

## **REGLAMENTO DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1439, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE ABASTECIMIENTO**

### **I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

D.S.N° 217-2019-EF

#### **1.1 Antecedentes**

El Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público<sup>1</sup>, moderniza el marco de la Administración Financiera del Sector Público (en adelante, AFSP) para garantizar que se adecúe a los nuevos desafíos que presenta la gestión de las finanzas públicas, así como para consolidar la sostenibilidad y responsabilidad fiscal con la finalidad que las políticas públicas logren el desarrollo de la economía en un marco de inclusión y equidad social.

En ese marco, dicha norma establece que la AFSP, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, se encuentra conformada, entre otros, por el Sistema Nacional de Abastecimiento (en adelante, SNA), cuya rectoría la ejerce la Dirección General de Abastecimiento (en adelante, DGA).

Así, de acuerdo con el artículo 13 del citado Decreto Legislativo, el SNA es el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para la provisión de los bienes, servicios y obras orientados al logro de los resultados, a través de los procesos de la Cadena de Abastecimiento Público.

De ahí que el SNA debe contribuir con la integración de la AFSP, a través de los Procesos de Programación de Recursos Públicos (en el desarrollo de la Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras) y de Gestión de Recursos Públicos (en el desarrollo de la Gestión de Adquisiciones y Administración de Bienes).

En ese contexto, a fin de desarrollar las disposiciones sobre el SNA, el 16 de setiembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.

Con la emisión del Decreto Legislativo N° 1439 se cubre el vacío existente desde la disolución del Instituto Nacional de Administración Pública - INAP<sup>2</sup>, lo cual provocó que el Sistema de Abastecimiento adolezca de ente rector y que las Entidades se autorregulen en diversas actividades que forman parte de la Cadena de Abastecimiento Público, lo cual no ha resultado beneficioso ni eficiente.

En efecto, el sustento de la desconcentración de las atribuciones del Sistema de Abastecimiento que se consideró para la desactivación del INAP y la transferencia de sus funciones, en el transcurso de los años no ha rendido los frutos esperados. Los procesos de programación (vinculados a la planificación operativa) y los de administración de bienes no han tenido el desarrollo ni la trascendencia esperada debido a la ausencia de un ente rector que emitiera los lineamientos y directrices bajo una visión integral del abastecimiento, necesarios para su fortalecimiento y simplificación a nivel de las Entidades, lo cual a su vez ha generado ausencia de supervisión que, unida a la falta del desarrollo de capacidades técnicas de los funcionarios y servidores públicos, ha conllevado a que la satisfacción de las necesidades de las Entidades se realice de manera defectuosa, sin el cumplimiento



<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 16 de setiembre de 2018.

<sup>2</sup> Dispuesta mediante la Ley N° 26507, Declaran en disolución al Instituto Nacional de Administración Pública.

óptimo de la finalidad pública, generando espacios de corrupción, que a la postre han afectado de manera considerable el desarrollo del país.

En atención a ello, la aprobación del Decreto Legislativo N° 1439 marca un punto de quiebre en el accionar del Estado respecto a la convicción de la imperiosa necesidad de desarrollar la Cadena de Abastecimiento Público, mediante el establecimiento de un marco legal que coadyuve al proceso de implementación del SNA, para lo cual es de vital importancia la aprobación del Reglamento del mencionado Decreto Legislativo.

## 1.2 Justificación

### A. Fundamentación de la propuesta

A través de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1439 se ha establecido que, dentro de los ciento veinte (120) días hábiles contados a partir de su publicación y mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se aprueba el Reglamento de dicho cuerpo legal, con la finalidad de asegurar que los principios y lineamientos contenidos en el mencionado Decreto Legislativo, se plasmen en los procedimientos y criterios definidos para la implementación del nuevo Sistema Administrativo.

En efecto, tal como ha sido concebido, el SNA busca regular y mantener la eficiencia en la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público, esto es desde la programación multianual de bienes, servicios y obras, sobre la base del planeamiento integrado y su respectiva programación, hasta la administración y disposición final de los bienes, servicios y obras, según corresponda, independientemente del régimen de contratación pública u otras formas de adquisición establecidas en la legislación nacional, tanto a título gratuito como oneroso bajo el cual hayan sido obtenidos.

De esta manera, el SNA busca cubrir el vacío que a lo largo de las últimas décadas se ha reforzado en lo que respecta a aspectos normativos, procedimentales y de supervisión necesarios para el desarrollo de la Cadena de Abastecimiento Público, no solo a través de la emisión de las respectivas normas sino del ejercicio de su rectoría.

Así, el Reglamento se enfoca en fortalecer los aspectos relacionados a las actividades de programación y administración de bienes, sin dejar de lado los ajustes necesarios al proceso de adquisición, todo ello con el objetivo de promover el bienestar general, tal como se encuentra previsto en el Decreto Legislativo N° 1439, a la luz del artículo 44 de la Constitución Política del Perú<sup>3</sup>.



