



Universidad
Inca Garcilaso de la Vega

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

El Concurso Oferta como forma obligatoria de contratación y no como
modalidad de contratación en el TUO de la Ley 30225

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Para optar el título profesional de Abogado

AUTOR

Atoche Mezarina, Christian Fernando

ASESOR

Mg. Baldeón Carbajal, José Antonio

Lima, octubre 2023

CONCURSO OFERTA

INFORME DE ORIGINALIDAD

21 %

INDICE DE SIMILITUD

21 %

FUENTES DE INTERNET

4 %

PUBLICACIONES

9 %

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1 hdl.handle.net Fuente de Internet **3** %

2 tesis.pucp.edu.pe Fuente de Internet **3** %

3 repositorio.ucv.edu.pe Fuente de Internet **2** %

4 doku.pub Fuente de Internet **1** %

5 idoc.pub Fuente de Internet **1** %

6 cdn.www.gob.pe Fuente de Internet **1** %

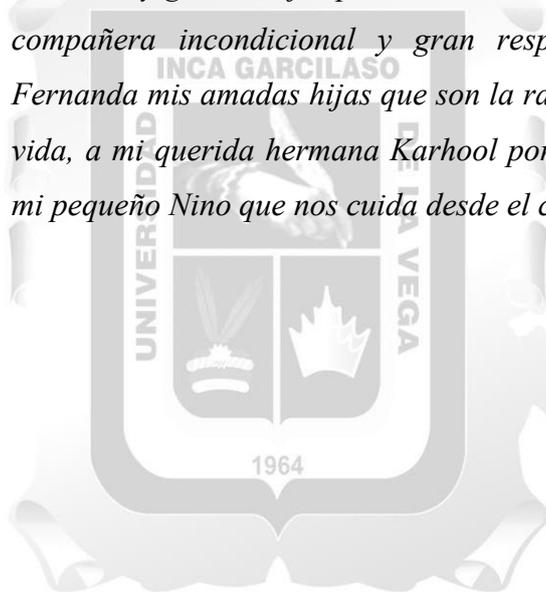
7 Submitted to Universidad Cesar Vallejo Trabajo del estudiante **<1** %

8 www.sedapal.com.pe Fuente de Internet **<1** %

9 journals.continental.edu.pe Fuente de Internet **<1** %

DEDICATORIA

A mis amados padres, Fidel y Maritza por siempre creer en mí, por su inmenso amor, apoyo y oraciones, por ser los más buenos, hermosos y grandes ejemplos de vida. A Kelly mi amada esposa, compañera incondicional y gran respaldo, a Alexandra y Fernanda mis amadas hijas que son la razón y el estímulo de mi vida, a mi querida hermana Karhool por su empuje y fuerza. A mi pequeño Nino que nos cuida desde el cielo.



AGRADECIMIENTO

A Jesucristo nuestro Señor, que me permite seguir con vida y disfrutar este sublime momento. A mi asesor de Tesis Mg. José Baldeón Carbajal por su guía, paciencia, tiempo y consejos para poder concluir este trabajo de investigación. A la PUCP por ser mi formadora y, sobre todo a la Universidad Inca Garcilaso de la Vega por completar mi formación y darme la oportunidad de cumplir mis metas.



RESUMEN

El presente trabajo tuvo el objetivo de analizar por qué el sistema tradicional utilizado para la contratación de obras no logra obtener los resultados esperados por el Estado y por ello, no satisface las demandas y necesidades de la población, que se ve perjudicada por la demora en la ejecución de las obras, en algunos casos por deficiente elaboración del expediente técnico, demora en la ejecución de la obra a pesar de que el expediente técnico ha sido formula años atrás o por tener que reformular el expediente técnico. Esta situación afecta económicamente al Estado y también a la población en general, porque genera insatisfacción y malestar por el puente mal construido, la carretera que nunca se concluye, la infraestructura que no es terminada en el plazo establecido.

El T.U.O. de la Ley de Contrataciones del Estado aprobado mediante Decreto Supremo 082-2019-EF) siguen el camino de anteriores legislaciones sobre la materia y continúan insistiendo en el sistema tradicional para la contratación de obras donde el expediente técnico de obra y la ejecución de la obra son prestaciones ejecutadas de manera temporal diferenciada, incluso pudiendo existir una línea temporal muy prolongada entre ambas, y por lo general llevadas a cabo por diferentes contratistas; sin embargo la Ley contempla también la modalidad del Concurso Oferta donde ambas prestaciones son realizadas por el mismo contratista de manera sucesiva, pudiendo lograrse que la obra se realice en menor tiempo y con un expediente técnico de obra bien elaborado, pues el contratista tendrá un mayor deber de cuidado para que la ejecución de la obra no sufra ningún contratiempo, pudiendo plantearse que esta modalidad sea obligatoria en las contrataciones a realizarse en los procedimientos de Adjudicación Simplificada.

Palabras clave: Concurso Oferta, Expediente Técnico de Obra, Ejecución de Obra, Principio de Eficacia y Eficiencia, Adjudicación Simplificada, Sistema a Suma Alzada.

ABSTRACT

This present project has the purpose of analysing the reason the traditional system used for contracting works failed in obtaining the results expected by the Government, therefore, it couldn't get enough to population demands and needs, which was prejudiced for projects execution delayed, in some cases it was for a poor preparation of the technical file despite the fact that it has been formulated years ago or due to having to reformulate it. This situation economically affects to the Government and the population as well creating dissatisfaction and discomfort about the lack infrastructure of built bridge which has been never completed within the established deadline.

The T.U.O. of the Law of State's Contracts, which was approved through Supreme Decree 082-2019-EF) follows the path of previous legislation on the matter and continue to insist on the traditional system for contracting build projects where the technical file of the work and the execution of the project are services executed in a differentiated temporal manner, even though there may be a very long timeline between both, and generally carried out by different contractors; However, the Law also contemplates the Bid Contest modality where both services are carried out by the same contractor successively, making it possible for the work to be carried out in less time and with a well-prepared technical work file, since the contractor will have a greater duty of care so that the execution of the work won't suffer any setback, and it may be considered this modality mandatory in the contracts to be carried out in the Simplified Award procedures.

Keywords: Bid Competition, Technical Work File, Work Execution, Public Tender, Simplified Award, Lump Sum System.

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA.....	2
AGRADECIMIENTO.....	3
RESUMEN.....	4
ABSTRACT.....	5
ÍNDICE GENERAL.....	6
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I	
MARCO TEORICO DE LA INVESTIGACION.....	13
1.1 MARCO HISTÓRICO.....	13
1.1.1 Antecedentes nacionales.....	13
1.1.2 Antecedentes internacionales.....	14
1.2 BASES TEÓRICAS.....	15
1.2.1 La modalidad del Concurso Oferta.....	15
1.2.2 Formulación del Expediente Técnico de Obra.....	17
1.2.3 Etapa de la Ejecución de Obra.....	18
1.2.4 Sistema de Contratación de Suma Alzada.....	18
1.2.5 Procedimientos de Selección que analizaremos.....	19
1.3 MARCO JURÍDICO.....	21
1.3.1 La Constitución Política del Perú.....	21
1.3.2 Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Ley N° 30225, en adelante “Ley”.....	21
1.3.3 Reglamento de la Ley de Contrataciones con el Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, en adelante “RLCE”.....	23
1.3.4 Opiniones del Órgano Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).....	24

CAPITULO II

EL CONCURSO OFERTA COMO OPCIÓN FRENTE AL SISTEMA TRADICIONAL

.....	27
2.1. EL SISTEMA TRADICIONAL PARA LA CONSULTORIA DE OBRA Y EJECUCIÓN DE OBRAS EN LA LEY Y EL RLCE.....	27
2.1.1. La repercusión negativa que significan las ejecuciones de obra en nuestra realidad actual.....	28
2.1.2. El sistema tradicional y el retraso de la ejecución de la obra por la deficiente formulación del Expediente Técnico de obra.....	29
2.1.3. El sistema tradicional y la demora entre la formulación del expediente técnico y la ejecución de la obra.....	30
2.1.4. El sistema tradicional y el sobrecosto que genera una deficiente formulación del expediente técnico y que se verifica durante la ejecución de la obra	32
2.2. EL CONCURSO OFERTA COMO SOLUCIÓN FRENTE AL SISTEMA TRADICIONAL.....	34
2.2.1. La sumaalzada como sistema óptimo para la aplicación del concurso oferta	35
2.2.2. Oportunidad para la aprobación del expediente técnico bajo la modalidad del Concurso Oferta.....	36
2.2.3. El concurso oferta no afecta el principio de igualdad de trato de los postores.....	37
2.2.4. Aplicación del Concurso Oferta en los procedimientos de selección de Adjudicación simplificada.....	38
CONCLUSIONES.....	40
RECOMENDACIONES.....	41
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	42

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación lleva por título: “El Concurso Oferta como forma obligatoria de contratación y no como modalidad de contratación en el TUO de la Ley 30225”, para optar el Título de Abogado, presentado por el bachiller CHRISTIAN FERNANDO ATOCHE MEZARINA.

Con el presente trabajo se pretende enfocar el problema que significa en la actualidad la aplicación del Sistema Tradicional para la ejecución de obras, la cual en la mayoría de los casos resulta poco práctica por la demora en la ejecución de las obras, las deficiencias en la elaboración de los expedientes técnicos de obra, los sobrecostos que tiene que asumir la Entidad por aprobar un expediente de obra con deficiencias que retrasan la obra; todo sumado a la insatisfacción de la población que no ve satisfechas sus necesidades en el tiempo oportuno y sienten que el Estado no presta servicios de manera oportuna, ni adecuada.

El Perú es un país con muchas falencias en infraestructura tanto vial, educativa, hospitalaria, transporte, muchas poblaciones no cuentan con agua potable ni desagüe. Es increíble que en pleno siglo XXI el país no cuente con autopistas, contando sólo con algunas vías expresas en la capital, teniendo un sistema vial deficiente pues no hay interconexión entre las regiones, la cual en su mayoría se da a través de vías afirmadas; no hay suficientes colegios, ni institutos tecnológicos, ni universidades estatales y las existentes en muchos casos no se encuentran en buen estado de funcionamiento; no existen hospitales de alta complejidad en provincias, debiendo trasladar de manera urgente a Lima los casos que no pueden atenderse en provincias; no contamos con aeropuertos acordes a un estado moderno, ni mega puertos que permitan realizar importaciones y exportaciones en óptimas condiciones; existen aún pueblos que esperan agua y desagüe sin que el Estado pueda revertir esta situación de forma rápida y eficiente, según el principio de Eficiencia y Eficacia consagrado en la Ley 30225.

