

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY GENERAL DE LA CADENA DE ABASTECIMIENTO PÚBLICO

I. ANTECEDENTES

Mediante el artículo 76 de la Constitución Política del Perú se dispone que la contratación de bienes, servicios u obras con cargo a fondos públicos se debe efectuar, obligatoriamente, por licitación o concurso.

A través de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, se establece en el artículo 46 que el abastecimiento constituye un sistema administrativo, el mismo que tiene por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública.

Sin embargo, a pesar que, desde el 2007 se reconoce al abastecimiento como un sistema administrativo del Poder Ejecutivo, éste se crea con el Decreto Legislativo N° 1436, desarrollándose mediante el Decreto Legislativo N° 1439 y, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 217-2019-EF.

Así, mediante el Decreto Legislativo N° 1439 se desarrolla que el Sistema Nacional de Abastecimiento el cual corresponde al conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para la provisión de los bienes, servicios y obras, a través de las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público, orientadas al logro de los resultados, con el fin de lograr un eficiente y eficaz empleo de los recursos públicos, estableciendo a la Dirección General de Abastecimiento, como su ente rector. Asimismo, se contempla que la Cadena de Abastecimiento Público es el conjunto de actividades interrelacionadas que abarca desde la programación hasta la disposición final, incluyendo las actividades involucradas en la gestión de adquisiciones y administración de bienes, servicios y ejecución de obras para el cumplimiento de la provisión de servicios y logro de resultados, en las entidades del Sector Público.

Asimismo, se establece que el Sistema Nacional de Abastecimiento comprende la Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras, Gestión de Adquisiciones y la Administración de Bienes, siendo necesario contar con una regulación normativa específica necesaria que permita el funcionamiento y operatividad de cada una de sus componentes.

II. ANALISIS DE LEGALIDAD Y CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA PROPUESTA

El artículo 76 de la Constitución Política del Perú de 1993, dispone que:

“Artículo 76.-

Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes. La contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público. La ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades”.

Bajo dicho supuesto, se establecieron diversas disposiciones normativas que regulaban el régimen de contratación pública, sin embargo, dicha normativa resultaba dispersa y variada.

Es mediante la publicación del el Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, con fecha 16 de setiembre de 2018 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 217-2019-EF, que se establecen los principios, definiciones, composición, normas y procedimientos del Sistema Nacional de Abastecimiento, asegurando que las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público se ejecuten de manera eficiente y eficaz, promoviendo una gestión interoperativa, articulada e integrada, bajo el enfoque de la gestión por resultados.

En ese sentido, en el marco del Sistema Nacional de Abastecimiento se desarrolla la *“cadena de abastecimiento público”*, entendido como el conjunto de actividades interrelacionadas que abarcan desde la programación hasta la disposición final, incluyendo las actividades involucradas en la gestión de adquisiciones y administración de bienes, servicios y ejecución de obras para el cumplimiento de la provisión de servicios y logro de resultados, en las entidades del Sector Público, optimizando el uso de los recursos públicos y garantizando condiciones de necesidad, conservación, oportunidad y destino.

Bajo este marco normativo, y siendo que las normas que regulan la programación, gestión de adquisiciones y administración de bienes, se encuentra de manera dispersa y variada, resulta necesario, proponer un nuevo marco normativo orientado a regular la cadena de abastecimiento público considerándolo como un todo, con actividades vinculadas entre sí, y con otros sistemas administrativos de la Administración Financiera del Estado, los cuales se rigen bajo los principios y disposiciones que establece el Sistema Nacional de Abastecimiento.

En ese sentido, se propone la Ley General de la Cadena de Abastecimiento Público, como iniciativa legislativa a nivel del Poder Ejecutivo, y en el marco de las competencias de la Dirección General de Abastecimiento como ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento.

Es así que el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, establece que el Presidente de la República tiene derecho a iniciativa en la formación de leyes. Asimismo, conforme al literal b) del numeral 2 del artículo 8 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo, ejerce el derecho de iniciativa legislativa con aprobación del Consejo de Ministros.

Aunado a ello, el artículo 12 del cuerpo legal precitado dispone que los proyectos de ley que propone el Presidente de la República, en ejercicio de su derecho a iniciativa legislativa, deben cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos en el Reglamento del Congreso de la República para la presentación de las iniciativas legislativas.

En ese sentido, la presente propuesta normativa, se encuentra enmarcada en el derecho de iniciativa legislativa del Presidente de la República, el mismo que cumple los requisitos generales y especiales señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso.

III. ALCANCES DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Ante la ausencia del ente rector del sistema nacional de abastecimiento se ha generado que actualmente exista una dispersión normativa respecto a la regulación de los componentes de la cadena del abastecimiento público e, incluso que no se cuente con una regulación apropiada que integre sistémicamente la planificación y

programación con la gestión de la compra y, éstas a su vez, con la correcta administración de bienes muebles e inmuebles.

Asimismo, se ha advertido como parte de la problemática la inexistencia de información sistematizada e integrada que permita realizar seguimiento a la ejecución de las actividades que se involucran en la cadena del abastecimiento público, es decir desde la planificación y programación, el proceso de compra y su disposición final, de modo que se asegure una gestión adecuada, oportuna y eficiente de los recursos públicos, dado que no se cuenta con un Catálogo Único (bienes, servicios y obras), con registro único de información de trazabilidad de la Cadena de Abastecimiento Público.

Cabe señalar además que, se ha identificado que principalmente las necesidades de la población no son cubiertas oportunamente debido a la ausencia de la planificación por parte de las Entidades Públicas, considerándose éste el eje central que busca reforzar esta Ley.

De otro lado, la presente propuesta normativa propone la articulación de todos los procesos de la cadena de abastecimiento de bienes, servicios y obras en un marco normativo actualizado cuya rectoría está definida por la Dirección General de Abastecimiento (MEF).

En atención a lo expuesto precedentemente se propone la Ley General de la Cadena de Abastecimiento Público, considerando la siguiente estructura: seis (6) títulos, seis (6) capítulos, siete (7) sub capítulos, con un total de setenta y tres (73) artículos; cinco (5) Disposiciones Complementarias Finales, una (1) Disposición Complementaria Transitoria y una (1) Disposición Complementaria Derogatoria, que regulan los siguientes aspectos:

DE LA FINALIDAD DE LA LEY Y LOS PRINCIPIOS QUE LA RIGEN

La presente propuesta normativa tiene por finalidad que las Entidades del sector público, cuenten con un marco normativo general que oriente el abastecimiento público, de manera ágil y útil, constituyéndose a su vez como el medio fundamental para la satisfacción de las necesidades ciudadanas a través de la integración de todas las actividades que contemplan la cadena de abastecimiento público en el marco del Sistema Nacional de Abastecimiento, que permitan el aprovisionamiento de bienes, servicios y obras, de manera eficiente y bajo las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio.

Sobre el particular, el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacionales a través del Informe “Fortalecimiento de la Gestión y Eficiencia de la Inversión Pública” (2019), identifica retos críticos respecto de la evaluación y ejecución de inversiones públicas, indicando que una “(...) *deficiente formulación de estudios técnicos reduce el atractivo de los concursos públicos y la competencia entre empresas. Ello conlleva sobrecostos, retrasos, frecuentes renegociaciones de contratos y litigios. Este problema incluye la gestión de la fase de preinversión en terrenos. En la mayoría de los procesos no hay competencia, sino un único licitador válido*”, así como que actualmente el “(...) *marco legal que regula la contratación es excesivamente complejo, en parte debido a las múltiples excepciones que se contemplan respecto de la ley general de contrataciones. La Ley de Contrataciones del Estado (LCE) carece de flexibilidad dando lugar a múltiples exoneraciones a lo largo del tiempo. Ello genera incertidumbre legal, así como espacio para litigios y arbitrajes largos y costosos*”

Aunado a ello debemos advertir que previo a la regulación del Sistema Nacional de Abastecimiento y la determinación de su rectoría a través de la Dirección General de Abastecimiento (DGA) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), las actividades de dicho sistema se desarrollaron bajo el ámbito de normativa dispersa y variada, y otras de carácter general como la que regula las contrataciones públicas y la disposición de bienes estatales, lo cual ha generado una problemática que no permite efectuar una trazabilidad adecuada respecto de la provisión de bienes, servicios y obras que efectúan las entidades públicas, siendo necesario establecer disposiciones que consideren la totalidad de actividades que involucran la cadena de abastecimiento público.

Bajo ese contexto, la propuesta normativa se constituye como una herramienta idónea para asegurar que la provisión de bienes, servicios y obras que efectúen las entidades públicas, se desarrolle bajo las mejores condiciones de calidad oportunidad y precio, permitiendo el cumplimiento de los objetivos de la Entidad, así como la satisfacción de las necesidades de la población.

Para dicho fin, se establecen disposiciones normativas que contemplan la cadena de abastecimiento público con una mirada holística, con actividades vinculadas entre sí y con otros sistemas administrativos, a partir de la Programación oportuna de los bienes, servicios y obras, así como el aprovisionamiento de los mismos, hasta la administración eficiente de estos; permitiendo de esa manera asegurar el logro de los objetivos perseguidos de las Entidades.

En ese sentido, la propuesta normativa contempla y desarrolla principios, que adicionalmente a los contemplados en el Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA), buscan contribuir al desarrollo social y económico de la población, de modo que, el abastecimiento público se efectúe de manera oportuna y adecuada, maximizando el valor del dinero a través del uso eficiente de los recursos públicos.

Así, la presente Ley contempla como principios que lo regulan, los siguientes:

- a) *Desarrollo social:* la propuesta normativa considera de forma prioritaria el desarrollo social, de modo que las acciones de quienes intervienen en la cadena de abastecimiento se orienten a la satisfacción de las necesidades ciudadanas y mejora de sus condiciones de vida en materia de salud, educación, seguridad, entre otros, con la finalidad de contribuir con el desarrollo económico, el bienestar social, así como con la disminución de niveles de pobreza a través del acceso a la mayor parte de la población a los servicios públicos básicos.
- b) *Integridad:* Se busca que la toma de decisiones que realizan los actores que intervengan en la cadena del abastecimiento público, sea representando al sector público o privado, se realicen con honestidad y veracidad, promoviendo la rendición de cuentas y el sustento de las decisiones que se adopten a fin de que dichas actividades se encuentren libres de prácticas indebidas y/o corruptas. Asimismo, de observarse alguna práctica de corrupción éstas deberán ser comunicadas a las autoridades competentes.
- c) *Transparencia:* el principio establece que las actuaciones y decisiones de los actores de la cadena de abastecimiento público se efectúan bajo disposiciones claras y accesibles, así como la documentación que resulta de dichas actuaciones y las decisiones adoptadas son de acceso público, generando información accesible, confiable y oportuna.

- d) *Equidad y colaboración*: por el cual las actuaciones de los actores de la cadena de abastecimiento público se orientan a mantener el equilibrio, la equivalencia y la proporcionalidad entre los derechos y obligaciones que asume, promoviendo la colaboración oportuna y eficaz para el logro de las finalidades perseguidas, sin perjuicio de las acciones del Estado para la priorización del interés general.
- e) *Igualdad de trato*: se busca asegurar que todos los proveedores gocen de igualdad de oportunidades y derechos en el desarrollo de las actividades en el marco del abastecimiento público, evitando la existencia de privilegios o ventajas y/o trato discriminatorio.
- f) *Competencia*: se busca la promoción de prácticas transparentes, simples y competitivas evitándose incluir exigencias o condiciones que no se encuentren vinculadas a la necesidad a cubrir, generando un incentivo para la mayor participación de proveedores. En ese sentido el Estado promueve el acceso y participación del mercado en el abastecimiento público.