<sup>3</sup> "Deberes del Estado

*Artículo 44.- Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.*

*Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior."*

Ahora bien, el Reglamento tiene como objetivo regular cada uno de los procesos y actividades definidas en el Decreto Legislativo N° 1439, sin embargo, no pretende ser detallista ni exhaustivo en su planteamiento porque lo que busca es asegurar un margen de discrecionalidad frente a eventuales precisiones o ajustes que se deban efectuar como parte de la implementación del SNA, de modo tal que el detalle pormenorizado de aspectos procedimentales u operativos correspondientes a los distintos componentes del SNA se desarrollen a través de la normatividad emitida por la DGA, en su calidad de ente rector del SNA.

En ese marco, en el Reglamento se desarrollan las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 1439 orientadas a contar con un sistema que se interrelaciona y coordina no solo con los conformantes de la AFSP sino con los entes rectores de los Sistemas Administrativos del Sector Público que correspondan.

## **B. Propuesta normativa**

En atención a lo expuesto precedentemente se propone el decreto supremo que aprueba el “*Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento*”, considerando la siguiente estructura: Cuatro (4) títulos, cuatro (4) capítulos, dos (2) subcapítulos, con un total de veintinueve (29) artículos, tres (3) disposiciones complementarias finales, dos (2) disposiciones complementarias transitorias, y una (1) disposición complementaria derogatoria, a través de la cual se regulan los aspectos más relevantes, conforme al siguiente detalle:

### **(I) Objeto y finalidad**

El objeto es reglamentar el Decreto Legislativo N° 1439, a través del desarrollo de la Cadena de Abastecimiento Público, con una visión sistémica e integral, con la finalidad de regular los mecanismos para asegurar el aprovisionamiento y la gestión de los bienes, servicios y obras que requieran las Entidades para el cumplimiento de sus metas u objetivos estratégicos y operativos, a través del empleo eficiente y eficaz de los recursos públicos asignados.

### **(II) Ámbito institucional**

Se ha previsto un título específico bajo dicha denominación a fin de explicitar funciones de la DGA y establecer las responsabilidades de las áreas involucradas en la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público, en el marco de las disposiciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1439.

De este modo, se propicia un marco normativo que brinda predictibilidad tanto respecto del accionar del ente rector del SNA como de las Entidades bajo el ámbito de aplicación del SNA, específicamente en lo que concierne a las áreas involucradas en la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público.

Con relación a las funciones de la DGA cabe señalar que, habiéndose definido como ente rector a la DGA, el Reglamento ha precisado determinadas funciones entre las cuales resaltan que la DGA regula la gestión y disposición de los bienes muebles e inmuebles que se encuentran bajo el ámbito del SNA, la cual se desprende de la función de programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión de las actividades que componen el SNA, y se enmarca en



la actividad de distribución correspondiente al componente de Administración de Bienes.

Por otro lado, si bien se le han otorgado a la DGA las facultades de dictar normas relacionadas a su ámbito de competencia, así como de desarrollar y promover acciones de capacitación, no se puede dejar de lado la necesidad de las áreas involucradas en la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público, como parte conformante del SNA, de contar con la asistencia técnica de la DGA, por lo que se ha establecido expresamente la función de la DGA de absolver consultas y asesorar a las Entidades sobre las materias que regula el SNA.

Asimismo, se ha establecido que la DGA tiene el encargo de aprobar el diseño de las funcionalidades del Sistema Informático de Gestión Administrativa - SIGA, así como sus actualizaciones y modificaciones, ello en razón de que como ente rector tiene la facultad de determinar los sistemas informáticos del SNA, lo cual permite contar con una fuente de información certera y coadyuva en el ejercicio de las labores de los operadores del SNA.

Del mismo modo, se ha previsto la función de implementar el Catálogo Único de Bienes y Servicios, toda vez que constituye una de las principales herramientas del SNA, pues permite la identificación, clasificación, estandarización, control y trazabilidad de los bienes, servicios y obras requeridos por las Entidades.

Finalmente, con relación a las responsabilidades de las áreas involucradas en la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público, en concordancia con el Decreto Legislativo N° 1439, el Reglamento ha definido las mismas, entre las cuales resaltan la necesidad de implementar y ejecutar las disposiciones emitidas por la DGA, procesar información y documentar el desarrollo de las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público, proponer la mejora continua de los procedimientos relacionados al SNA, y efectuar el registro oportuno de las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público en el SIGA, a fin de contar con información exacta, adecuada y oportuna.

### **(III) Ámbito funcional**

Se ha previsto un título específico bajo dicha denominación a fin de asegurar la uniformidad y coherencia en la integración intersistémica e intrasistémica del SNA, así como para desarrollar cada uno de sus componentes: Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras, Gestión de Adquisiciones, y Administración de Bienes.

