualización, una vez actualizado el PEO y contando con la aceptación de la Entidad, se procederá a actualizar el CAO, el CAMI y el CUE según corresponda.

Cabe precisar que, a iniciativa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones se realizaron determinadas adecuaciones en el capítulo de Obras, que a criterio del sector permitirían a la Entidad contar con información adecuada para la gestión del contrato de obra, como es la Entrega del PEO, la modificación de su definición, la aprobación por parte de la Entidad del PEO, el CAO, el CAMI y el CUE, la eliminación de la definición de "Actividades constructivas" y la modificación de la definición "Hitos".

### **Procedimiento administrativo a cargo del OSCE**

Los procedimientos administrativos y servicios deben estar regulados en una norma con rango de Decreto Supremo es así que se ha incorporado al Reglamento un Anexo 2 con los procedimientos y servicios que tiene a su cargo OSCE y que no están detallados en el texto del reglamento los mismos que se han identificado producto de un proceso de Análisis de Calidad Regulatoria (ACR).

En primer lugar está el referido a la certificación de los servidores del órgano encargado de las contrataciones de las Entidades, de conformidad con la Octava Disposición Complementaria Transitoria del proyecto de Reglamento, los servidores del órgano encargado de las contrataciones de la Entidad que, en razón de sus funciones intervienen directamente en alguna de las fases de la contratación, deben ser profesionales y/o técnicos certificados, para ello se establecen las condiciones y requisitos para la obtención de la certificación.

Asimismo, están los procedimientos que se tramitan ante el Registro Nacional de Proveedores, de acuerdo a la Ley y el Reglamento todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras interesadas en contratar con el Estado la provisión de bienes, servicios, consultoría de obras y la ejecución de obras deben inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores.



Así, para su inscripción en los registros de bienes y servicios deben acreditar su capacidad legal; mientras que para su inscripción en los registros de ejecutores de obras y consultores de obras deben acreditar su capacidad legal, financiera y técnica.

Ahora, el RNP está organizado por procedimientos de inscripción, reinscripción, aumento de capacidad máxima de contratación y ampliación de categorías, cuyos requisitos y condiciones han sido determinados en función de los principios de legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR).

Respecto del procedimiento de reinscripción en el RNP, podrán realizarlo todos aquellos proveedores que a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1341 no hubieren contado con inscripción vigente.

Los ejecutores de obras que deseen incrementar su capacidad máxima de contratación y los consultores de obras que requieran ampliar sus categorías, podrán realizar los procedimientos de aumento de capacidad máxima de contratación y ampliación de categoría, respectivamente.

En ese sentido, para la aprobación de los procedimientos descritos, en los registros de bienes, servicios, ejecutores de obras y consultores de obras, las personas naturales, jurídicas, nacionales y extranjeras domiciliadas y no domiciliadas deben cumplir con los requisitos y condiciones determinados en virtud del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), establecidos en el Reglamento y el Anexo correspondiente.

Se regula también el procedimiento para que el OSCE pueda brindar la información que requieran los administrados, previo pago de la tasa que se establezca en su respectivo TUPA.

Finalmente se encuentra lo referido a la emisión de las opiniones mediante las que cuales el OSCE absuelve consultas sobre la normativa de contrataciones del Estado que se solicita conforme a lo señalado en el TUPA, señalándose que las opiniones emitidas se publican en el portal institucional del OSCE.



Estableciéndose que de conformidad con lo previsto en el inciso n) del artículo 52 de la Ley, la emisión de opiniones a solicitud de las Entidades públicas es gratuita. Tratándose del sector privado y la sociedad civil se deberá pagar el derecho de tramitación previsto en el TUPA.