Al respecto, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), en el documento denominado “Estudio de evaluación del impacto de la Ley 30225 Ley de Contrataciones del Estado, Año 2019”¹, señala lo siguiente:

Respecto a la competencia en Licitaciones Públicas y Concursos Públicos

“(...) se observa, desde el año 2014, una tendencia creciente del promedio de postores en todos los objetos contractuales, con mayor énfasis para el caso de obras. (...) en las Licitaciones Públicas de obras se registra un incremento de postores, a diferencia de los demás objetos contractuales, en donde la tasa de crecimiento es menor. En el caso de obras, en el año 2016 (primer año de vigencia de la Ley) había un promedio de 3.5 postores, llegando al punto más alto, en el año 2018 con 6.1 de promedio. En el año 2019, el promedio de postores se situó en 4.7 postores”.

Respecto a la competencia en Adjudicaciones Simplificadas

“Dado que un ambiente de competencia brinda mayores posibilidades de que el Estado obtenga mejores propuestas se evalúa, mediante el número promedio de postores, si el nivel de competencia se ha incrementado. Al respecto, del análisis de los datos se concluye que este indicador se ha incrementado en el año 2019, y con mayor énfasis en las contrataciones de obras. Así tenemos que el promedio de postores pasó de 2.4 en 2018 a 4.5 en el año 2019. En el caso de bienes, este indicador se ha incrementado a 2.7 y en servicios a 3.5 (...)”

En ese contexto, se aprecia claramente que, si bien en los últimos 2 años, en líneas generales, se ha visto un incremento en promedio de la participación de postores por procedimientos de contratación, éste aún resulta insuficiente, por lo que, con la presente reforma se busca la implementación de mecanismos y herramientas que resulten atractivos para la participación de un mayor nivel de participación por parte de los proveedores.

- g) *Vigencia Tecnológica*: se contempla que los bienes, servicios u obras reúnan condiciones de calidad y modernidad tecnológica que aseguren cumplir con los fines requeridos, considerando desde la oportunidad que serán contratados, el tiempo de uso o duración, posibilidad de repotenciar, integrarse y/o adecuarse a los avances científicos y tecnológicos.

¹ Remitido al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mediante Oficio N° D000976-2020-OSCE-SGE, de fecha 29 de julio de 2020.

- h) *Innovación*: se impulsa la introducción novedades, nuevas ideas, conceptos, servicios o prácticas que contribuyan a una mejora continua de los procedimientos que se desarrollen en el marco de la cadena del abastecimiento público.
- i) *Valor por dinero*: A través de este principio se busca que la gestión del abastecimiento contemple de forma integral la economía, eficacia y eficiencia de modo que los bienes, servicios y obras se adquieran en las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio en el uso de los recursos públicos, considerando a su vez, el ciclo de vida, la sostenibilidad, y el desempeño social de los bienes y servicios.
- j) *Sostenibilidad ambiental*: Las actividades correspondientes a la cadena de abastecimiento deben desarrollarse priorizando el desarrollo sostenible, la conservación del medio ambiente y la ecoeficiencia, ello con la finalidad de priorizar el desarrollo social y económico de la nación bajo criterios de ecoeficiencia.

AMBITO DE APLICACIÓN

Al respecto, se ha recogido el análisis realizado por el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacionales a través del Informe “Fortalecimiento de la Gestión y Eficiencia de la Inversión Pública”(2019), bajo los siguientes términos:

“(...) 48. *La contratación pública está bastante descentralizada en el Perú. Las contrataciones públicas se clasifican en obras públicas, bienes, servicios y consultorías. Las obras públicas representan el 46 por ciento de la contratación total. El gobierno central representa el 46 por ciento del total de la contratación, los gobiernos subnacionales representan el 42 por ciento y el resto corresponde a las empresas estatales (FONAFE y PetroPerú) y a las instituciones de caridad (OSCE, 2017).*

49. *El marco regulatorio de las contrataciones públicas es excesivamente complejo, en parte debido a las múltiples exenciones de la ley general de contrataciones. El marco legal de las contrataciones públicas tiene alrededor de 40 reglamentos para diferentes casos, además de la ley general de contrataciones (Ley de Contrataciones del Estado No. 30225, LCE). La LCE representa casi el 82 por ciento de las compras del gobierno central. Algunas exclusiones significativas son la compañía petrolera nacional (PetroPerú) y la infraestructura vinculada a los juegos panamericanos que tratan de evitar las rigideces y largos procesos de la LCE. Además, existen procedimientos especiales de contratación en los proyectos de reconstrucción después del desastre de El Niño Costero (2017), administrados por la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC). Aunque la LCE establece el principio de la libre competencia, en la mayoría de los casos hay un solo postor válido (...).*”

Bajo ese contexto, se propone que la presente Ley General de la Cadena de Abastecimiento Público resulta de aplicación al universo de entidades señaladas en la referida norma, las mismas que se componen de dos grandes grupos: i) Sector Público No Financiero y, ii) Sector Público Financiero. En ese sentido, las referidas entidades efectúan la provisión de sus bienes, servicios y obras, ya sea a título gratuito u oneroso, e independientemente de la forma que empleen para abastecerse en el marco de la norma. Dicha denominación se enmarca en el listado contemplado en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1439, concordante con el Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo marco de la Administración Financiera del Sector Público.

DE LA CADENA DE ABASTECIMIENTO PUBLICO EN EL MARCO DEL SNA

El Título II de la propuesta normativa regula respecto de las disposiciones generales de la cadena de abastecimiento público en el marco del SNA, tales como los actores y herramientas que permiten su desarrollo y por consiguiente la finalidad pública que persigue el SNA.

Al respecto, es importante indicar que la contratación pública es una de las actividades económicas más importantes en el país, reflejo de ello, fue que en el 2017 el gasto en contratación pública representó en promedio 46,4% del presupuesto del país (9,9% PBI)², sin embargo, de conformidad al marco legal establecido en el SNA, ésta debe contemplar todas las actividades conformantes de la cadena de abastecimiento público, así como a los actores que participan de la misma, delimitándose su actuación.

Bajo ese contexto, la Cadena de Abastecimiento Público se desarrolla a través de la interrelación de actividades que permiten asegurar el aprovisionamiento y trazabilidad de los bienes, servicios y obras, para el logro de las metas u objetivos estratégicos y operativos de las Entidades, optimizando el uso de los recursos públicos y garantizando condiciones de necesidad, conservación, oportunidad y destino, en el marco de la Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras, la Gestión de Adquisiciones, y la Administración de Bienes.

Al respecto, la OCDE ha señalado que *“el diseño organizacional general y la gobernanza de toda función de contratación juega un papel enorme en determinar si el marco de la adquisición es, o no, eficaz y responsable. Las estructuras y sistemas de gobernanza débiles obstaculizan la eficiencia y afectan directamente los gastos públicos y los recursos de los contribuyentes. (...) En numerosos países, el desafío clave para la reforma del proceso, junto con la reforma del marco jurídico, es el problema de cómo diseñar mejor la estructura organizativa central para la coordinación, la aplicación y el seguimiento”*³.

Por lo tanto, se advierte que la mejora de la Cadena de Abastecimiento Público en el Perú demanda no solo la mejora de los mecanismos y/o herramientas de contratación, sino que requiera además de un fortalecimiento de las instituciones (“actores”) que la conforman.

Asimismo, resulta necesario que se delimite adecuadamente las competencias de cada uno de los actores con la finalidad de garantizar una coordinación eficiente y a través de la concatenación de sus funciones se permita la mejora de la Cadena de Abastecimiento Público.

Por tanto, la presente norma identifica los actores que forman parte de la Cadena de Abastecimiento Público, conforme lo siguiente:

- i) La Dirección General de Abastecimiento
- ii) El Organismo Supervisor de la Cadena de Abastecimiento Público (OSCAP)
- iii) La central de Compras Públicas – PERÚ COMPRAS
- iv) Las entidades contratantes

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

³ Ver: OCDE (2017), La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París.

- v) Los compradores públicos
- vi) Los proveedores del Estado

De lo anterior, se advierte que la presente Ley distingue plenamente entre la función técnico normativa de la Dirección General de Abastecimiento, la función de supervisión del Organismo Supervisor de la Cadena de Abastecimiento Público (OSCAP) y la función de PERÚ COMPRAS como central de compras encargado de promover estrategias y mecanismos que aseguren la eficiencia en la contratación pública.

Por tanto, a través del fortalecimiento de las instituciones, la delimitación de las funciones y el trabajo conjunto y complementario de cada uno de los citados actores se podrá lograr una mayor eficiencia en la Cadena de Abastecimiento Público.

i) La Dirección General de Abastecimiento

En el Decreto Legislativo N° 1439 se desarrolla el Sistema Nacional de Abastecimiento y se establece a la Dirección General de Abastecimiento, como su ente rector.

Al respecto, corresponde indicar que el anterior marco normativo de las contrataciones del Estado entró en vigencia antes del citado Decreto Legislativo, motivo por el cual no se contemplaba la intervención de la Dirección General de Abastecimiento en la Cadena de Abastecimiento Público.

En ese sentido, con la finalidad de fortalecer la organización del sistema de compra público, es necesario que la presente Ley se oriente en el marco de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1439, estableciendo a la Dirección General de Abastecimiento como ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento, y máxima autoridad técnico-normativa, en virtud de lo cual es la encargada de dictar, proponer políticas e interpretar las normas, así como aprobar los procedimientos que regulen y brinden eficiencia en la gestión de la cadena de abastecimiento público.

Asimismo, la Dirección General de Abastecimiento, en cumplimiento de sus fines difunde la normatividad que regula la cadena de abastecimiento, desarrolla y promueve las acciones de capacitación y la certificación de los responsables de las áreas involucradas en la gestión de dicha cadena, así como conduce y promueve su operatividad, articulación e integración.

La Dirección General de Abastecimiento, propone la delegación o encargo de funciones a los organismos públicos que intervienen en la Cadena de Abastecimiento Público y componen el Sistema Nacional de Abastecimiento.

ii) El Organismo Supervisor de la Cadena de Abastecimiento Público (OSCAP)

Ahora bien, habiéndose definido a la Dirección General de Abastecimiento como ente rector técnico – normativo del Sistema Nacional de Abastecimiento y, por ende, siendo su competencia la emisión de la normativa que regula la gestión de la cadena de abastecimiento público, resulta necesario que, de manera complementaria, se defina al actor que será responsable de supervisar el cumplimiento de dicha normativa.

En ese contexto, corresponde al Organismo Supervisor de la Cadena de Abastecimiento Público (OSCAP) asumir la función de supervisar el cumplimiento de la normativa de la cadena de abastecimiento público y de su adecuada gestión a efectos de que se cumpla con la finalidad de la presente Ley.

La presente modificación busca promover la transparencia e integridad en la Cadena de Abastecimiento Público priorizando la maximización de los recursos públicos.

