Proyecto de Ley N°.....7099/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ADRIANA TUDELA GUTIERREZ
Congresista de la República

22 FEB. 2024
RECIBIDO
13:00

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO Y SALVAGUARDA EL USO EFICIENTE DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

La congresista Adriana Tudela Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con el artículo 22° del inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone el siguiente:

I. FORMULA LEGAL

LEY QUE FORTALECE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO Y SALVAGUARDA EL USO EFICIENTE DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.

ARTÍCULO 1.- Modificación del numeral 2 del artículo 16, del numeral 2 del artículo 22, de los numerales 15 y 16 del artículo 45, del numeral 4 del artículo 50 y del inciso n) del artículo 52 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
Se modifica el numeral 2 del artículo 16, el numeral 16 del artículo 45, del numeral 4 del artículo 50 y el inciso n) del artículo 52 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado en los siguientes términos:

"Artículo 16. Requerimiento
(...)

16.2 Las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico deben formularse de forma objetiva y precisa por el área usuaria; alternativamente pueden ser formulados por el órgano a cargo de las contrataciones y aprobados por el área usuaria. Dichas especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico deben proporcionar acceso al proceso de contratación en condiciones de igualdad y no tienen por efecto la creación de obstáculos ni direccionamiento que perjudiquen la competencia en el mismo. **En caso de los expedientes técnicos, deberán contar con una estructura de costos definida de acuerdo a las especialidades que demandan la complejidad del proyecto, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 2A de la presente ley."**

"Artículo 22. Licitación pública y concurso público

22.1 La licitación pública se utiliza para la contratación de bienes y obras; y, el concurso público para la contratación de servicios. En ambos casos, se aplican a las contrataciones cuyo valor estimado o valor referencial, se encuentre dentro de los márgenes que establece la ley de presupuesto del sector público

22.2 El reglamento establece las modalidades de licitación pública y concurso público. **Cuando se utilice el procedimiento de selección de licitación pública, deberá**

establecer de forma diferenciada cuando se trate de bienes y cuando se trate de obras."

"Artículo 45. Medios de solución de controversias de la ejecución contractual

(...)

45.16. Para desempeñarse como árbitro o como adjudicador en una controversia en el ámbito de aplicación de la presente Ley, se requiere formar parte de las nóminas de una Institución Arbitral o Centro de Resolución de Disputas que se encuentre en el Listado que administra el OSCE **o ser confirmado por la respectiva Institución Arbitral o Centro de Resolución de Disputas, si es que los profesionales propuestos no forman parte de sus nóminas**."

"Artículo 50.- Infracciones y sanciones administrativas
(...)

50.4 Las sanciones que aplica el Tribunal de Contrataciones del Estado, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales por la misma infracción, son:

a) Amonestación: es una advertencia o llamada de atención escrita y de carácter preventivo. Resulta aplicable a una infracción calificada como leve por la comisión de las infracciones establecidas en los literales a), b), c), d), e), f), g), h), i), k), l), m) y n) en la medida que, de forma indistinta, no excedan de dos (2) oportunidades en el año; de exceder, se aplicarán las sanciones de multa e inhabilitación, según corresponda.

b) Multa: Es la obligación pecuniaria generada para el infractor de pagar en favor del Organismo Supervisor de las Contrataciones con el Estado (OSCE), un monto económico no menor del cinco por ciento (5%) ni mayor al quince por ciento (15%) de la oferta económica o del contrato, según corresponda, el cual no puede ser inferior a una (1) UIT, por la comisión de las infracciones establecidas en los literales a), b), **c)**, d), e), **f), g), h), i)**, k), l), m) y n) ; **las mismas que se considerarán luego de superar la cantidad de amonestaciones señaladas en el literal a) del presente numeral. En el caso de la infracción prevista en el literal j), se aplicará la sanción de multa ante la primera comisión de dicha infracción.** Si no se puede determinar el monto de la oferta económica o del contrato se impone una multa entre cinco (05) y quince (15) UIT. La resolución que imponga la multa establece como medida cautelar la suspensión **temporal** del derecho de participar en cualquier procedimiento de selección, procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, en tanto no sea pagada por el infractor, por un plazo no menor de tres (3) meses ni mayor a dieciocho (18) meses. **Dicha suspensión concluye al día calendario siguiente en que el contratista notifica el pago al Organismo Supervisor de las Contrataciones con el Estado (OSCE)**. El periodo de suspensión dispuesto por la medida cautelar a que se hace referencia, no se considera para el cómputo de la inhabilitación definitiva. Esta sanción es también aplicable a las Entidades cuando actúen como proveedores conforme a Ley, por la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en el presente artículo.

c) Inhabilitación temporal: Consiste en la privación, por un periodo determinado del ejercicio del derecho a participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o extender Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el

Estado. Esta inhabilitación es no menor de tres (3) meses ni mayor de treinta y seis (36) meses ante la comisión de las infracciones **reiteradas y** establecidas en los literales c), f), g), h), e i), **que ya cuenten con antecedente de multa en los últimos dos (2) años.** En el caso de la infracción prevista en el literal j), esta inhabilitación es no menor de **doce (12)** meses ni mayor de **treinta y seis (36)** meses **y se aplicará en caso se cuente con sanción de multa en los últimos dos (2) años de cometida la infracción.**

d) Inhabilitación definitiva: Consiste en la privación permanente del ejercicio del derecho a participar en cualquier procedimiento de selección y procedimientos para implementar o extender Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado. Esta sanción se aplica al proveedor que en los últimos cuatro (4) años ya se le hubiera impuesto **cuatro (4)** sanciones de inhabilitación temporal que, en conjunto, sumen más de **cuarenta y ocho (48)** meses, o que reincida **en un número mayor a tres (3) veces** en la infracción prevista en el literal j), en cuyo caso la inhabilitación definitiva se aplica directamente."

"Artículo 52.- Funciones.
El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) tiene las siguientes funciones:
(...)

n) Absolver consultas sobre el sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, formuladas por las Entidades, así como por el sector privado y la sociedad civil, **las que deberán ser de observancia obligatoria**. Las consultas que le efectúen las Entidades son gratuitas."

ARTÍCULO 2.- Incorporación del numeral 4 del artículo 10, de los numerales 3, 4 y 5 del artículo 11; el inciso q) del artículo 52 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
Se incorporan los numerales 3, 4 y 5 del artículo 11; el inciso q) del artículo 52; el numeral 37 del artículo 45 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, de acuerdo al siguiente texto:

"Artículo 10. Supervisión de la Entidad
(...)

10.4 Cuando se trate de una obra, el monto asignado al costo de la supervisión deberá regirse de acuerdo al artículo 2A de la presente ley."

"Artículo 11. Impedimentos
(...)

11.3 Los impedimentos para ser participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas, establecidos en el presente artículo se aplican a las contrataciones que se realicen bajo la mencionada norma, la regulación de obras por impuestos, asociación público privada y proyectos en activos, los contratos de Gobierno a Gobierno y a las contrataciones derivadas de los últimos, además de cualquier contratación realizada bajo cualquier régimen legal de contratación aplicable, al ser de naturaleza transversal a las contrataciones que realiza el Estado Peruano.