La percepción de la población en general es que no se realizan obras que ayuden a cubrir estas deficiencias por culpa de la corrupción, pero más allá de esta realidad también existe un problema relacionado con la propia normativa de contrataciones estatales que propicia la lentitud en la ejecución de las obras al separar la formulación del expediente técnico de

obra con la ejecución de la misma, la cual en muchos casos se realiza después de varios años de haberse formulado el expediente técnico; por otro lado, también existen expedientes técnicos mal formulados que son observados por el ejecutor de obra antes de iniciarla, con lo cual se retrasa la ejecución y ocasiona un sobre costo al Estado; y la otra problemática es que una vez iniciada la ejecución de la obra se descubre que el expediente técnico no reflejaba la realidad del entorno o del suelo y subsuelo donde se viene ejecutando la obra, lo cual genera en muchos de los casos el abandono de la obra y su no culminación perjudicando a la población que se vería beneficiada con la obra.

Las contrataciones públicas en el Perú, según lo normado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF (Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado –RLCE), acogen un sistema tradicional donde el proyect delivery system (sistema para construir) cuenta con un propietario (Estado) que requiere los servicios de un tercero o proyectista para que realice un expediente técnico (ingeniería para construir) que luego debe contar con la aprobación de la Entidad para que se pueda convocar el procedimiento de selección que permita llevar a cabo la ejecución de la obra.

Sin embargo, el RCLCE también acoge la modalidad del Concurso Oferta, pero como excepción no como modalidad obligatoria de contratación. El Concurso Oferta se define como una modalidad de contratación donde un mismo contratista tiene la responsabilidad de llevar a cabo dos prestaciones que tienen diferente naturaleza, la primera con la preparación del Expediente Técnico de la obra y la segunda con la sucesiva ejecución de la obra, pero en un solo contrato porque son de cumplimiento sucesivo; por supuesto que, la Entidad debe revisar y aprobar el Expediente Técnico formulado por el contratista antes de que se inicie la ejecución de la obra en los plazos previstos en el RLCE y en las Bases del procedimiento de selección.

La importancia del tema radica en la posibilidad de que la modalidad del Concurso Oferta sea la regla y no la excepción, permitiendo que el Expediente Técnico y la ejecución de las obras se realicen por un mismo contratista, llevando a cabo un sólo procedimiento de selección para que se efectúen ambas prestaciones; lo cual aportaría una mayor eficiencia en la realización de la obra pues el contratista pondría mayor deber de cuidado en la elaboración de su expediente técnico para que refleje la realidad del terreno donde se va a realizar la futura obra, a fin de que el mismo no tenga problemas al momento de la ejecución de la obra, disminuyendo demoras innecesarias y sobre costos para la Entidad;

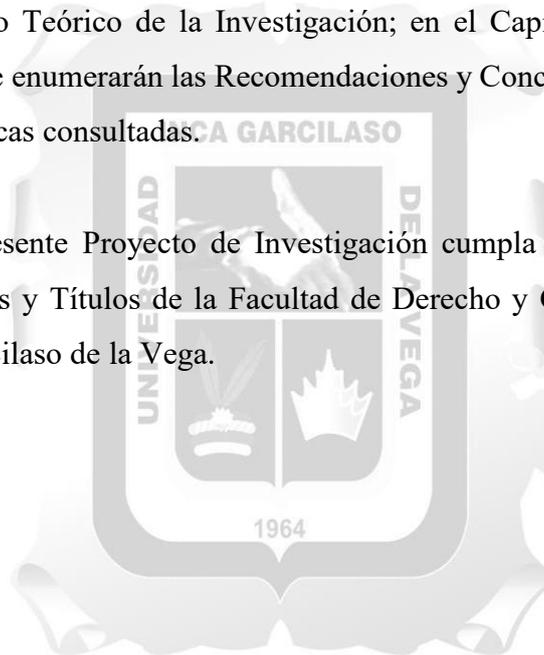
otra de las ventajas sería la disminución del tiempo que media entre la formulación del expediente técnico y la ejecución de la obra, pues permitiría que no medie una distancia temporal demasiado amplia entre ambas prestaciones permitiendo que la población disfrute de forma más rápida de la obra que los podría beneficiar, pues en la actualidad una de las falencias del sistema tradicional es la demora que se presenta entre la elaboración del Expediente Técnico de obra y la ejecución de la obra, perjudicando a los usuarios de la obra que no pueden satisfacer su necesidad; asimismo hay expedientes técnicos con deficiencias en su elaboración, lo cual retrasa la ejecución de la obra y aumenta los sobre costos de la obra, causando un perjuicio a la Entidad. Ejemplos tenemos en la ejecución de la obra “Construcción del Puente Tingo María y Accesos”, procedimiento de selección convocado por Provías Nacional organismo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Otro caso en la demora de la ejecución de la obra con respecto a la entrega del Expediente Técnico se dio en la obra “Mejoramiento del servicio educativo inicial en la Institución Educativa Inicial N° 010 del Asentamiento Humano Los Algarrobos, distrito de Piura, Provincia de Piura. Del mismo modo, existe sobrecostos ocasionados por el sistema tradicional como sucedió en la ejecución de obra mejoramiento y ampliación de los servicios educativos de la I. E. José María Arguedas localidad Yauya, Distrito de Yauya - Carlos Fermín Fitzcarrald - Ancash, Código Único de Inversiones 2142871, pues el contratista al revisar el expediente técnico verificó que era necesario elaborar un expediente técnico de obra adicional por existir incongruencias entre los Estudios de Mecánicas de Suelos y además se detectaron deficiencias en dicho expediente técnico.

Vemos como el sistema tradicional sería una de las causas por la cual se demora la ejecución de la obra, por diversos motivos como la distancia temporal, la deficiente formulación del Expediente Técnico; por lo cual , se debería implementar la utilización de la modalidad del concurso oferta en las obras a convocarse a través del sistema de Adjudicación Simplificada, asimismo la utilización de la modalidad del concurso oferta en Licitaciones Públicas de obras de S/ 2'800,000.00 a 600 UIT (S/ 2'970,000.00) como piloto para que gradualmente se convierta en la forma obligatoria de contratación y reemplace al sistema tradicional.

Es evidente que, si el contratista que va a elaborar el expediente técnico es el mismo que va a ejecutar la obra, va a poner en práctica el deber de cuidado para elaborar un buen expediente técnico que le permita ejecutar la obra sin contratiempos, además en el concurso oferta el contratista es consciente que alguna deficiencia en el expediente técnico es su única y exclusiva responsabilidad y no de la Entidad. Con esta propuesta, se lograría un cambio legislativo que buscaría reemplazar de forma gradual el sistema tradicional por la modalidad del Concurso Oferta a fin de que las obras se realicen de forma más rápida y eficiente, con un expediente técnico bien elaborado que no retrase la obra y que pueda beneficiar a la población.

La estructura que hemos seguido en este proyecto se compone de 3 capítulos: El Capítulo I comprende el Marco Teórico de la Investigación; en el Capítulo II se desarrolla la investigación; luego se enumerarán las Recomendaciones y Conclusiones; finalmente las referencias bibliográficas consultadas.

Esperamos que el presente Proyecto de Investigación cumpla con las exigencias del Reglamento de Grados y Títulos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega.



CAPÍTULO I

MARCO TEORICO DE LA INVESTIGACION

1.1 MARCO HISTÓRICO

1.1.1 Antecedentes nacionales

Según Hernández (2014) Cuando se inicia el estudio se debe revisar la bibliografía existente sobre el tema para plantear de forma correcta el problema de investigación, tanto con investigaciones nacionales e internacionales que aborden el tema planteado. Se consideró como antecedentes nacionales e internacionales repositorios, textos y artículos que guardan relación con el objeto de estudio de la presente investigación se consideraron los siguientes antecedentes nacionales:

Sologuren (2020) en “Implicancias de la revisión del expediente técnico de obra contemplado en el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado” planteó como problema general ¿Por qué la Entidad podría hacerse cargo de las responsabilidades derivadas de las deficiencias en la formulación del Expediente Técnico de Obra cuando el contratista empieza su revisión en virtud de la aplicación del artículo 177 del RLCE (Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado)?, y como objetivo general el “analizar por qué la Entidad podría hacerse cargo de las responsabilidades derivadas de las deficiencias en la formulación del Expediente Técnico de Obra cuando el contratista empieza su revisión en virtud de la aplicación del artículo 177 del RLCE. La investigación tuvo un enfoque cualitativo, teniendo como una de sus conclusiones que los formuladores no realizan un expediente de obra que muestre la realidad de la situación, haciendo un estudio inadecuado, basado en información bibliográfica sin tener en consideración la situación real del lugar donde se debe ejecutar la futura obra.

Según Chávez (2021) en su trabajo para obtener el título de Abogada “Análisis de Licitación Pública convocada bajo la modalidad de concurso oferta: Verificación del cumplimiento del Principio de Eficiencia en las contrataciones públicas y del procedimiento establecido en la norma para la ejecución y pago de prestaciones adicionales de obra” plantean como problema general ¿Por qué la Entidad no habría

actuado de forma diligente y garantizando la atención oportuna de la necesidad pública que dio origen a la licitación pública, convocada bajo la modalidad de concurso oferta, para el “Mejoramiento de Infraestructura de los Pozos Termales Zamacola y El Tigre – Distrito de Yura”. El trabajo académico tuvo un enfoque cualitativo; teniendo como conclusión que la Entidad pública debe garantizar la atención oportuna de la necesidad pública de la contratación, la ampliación de plazos debería ser razonable y proporcional a las prestaciones que se van a ejecutar y no extenderse por demasiado tiempo.

Para Simonetti (2019) en su artículo “Opinión: la desviación del concurso oferta” se plantea como problema general ¿Por qué en el concurso oferta el responsable del expediente técnico es el contratista sin poderle trasladar esta responsabilidad a la Entidad?, teniendo como objetivo general “determinar cómo a través de la modalidad del Concurso Oferta el proyectista que a la vez es el ejecutor de obra termina siendo responsable por errores y omisiones que pudiera contener el expediente técnico”. El artículo es de enfoque cualitativo, teniendo como una de sus conclusiones que en el sistema a precios unitarios, el contratista sólo ejecuta las magnitudes, cantidades y calidades que están contenidas en el expediente técnico, con la salvedad que lo que no figure en el expediente técnico será objeto de un aumento en el costo, cuestión que no debería presentarse en el concurso oferta, pues el contratista al realizar la consultoría debe considerar todas las aristas a fin de que el expediente técnico sea exacto e integral para que realice la obra sin ningún contratiempo.

1.1.2 Antecedentes internacionales

Riffo (2019) en su tesis “Aplicación del principio de transparencia y probidad administrativa en la contratación pública y especialmente en la licitación pública. Revisión doctrinaria y jurisprudencial” plantea como problema general ¿Por qué la importancia de establecer una regulación en los procedimientos de licitaciones públicas que permita aplicar los principios de probidad como eje principal de las contrataciones del Estado?, teniendo como objetivo general analizar la importancia de establecer una regulación en los procedimientos de licitaciones públicas que permita aplicar los principios de probidad como eje principal de las contrataciones del Estado en Chile. El trabajo tuvo un enfoque cualitativo; teniendo como conclusiones que al llevarse a cabo la adquisición de bienes y la contratación de servicios por parte de personal no idóneo, se

está afectando los recursos del Estado utilizados para dichas contrataciones, pero además hay una afectación a la población que debe hacer uso de los bienes o servicios adquiridos porque en muchos casos no cuentan con la calidad apropiada para su disfrute, de allí la necesidad de controlar las acciones del personal encargado del abastecimiento de las entidades públicas para que adquieran buenos productos y estos sirvan a la finalidad pública que deben satisfacer; por tanto, el actuar probo debe ser fundamental para garantizar un acto público transparente.