En atención a lo señalado, el OSCAP es competente, entre otros, para:

- Diseñar, formular, aprobar y difundir directivas, lineamientos, recomendaciones, manuales, guías y/o herramientas de gestión que promuevan la eficacia, eficiencia, competencia e integridad en las contrataciones públicas.
- Brindar asistencia técnica conjuntamente con las acciones de supervisión que realiza, contribuyendo a la gestión de la cadena de abastecimiento público y fortaleciendo las capacidades de gestión de los compradores públicos.
- Desarrollar, gestionar, operar y evaluar el desempeño de la plataforma electrónica para la gestión de las contrataciones públicas, que forma parte e interopera del Sistema Integrado de la Gestión del Abastecimiento (SIGA); así como, el Registro Nacional de Proveedores, El Registro de Nacional Entidades Contratantes y el Registro Nacional de Compradores Públicos.
- Generar conocimiento e información para la toma de decisiones en materia de abastecimiento público, a partir de la experiencia recogida en el ejercicio de sus funciones, con lo cual formula, implementa y/o promueve recomendaciones, estándares y/o protocolos sobre carga de datos y buenas prácticas.
- Suspender procedimientos para el abastecimiento público en los que, durante las acciones de supervisión, se identifique riesgos que afectan su continuación o la trasgresión a las disposiciones de la presente Ley y/o su Reglamento.
- Las demás que le sean encargadas por la DGA y otras autoridades competentes, en el marco del SNA.

Asimismo, se ha visto necesario que el OSCAP no tenga competencias en materia arbitral, toda vez que al ser un mecanismo alternativo de solución de controversias excede el ámbito de competencia de la Cadena de Abastecimiento Público.

Respecto de su organización, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), establecerá la estructura orgánica del OSCAP, así como las funciones generales y específicas de sus órganos, sin embargo, de manera general la propuesta normativa establece que este se encuentra conformado por:

- a. **Consejo Directivo**, como máximo órgano del OSCAP, integrado por tres (3) miembros designados mediante resolución suprema refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas, por un periodo de tres (3) años renovables por un periodo adicional. Uno de ellos lo preside en calidad de Presidente Ejecutivo.
- b. **Presidencia Ejecutiva**; como máxima autoridad ejecutiva, titular del pliego y representante legal de la Entidad. Es designado mediante resolución suprema refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas, por un periodo de tres (3) años renovables por un periodo adicional.

Tanto para el Consejo Directivo como para la Presidencia Ejecutiva del OSCAP, la propuesta normativa establece los requisitos para su designación, así como las causales de vacancia correspondiente.

c. **El Tribunal De Contrataciones Del Estado;** como un órgano resolutivo integrante que forma parte del OSCAP, y cuenta con plena autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, siendo estas, las siguientes:

- Resolver las controversias relacionadas con el resultado de procedimientos de adquisición.
- Aplicar las sanciones de multa, inhabilitación temporal y definitiva.
- Aplicar multas a las Entidades cuando actúen como proveedor del Estado.
- Mantener una base de datos sistematizada de las resoluciones que emita.

Su conformación se determina mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Cabe señalar que los Vocales del Tribunal de Contrataciones del Estado, son designados por un periodo de tres (3) años, mediante concurso públicos. La Ley establece los requisitos necesarios para ser designado Vocal, así como las causales de vacancia a dicho cargo.

En ese sentido, a diferencia de la anterior normativa de contrataciones del Estado, se ha considerado necesario elevar a diez (10) años la experiencia mínima profesional requerida y establecer una edad mínima de treinta y cinco (35) años para ser designado como Vocal.

El incremento en el número de años de experiencia profesional en materias relacionadas a contrataciones con el Estado y el establecimiento de una edad mínima para acceder al cargo, permitirá contar con vocales con la pericia y aptitudes necesarias para emitir pronunciamientos claros, precisos, concisos y pertinentes en controversias de distinta naturaleza que gran cuantía, cuyo valor impacta preponderantemente en la ejecución de los fondos públicos de las Entidades. Adicionalmente, considerando la carga administrativa actual del Tribunal (a razón de 300 expedientes por vocal para la aplicación de sanciones y resolución de controversias)⁴, la mayor experiencia de los vocales permitirá resolver con acierto, facilidad y rapidez los expedientes de aplicación de sanción, salvaguardando la predictibilidad y equidad en sus decisiones. En este punto cabe anotar que una sanción puede inhabilitar a un contratista de manera definitiva, por lo que debe abordarse el tema con el mayor cuidado y diligencia, considerando la complejidad de cada expediente administrativo.

Dichos requisitos constituyen una medida razonable y objetiva, toda vez que se busca optimizar el funcionamiento del Tribunal de Contrataciones del Estado, lo cual permitirá la oportuna resolución de controversias de distinta naturaleza, cuyo valor impacta preponderantemente en la ejecución de los fondos públicos de las Entidades, mejorando la ejecución del gasto público y la consecución de las finalidades públicas que justifican los procedimientos de contratación.

Asimismo, permitirá que la función sancionatoria del Tribunal sea realizada oportunamente, con equidad y justicia, buscando desincentivar conductas lesivas al interés público, tales como el incumplimiento contractual, la

⁴ Considerando que las dos últimas salas aún no han sido implementadas. Aún se encuentra en marcha el concurso público para la designación de vocales.

presentación de documentos falsos o la inobservancia de los impedimentos para contratar con el Estado. Cabe anotar que, mediante esta función, el Tribunal puede inhabilitar a un contratista en forma definitiva, requiriéndose entonces el mayor cuidado y diligencia, lo que deriva de su mayor experiencia en la materia.

- d. ***La Escuela Nacional de Contratación Pública;*** como órgano académico integrante del Organismo Supervisor de la Cadena de Abastecimiento Público (OSCAP). Tiene competencia para proveer formación, especialización y capacitación en materia de contrataciones del Estado. Su organización y funciones se definen en el Manual de Operaciones a ser aprobado por el Consejo Directivo del OSCAP, previa opinión favorable de la DGA.

Encuestas recientes de la OCDE⁵ apuntan a la debilidad más prominente de los sistemas de contratación pública: la falta de “aptitud” de la fuerza de trabajo (definida como la habilidad, basada en destrezas, de un individuo, grupo u organización para cumplir con sus obligaciones y objetivos – también conocido como “know-how”) y la falta de “capacidad” (definida como la posibilidad de cumplir con las obligaciones y los objetivos, sobre la bases de los recursos administrativos, financieros, humanos y de infraestructura existentes). Los desafíos para los actores de la contratación pública incluyen la transición de una función de manejar pedidos a otra más estratégica, reglas cada vez más complejas, el carácter multidisciplinario de la actividad, y la falta de profesionalización.

En virtud de lo señalado, la OCDE ha recomendado el fortalecimiento de las capacidades de contratación para mejorar nuestro sistema de compra pública, toda vez que la puesta en práctica eficaz de las reformas requiere una fuerza laboral de contratación pública debidamente capacitada. Asimismo, señala que la identificación de brechas en capacidades y conocimiento ayudará a determinar la mejor manera de perfeccionar las capacidades de adquisición.

En ese sentido, es importante reconocer que, los profesionales que intervienen en la Cadena de Abastecimiento Público, ya sea gestionando la programación, el abastecimiento o la administración de lo adquirido, requieren de la más alta competencia e integridad.

Por tanto, con la finalidad de promover la formación, especialización y capacitación en materia de contrataciones del Estado, se ha considerado necesario la creación de la Escuela Nacional de Contratación Pública, siendo este un órgano académico integrante del Organismo Supervisor de la Cadena de Abastecimiento Público (OSCAP).

iii) La Central de Compras Públicas – PERÚ COMPRAS

Como consecuencia de la relevancia del rol que cumple la Central de Compras Públicas – Perú Compras en la Cadena de Abastecimiento Público, la propuesta normativa prevé disposiciones orientadas a su definición, organización y competencias, ello con la finalidad de evitar la dispersión normativa respecto de los actores intervenientes en la cadena de abastecimiento público.

Por tanto, se incorpora como actor de la Cadena de Abastecimiento Público a la Central de Compras Públicas – PERÚ COMPRAS, como un organismo público ejecutor, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público, que constituye pliego presupuestal y goza de autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera; encargado de promover y ejecutar estrategias y mecanismos que aseguren la eficiencia de la gestión de las adquisiciones en la cadena de abastecimiento público.

Cabe señalar que PERU COMPRAS, en su condición de central de compras, tiene por objetivo aumentar los ahorros en el sistema de contratación pública mediante la obtención de precios más bajos y la reducción de los costos de transacción. Al consolidar las compras de entidades públicas se generarán descuentos considerables en cantidad, lo que se traducirá en menores costos de adquisición para el sector público.

En ese sentido, PERÚ COMPRAS, tiene, entre otros, las siguientes funciones:

- Efectuar la selección y/o contratación de proveedores que contribuyan con el abastecimiento público, para sí o para terceros.
- Efectuar la estandarización de bienes, servicios e infraestructura.
- Desarrollar, gestionar, operar y evaluar el desempeño de la plataforma de Estandarización y Contratación Electrónica, integrante de la Plataforma Electrónica para la gestión de las contrataciones, la que interopera con el Sistema Integrado de la Gestión del Abastecimiento (SIGA).
- Promover y realizar contrataciones corporativas obligatorias o facultativas, o contrataciones por encargo de otras entidades.
- Mantener una base de datos sistematizada de las compras y contrataciones realizadas a través de la plataforma.
- Las demás que le sean encargadas en el marco del SNA.

Las funciones específicas se definirán en su Reglamento de Organización y Funciones.

En ese contexto, la Central de Compras Públicas - Perú Compras, busca optimizar las compras públicas a través de sistemas y procedimientos dinámicos y eficientes, aprovechando la tecnología y la economía de escala, reduciendo así los costos de transacción (costos de búsqueda, costos de contratación, costos de coordinación, entre otros) de la cadena de abastecimiento público.

Similar a la disposición del OSCAP, se prevé que la Central de Compras Públicas cuenten con un Consejo Directivo y una Presidencia Ejecutiva, cuyos requisitos y causales de vacancia se establecen de manera general en la presente propuesta normativa.

iv) Entidades Contratantes

La propuesta normativa define a las Entidades que se encuentran dentro de su ámbito de competencia, las mismas que son concordantes con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1436, “Decreto Legislativo marco de la Administración Financiera del Sector Público” y el Decreto Legislativo N° 1439, “Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento”.

Por tanto, las Entidades que se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la presente Ley y hayan sido incluidas en el Registro Nacional de Entidades Contratantes tendrán la condición de Entidades Contratantes.

En ese sentido, las Entidades Contratantes son las encargadas realizar las gestiones de la programación, abastecimiento y administración de lo adquirido en la cadena de abastecimiento público, con lo cual se busca identificar las Entidades que efectuaran contrataciones en el marco de la presente norma y de esta manera se puede realizar las acciones de supervisión y seguimiento de la adecuada gestión de su cadena de abastecimiento.

Al respecto, en la medida que el abastecimiento se encuentra comprendido dentro de la gestión administrativa de la Entidad resulta razonable que sea la máxima autoridad administrativa la responsable de velar por la eficiente gestión de la cadena de abastecimiento público de cada Entidad.

Por tanto, la presente propuesta normativa establece que la máxima autoridad administrativa de cada Entidad sea la responsable del abastecimiento de su Entidad con la finalidad brindar celeridad y especialidad en la gestión de la cadena abastecimiento.

Asimismo, dispone que, para el desarrollo de cada una de las actividades relacionadas con la cadena de abastecimiento público, cada entidad identifica en su Reglamento de Organización y Funciones u otros documentos de organización y/o gestión, al órgano encargado de gestionarlas.

Asimismo, se dispone que sea el Reglamento, el que defina los mecanismos de contratación que cada entidad contratante está habilitada a emplear, en función de su organización interna.

v) Compradores Públicos

Tomando en consideración que, la cadena de abastecimiento público es un proceso estratégico para el Estado, orientado a la provisión de bienes, servicios u obras para la implementación de políticas públicas e intervenciones públicas con el objetivo de brindar servicios de calidad a los ciudadanos, se requiere establecer disposiciones respecto de los profesionales que intervienen en la gestión de las actividades de la cadena de abastecimiento Público.