11.4 Las entidades contratantes deberán alertar, de modo referencial, sobre aquellos sujetos vinculados a las personas jurídicas que se encuentren bajo los impedimentos establecidos en los literales l), m), n), o), s) y/o t) del numeral 1 del presente artículo.

11.5 Para tal efecto, adicionalmente a lo que se señale en el Reglamento, se entiende como sujetos vinculados, a aquellos que hagan las veces de matriz independientemente de su denominación, las personas derivadas de dicha matriz, las personas del mismo grupo económico o los integrantes de algunas de ellas. Asimismo, se entiende por integrantes a los representantes legales, miembros de los órganos de administración, titulares, socios, accionistas, participacionistas siempre que su participación individual o conjunta sea superior al treinta por ciento (30%) del capital o patrimonio social."

"Artículo 45.- Medios de solución de controversias de la ejecución contractual

(...)

45.37 Para el otorgamiento de una medida cautelar a favor del contratista, en la que se tutele alguna pretensión que tenga por objeto la paralización de la obra o suspensión de la ejecución contractual, el Tribunal correspondiente, bajo responsabilidad, deberá asegurar una contracautela a favor de la entidad, en la modalidad de carta fianza bancaria, solidaria, incondicionada, irrevocable y de realización automática a primer requerimiento. La referida carta fianza deberá tener una vigencia no menor de seis (6) meses, debiendo ser renovada por todo el tiempo que dure el trámite del recurso.

La carta fianza se otorga a favor de la Entidad, por una cantidad equivalente al veinticinco por ciento (25%) del monto del contrato original."

"Artículo 52.- Funciones
El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) tiene las siguientes funciones:
(...)

q) La creación del sistema de alertas por causales de resolución y nulidad de contratos, de acuerdo al siguiente procedimiento:

q.1 Las Entidades reportan al OSCE, de forma inmediata, las resoluciones de contrato firmes por causas imputables al contratista, así como las nulidades de procesos de selección y nulidades de contrato firmes por causas imputables al proveedor.

q.2 El OSCE tiene la obligación de establecer en un plazo de treinta (30) días calendario de publicada la norma, el sistema de ALERTAS SEACE en el Buscador de Proveedores https://apps.osce.gob.pe/perfilprov-ui/ .

q.3 Al día siguiente de la comunicación de la Entidad, el OSCE debe registrar alertas en el Buscador de Proveedores para casos de resolución de contratos firmes, nulidades de proceso o nulidades de contrato, a fin que aparezca la alerta cuando las entidades consulten a los participantes o postores.

q.4 Se encuentra impedido el proveedor si en el buscador de proveedores cuenta con resoluciones de contrato firmes por causas imputables al contratista, así como las nulidades de procesos de selección y nulidades de contrato firmes por causas imputables al proveedor.

q.5 El OSCE debe cruzar información con SUNARP que permita identificar socios en común. El OSCE deberá registrar en el día, en la página web o SEACE, una alerta

para identificar la inhabilitación o el impedimento que tiene el proveedor – sea persona natural o persona jurídica-, así como a los sujetos vinculados del inhabilitado."

ARTÍCULO 3.- Incorporación del artículo 2A en la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
Se incorpora el artículo 2A en la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, con el siguiente texto:

"Artículo 2A.- Rigor técnico y orientación en la discrecionalidad de los funcionarios.

En todas las etapas de la contratación pública, se debe asegurar el rigor técnico que requieren las obras, bienes o servicios. El rigor técnico orienta el cumplimiento del fin público perseguido para determinada obra, bien o servicio, con la finalidad de garantizar la ejecución de proyectos que maximicen el valor de los recursos públicos.

Los funcionarios responsables deberán fijar y supervisar criterios para que en la determinación y aplicación de los factores de evaluación no exista una excesiva preponderancia del precio como factor de decisión."

ARTÍCULO 4.- Incorporación de la Vigésima Segunda y Vigésima Tercera Disposición Complementaria Final.
Se incorpora la Vigésima Segunda y Vigésima Tercera Disposición Complementaria Final en la Ley 30225 Ley de Contrataciones del Estado, conforme al siguiente texto:

"Vigésima Segunda.- Estandarización de los proyectos.
El Gobierno Central se encargará de la estandarización y clasificación de los proyectos recurrentes a nivel nacional, a fin de dotar de predictibilidad y de una base uniforme para las entidades contratantes, creando para tal efecto un catálogo de proyectos estandarizados que priorice las obras según su importancia y necesidad para el cierre de brechas.

Vigésima Tercera.- Las modificaciones de la presente ley deberán incorporarse en el Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de contrataciones del Estado."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA.- Modifíquese el literal b del numeral 4.1 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones:

" 4.1 El Ciclo de Inversión tiene las fases siguientes:
(...)

b) Formulación y Evaluación: Comprende la formulación del proyecto, de aquellas propuestas de inversión necesarias para alcanzar las metas establecidas en la

programación multianual de inversiones, y la evaluación respectiva sobre la pertinencia de su ejecución, debiendo considerarse los recursos estimados para la operación y mantenimiento del proyecto y las formas de financiamiento. La formulación se realiza a través de una ficha técnica y sólo en caso de proyectos que tengan alta complejidad **se requiere la elaboración del perfil, del estudio de prefactibilidad y del estadio de factibilidad.** En esta fase, las entidades registran y aprueban las inversiones en el Banco de Inversiones.

(...)"

FIRMA DIGITAL
Josefina FAU 20161749126 so
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/02/2024 16:48:51-0

FIRMA DIGITAL
Alonso Fernando FAU 2016174912
soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/02/2024 11:59:13-0500

FIRMA DIGITAL
CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 sof
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/02/2024 18:08:15-0

FIRMA DIGITAL
Carolina FAU 2016174912
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/02/2024 19:10:

FIRMA
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del

FIRMA
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norm Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del

FIRMA
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Martina FAU 2016174912
Motivo: Soy el autor del

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **23** de **febrero** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7099/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

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

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

II.1 ANTECEDENTES

- Proyecto de Ley 5362/2022-CR presentado el 15 de junio de 2023.
- Proyecto de Ley 5472/2022-PE, Ley de Contrataciones del Estado, presentado por el Poder Ejecutivo el 23 de junio del presente año.

Marco normativo

La Constitución en su artículo 76° dispone que:

"Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes. 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."

Por tal mandato se crea la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, publicada el 11 de julio de 2014, que regula una de las principales funciones que tiene el Estado, proveer de servicios públicos esenciales a la población.

Si bien la intención de la ley ha sido el uso eficiente de los recursos públicos a través de los años la realidad ha superado a la norma, por el dinamismo del rubro, de los supuestos, lo cual no puede verse resuelto por una ley que vaya al detalle puesto que por el contrario de lo que se pretende, se termina haciendo más engorroso e incidiendo en la misma problemática.

II.2 FUNDAMENTOS

Problemática que motiva la propuesta

El Perú ha vivido un boom económico desde finales de la década de los 90. Desde inicios de los 2000 hasta la actualidad, el presupuesto público se ha cuadruplicado y hemos logrado mantener niveles de inflación relativamente bajos[1]. Es decir, a pesar de los altos y bajos de las crisis políticas, se han seguido generando miles de millones de dólares para el presupuesto del Estado.

---

[1] Inflación, precios al consumidor (% anual) - Perú. Datos recopilados por el Banco Mundial. Ver: https://datos.bancomundial.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=PE.