Por otro lado, Escudero (2020) en su tesis para obtener el grado de Maestría en Derecho Administrativo “Administración eficiente de los recursos públicos asociados a la contratación pública en el marco de la gestión de resultados para el desarrollo”, plantea como pregunta ¿Si Debería implementarse el concepto de Gestión con enfoque a resultados en el ámbito de la contratación pública ecuatoriana para la adquisición de bienes y servicios, incluidos los de consultoría o ejecución de obras?, teniendo como objetivo demostrar que en la contratación pública debería implementarse el concepto de Gestión con enfoque a resultados en el ámbito de la contratación pública ecuatoriana para la adquisición de bienes y servicios, incluidos los de consultoría o ejecución de obras. El trabajo de investigación es descriptivo basado en el método cualitativo; teniendo como conclusiones que el sistema de contratación estatal del Ecuador debe implementar la gestión por resultados, pues bajo este concepto los servidores públicos o compradores públicos ecuatorianos tendrían como prioridad el cumplimiento de los objetivos del Estado para beneficiar a la comunidad.

1.2 BASES TEÓRICAS

1.2.1 La modalidad del Concurso Oferta

Según el literal b, del artículo 36° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (RLCE) aprobado mediante Decreto Supremo 344-2018-EF y modificado mediante el artículo 2° del Decreto Supremo 377-2019-EF, señala que en el concurso oferta el contratista que realiza el expediente técnico de obra también debe llevar a cabo la ejecución de la misma; cabe resaltar que este artículo considera al concurso oferta como una modalidad de contratación como lo es también la modalidad de llave en mano, ambas realizadas de manera excepcional y nunca de manera obligatoria.

Se puede concluir que, esta modalidad de contratación comprende dos prestaciones a cargo del proveedor: i) Formulación del Expediente Técnico para la obra, y ii) Ejecución de la obra propiamente dicha en su totalidad, siendo pertinente indicar que la Entidad debe aprobar primero el Expediente Técnico de obra remitido por el contratista (Chávez, 2021).

Cabe señalar que, en la anterior Ley de Contrataciones del Estado aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1017 con su reglamento (Decreto Supremo N° 984-2008-EF), se consideraba erróneamente al concurso oferta como una “Modalidad de Ejecución Contractual”, pero señalaba que en las bases del procedimiento se debía indicar si se utilizaría dicha modalidad, lo cual la convertía en una modalidad de contratación y no de ejecución contractual que es la última fase de las contrataciones públicas; por ese motivo, en la actual legislación se considera acertadamente como una modalidad de contratación. Por otro lado, daba una mayor definición de dicha modalidad pues cerraba su aplicación sólo a obras que se debían ejecutar bajo el sistema de suma alzada y además su valor referencial debía ser equivalente a una Licitación Pública, pero lo más importante es que señalaba que para que se ejecute la obra se debía primero presentar el expediente técnico ante la entidad y esta debería aprobarla por el íntegro de la obra. Sin embargo, en el numeral 1 del artículo 212° del RLCE aprobado mediante D.S. N° 344-2018-EF y modificado mediante el artículo 2° del D.S. N° 377-2019-EF indica que las contrataciones bajo la modalidad del concurso oferta que incluyan el diseño del expediente técnico, así como su construcción deben ser realizados con el sistema de la suma alzada, es decir con precios establecidos e invariables.

Mediante Opinión N° 053-2013/DTN del 25 de junio de 2013 la Dirección Técnica Normativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado señala que, la modalidad del Concurso Oferta sólo se aplica exclusivamente para la ejecución de una obra donde el ofertante se hace cargo de la elaboración del Expediente Técnico y la ejecución de la obra propiamente dicha, y además sólo se aplica en el sistema de suma alzada; lo cual guarda coherencia con este tipo de modalidad pues se supone que el ofertante al elaborar el expediente técnico ha tomado en cuenta todos costos y sobre costos que tendrá la ejecución de la obra, por tal motivo no se considera a la modalidad de precios unitarios donde los costos pueden variar al ejecutar la obra.

1.2.2 Formulación del Expediente Técnico de Obra

El expediente técnico de obra en el sistema tradicional se contrata a través de una consultoría de obra, que deben ser realizadas por consultores con experiencia en el rubro y con alta calificación profesional, por la actividad intelectual que deben realizar, pues en la elaboración del expediente técnico de obra se deben tener en cuenta datos importantes como la identificación de riesgo, el metraje, el valor referencial, análisis del suelo, impacto en el ambiente, etc. (Morón y Aguilera, 2017).

En ese sentido, se podría indicar que el expediente técnico de obra debe ser elaborado por profesionales altamente calificados como ingenieros y/o arquitectos que mediante sus análisis definen y documentan las características que tiene el suelo o el entorno donde se va a ejecutar la obra, y la forma en que se debe ejecutar la obra (Opinión N° 189-2017/DTN).

Para Gandolfo (2012), el consultor de obra puede ser una persona natural o jurídica que cuenta con experiencia en la elaboración de expedientes técnicos y en supervisión de obras, con capacidad para realizar diseños de proyectos y también examinar la correcta realización de las obras que se financian con dinero público; por tal motivo, debe acreditar experiencia y liquidez económica para garantizar cualquier contingencia que se presente durante la prestación de su servicio profesional.

El expediente técnico es el paso inicial para que la obra se ejecute de manera apropiada, por ese motivo estos documentos, según el ANEXO 1 DEFINICIONES de la Ley N°30225 (Ley de Contrataciones del Estado) indican clara y fehacientemente cuales son los documentos que deben comprender el expediente técnico de obra para su correcta formulación.

Se entiende que, el Expediente Técnico de obra debe informar de forma exacta y precisa todas las situaciones que se podrían presentar durante la ejecución de la obra, para que los objetivos trazados por la Entidad al ejecutar la obra sean alcanzados y no se generen retrasos o se realice una obra defectuosa; por tanto, si el expediente técnico está incompleto, mal formulado o no contiene información correcta, y a pesar de esto es aprobado por la Entidad, el contratista encargado de ejecutar la obra tendrá muchas dificultades al momento de ejecutar o llevar a cabo la obra.

1.2.3 Etapa de la Ejecución de Obra

La ejecución de la obra obedece a la existencia de la necesidad de la realización de una obra pública. En ese sentido, Chura (2018) define a la obra pública como una labor para llevar a cabo una edificación, pero que necesita un mando técnico para dirigir a los obreros y para la administración de la maquinaria y materiales que se utilicen; pudiendo realizarse parcialmente o en su totalidad, teniendo un financiamiento a cargo de una Entidad del Estado.

En efecto, la obra pública se realizará en la etapa denominada ejecución de obra, la cual se podría definir como la intervención sobre edificaciones, terrenos, parques, etc, donde se necesita personal, maquinaria, técnicos para llevar a cabo la obra. En esa misma línea, en la OPINIÓN N° 038-2018/DTN el OSCE indicó que para que la prestación pueda considerarse una ejecución de obra debe evidenciar tres requisitos: i) Si la intervención se realizará sobre inmuebles, ii) si la intervención a realizarse está considerada dentro de las definiciones de obra, y iii) si necesita tener expediente técnico, personal clave, obreros, materiales de construcción y maquinaria.

Las obras públicas aportan al desarrollo del país, pues poseen un profundo objetivo social, buscando el beneficio de la población a través de la correcta utilización de los fondos estatales sin perseguir fines de lucro, lo cual permite que las entidades del Estado cumplan en otorgar los servicios que los ciudadanos necesitan de manera oportuna sobre todo en educación, salud, vivienda y demás servicios que la población requiere (Chávez, 2021).

Las entidades públicas en nuestro país necesitan contratar bienes, servicios y también obras para lograr alcanzar su finalidad pública acortando las brechas de pobreza más desigualdad que afronta el Perú; en ese sentido, el gasto debe ser eficiente, seguir una estrategia para que se convierta en inversión, ese es gran reto que debemos afrontar como Estado (Gaceta Jurídica, 2020). Por tal motivo, para que la obra beneficie realmente a la población debe darse de manera oportuna sin dilatar mucho el tiempo entre la elaboración del expediente técnico, su aprobación y la posterior ejecución de la obra.

1.2.4 Sistema de Contratación de Suma Alzada

La contratación a través del sistema de suma alzada se podría definir como el acuerdo o pacto del precio invariable para realizar una labor cuyos alcances están totalmente delimitados, de tal forma que un contratista se obliga a realizar labores por una cantidad determinada e inmodificable con conocimiento de las prestaciones que ambas partes se

han obligado a cumplir; siendo importante indicar que ni siquiera las condiciones externas que se presenten podría modificar las condiciones contractuales pactadas inicialmente, incluido el plazo, hasta la finalización de la prestación (Echevarría, 2007).

Nuestra Ley y el RLCE recogen esta definición respecto al sistema de contratación de suma alzada, pues según el literal a), del artículo 35° del RLCE, el sistema de suma alzada es aplicado cuando las cantidades están establecidas en el requerimiento del área usuaria, debiendo el contratista presentar su propuesta con un valor fijo y un plazo de ejecución previamente establecido; en este artículo también queda establecido como debe formular el postor su oferta cuando se trata de obras, incluso señalando el orden que debe seguir el postor para la presentación de su oferta.

En ese sentido la OPINIÓN N° 100-2012/DTN del 24 de setiembre de 2012 indica que, en el sistema de contratación de suma alzada el postor debe presentar su oferta con un precio invariable, determinando el tiempo que demorará la ejecución de la obra, lo cual es aplicable en el caso de obras a la modalidad del concurso oferta.

Para la contratación de una obra Entonces según la Ley y el RLCE, bajo el sistema de contratación de suma alzada el postor debe considerar todas las prestaciones necesarias e indispensables para llevar a cabo la obra, teniendo en consideración las eventualidades y contingencias que pudieran presentarse en el momento de ejecutar la obra, debiendo tener presente todas las situaciones posibles para formular su propuesta.

1.2.5 Procedimientos de Selección que analizaremos

Según el artículo 21° de la Ley y el artículo 56° del RLCE existen siete procedimientos de selección en el ordenamiento jurídico peruano: Licitación pública, concurso público, adjudicación simplificada, selección de consultores individuales, comparación de precios, subasta inversa electrónica y contratación directa. Para efectos de nuestra investigación sólo mencionaremos a la Licitación Pública y a la Adjudicación Simplificada.