#### **Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras**

Como primer orden de ideas se ha previsto que la Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras se desarrolla considerando el Planeamiento Integrado y su respectiva Programación, por un periodo mínimo de tres (3) años, para lograr la previsión racional y trazabilidad de los bienes, servicios y obras que requieren las Entidades, a fin de identificarlos debidamente, valorizarlos y contar con información integral de los mismos, a través de las herramientas que determine la DGA. Esta formulación busca que se produzca la tan anhelada articulación entre los requerimientos que formulan las dependencias de una Entidad teniendo como referencia las metas u objetivos



estratégicos y operativos, de modo tal que se elimine la práctica de improvisación bajo el criterio del factor histórico con el que se viene conduciendo el Estado en lo que respecta a la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público.

En cuanto al Planeamiento Integrado se señala que debe realizarse bajo un enfoque multianual por un periodo mínimo de tres (3) años, sin embargo dada la variación en el tiempo de las circunstancias y hechos que se van produciendo, el Planeamiento Integrado debe estar sujeto a un continuo monitoreo y evaluación para, de ser el caso, modificarse a fin de garantizar el cumplimiento de las metas u objetivos estratégicos y operativos de las Entidades.

Asimismo, se resalta que como parte del Planeamiento Integrado se desarrollan los planes de la Cadena de Abastecimiento Público tales como el Plan de Aseguramiento, el Plan de Distribución y el Plan de Mantenimiento, entre otros que determine la DGA. Del mismo modo, se señala que el Planeamiento Integrado también incluye el diseño de la Red Logística Pública, la cual permite a los Ministerios, de manera individual o conjunta, proyectar el flujo de bienes y su control, para gestionar el almacenamiento, transporte y distribución oportuna de los mismos desde los puntos de almacenamiento hasta los puntos de destino, en beneficio de los usuarios finales.

En este punto corresponde precisar que la mención a Ministerios, en lo que corresponde a la regulación de la Red Logística Pública, obedece al hecho que son los encargados de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno, tal como se precisa en los artículos 4 y 22 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la Programación, se detalla que corresponde a la valorización de los bienes, servicios y obras que hayan sido identificados como necesarios en el Planeamiento Integrado.

De otro lado, se ha precisado en el Reglamento que a través del desarrollo de la Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras, cuyos componentes son el Planeamiento Integrado y la Programación, y su producto final es el Cuadro Multianual de Necesidades, se garantiza la integración intersistémica con los conformantes de la AFSP, con los Sistemas Administrativos del Sector Público que correspondan y, de ser el caso, entre las Entidades.

Esto último a fin de contemplar la posibilidad de que desde el momento del Planeamiento Integrado y su respectiva Programación, las Entidades pueden considerar hacer uso de la iniciativa de servicios y espacios compartidos prevista en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1211, Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de Servicios Integrados y Servicios y Espacios Compartidos, y en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1211, aprobados mediante los Decretos Supremos N° 044-2019-PCM y N° 090-2019-PCM, respectivamente.

Asimismo, en el Reglamento se han plasmado los criterios bajo los cuales se debe hacer la referida Programación Multianual, como son los de flexibilidad, equilibrio y razonabilidad, a fin de permitir que su desarrollo se adapte al



dinamismo que subyace a toda organización, independientemente de su naturaleza pública o privada, y de ese modo se garantice la correspondencia entre los requerimientos de bienes, servicios y obras y las metas u objetivos estratégicos y operativos previstos por las Entidades.

Para ello, y considerando la necesidad de guiar a las Entidades adecuadamente en el proceso de Programación Multianual, se han definido las fases que deben tomarse en cuenta, resaltando como punto de partida la identificación de los requerimientos de bienes, servicios y obras, los cuales luego de ser valorizados se consignan en el Cuadro Multianual de Necesidades, para luego ser clasificados y priorizados a fin de ser consolidados y aprobados considerando los límites de los créditos presupuestarios establecidos en las disposiciones del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

En el Reglamento también se ha contemplado que para la referida Programación Multianual, mediante la cual se obtiene como producto el Cuadro Multianual de Necesidades, se requiere información sobre las inversiones contenidas en el Programa Multianual de Inversiones, que se elabora en el marco de la Programación Multianual de Inversiones correspondiente al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Asimismo, se requiere información del Catálogo Único de Bienes y Servicios y del Registro Nacional de Proveedores.

En cuanto al Catálogo Único de Bienes y Servicios se menciona que es el instrumento único de racionalización, eficiencia y economía, de uso obligatorio y de alcance nacional, definido y aprobado por la DGA, para facilitar el desarrollo de la Cadena de Abastecimiento Público, a través de la identificación, clasificación, estandarización, control y trazabilidad de los bienes, servicios y obras requeridos por las Entidades para el logro de sus metas u objetivos estratégicos y operativos.

En lo que se refiere al Registro Nacional de Proveedores, se considera que a través del mismo las Entidades obtienen la información necesaria sobre la situación actual y el desempeño de los proveedores, basada en su comportamiento frente al cumplimiento de sus relaciones contractuales con el Estado.