Como podemos ver, el principal problema del Perú no es la falta de presupuesto, es la falta de uso eficiente de los recursos. Esto ha generado que aún existan grandes brechas sociales por cerrar, especialmente en lo que se trata del desarrollo de infraestructura de conectividad, carreteras, colegios, centros médicos, acceso a agua, entre otros.

La calidad de los servicios públicos no ha reflejado la salud económica de las últimas décadas ni el aumento presupuestal. Por ejemplo, en el sector Salud, según un informe de la Contraloría, el 45% de establecimientos públicos supervisados no cuenta con indicadores de gestión que permitan monitorear y evaluar si cumplen de manera eficiente su trabajo. Por otro lado, la ejecución del presupuesto público destinado al sector salud ha sido baja. Para tener una idea, entre 2015 y 2019, no se ejecutaron S/ 8,718 millones, es decir, un 10% del presupuesto asignado. Esto evidencia una ineficiente gestión de los recursos, dinero que no se está empleando para cerrar las brechas que tanto afectan al país, sobre todo a nivel Regional[2] y Local[3].

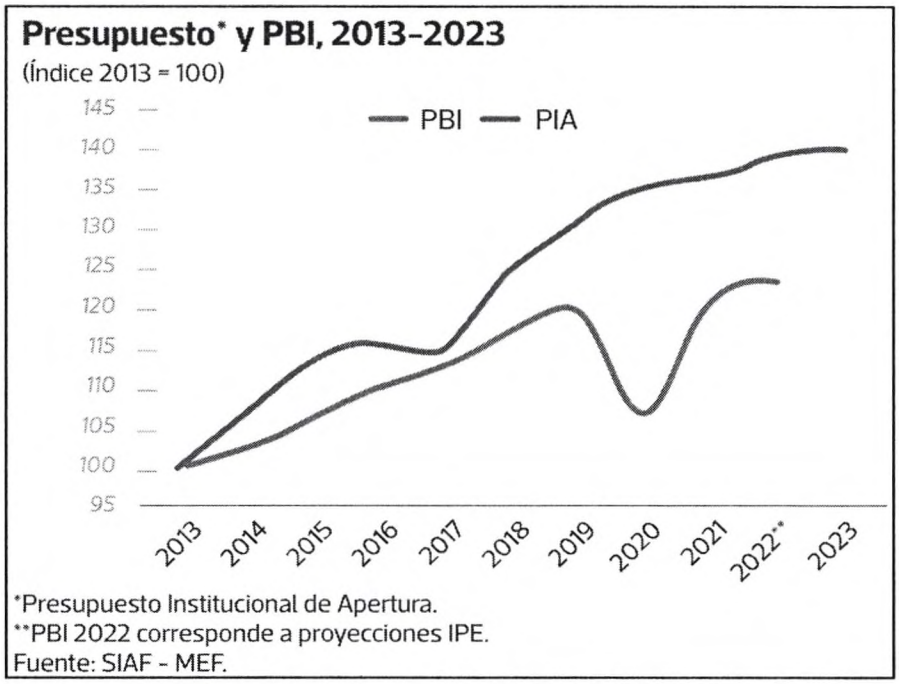
De acuerdo a información del Instituto Peruano de Economía, el presupuesto aprobado para el 2023 creció en un 31% en los últimos diez años[4]:

---

2 Informe de Calidad del Gasto en Salud 2019. Sociedad del Comercio Exterior del Perú - ComexPerú.

3 Comex (2023) *138 Municipalidades no han ejecutado su presupuesto destinado a proyectos en los cuatro primeros meses del año.*
Ver: https://www.comexperu.org.pe/articulo/138-municipalidades-no-han-ejecutado-su-presupuesto-destinado-a-proyectos-en-los-cuatro-primeros-meses-del-ano.

4 Informe de El Comercio y el Instituto Peruano de Economía. 3 de diciembre de 2022.
Ver: https://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2022/12/Informe-IPE-EC-Presupuesto-2023.pdf; y, https://elcomercio.pe/economia/peru/presupuesto-publico-2023-crecio-31-en-la-ultima-decada-noticia/



No obstante, este aumento presupuestal no se ha visto reflejado en el cierre de brechas en infraestructura, educación o salud debido principalmente a los problemas subyacentes a la contratación pública. Si bien la calidad de vida en el Perú ha aumentado considerablemente desde la década de los 90, esta aún podría ser mucho mayor por la inversión pública que se realiza.

¿A qué se debe que, a pesar de que el presupuesto público ha crecido tanto, el cierre de brechas no haya ido al mismo ritmo? Una posible respuesta más reciente y coyuntural tiene que ver con la pandemia del Covid-19, que golpeó fuertemente a varios sectores en el Perú. En varios casos, como por ejemplo en el acceso a agua en zonas urbanas o el desarrollo de ferrocarriles o aeropuertos, vimos que la brecha de infraestructura no solo no se siguió reduciendo, sino que aumentó durante el 2020 y 2021.

Sin embargo, la respuesta estructural es que tenemos, según cifras de la Contraloría[5] hasta diciembre de 2023, 2298 obras paralizadas, entre las que se encuentran las siguientes[6]:

- Proyecto Chavimochic tercera etapa, iniciada el 2014 y paralizada por controversias entre el contratista y el Estado; a la fecha solo se ha avanzado el 30% de la obra.

---

5 Reporte de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a diciembre de 2023, N° 001-2024-CG/SESNC elaborado por la Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control, de enero de 2024. Contraloría General de la República.

6 Nota de Prensa de la Contraloría General de la República. "En Perú existen cerca de 2300 obras públicas paralizadas por más de S/ 26 mil millones, a diciembre del 2023". 23 de enero de 2024.

- Proyecto de Majes Siguas II, en Arequipa, paralizada desde el 2017 debido a controversias entre la empresa concesionaria y el Gobierno Regional.

- El mejoramiento de la carretera Moquegua - Omate, Arequipa, iniciada en 2017 pero paralizada desde el 2020 debido a controversias entre la empresa contratista y Provías Nacional.

- Obra para el "Fortalecimiento de los servicios de salud del Hospital Regional de Pucallpa", paralizada por falta de personal y por la falta de adquisición de materiales de construcción.

- Instalación de banda ancha para la conectividad integral en la región Cajamarca, iniciada el 2014 y paralizada por incumplimientos contractuales. A la fecha solo se ha avanzado el 9% de la obra.

- Mejoramiento de la carretera Oyon - Ambo, iniciada el 2018 y paralizada por falta de permisos, licencias y autorizaciones. A la fecha, solo se ha avanzado el 50% de la obra.

- Rehabilitación de la carretera Pallasca - Mollepata - Mollebamba - Santiago de Chuco, iniciada el 2021 y paralizada por incumplimientos contractuales. A la fecha, solo se ha avanzado el 7% de la obra.

El siguiente cuadro nos muestra el desagregado de obras paralizadas y nos permite evaluar cuáles son los sectores más afectados, así como cuáles son los niveles de gobierno que más problemas enfrentan a la hora de licitar obras.