1.2.5.1 Convocados como Licitación Pública

La Licitación Pública es el procedimiento de selección más empleado en diferentes países para la realización de obras, básicamente por la transparencia del procedimiento y porque se puede presentar una diversidad de ofertas, sobre las cuales se hará una elección, en base a las condiciones que presenta un postor y que lo hace diferente a las propuestas de

los demás postores; no obstante, para el otorgamiento de la buena pro prima el criterio económico, pero acompañado de una buena propuesta técnica, que asegure cumplir con el requerimiento de la Entidad (Echevarría, 2007).

Nuestra Constitución Política del Estado señala en su artículo 76° que los procedimientos obligatorios para las adquisiciones y obras son la licitación pública y la contrata, lo cual concuerda con el numeral 70.1 del artículo 70° del RLCE que indica como procedimiento de selección obligatorio para la adquisición de bienes y para la contratación de obras a la Licitación Pública. En esa línea, Chilón (2021) señala a la Licitación Pública como el proceso a través del cual la Entidad puede cursar invitación a los postores quienes se deben sujetar a las Bases Integradas para formular sus ofertas, las cuales serán seleccionadas por la Entidad sin tener en cuenta consideraciones afectivas o subjetivas, debiendo aceptar la oferta que cumpla con todo lo requerido y que además sea la más conveniente para la Entidad.

En Perú, los procedimientos de selección se definen por el monto del valor estimado o referencial, en algunos casos definido por la Unidad Impositiva Tributaria que dicho sea de paso, varía anualmente. En el caso de obras públicas según la Ley N° 31638 (Ley que aprueba el presupuesto para el sector público para el año fiscal 2023) para utilizar el procedimiento de selección denominado Licitación Pública, el valor referencial debe ser mayor o igual a S/2'800,000.00 (Dos millones ochocientos mil con 00/100 soles).

1.2.5.2 Convocados como Adjudicación Simplificada

La adjudicación simplificada tiene como rasgo distintivo los plazos más cortos en sus etapas en comparación a la Licitación Pública y al Concurso Público; siendo muy usada por las diversas Entidades estatales resultando un procedimiento más beneficioso por su celeridad, pero existe cierta duda cuando se trata de la respuesta a las consultas y observaciones de los participantes; pues el órgano encargado de llevar el procedimiento de selección, sea el comité o el órgano encargado de las contrataciones, puede no acoger las consultas sin darle solución a la duda planteada, lo cual podría vulnerar algunos principios de la contratación pública como la libre competencia (Díaz, 2019).

Este procedimiento se emplea para la contratación de bienes y servicios, consultoría y ejecución de obras, teniendo las mismas etapas de la Licitación Pública, pero con plazos

más breves, teniendo un margen señalado por la ley de presupuesto según el año de ejecución fiscal (Ramirez, King y Pezo, Marco; 2021).

Para el año 2023 los topes para la Adjudicación Simplificada, en el caso de consultorías de obras es de S/ 39,600.00 (8 U.I.T. – Treinta y nueve mil seiscientos con 00/100 Soles) a S/ 480,000.00 (Cuatrocientos ochenta mil con 00/100 Soles); y para ejecución de obras a partir de S/ 39,600.00 (8 U.I.T. – Treinta y nueve mil seiscientos con 00/100 Soles) hasta los 2'800,000.00 (Dos millones ochocientos mil con 00/100 Soles).

1.3 MARCO JURÍDICO

En este punto procederemos a indicar la normativa pertinente para ser utilizada en nuestra investigación. Cabe señalar que, nuestra investigación se apoyará en la legislación nacional, lo que nos permitirá arribar a las conclusiones y recomendaciones concernientes a nuestro trabajo; es importante anotar que se considerarán los artículos más resaltantes con respeto al tema estudiado.

1.3.1 La Constitución Política del Perú

1.3.1.1 Licitación Pública

En la Constitución Política del Perú en su artículo 76° se menciona como mecanismos de contratación a la Licitación Pública, el Concurso Público y a un procedimiento no contemplado en la Ley de Contrataciones denominado “contrata”; la Licitación Pública, tal vez el procedimiento de selección más utilizado para obras, y al ser el único procedimiento en dónde se puede utilizar la modalidad del Concurso Oferta, adquiere importancia para nuestra investigación.

1.3.2 Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Ley N° 30225, en adelante “Ley”.¹

1.3.2.1 Principio de Eficacia y Eficiencia

La Ley contempla en su artículo 2° los principios en los cuales los actores

¹ TUO de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF

comprometidos en la contratación pública deben conducir su actuación, durante las diferentes etapas de las contrataciones del Estado. Entre los principios que deben regir las contrataciones del Estado, en el literal f) del artículo 2° de la Ley se desarrolla el principio de Eficacia y Eficiencia pues la contratación pública debe estar orientada al logro de metas que permitan garantizar la satisfacción oportuna de las necesidades de las personas teniendo impacto positivo en sus condiciones de vida; eso significa que el Estado cumple su rol, y garantiza la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos en el tiempo oportuno. Este principio está estrechamente relacionado a nuestra investigación pues con el sistema actual o sistema tradicional para obras, no se está logrando que las obras se realicen de forma oportuna, provocando que no haya un efecto positivo en el nivel de vida de sus ciudadanos, creando una percepción en la población de ineficiencia y mal uso de los recursos por parte del Estado.

1.3.2.2 Procedimientos de selección

Según el artículo 21° de la Ley existen siete (07) procedimientos de selección que pueden utilizar las entidades para contratar bienes, servicios y obras, los cuales son: Licitación Pública, Concurso Público, Adjudicación Simplificada, Selección de Consultores Individuales, Comparación de Precios, Subasta Inversa Electrónica, Contratación Directa. En la legislación actual, el Concurso Oferta sólo se puede utilizar excepcionalmente y en una Licitación Pública, pero como se ha evidenciado también podría utilizarse en la Adjudicación Simplificada, pudiendo aplicarse a manera de piloto en este tipo de procedimientos, para luego extenderlo a las Licitaciones Públicas dejando de lado progresivamente al sistema tradicional.

1.3.2.3 Definición de Expediente Técnico de Obra

En el Anexo 1 de las definiciones, se define al Expediente Técnico de Obra siendo un documento de suma importancia pues es indispensable su aprobación por la Entidad contratante para que se pueda ejecutar la obra, la oportunidad de aprobación del Expediente Técnico de Obra en el Concurso Oferta debe ser de manera inmediata apenas el contratista termine su elaboración, para poder iniciar la ejecución de la obra, evitando dilaciones innecesarias que sólo provocan retrasos y demoras en las entregas de las obras.

1.3.3 Reglamento de la Ley de Contrataciones con el Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, en adelante “RLCE”

1.3.3.1 El sistema de contratación a Suma Alzada

El Sistema de Contratación a Suma Alzada se encuentra normado en el Artículo 35° del RLCE siendo el sistema que la Ley indica como el único que se puede usar en el caso de contratar obras bajo la modalidad del Concurso Oferta, lo cual es congruente con la naturaleza de este tipo de contratación, pues al ser el mismo proveedor el que realiza el expediente técnico y ejecuta la obra, se supone que no debería haber modificación en la contratación, pues ya fueron tomados en cuenta todos los costos que podría ocasionar la ejecución de la obra.

1.3.3.2 El Concurso Oferta

El RLCE en su Artículo 36° regula al Concurso Oferta como una de las Modalidades de Contratación, y definiendo que incluye esta modalidad de contratación, que es prácticamente el punto central de la presente investigación. Es pertinente precisar que, este artículo fue modificado por el artículo 2° del Decreto Supremo N° 377-2019-EF, publicado el 14 de diciembre de 2019.

1.3.3.3 Procedimientos de Selección en el RLCE

El Artículo 53° del RLCE señala que hay 07 Procedimientos de selección para que las Entidades del Estado puedan contratar bienes, servicios en general, consultorías u obras. Para la presente investigación resultan importantes los procedimientos de selección denominados Licitación Pública, por ser la que se utiliza actualmente en el Concurso Oferta, y la Adjudicación Simplificada, porque el Concurso Oferta podría implementarse en este tipo de procedimientos para poder medir su efectividad.

1.3.3.4 Etapas de la Licitación Pública

Para tener claro cuáles son las etapas de los procedimientos de selección en general el artículo 70° del RLCE señala las etapas de los procedimientos de selección, que son las mismas en la Licitación Pública y en la Adjudicación Simplificada, pero con diferencias en los tiempos que se toma para llevar adelante cada etapa. Las etapas son las siguientes: Convocatoria, Registro de participantes, Formulación de consultas y observaciones, Absolución de consultas, observaciones e integración de bases, Presentación de ofertas,

Evaluación de ofertas, Calificación de ofertas y Otorgamiento de la buena pro.

1.3.3.5 Plazo para presentación del Expediente Técnico de Obra

En los artículos 219° y 176° del RLCE se establecen los plazos que tiene el consultor para la presentación del expediente técnico de obra ante la Entidad, plazos que la Entidad tiene para aprobar el expediente y el plazo para la ejecución de la obra una vez que se cumplan ciertos requisitos entre los cuales destaca la aprobación del expediente técnico de obra para que no haya demora en la ejecución de la obra.

1.3.3.6 Modalidad de Concurso Oferta utiliza el Sistema de Suma Alzada

En el artículo 212° del RLCE se como condición para utilizar la modalidad del Concurso Oferta el sistema de suma alzada, lo cual no debería llamar la atención pues al ser el mismo proveedor el que fórmula el expediente técnico de obra y ejecuta la obra, debe poner énfasis en no generar sobre costos en la obra y tener la diligencia necesaria para que su expediente sea fiel reflejo de la realidad del lugar donde se va a ejecutar la obra.

1.3.3.7 Plazos para aprobación del Expediente Técnico de Obra

Según el artículo 219° se establecen los plazos para que la Entidad apruebe el Expediente Técnico de Obra, plazos que se podrían utilizar para que no haya una demora entre la formulación del expediente técnico de obra y la ejecución de la obra, el cual podría incluir un plazo para que la aprobación del expediente técnico de obra no demore demasiado y la obra se pueda ejecutar lo más inmediatamente posible. En ese sentido, el artículo 222° del RLCE indica el plazo que tiene el Supervisor de la Obra para emitir un informe dirigido a la Entidad indicando si es viable la aprobación del expediente técnico y establece el plazo que tiene la Entidad para notificar al contratista la resolución tomada.

1.3.4 Opiniones del Órgano Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)

Del mismo modo, el marco normativo incluye las Opiniones emitidas por la Dirección Técnico Normativa del OSCE, que interpretan la normativa sobre Contrataciones del Estado. Es pertinente indicar que, sólo se tomará en cuenta las opiniones que interpreten la regulación que utilizaremos para la presente investigación:

Por ejemplo la **Opinión N°100-2012/DTN**, da una interpretación clara sobre el concurso oferta indicando que el postor debe ofertar la elaboración del expediente y la ejecución de la obra, siendo esta modalidad utilizada únicamente para llevar a cabo las obras que requiera la entidad pública, utilizando únicamente el sistema a suma alzada que establece un valor de precio o valor referencial fijo e invariable, descartando al sistema de precios unitarios; indicando también que el valor referencial debe corresponder a una Licitación Pública, siendo requisito que antes de la ejecución de la obra se haya presentado el expediente técnico por el total de la obra, debiendo estar debidamente aprobado.