Para dicho fin, la propuesta normativa pretende establecer un nuevo perfil del comprador público profesional, cuyas competencias garanticen una gestión estratégica y eficiente de los recursos públicos dentro de la cadena de abastecimiento público, no siendo ésta únicamente enfocada en materia de recursos económicos sino, también, en el tiempo, calidad y oportunidad del acceso del bien o servicios que brindan las entidades públicas.

En esta visión integral del proceso de abastecimiento público, el comprador público debe entender que su actuar no solo está encauzada al cumplimiento explícito de las normas o la concreción de resultados, sino que debe ser consciente que existe una cadena de valor público de la que forma parte, y que está orientada en la creación del valor público, entendida como la prestación de servicios de calidad a los ciudadanos

Asimismo, la profesionalización del comprador público, permitirá contar con profesionales con altos estándares de conocimientos técnicos, así como con altos niveles de integridad y experiencia práctica en la aplicación de la normatividad vigente. Esto, encontrándose enmarcado dentro de un proceso de acceso meritocrático a la entidad pública, y a la constante capacitación y actualización, en especial, la evaluación del desempeño. Es así que, el comprador público deberá ser reconocido

como aquel profesional que en el ejercicio de sus funciones asume un rol estratégico y operativo en las contrataciones del Estado.

En consecuencia, el comprador público debe ser redefinido como aquel profesional responsable de la gestión de la programación, el abastecimiento o la administración de lo adquirido, siendo que su actuación se direcciona bajo el enfoque de gestión por resultados y se caracterice por tener conocimientos técnicos sobre la gestión de procesos, indicadores de desempeño y la normatividad vigente sobre abastecimiento con su respectiva acreditación, en el Registro Nacional de Compradores Públicos, que permita alcanzar los objetivos institucionales y optimizar recursos.

vi) Proveedores del Estado

Para efectos de la presente Ley, se considerarán como proveedores del Estado, a las personas naturales, jurídicas o patrimonios autónomos u otras formas asociativas, nacionales o extranjeras que, a partir de sus actividades como agentes de mercado, contratan con el Estado para abastecerlo de los bienes, servicios y obras necesarios para alcanzar la finalidad de la presente Ley.

Para dicho fin deberán estar incluidos en el Registro Nacional de Proveedores que desarrolla, gestiona y opera el OSCAP de acuerdo con los requisitos y demás condiciones establecidas en el Reglamento y normas que se emitan al respecto.

En esa misma línea, para ser considerados proveedores del estado no deberán encontrarse impedidos para contratar con el Estado, cuyos supuestos están establecidos en la presente Ley.

La normativa de contrataciones del Estado permite que toda persona, natural o jurídica, que cumpla con los requisitos previstos en esta, pueda contratar con el Estado. Este libre acceso a las contrataciones públicas tiene su fundamento en los principios que inspiran el sistema de contratación estatal, así como en los principios generales del régimen económico consagrados en la Constitución Política del Perú.

Por tal consideración, los impedimentos para contratar con el Estado solo pueden ser establecidos mediante Ley.

En ese sentido, se establecen once (11) supuestos de impedimentos, conforme:

1. Autoridades con cargos de alcance nacional: El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Congresistas de la República, los Jueces Supremos de la Corte Suprema de Justicia de la República, los titulares y miembros del órgano colegiado de los Organismos Constitucionales Autónomos. El impedimento es absoluto durante el ejercicio del cargo y por un año luego de dejarlo. El impedimento alcanza a las personas mencionadas, a su cónyuge o conviviente, a sus padres, hijos, hermanos, suegros y cuñados.

Asimismo, se encuentran impedidas, en el mismo ámbito y plazo, las personas jurídicas en las que autoridades con cargos de alcance nacional tengan acciones o participación o ejerzan cargos directivos; y aquellas personas jurídicas en las que su cónyuge o conviviente, sus padres, hijos, hermanos, suegros y cuñados tengan acciones o participación, individual o conjunta, superior al 5% del capital social o patrimonio social, o tengan cargos directivos.

2. Autoridades con cargos de alcance sectorial, regional o local: Los Ministros y Viceministros de Estado, los Gobernadores, Vicegobernadores y Consejeros

Regionales, los Alcaldes y los Regidores, así como los Jueces de las Cortes Superiores de Justicia. El impedimento alcanza al ámbito de su sector o ámbito de su competencia, según corresponda, durante el ejercicio del cargo, y por un año luego de dejarlo. El impedimento alcanza a las personas mencionadas, a su cónyuge o conviviente, a sus padres, hijos, hermanos, suegros y cuñados.

Asimismo, se encuentran impedidas, en el mismo ámbito y plazo, las personas jurídicas en las que autoridades con cargos de alcance sectorial, regional o local tengan acciones o participación o ejerzan cargos directivos; y aquellas personas jurídicas en las que su cónyuge o conviviente, sus padres, hijos, hermanos, suegros y cuñados tengan acciones o participación, individual o conjunta, superior al 5% del capital social o patrimonio social, o tengan cargos directivos.

3. Los titulares de instituciones o de organismos públicos del Poder Ejecutivo, empleados de confianza, servidores públicos con poder de dirección o decisión, según la ley especial de la materia, y los gerentes de las empresas del Estado. El impedimento alcanza a la Entidad a la que pertenecen durante el ejercicio del cargo y por un año luego de dejarlo. El impedimento alcanza a las personas mencionadas, a su cónyuge o conviviente, a sus padres, hijos, hermanos, suegros y cuñados.

Asimismo, se encuentran impedidas, en el mismo ámbito y plazo, las personas jurídicas en las que los titulares de instituciones o de organismos públicos del Poder Ejecutivo, , empleados de confianza, servidores públicos con poder de dirección o decisión, según la ley especial de la materia, y los gerentes de las empresas del Estado, tengan acciones o participación o ejerzan cargos directivos; y aquellas personas jurídicas en las que su cónyuge o conviviente, sus padres, hijos, hermanos, suegros y cuñados tengan acciones o participación, individual o conjunta, superior al 5% del capital social o patrimonio social, o tengan cargos directivos.

4. En el proceso de contratación correspondiente, las personas naturales o jurídicas que, sin pertenecer a la Entidad, hayan sido contratadas por ésta para determinar las características técnicas, el valor referencial o estimado, o verificar el resultado de lo contratado.
5. En todo proceso de contratación, los proveedores inhabilitados o suspendidos para contratar con el Estado.
6. En todo proceso de contratación, las personas naturales y jurídicas condenadas, en el país o el extranjero, 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, así como a las personas jurídicas en las que tengan acciones, participación o cargos directivos.
7. En todo proceso de contratación, las personas naturales o jurídicas que encontrándose impedidas, constituyan otra persona jurídica del mismo rubro, o absorban o se fusionen con una persona jurídica impedida.
8. En todo proceso de contratación, las personas inscritas en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECL), sea en nombre propio o a través

de persona jurídica en la que sea accionista u otro similar, con excepción de las empresas que cotizan acciones en bolsa. Asimismo, las personas inscritas en el Registro Nacional de Abogados Sancionados por Mala Práctica Profesional o profesionales registrados en registros análogos y en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles (RNSSC), por el tiempo que establezca la ley de la materia.

9. En todo proceso de contratación, los proveedores con sanción firme impuesta por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) por infracción a la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, calificada como muy grave, conforme a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1034, por el plazo de un año desde que la sanción ha quedado firme.
10. En todo proceso de contratación, las personas naturales o jurídicas que se encuentren comprendidas en las Listas de Organismos Multilaterales de personas y empresas no elegibles para ser contratadas.
11. En un mismo proceso de contratación las personas naturales o jurídicas que pertenezcan a un mismo grupo económico.

De lo anterior, se advierte que se han acotado los impedimentos con la finalidad de aclarar y coadyuvar a su correcta aplicación, toda vez que los impedimentos previstos en el anterior marco normativo generaron inconvenientes en su aplicación e interpretación a los actores que intervienen en la cadena de abastecimiento público.

Ahora bien, adicionalmente a los actores de la Cadena de Abastecimiento Público, la propuesta normativa también dispone respecto de las herramientas que permiten la integración y acción articulada de los actores que intervienen, entre los que se encuentran i) El Sistema Integrado de Gestión de Abastecimiento (SIGA); ii) el Registro Nacional de Proveedores; iii) el Registro Nacional de Entidades Contratantes; iv) el Registro Nacional de Compradores Públicos y v) otros que disponga el Reglamento o la Dirección General de Abastecimiento.

i) El Sistema Integrado de Gestión del Abastecimiento (SIGA)

Como herramienta de la Cadena de Abastecimiento Público, que permite la integración y acción articulada de los actores que intervienen en ella, el Sistema Integrado de Gestión de Abastecimiento (SIGA), es un sistema único y de uso obligatorio para las entidades que conforman el Sistema Nacional de Abastecimiento involucradas en la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público, en la cual se realizan transacciones y se registra y procesa la información de la totalidad de la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público.

Aunado a ello, la propuesta normativa prevé la implementación de tres (3) registros con la finalidad de brindar transparencia y eficiencia en la cadena de abastecimiento público, y cuya implementación se encuentra a cargo del OSCAP, conforme lo siguiente:

ii) El Registro Nacional de Proveedores

Este registro incorpora a personas naturales y jurídicas, patrimonios autónomos y otras formas asociativas, nacionales o extranjeras, siendo dicha incorporación un requisito para abastecer al Estado. El Registro Nacional de Proveedores clasifica, categoriza

y/o incluye información de quienes se incorporen a él, lo que será empleado para la toma de decisiones relacionadas con su elección como proveedor del Estado.

iii) El Registro Nacional de Entidades Contratantes

Este registro incorpora a las Entidades que se encuentran dentro del ámbito de aplicación del Sistema Nacional de Abastecimiento, siendo dicha incorporación un requisito para participar de la Cadena de Abastecimiento Público.

iv) El Registro Nacional de Compradores Públicos

Este registro incorpora a las personas naturales, que como parte de una entidad contratante participa en la Cadena de Abastecimiento Público. Asimismo, este registro establece que en función a las capacidades y competencias de quienes soliciten su incorporación, se establecen las funciones que podrán efectuar.

Adicionalmente, la propuesta normativa establece sobre el Catálogo Único de Bienes, Servicios y Obras que éste se constituye como el instrumento para clasificar e identificar los bienes, servicios y obras de los que se abastece el Estado, a fin de lograr su trazabilidad y mejorar la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público. Es desarrollado, gestionado y operado por la DGA de acuerdo con lo señalado en el Reglamento y normas que se emitan al respecto. Su uso es obligatorio por parte de todas las Entidades Contratantes.

Asimismo, se dispone que las entidades deberán implementar mecanismos de gestión de riesgo de la cadena de abastecimiento, y cuyas disposiciones se establecerán en el Reglamento.

RESPECTO DE LAS DISPOSICIONES ESPECÍFICAS DE LA CADENA DE ABASTECIMIENTO PÚBLICO EN EL MARCO DEL SNA.

La propuesta normativa regula en su Título III, disposiciones específicas de las actividades concernientes a la cadena de abastecimiento público, los cuales abarcan desde la Gestión de la Programación Multianual del abastecimiento, la Gestión de las Adquisiciones y la Gestión de la administración de los Bienes Públicos.

i) De Gestión de la Programación Multianual del Abastecimiento.