Para concluir el Capítulo II del Título III del Reglamento, se desarrolla el Cuadro Multianual de Necesidades, cuya ejecución y evaluación, bajo el enfoque de gestión por resultados, permite asegurar la atención oportuna y permanente de bienes, servicios y obras, considerando el cumplimiento de las condiciones de oportunidad, conservación, necesidad y destino, asociadas con la disponibilidad presupuestal. Asimismo, permite identificar el impacto de su ejecución respecto del cumplimiento de las metas u objetivos estratégicos y operativos de las Entidades.

### **Gestión de Adquisiciones**

En el Reglamento se señala que la Gestión de Adquisiciones se desarrolla a través de los diversos regímenes de contratación pública y otras formas de obtención establecidas en la legislación nacional, tanto a título gratuito como oneroso, entendiéndose por estas últimas a todas aquellas en virtud de las



cuales se genera respecto de las Entidades ciertos derechos y obligaciones asociadas a los bienes muebles e inmuebles.

Asimismo, se identifica que la Gestión de Adquisiciones comprende la contratación, el registro y la gestión de contratos.

Respecto a contratación, si bien existe normativa específica en dicha materia (como sería el caso de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y la normativa que regula diversos regímenes especiales de contratación), es la DGA en su condición de ente rector, quien tiene competencia para emitir las disposiciones necesarias referidas a la política de contratación pública, entendiendo por la misma no solo al ámbito correspondiente al régimen general de contratación pública sino a todo régimen a través del cual se contraten bienes, servicios y obras, procurando uniformizar la normativa de contratación pública, lo que necesariamente implica reducir la cantidad de regímenes especiales de contratación, con el fin de implementar las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de ese modo favorecer la predictibilidad en las contrataciones que efectúa el Estado.

Con relación al registro se busca que, con independencia de la forma de obtención, se pueda contar con información de los bienes (tanto muebles como inmuebles, independientemente del derecho que ostenten las Entidades), servicios y obras, de modo tal que la DGA pueda identificar y definir, entre otros aspectos, la mejor alternativa para optimizar el uso o aprovechamiento de los bienes, lo cual solo podrá efectuarse en la medida que se cuente con un registro administrativo de la obtención de bienes, servicios y obras.

En cuanto a la gestión de contratos se busca establecer los lineamientos necesarios para efectuar un adecuado seguimiento y monitoreo de las obligaciones y derechos derivados no solo de los contratos en sentido estricto, sino de convenios y otros documentos suscritos por las Entidades para proveerse de bienes, servicios y obras. De este modo, se pretende asegurar que, sin importar la forma de obtención de los bienes, servicios y obras, se cumpla con la finalidad prevista, y la supervisión no se limite a la verificación de aspectos procedimentales sino incluso comprenda hasta la constatación del cumplimiento cabal de cada una de las obligaciones de ambas partes, de acuerdo a los términos previstos para el beneficio de determinada Entidad en particular y del Estado, en general.

### **Administración de Bienes**

En lo que respecta a la Administración de Bienes, considerando que su desarrollo e incorporación a la normativa de abastecimiento ha significado el traslado de algunas competencias que se encontraban a cargo de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, se requiere un mayor desarrollo especializado a fin de implementar los lineamientos necesarios para incentivar el adecuado almacenamiento de bienes muebles, distribución, mantenimiento y disposición final (estos tres últimos aplicables también a bienes inmuebles), a fin de optimizar su aprovechamiento para el logro de las metas u objetivos estratégicos y operativos.

Tal como se ha señalado anteriormente, la gestión y seguimiento de las Entidades generalmente se ha limitado a la ejecución del procedimiento de



selección o, en el mejor de los casos, a verificar la entrega de los bienes; sin embargo, no hay mayores indicios de un seguimiento adecuado respecto del uso y gestión de los bienes adquiridos. Ello, en muchos casos, ha significado que pese a la inversión de recursos en una contratación, los bienes terminen desperdiciados debido a su inadecuada distribución, mantenimiento o almacenamiento, generando sobrecostos en su uso o la pérdida total de los mismos sin que estos cumplan su objetivo o lleguen a su destino final.

Es por ello que a través del componente de Administración de Bienes se busca coadyuvar con la optimización del uso de los recursos públicos asignados, motivo por el cual en el caso específico de bienes muebles, se ha previsto en el Reglamento, de manera enunciativa, que la Administración de Bienes comprende las siguientes actividades:

- (i) **Operación de la Red Logística Pública:** Se efectúa a través de la interconexión de almacenes distintos mediante rutas de transporte, optimizando el nivel de atención de los servicios públicos a través de la entrega en tiempo, cantidad y condiciones requeridas de los bienes en su lugar de uso. Asimismo, la Red Logística Pública puede operar de manera conjunta el almacenamiento, transporte y distribución oportuna de diversos bienes, de acuerdo a los lineamientos que apruebe la DGA, considerando entre otros aspectos la no interferencia de competencias entre los ministerios, así como la optimización de recursos públicos. De este modo se unificarían los esfuerzos para, por ejemplo, distribuir a nivel nacional y de manera conjunta alimentos y material educativo para la población en edad escolar.
- (ii) **Almacenamiento:** Comprende las fases de recepción, verificación y control de calidad, internamiento, registro y custodia, de manera que se garantice que los bienes que ingresan a la Entidad puedan ser debidamente identificados para cuando se requiera su uso.