En ese sentido, la **Opinión N° 053-2013/DTN**, establece las mismas condiciones que la Opinión N°100-2012/DTN para la aplicación de la modalidad del Concurso Oferta poniendo énfasis en la invariabilidad del precio pactado cuando las obras sean contratadas bajo esta modalidad, no dando cabida a que en el concurso oferta se utilice el sistema de precios unitarios.

Por otro lado, la **Opinión N° 189-2017/DTN**, nos señala los documentos que debe contener un expediente técnico de obra donde se precise el alcance, características y la forma de ejecución de la obra y principalmente las condiciones del suelo donde será ejecutada la obra. Señala además que es un servicio denominado “consultoría de obra” debiendo ser elaborado por profesionales que estén excelentemente calificados para llevar a cabo este tipo de consultorías.

Con respecto a la ejecución de obras como objeto materia para un procedimiento de selección la **Opinión N°038-2018/DTN**, señala cuando una Entidad debe determinar si la prestación requerida corresponde a una ejecución de obras, evidenciando las condiciones que debe tener una prestación para considerarla como obra. Por ejemplo, cuando una obra se realiza, ejecuta ciertas actividades sobre inmuebles o terrenos, además para poder realizarla correctamente requiere una buena dirección técnica, un expediente técnico correctamente elaborado, los obreros, los materiales y la maquinaria. Advierte además, que esta definición de obra se asemeja al denominado “contrato de construcción”, siendo necesarias las condiciones señaladas para que la prestación sea una ejecución de obra.

En la Opinión N°084-2018/DTN, la Dirección Técnica Normativa nuevamente define la modalidad del concurso oferta, siendo la parte esencial que considera la ejecución de la obra como la finalidad de esta modalidad, dejando en claro que para alcanzar esta finalidad se deben ejecutar prestaciones de diferente naturaleza, independientes y de ejecución sucesiva; siendo una de las prestaciones la consultoría de obra para la elaboración del expediente técnico y la segunda prestación la ejecución de la obra propiamente dicha. Es pertinente señalar que, no consideramos a la entrega del terreno como una prestación adicional pues esta no está contemplada en la legislación actual, pero que si estaba recogida en los anteriores RLCE aprobados mediante Decreto Supremo N° 184-2008-EF y Decreto Supremo N° 350-2015-EF. Asimismo en esta opinión la DTN indica los plazos que se debían regir para el concurso oferta, bajo el amparo de los anteriores reglamentos, los cuales deben también configurarse en las contrataciones que se realicen bajo la modalidad del Concurso Oferta.

La **Opinión N°032-2021/DTN**, hace notar la modalidad de llave en mano y concurso oferta contienen prestaciones de naturaleza distinta, pues la elaboración del expediente técnico de obra corresponde a un contrato de consultoría de obra, mientras que la ejecución de la obra corresponde a un contrato de obra. Por lo cual, se puede apreciar que son prestaciones independientes y de ejecución sucesiva, pero que pertenecen a un mismo contrato o mejor dicho un contrato unitario con disposiciones referidas a diferentes clases típicas de contrato; siendo por lo tanto, el concurso oferta un solo contrato pero con diferentes prestaciones en su interior.

CAPITULO II

EL CONCURSO OFERTA COMO OPCIÓN FRENTE AL SISTEMA TRADICIONAL

2.1. EL SISTEMA TRADICIONAL PARA LA CONSULTORIA DE OBRA Y EJECUCIÓN DE OBRAS EN LA LEY Y EL RLCE

Nuestra legislación para las contrataciones públicas de obras en el Perú, según lo normado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF (Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado –RLCE) acogen un sistema tradicional tanto para la consultoría de obra o elaboración del expediente técnico y para la Ejecución de la obra, donde el project delivery system (sistema para construir) cuenta con un propietario (Estado) que requiere los servicios de un tercero o proyectista para que realice un expediente técnico (ingeniería para construir) que luego debe contar con la aprobación de la Entidad para que se pueda convocar el procedimiento de selección que permita llevar a cabo la ejecución de la obra. Según este sistema tradicional, el contratista que ejecuta la obra no tiene o no tuvo participación alguna en la realización del expediente técnico, siendo la Entidad responsable del contenido de dicho expediente pues debe contar con su aprobación (Sologuren, 2018).

En ese sentido, se sigue a la teoría del servicio público, pues sus seguidores señalan que existe contratación administrativa, cuando la contratación persigue un fin público; en ese sentido, la contratación de la consultoría para elaborar un expediente técnico de obra y la posterior contratación de la ejecución de la obra persiguen un fin público, pues el Estado busca realizar obras que beneficien a la población, siendo esta búsqueda la finalidad pública perseguida. Por otro lado, aparte del fin debe también existir la voluntad de las partes de contratar según las normas de derecho público (Ubidia, 2003); esta premisa se cumpliría en el sistema tradicional, pero también se cumpliría en la modalidad de contratación del concurso oferta, pues existe la entidad contratante y el proveedor determinado ambos con la voluntad de contratar, y la realización de la obra cumpliría con el fin público.

Lamentablemente el sistema tradicional está representando un costo elevado para el Estado, rompiendo el principio de eficacia eficiencia de las contrataciones públicas señalados en el literal f) del artículo 2° que propone una ejecución orientada al

cumplimiento de metas o fines públicos para la satisfacción en la calidad de vida de la población usando correctamente los recursos estatales. Por lo tanto, para una contratación pública no se debe considerar solamente el menor precio, pues la eficiencia también se podría medir por la posibilidad de que la entidad no incurra en costos posteriores o también que logre sus objetivos institucionales con bienes u obras de mejor calidad, logrando de esta manera utilizar de forma eficiente los recursos estatales (Nagatome, 2015). En ese sentido en el Taller RICG sobre “Valor por Dinero” (2017) indica que el éxito de las adquisiciones estatales evolucionan al enfoque multicriterio, para que estas compras logren obtener el mejor valor por dinero, que toma criterios dinerarios y no dinerarios en las ofertas, lo cual permite contrataciones económicamente mejores para el Estado. A continuación pasaremos a detallar algunos casos concretos en los cuales el sistema tradicional presenta falencias y representan un sobre costo para el Estado en tiempo y dinero, además que no le permite cumplir de forma oportuna con la finalidad pública de beneficiar a la población.

2.1.1. La repercusión negativa que significan las ejecuciones de obra en nuestra realidad actual

Las contrataciones estatales buscan hacer realidad la adquisición de un bien, que se preste un servicio y que se realice una obra, pero también persigue otros fines primordiales para el Estado como la lucha contra el desempleo, el desarrollo económico de los emprendedores, el fomento del comercio interno. En la Ley de Contrataciones del Estado se definen como se deben desarrollar los procedimientos de selección y se trazan las prácticas y criterios que van a permitir lograr los objetivos institucionales de cada entidad pública (Rezzoagli, 2016).

Nuestro país tiene un gran déficit en infraestructura vial, educativa, hospitalaria, transporte, agua potable y desagüe. El Estado no ha sido de cambiar este estatus de forma rápida y eficiente. Lamentablemente la población también se ve afectada por esta situación, que al parecer es un problema más normativo, que vinculado a la incapacidad, desidia, desinterés, incluso corrupción.

La propia normativa de contrataciones estatales que propicia la lentitud en la ejecución de las obras al separar la formulación del expediente técnico de obra con la ejecución de la obra, la cual en muchos casos se realiza después de varios años de haberse formulado

el expediente técnico; por otro lado, también se han dado casos donde los expedientes técnicos de obra fueron formulados defectuosamente, algunos son observados por el ejecutor de obra antes de iniciarla, pero otros son detectados cuando la obra está en plena ejecución; estas situaciones generan retrasos en la ejecución y ocasiona un sobre costo al Estado.

El sistema tradicional utilizado para las contrataciones públicas de obras en nuestro país, requieren que se realice un expediente técnico de obra (consultoría de obra) que luego debe contar con la aprobación de la Entidad para que se pueda convocar el procedimiento de selección que permita llevar a cabo la ejecución de la obra (Contratación de obra). Según este sistema el contratista que ejecuta la obra no tiene o no tuvo participación alguna en la realización del expediente técnico, siendo la Entidad responsable del contenido de dicho expediente pues debe contar con su aprobación (Sologuren, 2018), es importante indicar que para la ejecución de la obra el Expediente Técnico tiene que ser aprobado por la Entidad (Chávez, 2021).

2.1.2. El sistema tradicional y el retraso de la ejecución de la obra por la deficiente formulación del Expediente Técnico de obra.

Una de las falencias del sistema tradicional es la presentación de Expedientes Técnicos de obra con deficiencias en su elaboración, lo cual retrasa la ejecución de la obra. Cuando el expediente técnico contiene errores por ejemplo en el boceto, en el cálculo, o en las metas (sólo por citar algunas); la Entidad no va a lograr satisfacer la necesidad de los ciudadanos, pues estos errores repercuten de forma perjudicial en el expediente técnico haciéndolo deficiente, y si el profesional encargado por la Entidad para la aprobación del expediente carece de capacitación para llevar a cabo una correcta evaluación, se corre el peligro que un expediente defectuoso sea aprobado (Taquire, 2019), causando luego graves problemas al momento de ejecutar la obra. Es importante señalar que en este caso la responsabilidad recaería en la Entidad por ser la que aprobó el expediente técnico defectuoso.

Esta falencia se pudo ver reflejada en la ejecución de la obra “Construcción del Puente Tingo y Accesos”, procedimiento de selección convocado por Provías Nacional organismo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. El expediente de obra fue

convocado a través del Concurso Público N° 0020-2011-MTC/20 denominado “Estudio definitivo para la construcción del puente Tingo y accesos”, consintiéndose la buena pro al Consorcio Labesa Ingeniería 63 por un monto de S/ 532,406.46 (Quinientos treinta y dos mil cuatrocientos seis con 46/100 Soles); la ejecución de la obra “Construcción del Puente Tingo y accesos” se convocó como Licitación Pública N° 009-2016-CS-MTC/20 otorgándose la buena pro al contratista Torres Cámara y CÍA de Obras S.A. Sucursal Perú por un monto de S/15’573,858.96 (Quince millones quinientos setenta y tres mil ochocientos cincuenta y ocho con 96/100 Soles). El problema que se evidenció durante la ejecución de la obra fue respecto al estudio de geotecnia, pues el proyectista (Consorcio Labesa Ingeniería 63) no advirtió que había una variación de 9.1m en la cimentación de la margen derecha del cauce del río, por ese motivo no se podía encontrar el lecho rocoso donde deberían asentarse los pilotes que servirían de columna para el puente; de esta forma se deduce que el expediente técnico adoleció de contener información certera sobre la profundidad para hallar el estrato rocoso donde se deberían posar los pilotes. Esto implicó que la Entidad ampliara el plazo de entrega con reconocimiento de gastos generales y prestaciones adicionales de supervisión por un importe de S/ 482,120.74 (Cuatrocientos ochenta y dos mil ciento veinte con 74/100 Soles), aparte prestaciones adicionales de supervisión de obra por importes de S/ 118,900.00 (Ciento dieciocho mil novecientos con 00/100 Soles) y S/ 168,035.00 (Ciento sesenta y ocho mil treinta y cinco con 00/100 Soles), resultando un perjuicio en contra de los pobladores que se iban a beneficiar con la construcción de dicho puente por la demora en su puesta en funcionamiento, cuestión que no se hubiera dado si el proyectista hubiera elaborado de forma correcta, acertada y eficiente el Expediente Técnico; además si se hubiera trasladado la responsabilidad exclusiva por defectos en el expediente técnico al proyectista éste hubiera tenido más diligencia y exhaustividad para realizar un expediente técnico sin falla y formulado de manera correcta.