Dicho componente constituye uno de los procesos de la programación de recursos públicos, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público y por el cual se prevé la articulación con los sistemas administrativos vinculados a dicho marco, a través del desarrollo de metodologías y/o procedimientos basados en el principio de multianualidad, sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

Es de advertir que el actual marco normativo que regula las contrataciones públicas⁶, desarrolla a detalle aquellos procedimientos contemplados en la Gestión de Adquisiciones, haciendo referencia a la programación solo para la determinación de la necesidades y la programación anual mediante el Plan Anual de Contrataciones (PAC), no obstante, es importante resaltar que la Cadena de Abastecimiento Público inicia con la programación multianual de bienes, servicios y obras; por lo que, a través

⁶ Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento

de la presente ley se busca reformular dicho enfoque, a fin de incluir el proceso a través del cual se identifican y valorizan las necesidades de las entidades.

Es así que el Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA) y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 317-2019-EF, contempla y desarrolla los alcances de la Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras, la cual considera 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 Dirección General de Abastecimiento.

Si bien dicho marco normativo establece las disposiciones específicas respecto de la Programación Multianual, la presente Ley pretende desarrollar y enfatizar los procedimientos y regulaciones ya previstos en el marco del SNA, vinculándolos a su vez, en los demás componentes de la cadena de abastecimiento público, ello con la finalidad de identificar la trazabilidad de los procedimientos, que permitan su evaluación y de ser el caso, su adecuación y/o mejora para el cumplimiento de las metas de la Entidad, orientados al beneficio ciudadano.

En ese sentido presente Ley al momento de definir la Programación Multianual del Abastecimiento contempla la definición prevista en el Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento Público y su Reglamento, entendiéndola como el conjunto de actividades para identificar y cuantificar las necesidades de bienes, servicios y obras, que permitan satisfacer las necesidades ciudadanas; así como el funcionamiento y mantenimiento de las entidades públicas, a fin de optimizar los recursos públicos, a través de la previsión racional y trazabilidad de los bienes, servicios y obras.

Para dicho fin y de conformidad con lo señalado en el SNA, se establece que la Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras se efectúa por un periodo de tres (03) años, estimando los costos de los bienes, servicios e infraestructura necesaria por las entidades, así como para el mantenimiento de los activos generados por las inversiones públicas.

Al respecto dicha disposición pretende efectuar una programación consistente y adecuada en el Estado, a fin de articular las necesidades de las Entidades, con las correspondientes actividades, metas y objetivos estratégicos. En ese sentido, se establece que los componentes de la Gestión de la Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras son el i) Planeamiento Integrado y ii) la Programación.

Respecto del *Planeamiento integrado*, la Ley establece que constituye la etapa en la que se efectúa la identificación de las necesidades, las que serán reflejadas en diversos planes que determine la DGA, y los que deberán enmarcarse en lo establecido en el SNA. Asimismo, se establece que el componente de *Programación*, constituye el medio para efectuar la valorización de los bienes, servicios y obras identificados como necesarios en el marco del Planeamiento Integrado.

Para el cumplimiento de estas actividades, se establece que el Cuadro de Necesidades Multianual constituye el mecanismo de evaluación y seguimiento del componente de Gestión de la Programación de Bienes, Servicios y Obras, ello con la finalidad de identificar impacto de la ejecución respecto del cumplimiento de las metas u objetivos estratégicos y operativos de las Entidades.

Dicha evaluación permitirá a los actores de la Cadena de Abastecimiento Público efectuar acciones para mitigar el impacto y/o mejorar su programación multianual de bienes, servicios y obras; máxime si dicho proceso es el primer componente del de la cadena de abastecimiento en el marco del SNA y por el cual se determina los costos de aquellos bienes, servicios y obras necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de las entidades del sector público, así como para el mantenimiento de los activos generados por la inversión pública.

ii) De la Gestión de Adquisiciones.

La propuesta normativa desarrolla el componente de gestión de adquisiciones, bajo el marco normativo contemplado en el SNA. Para dicho fin sus disposiciones se dividirán en siete (7) subcapítulos: i) Disposiciones Generales, ii) Bienes y Servicios, iii) Consultorías, iv) Obras; v) solución de controversias, vi) ejecución de contratos y vii) reglas especiales de la gestión de adquisiciones.

Al respecto, El **sub capítulo I** regula disposiciones generales, entre las cuales se encuentra la definición de la Gestión de Adquisiciones, así como otras disposiciones regulatorias respecto de los mecanismos priorizados por el cual las entidades públicas adquieren y se provisionan de bienes, servicios u obras para el cumplimiento de sus metas objetivos previstos.

En ese sentido, la norma define a la Gestión de Adquisiciones en el marco de la definición otorgada en el SNA, como el conjunto de métodos y procedimientos que siguen las entidades contratantes para abastecerse de los bienes, servicios e infraestructura necesarios para alcanzar la finalidad de la Ley, la misma que se efectuará a cargo de cada entidad, salvo disposiciones expresas de la Ley o el Reglamento.

Aunado a ello, se establece de forma clara y expresa las formas por las cuales las Entidades efectúan la provisión de sus bienes servicios u obras, ya sea a título oneroso o gratuito, considerando como mecanismos para dicho fin a:

- La donación
- Las contrataciones,
- La dación en pago,
- La producción directa de bienes, servicios y obras,
- La suscripción de convenios,

La regulación de dichos mecanismos se efectuará en el Reglamento. Asimismo, a través de la presente norma se consideran todos aquellos mecanismos por los cuales las entidades públicas pueden proveerse de bienes, servicios u obras, establecimiento en una sola normativa, regulaciones que se encontraban dispersas hasta antes del Decreto Legislativo que regula el SNA. Para dicho fin, se reconoce todas aquellas modalidades por las cuales las Entidades públicas pueden abastecerse de bienes, servicios y obras, sin limitarlo solo a la contratación de los mismos a través de los procedimientos de selección.

Bajo dicho marco, se dispone a su vez, la priorización del abastecimiento de bienes, servicios y obras, mediante la estandarización, el desarrollo de mercados e innovación, las contrataciones centralizadas. Asimismo, se establece el marco general para el desarrollo de contrataciones en situación de emergencia.

Respecto de la *estandarización*, se dispone que la Central de Compras Públicas – PERÚ COMPRAS, lidera estos procesos, definiendo las condiciones que se debe

tener en cuenta para la contratación. Para dicho fin los sectores competentes se encuentran obligados a seguir las disposiciones que emita PERU COMPRAS, dentro del marco de normas, directivas y lineamientos que emita la DGA. En ese sentido, una vez estandarizados los bienes servicios y obras, estas características y especificaciones resultan de obligatorio cumplimiento para las entidades bajo el ámbito del SNA.

Cabe resaltar que la propuesta normativa dispone a su vez, que las excepciones a dicha aplicación se establecerán en el reglamento, ello con la finalidad de que, ante cambios en las determinadas características, condiciones, necesidades y otros, éstas puedan ser identificadas y reguladas a través del órgano rector del SNA, sin que se modifique el marco normativo general de abastecimiento público.

La propuesta se sustenta en la necesidad de generar predictibilidad en las contrataciones públicas, orientados a la transparencia y a la competencia bajo condiciones específicas y claras, que permitan a su vez la generación de información comparable que permita evaluar la calidad y satisfacción de las necesidades, evitando dilaciones en los procedimientos de abastecimiento público.

Asimismo, la norma prioriza el *desarrollo de mercados e innovación* para el abastecimiento de bienes, servicios y obras, cuando las necesidades de las Entidades no puedan ser atendidas en el mercado con la oferta existente. Estas se efectúan de manera directa o en interacción con las entidades especializadas en la materia, impulsando el desarrollo o uso de bienes, servicios, obra o soluciones innovadoras, a partir de la investigación, el desarrollo científico y la tecnología, que les permita alcanzar la finalidad de la presente Ley, evaluando, gestionando y, cuando los posibles beneficios lo ameriten, asumiendo los riesgos que ello implique.

Esta propuesta reviste en importancia toda vez que faculta a las Entidades, que de manera directa o mediante la interacción con entidades especializadas, desarrollen bienes, servicios u obas que no pueden abastecidos mediante la oferta del mercado actual, priorizando los resultados en mérito a la satisfacción de las necesidades de la Entidad. Esto permitirá que a través del Estado se incentive la generación de mercado e incentivando la participación de los privados en la satisfacción de las necesidades y mejora de la gestión de las Entidades públicas.

Asimismo, la Ley prioriza el desarrollo de las *contrataciones centralizadas* de bienes, servicios y obras, las que se determinarán según su importancia estratégica, complejidad o necesidad de especialización mediante Decreto Supremo. En ese sentido, se establece que la Central de Compras Públicas – PERÚ COMPRAS gestionará la totalidad de la cadena de abastecimiento público en tales casos, disponiendo a su vez que los procedimientos para efectuar dichas contrataciones y su financiamiento se regulan en el Reglamento y/u otras normas complementarias.

En efecto, esta medida se determina a fin de generar una estrategia logística que permita que ciertos bienes, servicios u obras, de carácter estratégico, complejo o especializados se contraten de manera centralizada, aprovechando los beneficios de la economía de escala, obteniendo mejores precios a los que una entidad beneficiaria podría obtener de manera individual. Asimismo, dicho mecanismo permite el seguimiento, evaluación y trazabilidad del abastecimiento de los bienes, servicios y obras, en una sola entidad, permitiendo identificar mejoras en la ejecución de las mismas, toda vez que a su vez centraliza toda la cadena de abastecimiento, evitando dispersiones administrativas.

Asimismo, la propuesta normativa establece disposiciones especiales respecto de aquellas *contrataciones de emergencia*, estableciendo la priorización del abastecimiento oportuno y prioritario ante emergencias ocasionadas por desastres, o el riesgo de estas, o situaciones que pongan en riesgo la seguridad de la población o el Estado, o la inminencia de su ocurrencia. Para dicho fin se prioriza los resultados de la atención o prevención de dichas situaciones ante las formalidades de los procedimientos regulares del abastecimiento público.

En ese sentido, se dispone que la determinación de las condiciones, características, atribución de las entidades contratantes, reglas de actuación de los compradores públicos y mecanismos de rendición de cuentas, se establecerán en el Reglamento.

Dicha disposición reviste de importancia ante la situación actual que enfrenta el país a causa del virus COVID-19, así como otros supuestos de emergencia que acontecen en el país, permitiendo de esta manera, que la priorización de la atención de dichos supuestos prime respecto de las formalidades procedimentales, lo que permitirá una gestión oportuna del abastecimiento, sin dejar de lado, el control necesario para asegurar la calidad y eficiencia de las mismas.

Los **Sub Capítulos II, III y IV**, establecen las disposiciones respecto del abastecimiento de bienes y servicios, consultorías y obras. Para cada uno de los apartados, se desarrolla la definición de los mismos, i) la definición de las necesidades, iii) la determinación de oferta, competencia, precio y presupuesto y iii) los procedimientos de adquisición.

Para el caso de bienes y servicios, la norma define a los bienes como los objetos que requiere una entidad para lograr el abastecimiento que permita alcanzar la finalidad de la Ley. Asimismo, los servicios son considerados como las actividades requeridas por una entidad para obtener un resultado esperado y ya definido, que permite atender una necesidad particular.

Las consultorías son definidas como aquellas contrataciones que, por su complejidad o necesidad de alta especialización, son requeridas por una Entidad Contratante para obtener solución o respuesta a una necesidad particular. Esta solución o respuesta se sustenta en la innovación, la experiencia, el conocimiento, las habilidades de los profesionales, los métodos y/o herramientas.

Asimismo, las obras se definen como la provisión de infraestructura física, las mismas que pueden incluir el equipamiento, operación y mantenimiento.