En lo relativo a este aspecto, y considerando la especialización que podría conllevar dicha materia en función a la naturaleza de determinados bienes (por ejemplo, medicamentos, alimentos, entre otros), se ha admitido la posibilidad de que los ministerios, por la rectoría que ejercen, puedan proponer directivas especiales sobre almacenamiento, las cuales deberán contar con previa opinión favorable de la DGA. Ello a fin de garantizar la coherencia de la regulación sobre cada uno de las actividades que corresponden a los distintos componentes del SNA. Esto de ninguna manera pondría en riesgo la continuidad del funcionamiento y gestión propios de la respectiva entidad, toda vez que en la Directiva sobre Almacenamiento que emita el ente rector se considerará el plazo para emitir dicha opinión previa y la consecuencia de su incumplimiento.

- (iii) **Distribución:** Garantiza la entrega oportuna a los respectivos destinatarios y comprende las fases de solicitud, acondicionamiento, despacho y entrega.
- (iv) **Mantenimiento:** Garantiza la conservación óptima de los bienes muebles, reduciendo posibles averías o fallas y asegura su operatividad o funcionamiento.



- (v) Inventario: Comprende la verificación de los bienes muebles, a fin de corroborar su existencia y estado de conservación, actualizar los datos de su registro y conciliar dicho resultado con el respectivo registro contable.
- (vi) Disposición final: Comprende los actos de administración y actos de disposición u otras modalidades determinadas por la DGA que permitan la adecuada gestión de los bienes muebles de las Entidades.

Por su parte, en cuanto corresponde a bienes inmuebles, en el Reglamento se ha previsto que la Administración de Bienes comprende:

- (i) Cartera Inmobiliaria Pública: Concebida como una herramienta que agrupa los bienes inmuebles disponibles para las Entidades, y que permite su identificación y facilita su distribución.

Al respecto, debe precisarse que con esta herramienta el SNA busca mitigar la problemática existente en el uso y aprovechamiento de los bienes inmuebles por parte de las Entidades, a efectos de cautelar los fines institucionales y el uso eficiente de los recursos públicos.

En efecto, conforme se detalla en el Informe Final<sup>4</sup> de la Comisión Multisectorial creada mediante Decreto de Urgencia N° 005-2018-PCM<sup>5</sup>, en los últimos años se han registrado cantidades considerables de recursos públicos asignados a gasto corriente, para honrar contratos de arrendamiento de oficinas administrativas (incluidos almacenes y depósitos), sin embargo no existe certeza respecto de que los procesos de decisión de contratar sean el resultado de la aplicación de criterios de optimización, previo descarte de alternativas ni de racionalidad en el uso de los recursos públicos.

En atención a dicha problemática, la mencionada Comisión Multisectorial identificó la necesidad de fortalecer el uso de bienes inmuebles, por lo que a través del SNA se ha identificado que el empleo de la herramienta denominada "Cartera Inmobiliaria Pública" constituye uno de los mecanismos de solución para optimizar el uso de los referidos bienes inmuebles.

- (ii) Distribución: La optimización del uso de los inmuebles en el SNA, a través de la distribución de los mismos, parte del principio de que los bienes son de dominio del Estado, independientemente del derecho que ostente cada Entidad, con lo cual es posible la redistribución del uso de dichos bienes, atendiendo a las necesidades de las Entidades, privilegiando la visión de Estado por encima de los intereses particulares de cada Entidad.

Para ello, en el Reglamento se ha precisado que los bienes inmuebles que estarán bajo el ámbito del SNA, son las edificaciones (incluyendo los terrenos sobre los cuales han sido construidas) bajo administración de



<sup>4</sup> Presentado al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento el 3 de julio de 2018, a través del Oficio N° 0810-2018/SBN.

<sup>5</sup> A través de dicho Decreto de Urgencia se establecieron medidas de eficiencia del gasto público para el impulso económico.

las Entidades, independientemente del título jurídico en virtud del cual la ejercen, destinadas al cumplimiento de sus fines, tales como sedes institucionales, archivos, almacenes, depósitos, entre otros, independientemente de su uso efectivo.