2.1.3. El sistema tradicional y la demora entre la formulación del expediente técnico y la ejecución de la obra.

Otra de las falencias que se pueden advertir en el sistema tradicional es la demora que se presenta entre la elaboración del Expediente Técnico de obra y la fecha en que se lleva a cabo la ejecución de la obra, el retraso significa la vulneración del principio de eficacia y

eficiencia, porque no se lleva a cabo la obra en el momento debido, perjudicando innecesariamente a los potenciales beneficiarios de la obra.

Las directivas de la Entidad deben estar sujetas a la obtención de metas en forma oportuna para que afecten de forma positiva en las condiciones de vida de la ciudadanía, dando la sensación de mejora en la calidad de los servicios y buen uso de los recursos públicos; siendo el plazo de entrega de la obra en forma oportuna una de las manifestaciones del principio de eficacia y eficiencia, considerando que la población debe verse beneficiada en el tiempo oportuno y la Entidad debe plantear sus estrategias en ese sentido (Portales, 2022).

En ese sentido, otra de las falencias en el sistema tradicional para la contratación de obras en el Perú, es la demora entre la ejecución de la obra con respecto a la fecha en la que se cuenta con el expediente técnico; esta situación evidentemente perjudica a la población, que no puede beneficiarse en el tiempo oportuno con la obra en ejecución, quebrando el principio de eficacia y eficiencia. Esta demora se presentó en la obra “Mejoramiento del servicio educativo inicial en la Institución Educativa Inicial N° 010 del Asentamiento Humano Los Algarrobos, distrito de Piura, Provincia de Piura donde el procedimiento de selección AS-SM-15-2020-GRP-ORA-CS-AS-1 denominado “Contratación del servicio de consultoría de obra para la elaboración del expediente técnico del PIP: Mejoramiento del servicio de educación inicial en la Institución Educativa Inicial N° 010 del A.H. Los Algarrobos, distrito de Piura, provincia de Piura, departamento de Piura con Código Único de Inversión N° 2341867” a cargo del Gobierno Regional de Piura, fue adjudicado al Consorcio GEA Consultores por un monto de S/223,545.69 (Doscientos veintitrés mil quinientos cuarenta y cinco con 69/100 Soles) el 16 de octubre de 2020 con un plazo de ejecución de 80 días calendarios; sin embargo, el procedimiento de selección LP-SM-01-2023-GRP-ORA-CS-1 para la ejecución de obra: “Mejoramiento del servicio de educación inicial en la Institución Educativa Inicial N° 010 del A.H. los Algarrobos Distrito de Piura, Provincia de Piura, Departamento de Piura”, con Código Único de Inversión N° 2341867” recién vio la luz cuando se otorgó la buena pro el 31 de mayo de 2023 a favor de Comercio, Servicio y Construcción S.A.C. por un monto de S/ 6,529,603.86 (Seis millones quinientos veintinueve mil seis cientos tres con 86/100 Soles), luego de tres años en que se realizó el expediente técnico; es decir esta obra está en plena ejecución, y con una demora que no se hubiera dado bajo una modalidad de

contratación que ofrezca una mayor inmediatez entre la elaboración del expediente técnico de obra y la ejecución de la obra.

Otro ejemplo en la demora en el tiempo entre la elaboración del expediente técnico y la contratación de la obra se puede apreciar nuevamente en la ejecución de la obra “Construcción del Puente Tingo y Accesos”, pues el expediente de obra fue convocado a través del Concurso Público N° 0020-2011-MTC/20 denominado “Estudio definitivo para la construcción del puente Tingo María y accesos”, consintiéndose la buena pro el 25 de mayo de 2012 al Consorcio LABESA INGENIERÍA 63, convocándose la ejecución de la obra luego de cuatro años de haberse presentado el expediente técnico; ya que, recién el 25 de octubre de 2016 se convoca la Licitación Pública N° 009-2016-CS-MTC/20 otorgándose la buena pro al contratista Torres Cámara y CÍA de Obras S.A. Sucursal Perú al siguiente año el 07 de febrero de 2017, luego de cinco (05) años de haberse elaborado el expediente técnico de obra, que además contenía deficiencias en su formulación, y que además debía entregarse el 04 de febrero de 2018. Se puede apreciar que existe una demora de casi seis (06) años entre la realización del Expediente Técnico y la Ejecución de la Obra, lo cual perjudica no solo a la Entidad, sino también a la población que se vería beneficiada con esta obra; demora que no se justificaría en una modalidad donde el mismo contratista (individual o consorciado) que elabora el expediente técnico sea el encargado de ejecutar la obra, lo cual no implicaría una demora demasiado prolongada en el tiempo pues se trataría de un solo procedimiento de selección con plazos establecidos para cada etapa, cumpliendo con el principio de Eficiencia y Eficacia de las contrataciones públicas.

2.1.4. El sistema tradicional y el sobre costo que genera una deficiente formulación del expediente técnico y que se verifica durante la ejecución de la obra.

Un procedimiento de selección correctamente encaminado debería evitar generar mayores sobre costos a los estipulados en la relación contractual, pagando sólo el precio ofertado por el ganador de la buena pro. En ese sentido, la teoría de costos señala que la entidad tendría más eficiencia si logra reducir costos en sus procesos, concepto recogido por el Ejecutivo en la exposición de motivos para el proyecto de Ley para una nueva Ley de Contrataciones del Estado (Resolución Ministerial N° 141-2021-EF/54). Para Westricher (2022) la teoría de costos posibilita conocer cuánto es el costo que se destina para mantener los procesos al interior de la entidad, según los productos o servicios que

esta brinde, considerando al coste como el gasto dinerario realizado para la contratación de bienes y servicios que permitirán continuar con el proceso productivo; por tanto, si realizamos un símil para la contratación pública veremos que una correcta administración de los costos de la contratación, nos permitirá tener una idea clara del costo que significa la contratación de bienes, servicios y obras que demanda la entidad para poder cumplir con su finalidad pública, debiendo tomar la mejor decisión para tener una contratación que beneficie a la entidad; por lo cual, esta teoría permitiría saber cuándo una contratación significa en realidad una pérdida para la entidad. Por ejemplo, si durante la ejecución de la obra se aumentan los costos presupuestados por el valor referencial determinado por el Expediente Técnico, ya nos encontramos ante un perjuicio económico en contra del Estado que no se hubiera dado si el proyectista hubiera elaborado de forma correcta, acertada y eficiente el Expediente Técnico; además si se hubiera trasladado la responsabilidad exclusiva por defectos en el expediente técnico al proyectista éste hubiera tenido más diligencia y exhaustividad para realizar un expediente técnico sin falla y formulado de manera correcta; evitando el sobre costo de la obra.

Lamentablemente dentro de las contrataciones públicas se ha vuelto corriente aumentar los presupuestos de obra, lo cual afecta el presupuesto de las Entidades pues se tiene que disminuir el monto presupuestado para otras obras programadas y destinarle mayores recursos a la obra que causa el sobre costo; generando el disgusto de la población, por el costo adicional y la entrega de la obra que sobre pasa los plazos de entrega establecidos (Bernaola, 2020).

El sistema tradicional también muestra otra falencia con relación al sobre costo que se genera en las ejecuciones de obra; por ejemplo, en el Gobierno Regional de Ancash se convocó el procedimiento de selección AS-SM-84-2022-GRA/CS-1 para la Contratación para la ejecución de obra mejoramiento y ampliación de los servicios educativos de la I. E. José María Arguedas localidad Yauya, Distrito de Yauya - Carlos Fermín Fitzcarrald - Ancash, Código Único de Inversiones 2142871, otorgando la Buena Pro al Consorcio San Pablo por un monto de S/ 6,413,829.36 (Seis millones cuatrocientos trece mil ochocientos veintinueve con 36/100 Soles). El contratista en aplicación del artículo 177 del RLCE procedió a la revisión del expediente técnico verificando que era necesario elaborar un expediente técnico de obra adicional por existir incongruencias entre los Estudios de Mecánicas de Suelos y deficiencias en dicho expediente; ante este hecho y

con informe del supervisor de obra el Gobierno Regional de Ancash tuvo que pagar un monto adicional de S/ 692,102.54 (Seiscientos noventa y dos mil ciento dos con 54/100 Soles) para que se pueda ejecutar la prestación adicional con deductivo vinculante a favor del Consorcio San Pablo para subsanar las deficiencias del Expediente Técnico presentado por el proyectista Florentino Antúnez Celmi. En este caso, se presentó un sobre costo para la Entidad de más de medio millón de soles, perjudicando el presupuesto para la realización de otras obras.

2.2. EL CONCURSO OFERTA COMO SOLUCIÓN FRENTE AL SISTEMA TRADICIONAL

El Concurso Oferta se define como una modalidad de contratación donde un mismo contratista tiene la responsabilidad de llevar a cabo dos prestaciones que tienen diferente naturaleza, la primera con la preparación del Expediente Técnico de la obra y la segunda con la sucesiva ejecución de la obra; por supuesto que, para que ejecute la obra el Expediente Técnico tiene que ser aprobado por la Entidad (Chávez, 2021). Según la Dirección Técnico Normativa del OSCE en su Opinión N °136-2018/DTN, del 04 de setiembre del 2018 el objetivo del Concurso Oferta es la ejecución de la obra, pero para que eso se realice se deben efectuar dos prestaciones diferentes e independientes entre sí, pero debido a la naturaleza de dicha modalidad tendrían que ser de cumplimiento sucesivo, debiendo la Entidad revisar que el Expediente Técnico alcanzado por el contratista cumpla con lo estipulado en el requerimiento de la Entidad.

Según Campos e Hinostroza (2008), la modalidad del Concurso Oferta podría ofrecer ciertas ventajas al Estado, porque la formulación del Expediente técnico de obra y su ulterior ejecución estarían a cargo de un mismo proveedor o contratista, quien estaría familiarizado con el proyecto pues ha participado en ambas fases, siendo el exclusivo responsable si el expediente técnico contiene información incompleta, errónea o deficiente.