Tabla 5. Obras paralizadas por sector de gobierno

Sector	Nivel de gobierno						
	G. Nacional	G. Regional	G. Local	Total general		Costo actualizado	
	Cant.	Cant.	Cant.	Cant.	%	S/	%
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	44	65	519	628	27.3%	8,522,552,622	31.6%
VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO	87	27	415	529	23.0%	4,497,173,181	16.7%
EDUCACIÓN	37	43	266	346	15.1%	1,621,882,382	6.0%
AGRICULTURA	73	47	161	281	12.2%	4,042,833,821	15.0%
SALUD	10	17	26	53	2.3%	2,683,538,345	9.9%
ENERGÍA Y MINAS	39	4	23	66	2.9%	279,353,662	1.0%
OTRAS INFRAESTRUCTURAS	71	20	304	395	17.2%	5,344,865,599	19.8%
Total	**361**	**223**	**1714**	**2298**	**100.0%**	**26,992,199,613**	**100%**

Fuente: Sistema Nacional de Obras Públicas - Infobras
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control (SESNC).
Fecha:31/12/2023

Podemos ver que el sector más afectado es Transportes y Comunicaciones, seguido por Vivienda, Construcción y Saneamiento. Podemos observar también que son los gobiernos locales los que tienen mayores obras paralizadas. Y hay que tener en cuenta que en la

actualidad existen más de cien obras paralizadas por más de 10 años, es decir, no han reportado avance por más de nueve años.

Ahora bien, ¿por qué tenemos tantas obras paralizadas? Esto se debe a varias razones; por ejemplo, al otorgamiento de medidas cautelares que ordenan la suspensión o paralización de la obra, a que no se tienen los debidos estudios de ingeniería. Otra de las causas identificadas puede ser que suele ganar la licitación el postor que ofrece hacer la obra al menos precio posible. Sin embargo, tal como ha señalado la doctrina[7], el precio de compra inicial suele ser solo la "punta del iceberg" en términos de los costos en los que se incurrirá, ya que existen costos ocultos posteriores que aumentan el costo final de la obra.

Objetivo de la propuesta

El proyecto de ley presentado propone abordar los diferentes problemas que tiene la actual Ley de Contrataciones del Estado para poder generar los incentivos adecuados para tener mejores contratos, mejores expedientes técnicos, mejores obras, mejores servicios y menos corrupción que termina perjudicando siempre al ciudadano que más necesita de las obras.

Los problemas de nuestro sistema de contrataciones siempre han sido un foco de discusión en el Congreso de la República. En el 2014, por ejemplo, se debatieron varios cambios porque se señalaba que la ley vigente en ese entonces tenía varios efectos negativos como:

> *"(...) la reducción de la competencia efectiva, elevado número de procesos declarados desiertos, elevados costos de transacción, mayor utilización e incremento de los supuestos de inaplicación en la regulación, la existencia de aproximadamente 30 regímenes de excepción determinados por la ley o normas con rango de ley, dificultad de adaptación de los procedimientos a las condiciones del mercado en rápida evolución a las nuevas técnicas de contratación, tecnologías y otros.*
>
> *No se promueve la toma de decisión de tipo estratégico u operativo, considerando las razones de oportunidad y conveniencia que se presentan en cada caso, lo que impide lograr la eficiencia y la calidad de la compra pública. Asimismo, procedimientos excesivamente regulados y concentrados en el desarrollo de pasos estrictos y formales."*[8]

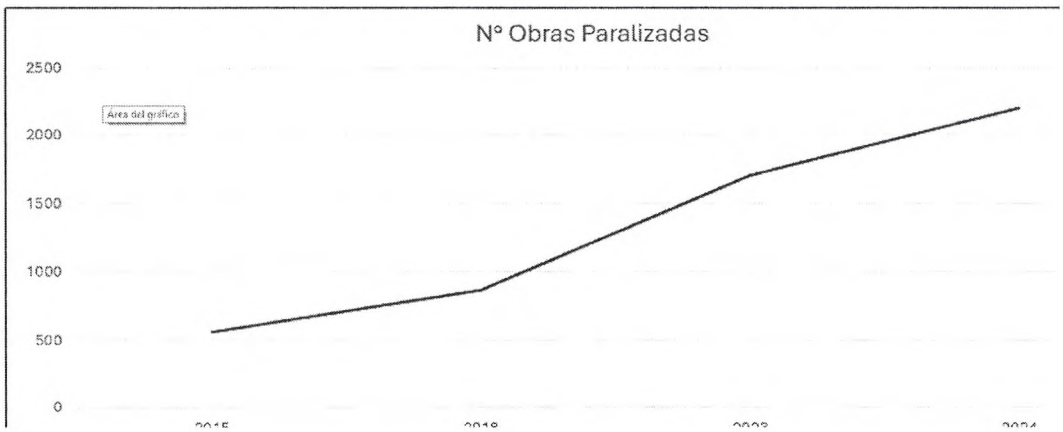
Es evidente que los cambios propuestos durante la última década no han tenido el impacto esperado. Durante el 2015, la Contraloría identificó 560 obras paralizadas, por cerca de 4

---

[7] Castro Barriga, C. D. A., & Villavicencio Benites, L. F. (2021). El Buen Gobierno en las Contrataciones del Estado: La metodología del Total Cost of Ownership como propuesta para mejorar la determinación y aplicación de los factores de evaluación de ofertas. *IUS ET VERITAS*, (62), 60-81. https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202101.003

[8] Diario de los Debates - Primera Legislatura Ordinaria 2013-2014 https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2014/Julio/11/L-30225.pdf

mil millones de soles a nivel nacional[9]. Acorde a la entidad, ya para el año 2018, existían 867 obras paralizadas[10]. En el primer trimestre del 2023, existían 1700 obras paralizadas[11]. A la fecha aún existen más de 2200 obras paralizadas, suponiendo un costo de inversión paralizado de más de 26 mil millones de soles[12]. Dentro de las obras paralizadas, existen más de 100 que no han tenido mayor evolución durante un periodo de 9 a 10 años[13]. Claramente, se evidencia que la problemática de las obras paralizadas no ha hecho más que empeorar con los años, a pesar del incremento paralelo del gasto



En una presentación en el Congreso de la República, la Contraloría General de la República[14] señaló como los principales problemas en el gasto de las contrataciones del Estado:

---

9 Contraloría General de la República. INFOBRAS.
Ver:
https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/722C325F129AAE7E05257F17007513E5/$FILE/Boletin_07_2015.pdf

10 Contraloría General de la República. Reporte de Obras Paralizadas. Gerencia de Control de Servicios Públicos Básicos. Marzo 2019.

11 Ver: https://www.swissinfo.ch/spa/per%C3%BA-acumula-1-700-obras-paralizadas-en-2023-por-valor-de-3-000-millones-de-d%C3%B3lares/48526652

12 Ver: https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/896326-en-peru-existen-cerca-de-2300-obras-publicas-paralizadas-por-mas-de-s-26-mil-millones-a-diciembre-del-2023

13 Ver: https://rpp.pe/economia/economia/peru-tiene-mas-de-100-obras-paralizadas-hasta-por-mas-de-10-anos-noticia-1533116

14 Mesa de Trabajo "Los procesos de contratación, ejecución de obras y resolución de controversias alrededor de la Ley de Contrataciones del Estado, su revisión y posible modificación." Organizada por la congresista Adriana Tudela Gutierrez, llevada a cabo el 28 de junio de 2023 en instalaciones del Congreso de la República.