Respecto a la definición de las necesidades se indica que en materia de bienes, servicios y consultorías cada área de la Entidad contratantes identifica las necesidades ciudadanas o el servicio público que va a atender. En el caso de obras, las mismas son definidas por las áreas especializadas en desarrollo de infraestructura de la Entidad.

En ese sentido, la norma prevé e identifica las áreas responsables de determinar las necesidades a atender. En el caso de bienes y servicios, corresponde a dichas áreas, en coordinación con el área responsable de la gestión de las adquisiciones y/o los proveedores, determinar las características de los bienes y servicios de los que debe abastecerse. En el caso de consultorías, las áreas definen el resultado esperado y de ser posible las condiciones mínimas del servicio.

Para el caso de obras, las áreas especializadas en el desarrollo de infraestructura determinan los requerimientos, definiendo el alcance del proyecto. Sin embargo, una

particularidad radica en que las entidades deben ejecutar las obras públicas considerando la eficiencia del proyecto en todo su ciclo de vida, estableciéndose a su vez, que el Reglamento establecerá los criterios para el empleo de modelados de información de construcción.

Posterior a la definición de las necesidades, se constituye la fase de determinación de la oferta, competencia, precio y presupuesto; las cuales en todos los supuestos se determinan en mérito a la interacción con el mercado estableciendo a su vez, como medida innovadora que sea el área responsable de la gestión de las adquisiciones, quien recomiende el mecanismo de adquisición más idóneo para dicho fin.

Es así, que a través de esta disposición se orienta a que las Entidades, previa evaluación, condiciones del mercado y recursos con los que cuenta, puedan determinar el mecanismo idóneo para satisfacer su necesidad, sin limitarlo a un determinado procedimiento, objeto de contratación específico y/o monto de la contratación, priorizando de esta manera, la correcta ejecución bajo un enfoque de resultados basado en el análisis de mercado y la oferta existente.

Cabe resaltar que, en el caso de obras, el detalle técnico y los presupuestos son definidos en el expediente técnico, salvo que por el mecanismo de adquisición elegido ello no sea posible. Esto obedece a que es el Expediente Técnico el medio por el cual se determina las características técnicas y económicas que permitan la adecuada ejecución de la obra, entre las cuales se encuentra el Presupuesto de Obra. Sin embargo, resulta posible que en mérito a ciertas situaciones o a la evaluación de las características de contratación, no sea posible definir la misma, en cuyos casos, el Reglamento determinará dichos supuestos excepcionales.

Posteriormente, se establece los procesos de adquisición, los cuales serán definidos en el Reglamento y se realizarán en función al nivel de definición del requerimiento. Asimismo, el Reglamento desarrollará los procedimientos para la aceptación de donaciones, las licitaciones y concursos, la dación en pago, los procedimientos para la producción directa de bienes y servicios, y las demás formas de adquirir establecidas en la presente ley; así como los requisitos para su empleo.

Para el caso de obras y consultorías, la norma dispone que en caso éstas se efectúen a través de una contratación, la elección del proveedor debe considerar su enfoque del problema y los recursos técnicos y/o profesionales que este propone emplear.

Aunado a ello, se mantiene la adquisición mediante catálogos electrónicos para que las Entidades contratantes adquieran bienes, servicios y obras. El desarrollo y gestión de los catálogos se encuentra a cargo de la Central de Compras Públicas – PERÚ COMPRAS. La norma establece que estos son obligatorios para las entidades bajo el ámbito de aplicación del SNA, sin embargo, las excepciones a dicha obligación se establecerán en el Reglamento y/o normas complementarias.

Aunado a ello, mediante el **Sub capítulo V**, se dispone sobre la solución de controversias en los procedimientos de abastecimiento, los cuales se encuentran a cargo del Tribunal de Contrataciones del Estado, luego de conocido el resultado de la licitación o concurso público, conforme a los procedimientos y regulaciones que establezca el Reglamento.

Al respecto, la norma dispone de manera expresa las controversias materia de evaluación, tales como i) la evaluación de la oferta de quien cuestiona el resultado, y ii) el procedimiento de suscripción del contrato respectivo, facultando al Tribunal a declarar la nulidad del procedimiento por vicios trascendentales advertidos en él.

A fin de resolver, el Tribunal considerará en primer lugar las disposiciones previstas en la presente norma y su reglamento, y luego las demás normas aplicables y reconocidas en el derecho nacional.

El Sub capítulo VI, regula respecto de la **ejecución de los contratos**, estableciendo de manera general las definiciones contractuales, vigencia, plazo, las cláusulas obligatorias en los contratos, las responsabilidades de las partes, garantías, adelantos, modificaciones, pagos, cesión de derechos, conclusión de los contratos, nulidad y la solución de controversias. Al respecto, el detalle de los procedimientos, condiciones y procedimientos se establecerán en el Reglamento.

Resulta innovador que se establece que tanto la entidad contratante como el proveedor del Estado son responsables de ejecutar correcta y oportunamente la totalidad de las obligaciones asumidas en el contrato, para lo cual deben realizar todas las acciones que estén a su alcance, en un marco de colaboración recíproca para el logro de los resultados esperados.

Asimismo, se establece que los contratos pueden modificarse conforme a los supuestos previstos en la Ley y el Reglamento, por orden de la Entidad o a solicitud del contratista, debiendo respetar los principios de equidad y colaboración.

Para dicho fin, se prevé que las modificaciones se efectúan para acordar la incorporación de nuevas obligaciones, retirar obligaciones, modificar el plazo de ejecución contractual o por otros supuestos que hayan sido pactados durante la selección de proveedores o que deriven de hechos posteriores a la adjudicación, siempre que con ellos se logre alcanzar su finalidad de manera oportuna y eficiente y no se desnaturalice el objeto contractual ni la finalidad que se persigue. Estas modificaciones deberán sustentarse en un análisis costo beneficio por parte de quien aprueba las mismas, señalando a su vez que, cuando la modificación se encuentre referidos al incremento del precio pactado, esta deberá ser aprobada por la máxima autoridad administrativa de la Entidad.

Dicha disposición se sustenta en el principio de eficiencia y eficacia de la gestión del abastecimiento público, priorizando la satisfacción oportuna de las necesidades de la ciudadanía, otorgándole cierta flexibilidad a la ejecución contractual en mérito a acuerdos entre las partes, sin dejar de lado las formalidades y el control respectivo.

Respecto de la cesión de derechos y de posición contractual, se prevé que las entidades contratantes y los contratistas pueden ceder su posición contractual, previa autorización de la otra parte. Cuando sea el contratista quien cede su posición contractual, ésta procede siempre que se verifique que quien asume la posición contractual es un proveedor con iguales o mayores características que aquel y que no se encuentre impedido para contratar con el Estado.

Respecto del pago, se prevé que este se efectúa luego de ejecutadas las prestaciones, pudiendo contemplarse pagos a cuenta. Sin embargo, un aspecto importante constituye la posibilidad de efectuar el pago íntegramente al inicio del contrato, el cual se aplica de manera excepcional y base a las condiciones del mercado, disponiendo que los mecanismos a emplear para asegurar y garantizar la obligación se definen en el reglamento.

En ese sentido, dicha disposición permitiría a la Entidad provisionarse de bienes, servicios u obras, que por condiciones de mercado resultan de difícil acceso sin previo

pago, priorizando la atención oportuna de las necesidades. Asimismo, promueve el acceso a la contratación estatal por parte de dichos proveedores, que en condiciones y supuestos regulares de contratación y ejecución contractual no ofertarían o contratarían con el Estado.

Respecto a la conclusión de contratos, la propuesta normativa dispone que estos culminan al cumplirse la totalidad de las obligaciones asumidas por las partes o cuando se resuelven, ya sea por incumplimiento, por causas ajenas a quien lo ejecuta o por resolución unilateral por parte de la entidad.

Sobre la nulidad de los contratos, la Ley establece de manera clara y expresa, las siguientes causales:

- Por haberse suscrito con un proveedor impedido para contratar con el Estado. Los contratos que se declaren nulos en base a esta causal no tienen derecho a retribución alguna con cargo al Estado, sin perjuicio de la responsabilidad de los funcionarios y servidores de la Entidad, conjuntamente con los contratistas que los celebraron irregularmente.
- Cuando se verifique que, durante el procedimiento de selección o el trámite de formalización, se presentó documentación falsa o con información inexacta, previo descargo. Los contratos que se declaren nulos en base a esta causal no tienen derecho a retribución alguna con cargo al Estado.
- Cuando se haya suscrito no obstante encontrarse en trámite un procedimiento de solución de controversia relacionado con el resultado del proceso de selección.
- Cuando se haya suscrito prescindiendo de licitación o concurso público pese a no ser un supuesto habilitado para ello.
- Cuando por sentencia consentida, ejecutoriada o reconocimiento del contratista ante la autoridad competente nacional o extranjera se evidencie que durante el procedimiento de selección o para el perfeccionamiento del contrato, éste, sus accionistas, socios o empresas vinculadas, o cualquiera de sus respectivos directores, funcionarios, empleados, asesores, representantes legales o agentes, haya pagado, recibido, ofrecido, intentado pagar o recibir u ofrecer en el futuro algún pago, beneficio indebido, ddiva o comisión. Esta nulidad es sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil a que hubiere lugar.
- Cuando se acredite que el contratista, sus accionistas, socios o empresas vinculadas, o cualquiera de sus respectivos directores, funcionarios, empleados, asesores, representantes legales o agentes, ha pagado, recibido, ofrecido, intentado pagar o recibir u ofrecer en el futuro algún pago, beneficio indebido, ddiva o comisión en relación con ese contrato o su procedimiento de selección conforme establece el reglamento. Los contratos que se declaren nulos en base a esta causal no tienen derecho a retribución alguna con cargo al Estado. Esta nulidad es sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil a que hubiere lugar.
- Cuando no se haya aplicado las disposiciones de la presente norma, pese a que la contratación se encuentra bajo su ámbito de aplicación.

Sin embargo, resulta importante alegar que previa evaluación e informes técnicos y legales, la máxima autoridad administrativa de la entidad puede autorizar la continuidad de la ejecución del contrato, priorizando de esta manera la satisfacción oportuna de las necesidades de la Entidad.

Asimismo, se plantea un apartado respecto de la solución de controversias en la etapa de ejecución contractual, manteniéndose que estas se someten a conciliación y/o arbitraje. Sin embargo, establece que, en los contratos de ejecución de obra, las controversias podrán ser sometidas a la Junta de Resolución de Disputas, ello con la

finalidad de priorizar la ejecución de la obra hasta su recepción final, permitiendo que las partes puedan recurrir a un tercer que solucione las controversias en el mismo lugar donde se ejecuta la obra.

Para dicho fin el Reglamento y normas complementarias desarrollan la conformación, actuaciones y competencias de la junta de resolución de disputas, así como los casos en los que su incorporación en el contrato es obligatoria.

Cabe resaltar que se dispone que la Conciliación y el Arbitraje se desarrollan de acuerdo a las normas de la materia establecidas por el Ministerio de Justicia.

El Sub capítulo VII de la Ley, regula aquellos supuestos especiales en materia de Gestión de Adquisiciones, por las cuales se establecen i) supuestos de contratación no sujetos a licitación o concurso y ii) supuestos no sujetos a licitación o concurso ni a las reglas de ejecución contractual.