A pesar que la modalidad del Concurso Oferta podría presentar una mayor celeridad y mayor eficiencia en la realización de las obras, las contrataciones públicas en el Perú, según lo normado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF (Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado –RLCE), acogen un sistema tradicional donde el Estado requiere los servicios de un proyectista para que realice un expediente técnico que luego

debe contar con la aprobación de la Entidad para que se pueda convocar otro procedimiento de selección para la ejecución de la obra con otro contratista. Según este sistema, lo más usual es que el proyectista que elabora el expediente técnico de obra sea una persona jurídica o natural distinta al contratista que va a llevar a cabo la ejecución de la obra.

Como hemos anotado anteriormente, en algunos casos el Expediente Técnico de obra tiene fallas o deficiencias en su elaboración; siendo evidente que, si el contratista que va a elaborar el expediente técnico es el mismo que va a ejecutar la obra, va a poner en práctica el deber de cuidado para elaborar un buen expediente técnico que le permita ejecutar la obra sin contratiempos, además en el concurso oferta el contratista es consciente que alguna deficiencia en el expediente técnico es su única y exclusiva responsabilidad y no de la Entidad. Si la Ley y el Reglamento consideraran al Concurso Oferta como la modalidad de contratación obligatoria para la contratación de la obra (expediente técnico y ejecución) se podría evitar un mayor perjuicio económico en contra del Estado, pues bajo esta modalidad el responsable por defectos en el expediente técnico es exclusivamente el contratista que llevará a cabo el procedimiento de selección y no la Entidad como sucede en el sistema tradicional; además el contratista se vería obligado a elaborar un expediente técnico en óptimas condiciones, sin fallas ni deficiencias que puedan complicar la ejecución de la obra.

2.2.1. La suma alzada como sistema óptimo para la aplicación del concurso oferta

Tal como se señaló en el punto 1.2.4 el sistema de contratación de suma alzada, tiene como particularidad que mantiene el precio invariable de la contratación, cuyos alcances están ciertamente delimitados; por tal motivo, el contratista se obliga a realizar labores por una cantidad determinada e inmodificable. En cambio en el sistema de precios unitarios sirve para contrataciones en las cuales no se tiene certeza con exactitud de las cantidades o magnitudes que se necesitan para realizar la obra, por eso los precios pueden variar a lo largo de la ejecución contractual de la obra.

En ese sentido, resulta idóneo que la contratación bajo la modalidad del Concurso Oferta sea realizada utilizando el sistema de suma alzada, pues bajo este sistema el contratista estaría obligado a elaborar un Expediente Técnico de Obra sin errores, ni imprecisiones, pues al no poder variar el precio si no ha considerado todas las magnitudes o medidas o

metrados, etc., necesarios para la obra; ya no tendría opción de solicitar mayor presupuesto al momento de la ejecución de obra, pues los precios ya están definidos y permanecerán invariables, siendo el contratista el único responsable de los errores u omisiones que pudiera cometer al momento de elaborar el expediente técnico de obra.

Esta situación supone que existe responsabilidad en el contratista por haber elaborado un expediente técnico incompleto, defectuoso o que no haya contemplado todas las prestaciones a ejecutar, no afectando a la Entidad porque la responsabilidad recaería únicamente en el contratista; esto supone un mayor deber de cuidado y responsabilidad al momento de realizar el expediente técnico a fin de que los costos durante la ejecución se vean afectados y requieran mayor presupuesto.

Por otro lado, no sería conveniente para la utilizar la modalidad de precios unitarios, porque al tener la posibilidad de aumentar los costos bajo esta modalidad, el contratista bien podría formular un expediente técnico con errores en el valor referencial y bajo la modalidad de precios unitarios tendría la posibilidad de ir incrementando los costos a fin de no ser afectado por su propio error o negligencia.

2.2.2. Oportunidad para la aprobación del expediente técnico bajo la modalidad del Concurso Oferta

En los artículos 219° y 222° del RLCE para el diseño y construcción y, diseño y construcción con estudio básico en ingeniería se dan los plazos con los que cuenta la Entidad para la aprobación del expediente técnico de obra. En ese sentido, la Opinión N°084-2018/DTN, del 14 de junio de 2018, emitida por la Dirección Técnico Normativa se precisa que las prestaciones en la modalidad del concurso oferta son de carácter sucesivo, debiendo ser la elaboración del Expediente Técnico la primera prestación a ejecutarse, pues es necesaria para poder ejecutar la segunda prestación que sería la Ejecución de la obra, debiendo haberse aprobado el expediente técnico de obra antes de la ejecución de la obra.

Es conocido que al contratar la elaboración del expediente técnico se realiza un contrato de consultoría de obra y al llevarse a cabo la ejecución de la obra estamos ante un contrato de obra; pero no se trata de diferentes contratos, sino de un contrato unitario cuya finalidad también es única que vendría a ser la ejecución de la obra (Opinión N° 032-

2021/DTN del 23 de marzo de 2021), procurando optar por un procedimiento de selección donde haya libertad de concurrencia y se puede elegir a la oferta más económica, que cumpla con ambas prestaciones permitiendo la utilización de principios como la libre concurrencia, transparencia, competencia, entre otros (Pedreschi, 2015).

Por tal motivo, el expediente de obra debería ser aprobado en los plazos señalados en el numeral 219.2 del artículo 219° del RLCE, para que se pueda iniciar la ejecución de la obra en el más breve plazo, pues este artículo señala que el Supervisor de la obra debe informar a la Entidad en un plazo de 7 días considerados desde el día siguiente que recepcionó el expediente, señalando en su informe si el expediente de obra merece ser aprobado por la Entidad, a su vez la Entidad debe emitir una resolución aprobando o rechazando al expediente técnico en un plazo de 10 días hábiles.

Los plazos entre la presentación del expediente técnico y la ejecución de la obra, son determinados por el área usuaria a través de su requerimiento, lo cual también será establecido en las Bases Administrativas del procedimiento de selección, dónde figuran los plazos en que se deberá ejecutar la obra. El plazo para la entrega del expediente técnico de obra y su respectiva aprobación figuran en el RLCE, pero en el concurso oferta ¿cuándo debería iniciarse la ejecución de la obra?, en este caso se debe aplicar también el numeral 176.1 del artículo 176° del RLCE, pero también debería existir un plazo para que la Entidad cumpla las condiciones establecidas en dicho numeral, para que la obra pueda ser ejecutada sin que medie un tiempo demasiado prolongado. El plazo que establece el artículo 177° del RLCE no debería aplicarse al Concurso Oferta pues no tendría sentido que el mismo contratista que elabora el expediente técnico y ejecuta la obra eleve una revisión de expediente técnico para que la Entidad lo evalúe, pues la elaboración del expediente técnico por parte del contratista debe ser formulada de forma integral incluyendo posibles prestaciones adicionales, riesgos del proyecto y otros aspectos referentes a la ejecución de la obra.

2.2.3. El concurso oferta no afecta el principio de igualdad de trato de los postores

Según Carossio (2010) citando a Gordillo indica que el principio de igualdad aparece en las tres etapas de la contratación: en el proceso de licitación para que puedan presentarse varios postores, en la etapa de adjudicación para que se contrate con el proveedor que presente la oferta más económica, y en la ejecución contractual para que no se ofrezcan

situaciones ventajosas, algún tipo de modificación o tratamiento diferenciado a otros postores para que coticen a menores precios; lo cual no permitiría que los postores cuenten con las mismas oportunidades al momento de ofertar.

El Estado debe brindar los mecanismos para que los postores se mantengan en un plano igualitario, convirtiéndose en una garantía para que todos los proveedores sean tratados de igual manera, sin que haya visos de preferencia hacia alguno de ellos; por lo tanto, deben contar con las mismas oportunidades para favorecer una real competencia (Casasola, 2020).

Este principio proscribe cualquier acto que de preferencia o privilegio a un postor sobre otro, pues siempre todos los participantes deben disfrutar de las mismas opciones y oportunidades en las diferentes etapas del procedimiento de selección; dicho en otras palabras no puede haber discriminación que trate actos iguales como diferentes en favor de un postor y en perjuicio de otro (Suca, 2022).

En ese sentido, la modalidad del Concurso Oferta ofrece igualdad para los postores que presenten sus ofertas en los procedimientos de selección que se convoquen en cualquier entidad para la contratación de obras, siempre y cuando cuenten con el RNP vigente como consultor de obra con su respectiva especialidad y como ejecutor de obra con una capacidad máxima de contratación, según lo normado en el artículo noveno del RLCE.

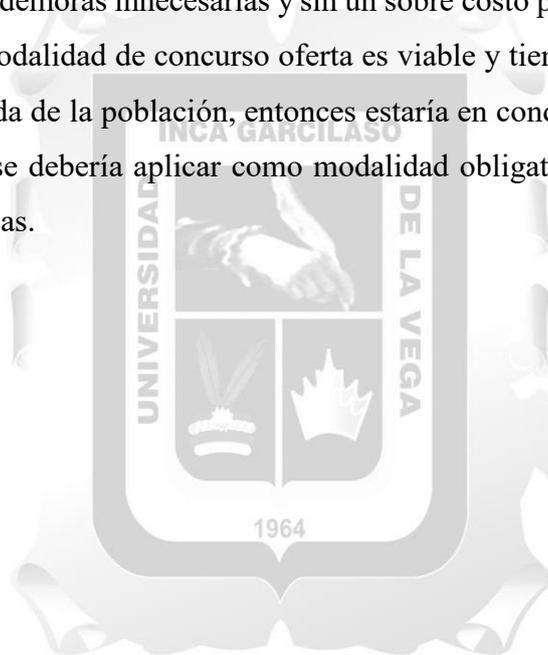
Otra ventaja que presentaría la modalidad del concurso oferta, con respecto a la aplicación del sistema tradicional se encuentra en la consecución de la “gestión por resultados”. En la gestión por resultados las entidades públicas podrían obtener el mejor resultado cuando no generan sobre costos a la Entidad, lo que supone un uso correcto de los recursos del Estado; considerando no sólo el precio, sino también otros elementos como el plazo de entrega, con lo cual se puede asegurar que las obras ejecutadas quedaran en óptimas de calidad para beneficio de los ciudadanos (Harper, Paiva y Calderón; 2017).

2.2.4. Aplicación del Concurso Oferta en los procedimientos de selección de Adjudicación simplificada

El concurso oferta al ser considerada en la Ley y en el RLCE como una modalidad excepcional, sólo se puede utilizar en los procedimientos de selección de Licitación Pública. En cambio, la legislación vigente no indica que se pueda utilizar en los

procedimientos de selección de Adjudicación Simplificada, lo cual podría implementarse en este tipo de procedimientos de selección; en ese sentido, el concurso oferta se debería utilizar como modalidad de contratación obligatoria en las obras que se convoquen como Adjudicación Simplificada, donde se requiera la elaboración del expediente técnico y la ejecución de la obra, ambas en conjunto no deben superar el monto máximo estipulado anualmente para la ejecución de obras, por ejemplo para este ejercicio del año 2023 sería para contrataciones de obras que no superen los 2'800,000.00 (Dos millones ochocientos mil con 00/100 Soles).