### **III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

Se ha identificado que las principales modificaciones propuestas en el presente decreto supremo, impactarían de la siguiente manera:

#### **1. Implementación de la contratación electrónica integral**

##### **a) Beneficio:**

##### **• Entidades:**

- i) Garantiza la transparencia del procedimiento, debido a que se registra la información de su actuación en la plataforma SEACE.
- ii) Otorga celeridad a la contratación pública y una oportuna satisfacción de la necesidad.
- iii) Reduce los costos administrativos de realizar actuaciones presenciales.



- **Proveedores:**
  - i) Facilita las oportunidades de negocio con el Estado.
  - ii) Reduce los costos que representan al proveedor atender a las actuaciones presenciales y desplazarse a la sede de la entidad contratante.
- **OSCE:**
  - i) Coadyuva a una eficiente supervisión, en tanto se encuentra con información sistematizada en una plataforma electrónica.
  - ii) Permite la actuación oportuna ante la advertencia de un incumplimiento normativo.
  - iii) Al contar con información sistematizada, el recurso humano utilizado en gestionar información física puede ser utilizado en acciones de supervisión cualitativas.
- **Perú Compras:** Facilita el levantamiento de información que permita implementar nuevas fichas de subasta inversa y catálogos electrónicos de acuerdo marco.
- **Organismo de control:** Se cuenta con información continua y de fácil acceso que facilita y optimiza las acciones de control a su cargo.

**b) Costo:**

Los principales costos advertidos son los siguientes:

- **Entidades:** Costos derivados de la capacitación al personal logístico para el uso de la plataforma SEACE.
- **Proveedores:**
  - i) La dotación de equipamiento informático para efectuar la carga de la información en el SEACE, y
  - ii) La capacitación para el uso de todos los módulos de la plataforma SEACE.
- **OSCE:**
  - i) Implementación de herramientas informáticas para la operatividad de la plataforma SEACE,
  - ii) La elaboración de planes de trabajo para la implementación de funcionalidades que deben garantizar la operatividad continua de cada uno de sus módulos de la plataforma SEACE,
  - iii) La elaboración de planes de contingencia en caso de tener inconvenientes en su operatividad, entre otros.

**2. Optimización y simplificación del procedimiento de contratación**

**a) Beneficio:**

- **Entidades:**
  - i) Se reducen los tiempos de un procedimiento de selección, con lo cual se logra satisfacer oportunamente la necesidad de las entidades contratantes.
  - ii) Al perfeccionar herramientas de contratación, como por ejemplo el encargo a organismos internacionales, se cuenta con mayores recursos para generar una gestión eficiente de las contrataciones.



iii) Al contar con procedimientos simples y ágiles se genera mayor competencia y por lo tanto mejores posibilidades para satisfacer la necesidad de la entidad contratante.

- **Proveedores:** Al establecerse procedimientos simples y ágiles, la contratación pública se hace más atractiva para los proveedores, generándoles mayores oportunidades de negocio.
- **OSCE:** Al eliminar la integración de las bases como una etapa independiente y vinculante en el procedimiento, se elimina la acción de supervisión que realizaba el OSCE sobre la integración de las Bases, permitiendo que el recurso humano dedicado a tales acciones sea utilizado en otras acciones de supervisión que permitan mejorar el régimen de contratación pública.

**b) Costo:**

- **OSCE:** La implementación de las funcionalidades en la plataforma del SEACE para la operatividades de las modificaciones introducidas.
- **Entidades, Proveedores y órganos de control:** el costo que involucra la capacitación sobre las modificaciones incorporadas.

**3. Impulso de la competencia efectiva**

**a) Beneficio:**

- **Entidades:**
  - i) Permite que el Estado obtenga mejores precios en sus compras, evitando la sobrevaloración de precios en los procedimientos.
  - ii) Mejores contrataciones en términos de calidad y oportunidad.
- **Proveedores:**
  - i) Eliminación de barreras de acceso
  - ii) Ingreso a un mercado con políticas que aseguran la libre competencia.