En ese sentido, la Ley ha considerado ambos supuestos como supuestos excluidos de las regulaciones en materia de Gestión de Adquisiciones referidas a los procedimientos de selección y en algunos supuestos, incluso de las disposiciones de ejecución contractual, ello en virtud a las características, condiciones, especialidad, entre otros que revisten dichas contrataciones, las mismas que no pueden sujetarse a los procedimientos regulares previstos en la norma.

iii) La Gestión de la Administración de los Bienes Públicos

La propuesta normativa define a este componente como el conjunto de actividades que permiten el almacenamiento, distribución, uso y disposición final de los bienes adquiridos por la entidad. Asimismo, las entidades son responsables de su aseguramiento, mantenimiento y reposición. Las actividades que se desarrollen en el marco de dicho componente serán definidas por el Reglamento.

En ese sentido, la definición de la Gestión de Administración de los bienes públicos está orientada en el marco de las disposiciones del Sistema Nacional de Abastecimiento, regulado por el Decreto Legislativo N° 1439 y su Reglamento, la cual prevé como actividades de dicho componente, el i) almacenamiento, ii) distribución, iii) mantenimiento y la iv) disposición final. Ello con la finalidad de coadyuvar a la optimización del uso de los recursos públicos asignados, permitiendo la trazabilidad de los bienes adquiridos por parte de las Entidades mediante los mecanismos de adquisición previstos en la Ley.

Ahora bien, la presente Ley define al *Almacenamiento*, como el conjunto de actividades referidas a la recepción y ubicación temporal de los bienes adquiridos por la entidad, en un espacio físico que cumple con las condiciones óptimas para asegurar la custodia y conservación de sus características y propiedades hasta ser entregados al área usuaria o su consumidor final.

Asimismo, se dispone que el Reglamento y/o normas complementarias regularán los procedimientos de recepción, verificación, control de calidad, internamiento, registro y custodia de los bienes, ello con la finalidad de no limitar que dichas disposiciones puedan preverse mediante cualquiera de las disposiciones normativa contemplada, sin limitación.

Al respecto debemos resaltar que la incorporación de dicha disposición se sustenta en la continuidad de las actividades referidas al abastecimiento público con posterioridad a la gestión de las adquisiciones. Por tanto, una vez efectuados los actos de

adquisición en sus diferentes formas, corresponde a las entidades disponer que los bienes muebles ingresen a través del almacén, siguiendo las disposiciones y procedimientos que determine el ente Rector del SNA para tal fin.

En ese sentido, se considera las actividades de almacenamiento como un hito de control, pues a través de él, se realiza la verificación de las características de los bienes, conforme a las características señaladas en el expediente que originó su ingreso al almacén. La información del ingreso a almacén no solo genera las condiciones para el pago, sino también información respecto de estados financieros y condiciones necesarias para la distribución de los bienes.

Respecto de la *distribución*, la Ley establece que esta comprende la satisfacción de las necesidades a través de la entrega de los bienes adquiridos por la entidad a los usuarios finales, previendo a su vez, que sus procedimientos, fases y otros se establecen y definen en el Reglamento y/o normas complementarias.

Asimismo, respecto de la *disposición final*, esta hace referencia a las disposiciones contenidas en el marco del SNA y demás normas complementarias que emita la DGA en el marco de sus competencias como ente rector de dicho sistema.

Cabe resaltar que la correcta ejecución de las actividades previstas en la Gestión de Administración de Bienes, inciden directamente en la Programación multianual, así como en la Gestión de Adquisiciones, mediante la retroalimentación de la información obtenida en cada una de dichas etapas, permitiendo la mejora de las actividades vinculadas a la cadena de abastecimiento público.

Ahora bien, la Ley también regula respecto de la *Gestión de Bienes Inmuebles* disponiendo que los bienes inmuebles que son de competencia del Sistema Nacional de Abastecimiento, son de dominio del Estado, independientemente del derecho que de manera particular ejerzan las entidades de este Sistema.

Al respecto resulta necesario establecer políticas de reordenamiento en el uso de los bienes inmuebles, no solo de los que se encuentran bajo titularidad del Estado, respecto de los cuales ya se ejerce de manera directa la administración y disposición de los mismos, sino también de aquellos inmuebles que se encuentran bajo titularidad de las entidades, quienes en su mayoría son las que detentan un uso efectivo de los mismos y donde se han identificado usos ineficientes o no adecuados de los inmuebles, anulando la posibilidad de optimizar estos recursos a favor de los servicios administrativos o públicos.

En ese sentido, en el marco de las competencias otorgadas a la DGA como ente rector del SNA, resulta necesario fortalecer las mismas, de forma tal que pueda asumir su rol rector en cuanto a la distribución de los bienes inmuebles, para lo cual identificado el uso ineficiente de los bienes inmuebles bajo su competencia, y de acuerdo a los criterios técnicos que se determine, ésta pueda asumir la titularidad de los bienes inmuebles en representación del Estado, incluso cuando se encuentren bajo administración y titularidad de las Entidades.

Dicha disposición se orienta a promover el uso eficiente de los inmuebles a su cargo, así como la optimización de estos recursos para proporcionar espacios de otras entidades conformantes del SNA.

Cabe resaltar que la propuesta normativa tiene asidero en mérito a la experiencia internacional en América Latina y por el cual se observa que la administración de los inmuebles se encuentra a cargo de un ente rector con capacidad suficiente para

administrar y disponer de la propiedad del Estado, a través de las políticas que establezcan para atender las necesidades propias del Estado en su conjunto. Entre dichos países se encuentran Chile, a través del Ministerio de Bienes Nacionales de Chile (MBN) y Argentina, a través de la Agencia de Administración de Bienes del Estado - AABE, la que, en su condición de organismo rector descentralizado adscrito a la Jefatura de Gabinete de Ministros, se encarga de la gestión de bienes inmuebles del Estado nacional.

Aunado a ello, a nivel nacional también se establecieron regulaciones similares para asumir la titularidad de determinados bienes, en determinadas y situaciones y atendiendo a la necesidad del Estado, entre los que podemos observar los procesos de formalización de posesiones informales ejecutadas por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, habiéndose otorgado a dicho organismo, la facultad de asumir la titularidad de los predios ocupados por posesiones informales, con la finalidad de ejecutar procesos de formalización y titulación a favor de los poseedores.

Asimismo, la propuesta normativa dispone que la DGA asume, cuando lo considere necesario, la titularidad de los bienes inmuebles en representación del Estado y realiza el acto de administración o disposición necesario para obtener el uso óptimo de los mismos. La resolución emitida por la DGA que aprueba la asunción de titularidad, así como los actos de administración o disposición que determine, tiene mérito suficiente para su inscripción en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

Dicha disposición obedece a la necesidad evitar requerimiento que dilaten los procesos de inscripción en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, bastando solo con la Resolución Directoral de la DGA, como único documento para acreditar dicha acción.

En ese sentido, la propuesta se encuentra sustentada en las competencias de la DGA previstas en el numeral 9.2 del artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1439, concordante con los artículos 24 al 27 de su Reglamento.

Debemos advertir que las regulaciones establecidas en el Título III de la Ley, referida a la Cadena de Abastecimiento Público, se encuentran en estricta relación con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1439, que regula el SNA, así como en las recomendaciones efectuadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), respecto de disponer de marcos institucionales, legales y reglamentarios que sean razonables y sólidos, pues constituyen el entorno fundamental para potenciar la participación en los negocios con el sector público y son el único punto de partida posible para garantizar unos sistemas de contratación pública sostenibles y eficientes. Entre los elementos a considerar, se debe priorizar términos claros y sencillos, así como evitar introducir condiciones que reduplicuen las de otras leyes o reglamentos o las contradigan.

Es así, conforme a lo expuesto y las disposiciones establecidas, se advierte que la norma contempla aspectos generales, que sustentan la Programación Multianual del Abastecimiento, la Gestión de Adquisiciones y la Administración de Bienes, cuyas disposiciones se establecerán en el Reglamento y/u otras normas complementarias, ello con la finalidad de contar con una normativa que desarrolle la cadena de abastecimiento público de manera perenne y permanente.

DEL RÉGIMEN DE SANCIONES E INFRACCIONES

Al respecto, en el régimen de contratación pública previsto en el marco de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, la función sancionadora también constituye una forma de supervisión de las contrataciones. Es decir, la función fiscalizadora no solo se efectúa a través de los órganos de línea del Organismo Supervisor de las Contrataciones, sino que también se ejerce a través de la actuación del Tribunal de Contrataciones del Estado (TCE), que tiene entre sus funciones resolver controversias que surjan entre las Entidades y los participantes o postores durante los procedimientos de selección, así como aplicar sanciones a los proveedores y las Entidades cuando actúen como proveedores⁷.

En ese sentido, la presente norma regula el régimen de sanciones e infracciones, el cual tiene por objeto la protección de los principios y disposiciones que rigen el abastecimiento público, a fin de desincentivar su incumplimiento, toda vez que la finalidad de la provisión de bienes, servicios y obras por parte de las Entidades Públicas se encuentra orientada al logro de resultados mediante el empleo eficiente y eficaz de los recursos públicos en el desarrollo de la cadena de abastecimiento público.

Es así que la propuesta normativa establece un listado de once (11) supuestos de infracción, entre los que tenemos el desistimiento de la oferta; el incumplimiento de las obligaciones de formalizar el contrato; convenios o catálogos electrónicos; contratar estando impedido para dicho fin; incumplimiento de la obligación de prestar servicios a tiempo completo como residente o supervisor de obra, salvo en aquellos casos en que la normativa lo permita; el ocasionar la resolución del contrato, siempre que haya quedado consentida o firme vía conciliación o arbitraje; el no proceder al saneamiento de los vicios ocultos; presentar documentación falsa o inexacta; entre otros.

Asimismo, se establecen las correspondientes sanciones a aplicar, como son: i) económicas (multa); ii) sanción compuesta con inhabilitación temporal e iii) inhabilitación definitiva. Los supuestos de infracción y sanción resultan aplicables contra los i) proveedores, ii) subcontratistas y iii) profesionales que se desempeñan como residente o supervisor de obra.

Cabe resaltar que la propuesta normativa mantiene el desarrollo de los procedimientos sancionadores bajo la titularidad del Tribunal de Contrataciones del Estado. Aunado a ello, se establece el plazo prescriptorio de tres (3) años, diferenciando a su vez, que para el caso de documentación falsa el plazo de prescripción es de siete (7) años de cometida la infracción.

Es de advertir que los procedimientos administrativos sancionadores que se establezcan en mérito a este régimen deben encontrarse provistas de las garantías del debido procedimiento y principios que inspiran el procedimiento administrativo sancionador, previsto en el TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

En ese sentido, se establecen de manera general los criterios de graduación de la sanción, estableciendo a su vez que el Tribunal motivar su decisión de graduar la sanción. Asimismo, se establecen los supuestos a adoptar por parte del Tribunal ante la reorganización societaria del infractor.

⁷ OSCE. Estudio de Evaluación del Impacto de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, año 2019.

Cabe resaltar que, respecto de las reglas del procedimiento sancionador, los mecanismos de cobro de la multa impuesta, las formas de aplicar sanciones a consorcios, la gradualidad y proporcionalidad de la imposición de la sanción, el régimen de caducidad y demás reglas necesarias, éstas serán determinadas en el Reglamento.

Asimismo, la presente norma regula respecto de la **competencia en procesos judiciales**. Al respecto, se establece que los procesos constitucionales de amparo sustentados en la vulneración de derechos constitucionales en las materias reguladas por la presente Ley y su Reglamento, serán conocidos en primera instancia por la Sala Superior Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia respectiva y en grado de apelación por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia.

Asimismo, se dispone que no procede el proceso constitucional de amparo respecto de las actuaciones del OSCAP, cuando exista vía específica, igualmente satisfactoria, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado.