Cabe precisar que esta actividad se encuentra estrechamente relacionada con la Disposición final de bienes inmuebles. En efecto, dentro del ámbito funcional del SNA, regulado en el Decreto Legislativo N° 1439, se ha considerado a la Administración de Bienes como parte del Proceso de Gestión de Recursos Públicos de la AFSP, comprendiendo dentro de sus actividades la disposición final de los bienes inmuebles, la cual contempla a su vez los procedimientos, actividades e instrumentos mediante los cuales se ejecuta y decide su destino final, a través de actos de administración, disposición u otras modalidades para una gestión adecuada del patrimonio estatal.

En atención a ello, la DGA en su condición de ente rector tiene la obligación de dictar no solo directivas y lineamientos para una gestión adecuada de los bienes inmuebles, sino que, en aplicación del carácter vinculante de su opinión, inclusive cuando sea necesario puede disponer lo pertinente para ejecutar, así como para que las Entidades ejecuten los actos de administración o disposición que permitan optimizar el uso de los bienes inmuebles de titularidad del Estado o de las referidas Entidades, respectivamente.

Asimismo, en virtud de la aprobación de los referidos actos de administración o disposición se pueden establecer restricciones y obligaciones a las Entidades beneficiarias de la asignación de un inmueble.

De ahí que, las restricciones pueden estar referidas a evitar el uso distinto que la Entidad le pueda dar al inmueble asignado, distorsionando los fines que sustentaron la asignación; es decir perjudicando la optimización del uso del patrimonio inmobiliario, por su parte, la imposición de obligaciones busca que las Entidades asuman, entre otras responsabilidades, la custodia, conservación y mantenimiento de los bienes inmuebles a su cargo, a fin de preservarlos.

Ahora bien, resulta importante destacar que de acuerdo al principio de competencia establecido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno, considerando ello, las disposiciones que emita la DGA respetarán las competencias de las Municipalidades y Gobiernos Regionales referidas a la administración de sus bienes inmuebles establecidas en la Constitución Política del Perú y en sus respectivas Leyes Orgánicas, así como las demás autonomías definidas en el ordenamiento jurídico.

Por tanto, a través de la Distribución se podrá, por ejemplo, abordar la problemática de los arrendamientos de inmuebles de las Entidades, toda vez que, ante la existencia de la necesidad de determinada Entidad, la DGA tiene la facultad de evaluar la condición física, técnica y legal de los



bienes inmuebles, a fin de disponer los actos que correspondan para la optimización de su uso.

- (iii) **Mantenimiento:** Asegura las óptimas condiciones de los bienes inmuebles, tanto en lo referido a sus instalaciones como a la infraestructura en sí misma, salvaguardando los usos para los cuales son destinados los bienes inmuebles.
- (iv) **Disposición final:** Comprende los actos de administración y actos de disposición u otras modalidades que determine la DGA, en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1439. De esta manera, el desarrollo de esta actividad permitirá la adecuada gestión del patrimonio inmobiliario de las Entidades.
- (v) **Inscripción en registros públicos:** Precisa que los actos de administración y los actos de disposición final se inscriben en el registro público conforme corresponda; asimismo, se señala que dicha inscripción procede en caso de saneamiento técnico legal de los bienes inmuebles. De este modo, se promueve salvaguardar jurídicamente los derechos que le correspondan al Estado respecto de los bienes inmuebles.

Cabe destacar que en la redacción del artículo se consigna la frase “(...) según corresponda de acuerdo a la naturaleza de tales actos”, para resaltar la diferencia existente entre los actos de administración y los actos de disposición, ya que en función de ello podrían ser objeto de inscripción en Registros Públicos, independientemente del registro administrativo a cargo de la DGA.

En cuanto a la implementación del SNA a través de sus respectivos componentes, es preciso señalar que no resulta posible establecer plazos específicos o concretos para la emisión de las Directivas a cargo de la DGA debido a que el gran reto que supone la implementación del SNA implica la identificación de la problemática suscitada en el sector público como consecuencia de la inexistencia de regulación sobre la Cadena de Abastecimiento Público y la ausencia de un ente rector por más de veinte (20) años.

En efecto, ante la inexistencia del ente rector del SNA, las diversas actividades que conforman la Cadena de Abastecimiento Público han venido siendo desarrolladas a través de distintos actores de la Administración Pública, bajo diferentes enfoques que no se encontraban debidamente articulados entre sí, lo que ha conllevado a un desorden generalizado que perjudica tanto el oportuno y adecuado abastecimiento de las Entidades, como la atención de fines públicos que demanda la sociedad.

Ahora bien, con el objetivo de optimizar el uso de los recursos públicos el Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, ha desarrollado el SNA sobre la base de tres (3) componentes: i) Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras, ii) Gestión de Adquisiciones, y iii) Administración de Bienes.

Para lograr la implementación de dicho sistema la DGA no solo debe desarrollar directivas particulares sobre cada uno de tales componentes, sino asegurar la articulación intrasistémica del SNA para poder dotar a las Entidades de



herramientas necesarias que les permitan lograr el cumplimiento de sus objetivos. Todo ello solo será posible a partir del levantamiento de información que no ha sido analizada por más de veinte (20) años.