La presente iniciativa tiene por finalidad dotar de predictibilidad a las obras públicas, sus licitaciones, de transparencia y asegurar expedientes técnicos de calidad, cuya deficiencia es señalada por todos los actores participantes en estos procesos como uno de los grandes problemas a resolver. Es por esto que se abordan los siguientes problemas y se plantean los correspondientes cambios:

1. **Se agrega el principio de rigor técnico**

Uno de los problemas fundamentales de nuestro sistema de contrataciones es la ausencia de suficientes estudios previos que garanticen la correcta ejecución de una determinada obra, así como el "premio" a los malos postores que ofrecen un precio inicial menor al precio real de la obra.

Este incentivo perverso tiene múltiples factores asociados: expedientes técnicos sin suficiente estudios previos (de ingeniería o de factibilidad), precios de herramientas por debajo del promedio del mercado, omisión de estudios de preinversión; lo cuál trae como consecuencia obras paralizadas o que nunca serán culminadas, obras que han sido abandonadas (elefantes blancos), proyectos cuyo costo total termina siendo muy por encima de lo previsto o cuyo tiempo de ejecución termina siendo el doble.

Siendo así, la falta de rigor técnico y la preponderancia del precio inicial como factor de evaluación representa un gran problema en el actual sistema de contratación pública. Un cambio real en la Ley de Contrataciones debería considerar el criterio de rigor técnico, que asegure el cumplimiento del fin público perseguido para determinada obra, bien o servicio, con la finalidad de garantizar la ejecución de proyectos que maximicen el valor de los recursos públicos.

Por ello, se propone incluir el artículo 2-A que contemple el rigor técnico que se debe seguir durante el estudio y la preparación de cada obra, bien o servicio; así como la dirección positiva de la discrecionalidad de los funcionarios públicos en la determinación

de los factores de evaluación, con la finalidad de que no se le otorgue una excesiva preponderancia al precio como factor de evaluación.

2. Se propone el tratamiento diferenciado para distintos tipos de licitaciones

Otro problema que se aborda es que la actual Ley de Contrataciones sirve para todo, tanto para la adquisición de bienes, como para la construcción de obras o la licitación de servicios, independientemente de qué tipo de obra, bien o servicio se requiera. Para dotar de mayor claridad a los procedimientos de selección en el caso de las licitaciones públicas que abarcan bienes y obras, precisamos que deban tratarse de forma separada. La finalidad de la contratación de unos y otros difiere sustancialmente, y el procedimiento por lo tanto se debe establecer de forma diferenciada, no se requiere la misma complejidad de análisis y pasarela procesal el comprar lapiceros que construir puentes.

Asimismo, no debe generarse el mismo tratamiento burocrático a los procesos de selección para la construcción de infraestructura de riesgo alto, que para el proceso de compra de medicinas necesarias para mantener con vida a ciudadanos en situaciones críticas.

Entendiendo lo anterior, se evidencia la necesidad que la presente propuesta genere las modificaciones necesarias para que las licitaciones garanticen un margen de evaluación diferenciado según el tipo de obra o producto del que se trate, evitando generar sobrecostos y sobretiempos cuando no sea necesario o prioritario y, asegurando el debido procedimiento en aquellos casos que requieran mayor seguimiento y estándares de calidad.

3. Se aborda la problemática de los expedientes técnicos.

Los expedientes técnicos son compilaciones de documentos requeridos a nivel técnico y burocrático para la ejecución de proyectos de obras públicas. De este expediente dependerá el adecuado desarrollo de la obra. Contiene, entre otros, la memoria descriptiva, los estudios básicos y específicos, los planos de ejecución de la obra, las especificaciones técnicas, los metrados, el presupuesto, la relación de insumos, las fórmulas polinómicas, el análisis de precios unitarios, el valor referencial y el cronograma de ejecución de la obra.

Al respecto, coinciden abogados, ingenieros, expertos y en general los participantes de los procesos de contrataciones con el Estado en que los expedientes técnicos son el primer problema, el que da lugar a una serie de inconvenientes que acaban por paralizar la obra. En términos coloquiales, un expediente técnico barato origina paralizaciones de obras, hoy en una cantidad nunca antes vista.

En palabras del señor Shack Yalta, Contralor General de la República, "(...) *Las entidades públicas licitan con expedientes técnicos que tienen una serie de problemas y luego esos problemas deben resolverse durante la ejecución de cada obra, lo que implica que habrá una serie de adendas, ampliaciones de plazo y al final, todo va a costar mucho más caro*"[15].

---

[15] Nota de Prensa de la Contraloría General de la República (2022) Contraloría: Deficiencias en expedientes técnicos siguen perjudicando a obras públicas a nivel nacional.

Acorde a lo indicado, las deficiencias encontradas en los expedientes técnicos acarrean la necesidad de realizar adendas al contrato inicial del proyecto, requiriendo la reevaluación de los costos planteados, los cuales suelen incrementarse.

De los estudios realizados por el señor Taquire Zambrano[16], quien cuenta con una investigación especializada en la problemática de los expedientes técnicos, se evidencia que dentro de los errores más comunes en los expedientes técnicos, se encuentra el mal planteamiento del presupuesto, así como planos y diseños viciados, representando estos el 76% de los errores encontrados. Según este estudio, las consecuencias de ejecutar expedientes técnicos deficientes conlleva a arbitrajes y retrasos en el 68% de las obras, tal como se observa a continuación:

Frecuencia de errores en el expediente técnico durante la ejecución de la obra.

D1	**Errores en el expediente técnico durante la ejecución de la obra**	**Poca Ocurrencia 1**	**Mediana Ocurrencia 2**	**Alta Ocurrencia 3**
	Errores en el presupuesto	0%	56%	44%
	Errores en los planos	0%	76%	24%
	Errores en los metrados	28%	28%	44%
	Errores en las especificaciones técnicas	16%	44%	40%
	Errores en los estudios básicos	16%	40%	44%
	Errores en los diseños	16%	76%	8%
	Otros	0%	0%	0%

Ver: https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/650294-contraloria-deficiencias-en-expedientes-tecnicos-siguen-perjudicando-a-obras-publicas-a-nivel-nacional

16 Iván Taquire Zambrano (2019) Ejecución de expedientes técnicos con deficiencias en la construcción de obras de infraestructura pública - Perú. Lima, UCV. Tesis de obtención del grado de Maestro en Gestión Pública. Página 32.

D3	*Consecuencias de ejecutar una obra con un expediente técnico con deficiencias*	*Poca Ocurrencia*	*Media Ocurrencia*	*Alta Ocurrencia*
	Consecuencia económica	16%	28%	56%
	Consecuencia de la calidad de la obra	16%	56%	28%
	Consecuencias en el avance de obra	32%	0%	68%
	Otros			

Tablas obtenidas de la fuente citada en el párrafo precedente.

Siendo así, un expediente técnico con una estructura de costos correcta, que refleje la realidad de acuerdo a la complejidad del proyecto podrá transparentar y sincerar los costos. De esta forma se podrá tener expedientes técnicos que se ajusten de manera más cierta a lo esperado del proyecto de inversión, evitando así retrasos y adendas que aumenten el costo inicialmente planteado. En ese sentido, el presente proyecto propone que los expedientes técnicos deban contar con estructuras de costos definidas acorde a la especialidad y complejidad del proyecto específico, de conformidad con los criterios que los funcionarios responsables fijen y supervisen para que el costo no se desnaturalice.