Es de advertir, que cuando una demanda contencioso administrativa verse sobre actuaciones del OSCAP, resulta competente para su conocimiento, en primera instancia, la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior respectiva. Asimismo, la Sala Civil de la Corte Suprema es competente para resolver los recursos de apelación y la Sala Constitucional y Social resuelve en casación, si fuera el caso.

Aunado a ello, se establece la competencia de Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior respecto de las medidas cautelares interpuestas, señalando a su vez que en aquellos lugares donde no se cuente con una sala Especializada en lo Contencioso Administrativo será competente en primera instancia la Sala Civil de la Corte Superior respectiva.

Cabe resaltar que, como mecanismo de control, se establece que las medidas cautelares y demás resoluciones dictadas por jueces en contravención de lo dispuesto en el referido artículo, serán puestas en conocimiento de la Presidencia de la Corte Superior de Justicia del distrito judicial correspondiente, así como de la Oficina de Control de la Magistratura respectiva, a fin que de oficio se inicie el proceso disciplinario correspondiente.

Dichas disposiciones se sustentan en la necesidad de generar predictibilidad respecto de las materias e instancias competentes para evaluar las demandas por presunta vulneración de derechos constitucionales en las materias reguladas por la presente Ley y su Reglamento o respecto de las actuaciones del Organismo Supervisor de la Cadena de Abastecimiento Público (OSCAP), ello con la finalidad de generar interferencias judiciales en las decisiones de la administración pública, máxime si tenemos en consideración la problemática presentada ante demandas interpuestas por determinados proveedores ante diversas sedes del Poder Judicial a nivel nacional, sin tener en consideración los criterios de competencia con el único objetivo de dilatar la aplicación de la sanción.

DE LA PROMOCIÓN DE POLÍTICAS SECUNDARIAS

Conforme a lo señalado en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, la DGA es el ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento, ejerciendo la máxima autoridad técnico –

normativa del SNA, estando encargada de programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión de las actividades que componen el SNA.

Asimismo, el artículo 165 del Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41, dispone que la DGA es el ente rector del SNA y como tal, se constituye a nivel nacional como la más alta autoridad técnico-normativa en materia de abastecimiento, encargada de **proponer políticas**, dictar normas y procedimientos para la conducción de las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público.

En ese sentido, siendo que la DGA en su calidad de ente rector del SNA dicta normas y políticas que regulen las actividades contempladas en la cadena de abastecimiento. Por tanto, resulta coherente que se faculte a dicho órgano a que, en el marco de sus funciones y competencias, disponga estrategias para incorporar el desarrollo de **políticas secundarias** en el marco del abastecimiento público, como medio para el desarrollo social, económico y/o sostenible de la nación.

La DGA establece la estrategia para incorporar o desarrollar las políticas secundarias, las cuales se determinarán a partir de la identificación de objetivos, sectores económicos tales como la micro y pequeña empresa; actividades o grupos de población específicos, considerados de prioridad nacional declarados por Ley, debiendo medir para ello su impacto a fin de mantenerla o potenciarla o, solicitar su retiro una vez cumplidos los objetivos de su implementación.

Aunado a ello, la implementación y desarrollo de las políticas debe cumplir con las disposiciones establecidas en el proyecto normativo, los principios del abastecimiento público, así como las obligaciones internacionales asumidas en Acuerdos Comerciales u otros compromisos internacionales asumidos por el Estado Peruano.

Esta disposición permitirá que de manera específica se oriente el cumplimiento de determinados sectores y/o actividades vinculados a la cadena de abastecimiento público, considerando la necesidad y priorización en torno al beneficio y desarrollo económico y social del país.

DE LA EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DEL ABASTECIMIENTO PÚBLICO

Constituye eje importante del SNA la evaluación de las actividades concernientes a la cadena de abastecimiento público, como herramienta principal para la determinación de la eficacia y propuestas de mejora, bajo la retroalimentación de la información recabada de manera directa o remitida por el OSCAP, la Central de Compras Públicas – PERU COMPRAS y las Entidades Contratantes.

En ese sentido se establece que la evaluación por parte de la DGA debe establecerse de modo permanente y sistemático, para lo cual se desarrollaran indicadores que permitan medir el rendimiento, eficiencia y la eficacia del sistema, así como su empleo como insumo para la formulación estratégica de políticas para el abastecimiento público.

DE LAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES.

La propuesta normativa establece cinco (5) disposiciones las que versan sobre lo siguiente:

La Primera Disposición Complementaria se orienta establecer un régimen unificado respecto del abastecimiento público. En ese sentido, a través de dicha disposición se constituye a la presente norma como el único régimen de abastecimiento público, subsumiendo para dicho fin a todos aquellos regímenes especiales que a la fecha se encontraban vigentes.

Al respecto, dicha disposición establece la derogación de todos los regímenes especiales, salvo cinco (5) de ellos, debidamente identificados, los cuales son:

- i) Las contrataciones realizadas dentro del marco normativo correspondiente al financiamiento y ejecución de proyectos mediante el mecanismo de obras por impuestos.
- ii) Las contrataciones realizadas dentro del marco normativo correspondiente a la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.
- iii) Las contrataciones que realizan la Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas, en el mercado extranjero, para el caso de las contrataciones consideradas estratégicas en el ámbito de Defensa y Seguridad Nacional, se rigen por lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1128, y su Reglamento.
- iv) Las contrataciones del servicio de conectividad de Banda Ancha y los servicios de telecomunicaciones complementarios regulados por la Ley N° 29904.
- v) Las contrataciones reguladas por la Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos.

Los regímenes señalados precedentemente mantienen su vigencia a razón de su especialidad y especificidad, cuyos mecanismos de contratación específicos y particulares, revisten de necesidad de contener un marco normativo propio para su adquisición y satisfacción de necesidades.

En ese sentido, de conformidad a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1439, la DGA en su condición de rector, cuenta con competencias para emitir las disposiciones necesarias referidas a la política de contratación pública, la misma que no solo abarca el régimen general de contratación pública sino también a aquellos regímenes especiales de contratación, procurando uniformizar la normativa de contratación pública.

Aunado a ello, la presente disposición se enmarca en las recomendaciones de la OCDE, por el cual se debe favorecer la predictibilidad de las contrataciones, ello incluye el contar con un marco normativo uniformizado y de ser posible unificado, por tanto, resulta idóneo disponer la unificación de los procedimientos de contratación en un solo marco normativo.

La Segunda Disposición Complementaria Final prevé el fortalecimiento institucional organizacional del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y a la Central de Compras Públicas (PERU COMPRAS), a fin de que en un plazo de veinticuatro (24) meses, dichas instituciones efectúen modificaciones progresivas a su estructura orgánica, de modo tal que adopten las competencias establecidas para el Organismo Supervisor de la Cadena de Abastecimiento Público (OSCAP) y Central de Compras Públicas (PERUCOMPRAS), respectivamente.

Asimismo, en el marco de dicha disposición se faculta, previa evaluación, a efectuar transferencias transferencia de competencias y/o funciones de y hacia el OSCE y PERUCOMPRAS, hacia y de otras entidades públicas, las cuales se efectuarán mediante Decreto Supremo refrendado por el/la Ministro/a de Economía y Finanzas y

el/la Ministro/a del Sector correspondiente, debiendo contar con voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

En mérito a dicho marco se establecen excepciones en materia presupuestal para ambas instituciones, así como se establece la autorización al OSCE a fin de que apruebe el programa de desvinculación voluntaria a sus trabajadores, considerando para dicho fin, incentivos económicos, para dicho efecto, los trabajadores que se acojan al referido programa no podrán reingresar a trabajar a dicha institución en el plazo no menor de diez (10) años.

Asimismo, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 45.1 del artículo 45 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 045-2018-PCM, el Ministerio de Economía y Finanzas a través de Decreto Supremo, se aprueba el Reglamento y Organización de Funciones (ROF) y el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Organismo Supervisor de la Cadena de Abastecimiento Público (OSCAP) y de la Central de Compras Públicas (PERÚCOMPRAS), ello con la finalidad de adecuar las funciones y procedimientos de dichas instituciones a las actividades previstas en la presente Ley.

Para dicho fin se debe tener en cuenta las disposiciones correspondientes reguladas mediante la norma pre citada.

La **Tercera Disposición Complementaria Final**, regula la vigencia de la presente norma, disponiendo que la misma entra en vigencia a los noventa (90) días calendario contados a partir de la publicación de su Reglamento, a excepción de Segunda Disposición Complementaria Final referida al fortalecimiento institucional y organizacional del OSCE y la Central de Compras Públicas, las cuales tienen una vigencia inmediata contada a partir de la publicación de la norma en el Diario Oficial El Peruano.

La **Cuarta Disposición Complementaria Final** dispone el plazo para la reglamentación de la presente Ley. Para dicho fin se dispone de ciento ochenta (180) días para la reglamentación de la presente norma, la misma que se aprobará mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

La **Quinta Disposición Complementaria Final** regula respecto de la sujeción a Acuerdos Comerciales u otros compromisos internacionales, por lo que los procesos de adquisición se desarrollaran en el marco de los acuerdos comerciales u otros compromisos internacionales vigentes en los que el Perú sea Parte, por el cual los mecanismos de contratación que se establezcan deberán considerar la promoción de la participación de proveedores extranjeros y otras disposiciones de carácter internacional, así como el principio de trato nacional y no discriminación.

Dicha disposición obedece a que, ante la firma de los acuerdos comerciales, el Perú se compromete a respetar las condiciones establecidas para dicho fin, los cuales a su vez deben ser considerados en la normatividad vigente.

DE LA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA.

La presente norma regula como Única Disposición Complementaria Transitoria que los procedimientos de selección iniciados antes de la entrada en vigencia de la presente norma se rigen por las normas vigentes al momento de su convocatoria, ello en virtud al principio de temporalidad y vigencia de la norma, bajo criterios de predictibilidad. Dicha disposición aplica a todos los procedimientos de selección independientemente del régimen de contratación que lo regule.

Es decir, aquellos procedimientos de selección convocados en el marco del régimen general de contratación y/u otros regímenes especiales, se desarrollan bajo la normativa aplicable a la fecha de la convocatoria.

DE LA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

La propuesta normativa establece como Única Disposición Complementaria Derogatoria que, a la vigencia de la presente norma, se derogan la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y normas modificatorias, así como el Decreto Legislativo N° 1018, Decreto Legislativo que crea la Central de Compras Públicas – Perú Compras.

Dicha disposición obedece a la regulación prevista en la presente norma, por el cual se constituye el único régimen de abastecimiento público y cuyas disposiciones se enmarcan en el SNA. Asimismo, de conformidad con las atribuciones y competencias otorgadas a la Central de Compras Públicas – PERU COMPRAS, resulta necesario derogar el Decreto Legislativo N° 1018, toda vez que su organización, funciones y competencias se encuentra regulado en la presente norma.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La promulgación de la presente norma no implica costo adicional al erario nacional, ni irrogará costos sustanciales a los agentes privados. Por el contrario, la aplicación la Ley General de Abastecimiento Público permite desarrollar toda la cadena de abastecimiento público como un todo, con actividades vinculadas entre si y que permiten el cumplimiento de las metas y objetivos previstos por las Entidades Públicas mediante la provisión de sus bienes, servicios y obras, que beneficie a la ciudadanía en general. En ese sentido, esta regulación permite no solo la eficiencia y eficacia en la atención de las necesidades, sino que genera un marco normativo unificado que concatena cada fase de la cadena, permitiendo la trazabilidad a través de procedimientos ordenados generando ahorros en recursos humanos y financieros.

V. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente dispositivo legal deroga la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF, sus normas modificatorias, así como las demás que se le opongan.