Esta sería una forma de implementar esta modalidad y determinar su utilidad en la realización de obras. Si con esta implementación se logra que las obras se lleven a cabo de forma eficiente, sin demoras innecesarias y sin un sobre costo para el Estado, se estaría demostrando que la modalidad de concurso oferta es viable y tiene un efecto positivo en el mejoramiento de vida de la población, entonces estaría en condiciones de desplazar al sistema tradicional y se debería aplicar como modalidad obligatoria de contratación en las Licitaciones Públicas.



CONCLUSIONES

- 1) Las contrataciones para obras no están cumpliendo con su finalidad pública rompiendo el principio de eficacia y eficiencia de las contrataciones públicas, pues no satisface las necesidades de la población y tampoco usan correctamente los recursos estatales impidiendo que las entidades del Estado cumplan sus metas o fines públicos.
- 2) En el sistema tradicional de contrataciones para obras hay incidencia de Expedientes Técnicos de Obra con deficiencias técnicas, lo cual genera modificaciones contractuales por causas imputables a la entidad, generando inconvenientes durante la ejecución de la obra retrasando la entrega de la obra por responsabilidad de funcionarios que no llevan a cabo una correcta evaluación.
- 3) En el sistema actual de contrataciones de acuerdo a la casuística analizada se evidencia una gran demora entre la elaboración del Expediente Técnico de obra y la ejecución de la obra perjudicando innecesariamente a los potenciales beneficiarios de la obra.
- 4) Los sobrecostos en las obras generan un perjuicio económico al Estado, pues al aumentar el presupuesto para las obras se disminuye lo presupuestado para otras contrataciones programadas, lo cual impide que el Estado cumpla con su finalidad pública.
- 5) El Concurso Oferta puede ser una modalidad que solucione el problema de los expedientes de obra con deficiencias técnicas, acelerando el tiempo de la ejecución de la obra y evitando los sobrecostos para el Estado.
- 6) El Concurso Oferta podría utilizarse en la contratación de obras convocadas bajo el procedimiento de selección de Adjudicación Simplificada, que tiene un tope inferior a las Licitaciones Públicas, siempre bajo el método de suma alzada, lo cual agilizaría contrataciones de obras que no superen los S/ 2'800,000.00 en el ejercicio del presente año.

RECOMENDACIONES

- 1) Se debe promover una modificación legislativa para que se incluya en el numeral 212.1 del artículo 212 del RLCE al Concurso Oferta como modalidad obligatoria de contratación de obras en los procedimientos de selección convocados como Adjudicación Simplificada.
- 2) Se debe desarrollar programas pilotos en algunas entidades públicas para que convoquen su ejecución de obras a través del procedimiento de selección denominado Licitación Pública, pero bajo la modalidad del Concurso Oferta; con la finalidad de probar su eficiencia y eficacia.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alas, Marian (2021) *Evaluación de los procesos de licitación pública de obras del sector transporte en la provincia de Chiclayo durante los años 2015 a 2020*. Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo, Perú.

Aponte, Eyni y Gamarra, Mauricio (2011). *El hecho del príncipe como causal de rompimiento del equilibrio económico en los contratos administrativos*. Revista Iusticia Bucaramanga, Colombia. Pag. 421-439.

Aragón, Jorge (2018). *Requerimientos, estudio de mercado y corrupción en la contratación pública de bienes*. Universidad San Martín de Porres. Lima, Perú.

Bernaola, Victor (2020). *Retraso en la ejecución de obras públicas por administración directa, en el distrito de Pichari – La Convención – Cusco, 2018*. Universidad San Luis Gonzaga. Ica - Perú

Bobadilla, Ángel; Zárate, Renzo; Carrillo, Maria (2018), *El impacto de la corrupción como barrera burocrática en la contratación pública*. Lima, Perú.

Bonaveri, Agustín (2017). *Las debilidades en las contrataciones administrativas*. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo. Argentina. Año 17, N° 1 p. 274- 286.

Briceño, Enrique (2020). *Los criterios para reconocer un contrato celebrado por el estado peruano*. Lima, Perú.

Campos, Alexander; Hinojosa, Luis (2008). *El contrato de obra pública: Lo que no dice la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, pero debería decir*. Revista de derecho administrativo (5) p 297-308

Casasola, Madarieta (2020) *Licitación Pública vs Contratación Directa: Análisis de las contrataciones efectuadas por la provincia de Río Negro en el año 2018*. Universidad Nacional de Río Negro. Río Negro, Argentina.

Chura, Lisbeth. (2016). *Influencia de obras públicas ejecutadas en la gestión gubernamental de la Municipalidad Distrital de Ácora, 2013*. Universidad Andina: Puno, Perú.

Dávila, Luis (2001). *Régimen jurídico de la Contratación Estatal. Aproximación crítica a la Ley 80 de 1993*. (1ª ed). Bogotá DC, Legis. Bogotá, Colombia.

Díaz, Edward (2019) *Adjudicación Simplificada respecto al proceso de Contrataciones del Estado en la Unidad de Logística Dirandro PNP – La Victoria 2017*. Universidad Alas Peruanas. Lima, Perú.

Dromi, Roberto (2015). *“Derecho Administrativo”, Editorial Ciudad Argentina, 11º Edición*. Buenos Aires, Argentina.

Echevarría, Fernando (2007) “*Asegurando el valor en proyectos de construcción: una guía estratégica para la selección y contratación del equipo del proyecto*”. PUCP Lima, Perú.

Fontana, María (2017). *Programa Transparencia para las contrataciones su aporte a la gestión de las contrataciones públicas en el ámbito del ex Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (2008-2014)*. Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.

Gaceta Jurídica (2020). *Nueva Ley de contrataciones del Estado, comentarios y sugerencias al Anteproyecto de Ley de Cadena de Abastecimiento*. Lima, Perú.

García, Gonzalo (2019). *Todo sobre los proveedores: qué son exactamente y qué tipos hay*. En *Hablemos de Empresa*. Madrid, España.

Gandolfo, Ricardo (2012). *Un requisito elemental para ser consultor de obra*. En EDICIONES PROPUESTA. Lima, Perú

Guzmán, Christian (2020) *Un acercamiento a los principios que rigen la contratación administrativa*. Círculo de Derecho Administrativo. Lima, Perú.

Harper, Leslie; Paiva, Ana; Calderón, Ana (2017). *¿Es el Valor por el Dinero un principio, una filosofía o un objetivo de las compras públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo.

Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/valor-por-el-dinero-en-compras-publicas/>

Hernández, Roberto; Fernández, Carlos; Baptista, María del Pilar (2014). *Metodología de la Investigación, 6ta edición*. Mc Graw-Hill / Interamericana editores, S.A. de C.V. México D.F., México.

Hernández, Roberto y Mendoza, Christian (2018) *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill interamericana editores, S.A. de C. V. México D.F., México.

Hernández, Sandro (2012). *Estructura de las redes de corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el sector Transportes y Comunicaciones entre los años 2005 y 2010*. PUCP, Lima Perú.

Hernández, Sandro (2015) *Apuntes Sobre la Reforma en Materia de Contratación Pública*. *Revista Derecho y Sociedad*, p. 99-107. Lima, Perú.

Herrera, Juan (2019). *Hacia una contratación pública más eficiente: la competencia como principio rector*. PUCP, Lima Perú.

López, Nelson y Rivas, Libia (2008). *Interrogantes y Respuestas sobre la nueva Ley de Contratación Pública*. NINA Comunicaciones. Quito, Ecuador.

Morón Urbina, J. C., & Aguilera, Z. (2017). *Estructura de los principales contratos administrativos típicos*. En J. C. Morón Urbina, & Z. Aguilera, *Aspectos Jurídicos de la Contratación Estatal* (págs. 62-67). Fondo Editorial PUCP, Lima Perú.

Nagatome, Manuel (2015). *Principio de valor por Dinero en contratación Pública*. El terno no hace al abogado. Lima, Perú.

Navas, Carlos (2017). *La Responsabilidad Ética de los Funcionarios y Servidores del Estado: Ética y moral en la función pública*. Universidad Nacional Federico Villarreal. Lima, Perú.

Portales, Víctor (2022) *Análisis de la eficiencia y eficacia de la ley de contrataciones del estado en la Municipalidad Distrital de Coishco, 2019 - 2021*. Universidad Cesar Vallejo. Chimbote, Perú

Retamozo, Alberto (2018). *Contrataciones y adquisiciones del Estado y normas de control*. Escuela Nacional de Control. Lima, Perú.

Vilca, Roger (2021). *Los principios aplicables a la contratación estatal*. Revista LP Pasión por el Derecho. Lima, Perú

Rezzoagli, Bruno (2016). *Contratación pública para objetivos y resultados aproximación y discusión teórica*. Revista de Derecho Público No. 37 julio - diciembre de 2016. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia.

Rico, María (2017). *El principio de transparencia como lucha contra la corrupción en la contratación estatal colombiana*. Universidad Católica de Colombia. Bogotá, Colombia.

Ruiz, Sandra y Delgado, José (2020). *El control interno en el proceso de contrataciones en las instituciones públicas*. Revista Ciencia Latina, Lima Perú.

Salazar, Ricardo (2007). *El Concepto ¹⁹⁶⁴ y los Factores de los Contratos de la Administración Pública como Referentes Necesarios para el Desarrollo del Sistema de Contratación en el Perú*. Revista Derecho & Sociedad 29 PUCP. Lima, Perú. Pag. 55-62

Sánchez, Hugo; Reyes, Carlos; Mejía, Katia (2018). *Manual de términos en investigación científica, tecnológica y humanística*. Universidad Ricardo Palma. Lima, Perú.

Scheller, André; Silva, Shirley (2017). *La corrupción en la contratación pública: operatividad, tipificación, percepción, costos y beneficios*. Revista VIA IURIS, núm. 23, julio-diciembre, 2017, pp. 1-36 Fundación Universitaria Los Libertadores. Bogotá, Colombia.

Suca, Midwar (2022). *Las contrataciones directas y su incidencia en la relación entre estado y ciudadano en la población urbana del distrito y provincia de Huancané, periodo 2020*. Universidad Nacional del Altiplano. Puno, Perú

Torres, David (2017). *Delitos de corrupción en las contrataciones con el Estado: algunos aspectos a tomar en cuenta*. Área penal del instituto de democracia y derechos humanos de la PUCP. Lima, Perú.

Taquire, Ivan (2019) *Ejecución de expedientes técnicos con deficiencias en la construcción de obras de infraestructura pública – Perú*. Universidad César Vallejo. Lima - Perú

Ubidia, Celia (2003). *Teoría de los contratos públicos y administrativos*. Gestipolis. Lima, Perú.

Valderrama, Diego (2021). *Lo que debes saber sobre el delito de cohecho. Bien explicado*. Revista LP Área Penal. Lima, Perú.

Viteri, Catalina (2010) *Los principios de transparencia y publicidad en los procesos licitatorios establecidos en la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública*. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, Ecuador.

Westreicher, Guillermo (2022). *Teoría de costos*. Economipedia. Lima, Perú.