4. **Se propone el fortalecimiento del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)**

El OSCE es la entidad pública técnica especializada, adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, encargada de supervisar todos los procesos de contratación pública que realizan las distintas entidades del Estado.

Por ello, el presente proyecto plantea establecer como vinculantes las opiniones del OSCE. Esto resulta de suma importancia en aras de la predictibilidad puesto que, como la misma ley establece, son ellos los que resuelven las dudas de todas las partes. Es necesario dotar de obligatoriedad a la observancia de las mismas, así tanto entidades, sector privado y sociedad civil tendrán plena certeza sobre lo resuelto por este organismo.

En esa misma línea, una nueva función del OSCE consistirá en crear un sistema de alertas por causales de resolución de contratos firmes por causas imputables al contratista, así como nulidades de procesos de selección y nulidades de contratos, que servirá a las entidades para conocer y considerar el historial de los participantes o postores, así como proveedores que se encuentran impedidos de participar por incurrir en estas causas.

5. **Se propone modificar el régimen de infracciones y sanciones**

Para que el sistema de contrataciones del Estado funcione adecuadamente es necesario mantener un correcto equilibrio entre la generación de desincentivos de infringir la norma y evitar crear un cuello de botella en la oferta que termine por restringir la competencia en los procesos de selección.

Actualmente, el sistema de sanciones de la Ley de Contrataciones con el Estado prevé únicamente tres supuestos por la comisión de infracciones: 1) la multa (pecuniaria) no menor del 5% ni mayor del 15% del monto de la oferta económica o del contrato, 2) la inhabilitación temporal no menor de 3 meses ni mayor a 36 meses y, 3) la inhabilitación definitiva al proveedor que en los últimos 4 años se le hubiera impuesto más de 2 sanciones de inhabilitación temporal que, en conjunto sumen más de 36 meses o, que existiese reincidencia en la comisión de infracción por la presentación de documentos falsos o adulterados.

De la revisión de estas modalidades de sanción y sus efectos en el tiempo para evitar la comisión de actos contrarios al proceso de contratación pública, se evidencia que estas sanciones no han tenido un efecto positivo en el debido proceso de las contrataciones con el Estado. Tal como fue expuesto previamente, cada año aumentan las paralizaciones de obras públicas por diversos motivos, entre los cuales se encuentran las controversias judiciales, siendo entonces que el mecanismo sancionador no ha servido como desincentivo para cometer actos contratos a la ley. Por tanto, se requiere replantear el marco regulatorio, a fin de evitar las infracciones que puedan afectar el desarrollo de los proyectos y, al mismo tiempo, evitar restringir la oferta de proveedores.

Esta problemática ha sido mantenida en el texto del Proyecto de Ley N° 5362/2022-CR, que crea la Ley de Contratación Pública, presentado por el Poder Ejecutivo, que busca reemplazar a la actual Ley de Contrataciones con el Estado, pero manteniendo el mismo sistema de sanciones preexistente.

Al respecto, mediante Carta N° 239-2023/DE/COMEXPERU del 28 de noviembre de 2023, remitida a la Comisión de Economía y Finanzas del Congreso de la República, la cual se encuentra publicada en el portal institucional de la entidad[17], la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (ComexPerú), realizó una serie de propuestas para mejorar el texto planteado mediante el Proyecto de Ley N° 5362/2022-CR.

Dentro de lo propuesto por Comex, se plantea perfeccionar el sistema de sanciones, buscando generar un mecanismo que sancione y desincentive las conductas contrarias a la Ley de Contrataciones y, que al mismo tiempo, no limite la competencia de los proveedores a largo plazo, debido a inhabilitaciones injustificadas o desmesuradas.

Así, la propuesta de la asociación formula un marco sancionador amplio, distinguiendo diferentes situaciones y conductas, así como diferentes consecuencias punitivas equivalentes acordes a criterios de reiterancia y temporalidad. Acorde a la propuesta, el rango de sanciones iría desde la figura de la amonestación, que no posee efectos directos inmediatos y, la inhabilitación definitiva al proveedor que en los últimos 4 años se le hubiera impuesto 4 sanciones de inhabilitación temporal que, en conjunto, sumen más de 48 meses, o que reincida en un número mayor a 3 veces la infracción prevista en el literal j), en cuyo caso la inhabilitación definitiva se aplica directamente.

---

[17] Carta N° 239–2023/DE/COMEXPERU del 28 de noviembre de 2023 remitida al Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, mediante la cual realiza comentarios y propuestas al Proyecto de Ley 5362/2022-CR, Proyecto de Ley de Contratación Pública, y Proyecto de Ley N° 5472/2022-PE, Ley de Contrataciones del Estado, presentado por el Poder Ejecutivo el 15 de junio de 2023. Ver: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/5362.

De la revisión de la propuesta planteada, se concluye que, en términos generales, es idónea para generar los desincentivos suficientes para cometer actos contrarios a la Ley de Contrataciones, sin necesidad de crear sanciones absolutas y permanentes que puedan eliminar la competencia a largo plazo en los procesos de selección, salvo en casos específicos, como la presentación de documentos falsos o adulterados. Al respecto, cabe mencionar que promover la competencia en los procesos de contratación con el Estado constituye no solo una preocupación de índole nacional, sino que esta ha sido abordada por diversos agentes y organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)[18].

Por lo anterior, el presente proyecto acoge parcialmente lo propuesto por Comex en lo relativo a crear la figura de la amonestación como disuasor inicial previo a la sanción pecuniaria, aumentar las causales de multa e, incrementar los filtros de inhabilitaciones conforme a criterios de reiterancia y periodicidad. Sin embargo, se adiciona el literal n) del artículo 50.1 como causal de amonestación y multa[19], el cual señala que es pasible de sanción el presentar cuestionamientos maliciosos o infundados al pliego de absolución de consultas u observaciones. Se estima necesario mantener la comisión de esta figura como causal de multa, pues lo contrario generaría incentivos perversos para presentar constantes cuestionamientos al desarrollo del proyecto, demorando o incluso paralizando su evolución, lo cual tendría potenciales repercusiones en los tiempos inicialmente planteados en el contrato, generando un sobrecosto al Estado y, por tanto, a todos los peruanos.

6. Impedimentos para contratar con el Estado

Un sexto tema que se aborda son los impedimentos para ser partícipe, postor, contratista o subcontratista, al amparo de la Ley de Contrataciones.

Si bien la norma, en su artículo 11.1, establece quiénes están impedidos de participar, actualmente existe un vacío legal porque las empresas con impedimentos se mantienen participando a través de sucursales o empresas subsidiarias, situación no contemplada en la ley.

Por ello, el presente proyecto incorpora dos numerales nuevos, con la finalidad de precisar los alcances específicos de los impedimentos, para garantizar los mejores postores, contratistas, etc. Asimismo, se establece que los impedimentos deben alcanzar cualquier

---

18 Indecopi (2018) Guía para combatir la concertación en las contrataciones públicas. Documento aprobado por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi. Página 9. Ver: https://www.indecopi.gob.pe/documents/51771/2961200/Gu%C3%ADa+de+Libre+Competencia+en+Compras+P%C3%BAblicas/.