**b) Costo:**

- **Entidades, Proveedores y órganos de control:** Costos derivados de la capacitación al personal logístico para el uso de las nuevas funcionalidades de la plataforma SEACE.
- **OSCE:**
  - i) Implementación de herramientas informáticas para la operatividad de la plataforma SEACE.
  - ii) La elaboración de planes de trabajo para la implementación de funcionalidades que deben garantizar la operatividad continua de cada uno de sus módulos de la plataforma SEACE.
  - iii) La elaboración de planes de contingencia en caso de tener inconvenientes en su operatividad, entre otros.

**4. Uso adecuado de los recursos públicos**

**a) Beneficio:**

• **Entidades:**

- i) Asegurar la continuidad de las obras, al contar con mecanismos como el fideicomiso de adelantos de obra y la junta de resolución de disputas.
- ii) Garantizar mejor respaldo económico del proveedor con el nuevo requisito de calificación referido a la solvencia económica del postor.

**b) Costo:**

• **Proveedores:**

- i) Trámites ante entidades financieras para obtener estados bancarios, cartas de disponibilidad crediticia o similares.
- ii) Los montos administrativos establecidos por entidades que brindan los servicios fiduciarios.

- **Entidades:** El monto por concepto de gastos administrativos y financieros que es trasladado por el contratista a las entidades.

**5. Mejoras en la regulación de los contratos de ejecución de obras**

**a) Beneficio:**

• **Entidades:**

- i) Se cuenta con documentos de programación de la obra, basados en información real de su ejecución.
- ii) Herramientas de contratación para consultorías y ejecución de obras enfocadas en obtener eficiencia e innovación.
- iii) Se garantiza la continuidad de la obra.

• **Proveedores:**

- i) Cuenta con un nuevo mercado de procedimientos cuya finalidad es la innovación de diseños y construcción de obra.
- ii) Mejores posibilidades para gestionar sus responsabilidades en la ejecución de obras a través del sinceramiento de los documentos de programación de obra.

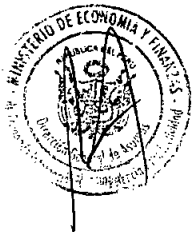
**b) Costo:**

• **Entidades contratantes:**

- i) La capacitación del personal logístico y área usuaria para la implementación de la nueva regulación de los contratos de obra.
- ii) La contratación de expertos independientes que participarán como jurados en los procedimientos de diseño y construcción, o concurso de proyectos arquitectónicos.
- iii) El costo que representa implementar la junta de disputas en contratos de gran envergadura

- **Proveedores:** La capacitación para la implementación de la nueva regulación de los contratos de obra.

- **OSCE y Órganos de control:** Costos derivados de la supervisión y control, según corresponda, de nuevos mecanismos de contratación.



Al respecto, debe señalarse que el régimen de contratación pública tiene un gran impacto en el desarrollo económico y social de un país, por lo cual resulta indispensable contar con un régimen que no sólo sea eficiente, eficaz y transparente, sino que pueda adaptarse a los continuos cambios de los mercados y ajustarse a las constantes innovaciones tecnológicas.

En tal sentido, debe resaltarse que si bien las medidas establecidas en el presente decreto supremo, como el uso exclusivo de la plataforma SEACE, nuevos procedimientos de contratación, mejoras en la ejecución de obras y la introducción de mecanismos que garanticen el uso eficiente de los recursos, representa la inversión de costos para todos los actores del régimen de contratación pública, podemos concluir que los beneficios aplicados son superiores y contribuirán logrando que las contrataciones que realice el Sector Público se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de calidad y precio, ello, sin dejar de lado una sólida rendición de cuentas y las modalidades de control inteligentes orientadas a prevenir y detectar los actos de fraude y corrupción.

#### **IV. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente norma tiene como efecto la derogación del Decreto Supremo N° 350-2015-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado; y, la Resolución Ministerial N° 495-2017-EF/15, Aprueban lineamientos y criterios para el encargo de procedimientos de selección a organismos internacionales.