Como se puede apreciar, para lograr que el SNA funcione óptimamente se requiere de estudios exhaustivos y rigurosos sobre información no procesada, por lo que establecer un periodo específico para elaborar y aprobar directivas sin datos que lo sustenten puede perjudicar el desarrollo del sistema.

Es en atención a esta particularidad que la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1439 dispone que la implementación del SNA se realice de forma progresiva.

#### **(IV) Soporte informático del SNA**

El Reglamento refuerza lo señalado en el Decreto Legislativo N° 1439, al establecer que el SIGA es el único sistema que integra toda la información que se procesa en el ámbito del SNA, que interactúa con el Sistema Integrado de Administración Financiera de Recursos Públicos - SIAF RP, así como con los aplicativos informáticos del OSCE, PERÚ COMPRAS y de otras entidades que resulten estratégicas para el desarrollo del SNA.

De este modo, a través del SIGA se articula toda la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público en un solo sistema, sin dejar de lado la interconexión con otros sistemas informáticos, optimizando la información que se genera, a fin de asegurar la eficiencia y el mejor uso de los recursos públicos debidamente respaldados en el uso de las herramientas tecnológicas.

En atención a ello, el Reglamento ha previsto que la ejecución de recursos públicos y fondos públicos en aplicativos informáticos relacionados con el SNA sea única y exclusivamente para el mantenimiento de aquellos con los que cuenten las Entidades en tanto se implementa el SIGA, precisando que en caso se trate de desarrollos o mejoras de aplicativos informáticos se requiere opinión previa de la DGA. Esto último a fin de que como ente rector verifique ex ante si los referidos desarrollos o mejoras posibilitan su interacción con el SIGA, garantizando de ese modo una actuación eficiente de la Administración Pública.

#### **(V) Servicios y espacios compartidos, y espacios para la atención a la ciudadanía**

En el Reglamento se han previsto dos (2) disposiciones complementarias finales referidas a los servicios y espacios compartidos, y a los espacios para la atención a la ciudadanía, conforme a lo regulado en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1211, Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de Servicios Integrados y Servicios y Espacios Compartidos, y en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1211, normas en las cuales se han plasmado funciones para la DGA, en el marco de la implementación del SNA.

Sobre el particular, resulta pertinente hacer notar que la iniciativa propuesta por la Presidencia del Consejo de Ministros respecto de los servicios integrados y espacios compartidos es consecuencia de la problemática expuesta por la Comisión Multisectorial creada mediante el Decreto de Urgencia N° 005-2018-PCM.



De ahí que, en el marco de la implementación del SNA, resulta importante precisar las atribuciones de la DGA en dicho ámbito. En efecto, en el Reglamento se han regulado los criterios para identificar oportunidades de implementación de servicios y espacios compartidos, dejando la potestad a la DGA de determinar los objetos contractuales que constituyen las materias o ámbitos donde resulte aplicable dicha iniciativa, así como el establecimiento de lineamientos o metodología para la distribución de costos y gastos comunes.

Asimismo, se regula que la DGA debe emitir opinión respecto de la posibilidad de compartir espacios entre dos o más Entidades, en caso sea necesario crear o ampliar espacios para la atención a la ciudadanía.

Cabe precisar que la regulación propuesta ha sido debidamente consensuada con la Presidencia del Consejo de Ministros, toda vez que dicha entidad se constituye en un socio estratégico del Ministerio de Economía y Finanzas en lo que respecta a las iniciativas de servicios y espacios compartidos, y espacios para la atención a la ciudadanía.

## II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación del Reglamento refleja el cumplimiento del requisito legal para la entrada en vigencia del SNA, y con ello el ejercicio de su rectoría, a través de la DGA.

En efecto, dicha aprobación constituye el primer paso para el despliegue normativo del SNA, de ahí que resulta necesario contar con dicho cuerpo reglamentario, máxime cuando el impacto del mismo será de vital trascendencia para el quehacer de las Entidades, específicamente en lo referido al desarrollo de la Cadena de Abastecimiento Público, pilar central del SNA.

De ahí que, el principal beneficio de la implementación del SNA es fortalecer y homogenizar la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público, producto del establecimiento de procedimientos y normas para cada una de sus actividades, lo cual permitirá, entre los aspectos más resaltantes, lo siguiente:

- Crear el Catálogo Único de Bienes y Servicios articulado presupuestal y contablemente, con la finalidad de estandarizar, dimensionar y consolidar más fácilmente la demanda de todas las entidades públicas.
- Mejorar la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público, sumada a la disponibilidad de un sistema informático que integre las actividades de la misma, incluyendo mecanismos de trazabilidad, lo que permitirá mejorar la oportunidad de la entrega de los bienes y servicios a la población, debido a una mejor planificación de compras y gestión de los inventarios y almacenes, por ejemplo entrega de materiales escolares, alimentos, medicinas, kits de abrigo, etc., reduciendo mermas y otras pérdidas de recursos.
- Disminuir el porcentaje de adquisiciones con métodos competitivos que tienen un solo oferente, con la finalidad de alcanzar una competencia efectiva que permita obtener bienes, servicios y obras a mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad a favor de las Entidades.
- Mejorar la planificación de las necesidades y su adecuada programación a través del Cuadro Multianual de Necesidades, lo que generará una eficiente asignación de recursos presupuestales.
- Incrementar el número de bienes inmuebles registrados y clasificados por su uso, lo que permitirá la gestión de la Cartera Inmobiliaria Pública, y con dicha



- herramienta se podrá gestionar eficientemente la asignación de los inmuebles, evitando gastos por alquileres de estos bienes para el uso de las Entidades.
- Fortalecer las capacidades de los operadores de las Entidades a través de la estrategia de capacitación y certificación.
  - Implementar el nuevo SIGA facilitará el uso de sistemas de programación, compra y gestión inteligente, así como potenciará la competencia en las compras, aumentando la eficiencia del SNA.
  - Implementar el SIGA para uso de todas las Entidades del Sector Público evitará que las mismas incurran en gastos por la adquisición de nuevas soluciones informáticas para la gestión del abastecimiento, lo que generará ahorros significativos al erario nacional.

De esta manera, con la aprobación del Reglamento del SNA se busca optimizar el uso de los recursos públicos a través de la creación de diferentes herramientas (Catálogo Único de Bienes y Servicios, Red Logística Pública, Cartera Inmobiliaria Pública, SIGA, entre otras), lo cual repercutirá en la población beneficiaria del servicio público a cargo de las Entidades.

Así, con la aprobación del Reglamento se continúa el proceso de implementación del Decreto Legislativo N° 1439, cuyo financiamiento se efectúa con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, tal como se precisa en la Cuarta Disposición Complementaria Final de dicha norma.

En este contexto, la propuesta normativa no genera gastos adicionales en el Presupuesto del Sector Público, toda vez que es de carácter reglamentario.

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

La propuesta normativa tiene como efecto aprobar el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, en cumplimiento del mandato legal contenido en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1439, que precisa que mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, debe reglamentarse dicho cuerpo legal.

En ese marco, con la aprobación del Reglamento no se contraviene ningún mandato legal, en tanto que dicha norma desarrolla las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo N° 1439, el cual establece los principios, definiciones, composición, normas y procedimientos del SNA, para garantizar que las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público se realicen con eficiencia y de manera oportuna, promoviendo una gestión articulada e integrada, bajo el enfoque de la gestión por resultados, en la utilización de los recursos públicos por parte de las Entidades.

Asimismo, en relación a los servicios y espacios compartidos, y a los espacios para la atención a la ciudadanía debe tenerse presente que las disposiciones consideradas están directamente relacionadas con lo establecido en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1211, Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de Servicios Integrados y Servicios y Espacios Compartidos y en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1211, ello con la finalidad de asegurar la adecuada coherencia normativa, y así promover la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos en las Entidades.



De otro lado, atendiendo al mandato legal establecido en el Decreto Legislativo N° 1439, relacionado con la progresividad en la implementación del SNA, en las disposiciones complementarias transitorias se han previsto reglas de tránsito al régimen jurídico aprobado en el Reglamento, a fin de permitir a los operadores una adecuada internalización del SNA, y de esta manera contribuir a la optimización del uso de los recursos públicos, a través del desarrollo de la Cadena de Abastecimiento Público.

Finalmente, en virtud de la necesidad de regular un marco normativo propio para el funcionamiento del SNA y considerando que sus disposiciones sustituyen el marco legal preexistente, en el Reglamento se ha previsto una (1) disposición complementaria derogatoria que contiene la derogación de otras normas del mismo rango normativo y que regulan las materias relacionadas a la Cadena de Abastecimiento Público. A continuación se precisan las normas que serían derogadas una vez que entren en vigencia determinados artículos previstos en la Primera Disposición Complementaria Final:

- Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, cuando entre en vigencia el artículo 11.
- Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, cuando entre en vigencia el artículo 13.
- Octava Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, y el procedimiento denominado "Certificación por parte del OSCE de los servidores del órgano encargado de las contrataciones de las Entidades" o su equivalente del Anexo N° 2 del referido Reglamento, cuando entre en vigencia el numeral 6 del artículo 5.
- Decreto Supremo N° 109-2005-EF, Aprueban Reglamento para la Venta y Arrendamiento de los Bienes Muebles e Inmuebles de Dominio Privado del Ministerio, cuya propiedad se origina en el pago de créditos integrantes de las carteras de créditos de las que es titular, administradas por FONAFE, cuando entren en vigencia los artículos 22 y 26.
- Capítulo V del Título III del Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, cuando entren en vigencia los artículos 21 y 22.