19 **LEY N° 30225, LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO**
Artículo 50. Infracciones y sanciones administrativas
50.1 El Tribunal de Contrataciones del Estado sanciona a los proveedores, participantes, postores, contratistas, subcontratistas y profesionales que se desempeñan como residente o supervisor de obra, cuando corresponda, incluso en los casos a que se refiere el literal a) del artículo 5 de la presente Ley, cuando incurran en las siguientes infracciones:
(...)
n) Presentar cuestionamientos maliciosos o manifiestamente infundados al pliego de absolución de consultas y/u observaciones.

vínculo con el estado peruano, independientemente del tipo de contrato del que se trate. Adicionalmente, se precisa que no podrán participar las personas vinculadas a aquellas con alguno de los impedimentos previstos en la ley y en el Reglamento, indicando que se entiende por persona vinculada. De esta forma, se resuelve la problemática planteada en el párrafo precedente, evitando la participación de empresas impedidas por medio de subsidiarias o sucursales.

7. Ampliación de la oferta de árbitros en la solución de controversias

Otro problema identificado es la restricción que mantiene la propuesta del Poder Ejecutivo con los árbitros elegibles para la solución de controversias en el marco de una contratación pública. De acuerdo al Proyecto de Ley 5472/2022-PE, únicamente podían ser elegidos los árbitros que se encuentren en la nómina de los centros de arbitraje, lo cuál representa una reducción de la oferta de árbitros elegibles al impedir que los árbitros "independientes" (no afiliados a un centro de arbitraje) sean partícipes de un determinado Tribunal Arbitral.

Al respecto, una oferta limitada de árbitros puede obstaculizar la tutela de los derechos en un fuero arbitral, al existir menos opciones de especialistas disponibles para atender y resolver las complejas controversias de un proceso de contrataciones con el Estado.

Por ello, se formula una propuesta intermedia a fin de que los árbitros independientes puedan ser elegidos para la solución de controversias en el marco de una contratación pública, con la condición de que sean confirmados por los Centros de Arbitraje, sin que se encuentren en sus nóminas necesariamente.

8. Se desincentiva la paralización de obras

El último problema que se propone resolver es el de la gran cantidad de obras paralizadas por el otorgamiento de medidas cautelares en las controversias judiciales o arbitrales.

De acuerdo a información publicada por la Contraloría de la República en su reporte[20] de diciembre de 2023 según la información declarada por la entidad ejecutora el 23.5% de obras paralizadas se encuentra en dicha situación por incumplimientos contractuales como primera causa. Es por esto que debe llevarse un mejor control de los impedimentos a las personas vinculadas de aquellos que no cumplen con las condiciones contractuales y ocasionan un grave perjuicio a la población, que es finalmente la perjudicada.

Por ello, se propone incorporar la contra cautela, figura jurídica de derecho procesal, en el marco de los arbitrajes de contrataciones públicas. Este mecanismo de contra cautela mediante una carta fianza bancaria tiene por objetivo salvaguardar las posibles afectaciones que surjan cuando se ordenen medidas cautelares con paralizaciones de obras. La empresa que quiera paralizar una obra, mientras se resuelve una controversia, tiene que pagar una garantía equivalente al 25% del valor de la obra. De esta manera, se desincentiva que las empresas traten de paralizar las obras injustificadamente y que esto sólo ocurra cuando haya razones reales para hacerlo.

---

20 Reporte de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a diciembre de 2023, N° 001-2024-CG/SESNC elaborado por la Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control, enero 2024. Contraloría General de la República.

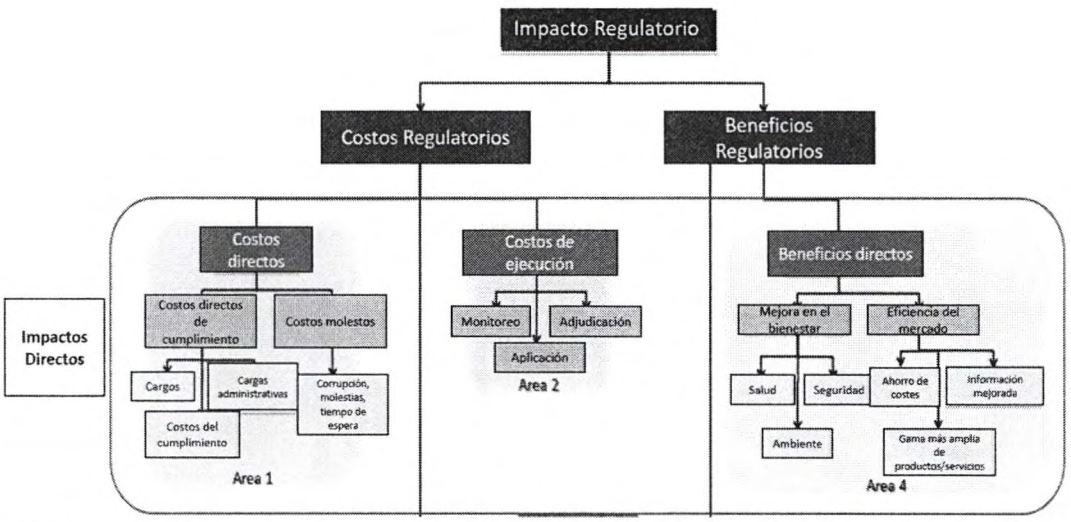
9. Se propone replicar el modelo de un catálogo de obras públicas que tiene el MTC en todos los ministerios

Con la finalidad de agilizar la licitación de obras, se propone la creación, a través del Gobierno Central, de un catálogo de obras públicas predeterminadas que sirva como base para cualquier entidad del Estado que decida contratar y ejecutar una obra. Actualmente, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cuenta con un catálogo de obras predeterminadas, por lo que se propone que la medida se replique en todos los ministerios que cuenten con partidas presupuestales destinadas a la ejecución de obras públicas y su articulación dependa directamente del Gobierno Central.

Lo que busca este proyecto de ley es mejorar los lineamientos que guían el sistema de contrataciones públicas en el Perú, introduciendo una serie de criterios que nos muevan de un paradigma de lo más barato a un paradigma de obras de alta calidad, con mejores expedientes técnicos, con una diferenciación de procedimientos al momento de licitar distintos servicios u obras, con un órgano supervisor fortalecido, con un mejor sistema de infracciones, con medidas que desincentiven la paralización de obras. Debemos recordar que cuando las obras terminan costando más de lo planificado inicialmente y demoran más en hacerse, los principales afectados son los ciudadanos, especialmente lo que necesitan de forma más urgente los servicios del Estado.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El vigente artículo 75° del Reglamento del Congreso señala que las proposiciones de ley y de resolución legislativa requieren de un análisis costo – beneficio dentro de su exposición de motivos. A tal efecto, se considerará la siguiente metodología de análisis de impactos:



Fuente: Renda, A; Schrefler, L; Luchetta, G; Zavatta, R. (2013) Assessing the costs and benefits of regulation. Study for the European Commission, Secretariat General. Centre for European Policy Studies and Economisti Associati. Bruselas. Figura 3. A map of regulatory cost and benefits. p. 21. Traducción propia.

De acuerdo al cuadro previo, el análisis costo-beneficio de una regulación (norma) requiere de la identificación de los impactos positivos (beneficios) y negativos (costos), considerando a todos los agentes participantes: empresas, personas y Estado.

Respecto de los costos y beneficios

Los impactos negativos (costos) de una regulación se pueden dividir entre los costos directos (asumidos por los sujetos regulados, es decir, empresas y personas) y de cumplimiento (asumidos por el Estado).

La presente iniciativa legislativa otorga los siguientes beneficios a la sociedad:

- Se simplifica el régimen de solución de controversias de la ejecución contractual. De esta forma, se genera mayor seguridad jurídica frente al marco normativo en caso de conflictos, incentivando así la participación del sector privado en los concursos públicos.

- La determinación de las consultas realizadas por la OSCE como precedentes de observancia obligatoria permitirá otorgar mayor legitimidad y comprensión de los alcances e interpretación de la Ley de Contrataciones, en tanto será la opinión del organismo especializado en la materia la que deba primar.

- El sistema de alertas por causales de resolución y nulidad de contratos constituirá una herramienta idónea para que tanto entidades, como proveedores, tengan pleno conocimiento actualizado a aquellas resoluciones de contratos, sea por causas imputables al contratista o al proveedor.

- El mecanismo de contracautela bajo la modalidad de carta fianza asegurará que el Estado no se vea perjudicado por una posible paralización de obra maliciosa, y así, asegurar la prestación efectiva del servicio mediante la culminación de una determinada obra.

- La aplicación del criterio de rigor técnico en todas las etapas de contratación, en especial durante el ciclo de preinversión, permitirá ejecutar obras que tengan suficiente estudios y análisis previos, con precios reales y que reconozcan una estructura de costos definida.

En contraposición, la presente propuesta podría acarrear los siguientes costos:

- Posible adecuación logística y económica por parte de las entidades públicas involucradas.

- Adecuación y posible periodo de incertidumbre por parte de las empresas, respecto de la aplicación y efectos de las modificaciones a la ley.

Sin embargo, corresponde desestimar los presentes costos, por los argumentos siguientes:

- El presente proyecto tiene como uno de sus objetivos centrales el crear mayor seguridad jurídica en los proveedores, para promover su ingreso en los concursos públicos, aumentando la oferta, sin menoscabar la legitimidad y legalidad del proceso. En ese sentido, una vez publicada la norma, esta generará un estado de seguridad mayor al actual, el cual es constantemente criticado y denunciado por el sector privado del país.

- Con relación a la adecuación de la OSCE, la entidad mantiene la misma competencia de realizar absolución de consultas. El único cambio es que ahora sus respuestas serán de observancia obligatoria. Por tanto, en este caso no existe un proceso de adecuación logística o económica.

- Adicionalmente, respecto a la nueva función planteada en el proyecto para que la OSCE mantenga un sistema de alertas por causales de resolución y nulidad de contratos, el sistema podrá y deberá ser nutrido por información que actualmente ya es compilada por la entidad. En ese sentido, el sistema planteado únicamente requiere de la publicidad de datos ya generados, no significando una dificultad logística o económica para la OSCE. Finalmente, el cruce de información interinstitucional ya forma parte de las políticas de Estado, por lo cual no constituye una función nueva.

En ese sentido, se ha determinado que lo propuesto en la presente iniciativa legislativa genera claros beneficios al correcto funcionamiento del sistema de contrataciones con el Estado, sin implicar costos al erario nacional, al ciudadano, o a los agentes económicos del país.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa modifica el numeral 2 del artículo 16, numerales 15 y 16 del artículo 45 y el inciso n) del artículo 52 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Asimismo, incorpora los numerales 3, 4 y 5 del artículo 11; el inciso q) del artículo 52 e incorpora la vigésima segunda y vigésima tercera disposición complementaria final de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- **DÉCIMA OCTAVA POLÍTICA DEL ESTADO.** Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica

Nos comprometemos a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global. La mejora en la competitividad de todas las

formas empresariales, incluyendo la de la pequeña y micro empresa, corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad y en particular de los empresarios, los trabajadores y el Estado, para promover el acceso a una educación de calidad, un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada, así como para la gestión pública y privada. Asimismo, nos comprometemos a promover y lograr la formalización de las actividades y relaciones económicas en todos los niveles.

Con este objetivo el Estado: (a) consolidará una administración eficiente, promotora, transparente, moderna y descentralizada; **(b) garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica**; (c) procurará una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminará las barreras de acceso y salida al mercado; (d) proveerá infraestructura adecuada; (e) promoverá una mayor competencia en los mercados de bienes y servicios, financieros y de capitales; (f) propiciará una política tributaria que no grave la inversión, el empleo y las exportaciones; (g) promoverá el valor agregado de bienes y servicios e incrementará las exportaciones, especialmente las no tradicionales; (h) garantizará el acceso a la información económica; (i) fomentará la investigación, creación, adaptación y transferencia tecnológica y científica; (j) facilitará la capacitación de los cuadros gerenciales y de la fuerza laboral; y (k) construirá una cultura de competitividad y de compromiso empresarial con los objetivos nacionales.

- **VIGÉSIMA PRIMERA POLÍTICA DEL ESTADO.** Desarrollo en infraestructura y vivienda.

Nos comprometemos a desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado. El Estado, en sus niveles nacional, regional y local, será el facilitador y regulador de estas actividades y fomentará la transferencia de su diseño, construcción, promoción, mantenimiento u operación, según el caso, al sector privado.

Con el objetivo de desarrollar la infraestructura del país, el Estado: (a) elaborará un plan nacional de infraestructura identificando ejes nacionales de integración y crecimiento para desarrollar una red energética, vial, portuaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones, que permita fluidez en los negocios y en la toma de decisiones; (b) otorgará un tratamiento especial a las obras de servicio social, con especial énfasis en la infraestructura de salud, educación, saneamiento, riego y drenaje, para lo cual buscará la participación de la empresa privada en su gestión; (c) promoverá el desarrollo de corredores turísticos y de exportación, que permitan trasladar productos a costos razonables, facilitar las cadenas de producción y consolidar una integración fronteriza acorde con los planes nacionales; (d) edificará infraestructura local con participación de la población en su construcción y mantenimiento. Asimismo, con el objetivo de desarrollar la vivienda, el Estado: (e) elaborará un plan nacional de vivienda y la normatividad necesaria para simplificar la construcción y el registro de viviendas en tiempo y costo, y permitir su densificación, abaratamiento y seguridad; (f) contribuirá a consolidar un sistema habitacional integrado al sistema económico privado, con el Estado en un rol subsidiario, facilitador y regulador; (g) apoyará a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna; (h) fomentará la implantación de técnicas de construcción masiva e industrializada de viviendas,

conjuntamente con la utilización de sistemas de gestión de la calidad; (i) fomentará la capacitación y acreditación de la mano de obra en construcción; (j) fomentará el saneamiento físico legal, así como la titulación de las viviendas para incorporar a los sectores de bajos recursos al sistema formal; y (k) buscará mejorar la calidad de las viviendas autoconstruidas.

- **VIGÉSIMA CUARTA POLÍTICA DEL ESTADO.** Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral.

Lima, febrero de 2024.