

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN Echevarria Eslava y Figueroa (1).docx

por Katherine Pierina Echevarria Carrasco

Fecha de entrega: 20-nov-2024 04:20p.m. (UTC-0500)

Identificador de la entrega: 2427841317

Nombre del archivo: TRABAJO_DE_INVESTIGACIÓN_Echevarria_Eslava_y_Figueroa_1_.docx (409.51K)

Total de palabras: 59638

Total de caracteres: 333279



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

Escuela de
Postgrado

**“ANÁLISIS DE PROBLEMÁTICA Y PLANTEAMIENTO DE
SOLUCIONES PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR
ADMINISTRACIÓN DIRECTA”**

15

Trabajo de investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Derecho Administrativo Económico

Presentado por:

Echevarria Carrasco, Katherine Pierina

Eslava Morales, Percy Antonio

Figueroa Chavez, Jocelyne

Asesora:

Dra. Karla Mónica Gaviño Masías

0000-0001.-7202-0316

Lima, setiembre 2023

Agradecemos a ⁴⁷ la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico y a nuestra asesora Karla Gaviño Masías. Asimismo, dedicamos esta tesis a nuestras familias, por su invaluable apoyo y soporte para concluir esta investigación.

Resumen Ejecutivo

La investigación tuvo como objetivo proponer alternativas para mejorar la regulación normativa y la eficiencia de la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa. Lo que permitió iniciar esta investigación, fue advertir que la Resolución de Contraloría 195-88-CG, marco regulatorio de la modalidad de ejecución de obras por administración directa, es preconstitucional, pues fue emitida el 18 de julio de 1988, lo que motivó analizar y determinar su concordancia con los principios y derechos constitucionales reconocidos en la Constitución Política vigente; asimismo, se verificó que esta modalidad reportaba situaciones de ineficiencia, pues tenía la mayor cantidad de obras paralizadas en el país, siendo comunes los casos de retrasos y sobrevalorizaciones durante su ejecución, así como la existencia de diversos intentos por crear una nueva regulación por parte del Congreso de la República y la Contraloría General de la República.

En este contexto, el problema de investigación identificado es la inadecuada regulación normativa y la ineficiencia de la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa. Este problema motivó formular las siguientes preguntas de investigación: i) La Resolución de Contraloría 195-88-CG, que contiene el marco regulatorio para la ejecución de obras públicas por administración directa, ¿es acorde al régimen de contratación pública previsto en el artículo 76 de la Constitución?; ii) ¿Cuál es la relevancia de la modalidad de obras por administración directa en comparación con otras modalidades de ejecución de obras públicas, según el presupuesto público asignado, nivel de gobierno y ubicación geográfica?; iii) ¿Es eficiente la ejecución del presupuesto y el cumplimiento del plazo en las obras ejecutadas mediante la modalidad de administración directa?; iv) ¿Cuáles son las causas que afectan la eficiencia de la ejecución de obras públicas por administración directa?; y, v) ¿Qué alternativas de solución se podrían implementar para mejorar la regulación normativa y la eficiencia de la modalidad de ejecución de obras por administración directa?

Para lograr el objetivo, se han utilizado las siguientes técnicas e instrumentos: i) revisión y análisis del marco constitucional e infra constitucional, jurisprudencial y doctrinario sobre la ejecución de obras por administración directa; ii) análisis de la base de datos del Banco de Inversiones del MEF para identificar la relevancia de la modalidad de obras por

administración directa en el Perú, en comparación con otras modalidades de ejecución de obras públicas, según el presupuesto público asignado, nivel de gobierno y ubicación geográfica, desde la implementación del nuevo sistema de inversión pública - Invierte.pe (2017) hasta el 8 de abril de 2023; ii) análisis y evaluación del Banco de Inversiones e informes de control emitidos por los OCI, a fin de determinar la eficiencia en el gasto del presupuesto de 109 obras y evaluación de eficiencia en el cumplimiento del plazo de ejecución de 78 obras por administración directa; iii) revisión y análisis de ciento diez (110) informes de control emitidos desde el 24 de febrero de 2017 (inicio de la implementación del actual sistema de inversión pública – Invierte.pe) hasta el 8 de abril de 2023, en el marco de las acciones de control de los OCI, bajo la autoridad normativa y funcional de la CGR, practicadas a obras por administración directa; y iv) análisis del derecho comparado en los países de Chile, Argentina, México y España, que regulan la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa, con la finalidad de proponer alternativas de mejora en la regulación para el Perú.

Las conclusiones obtenidas son: i) el artículo 76 de la Constitución política de 1993 dispone que las obras con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, siendo la ley quien establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades. Esta reserva de ley para crear excepciones al régimen de contratación pública, estuvo vigente tanto en el régimen general de contratación pública del artículo 143 de la Constitución política de 1979, así como también se encuentra reconocida en el artículo 76 de la Constitución política de 1993. Por ende, las modalidades excepcionales al régimen general de contratación pública deben ser creados o regulados por ley promulgada por el Congreso de la República, Decreto Legislativo o Decreto de Urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo, debido al principio de reserva de ley establecido en los artículos 143 y 76 de las referidas Constituciones, respectivamente; ii) en el periodo analizado, las principales modalidades de ejecución de obras en el Perú, según el número y presupuesto asignado, son la contrata y la modalidad de administración directa, siendo los gobiernos locales son los que más ejecutan estas últimas, comprobándose la relevancia de esta modalidad en el país y también la necesidad de que tenga un adecuado marco regulatorio; iii) se ha identificado evidencia de ineficiencia en la ejecución de obras por administración directa debido a que la Resolución de Contraloría 195-88-CG no impide que el presupuesto de obra y plazo de ejecución puedan incrementar ilimitadamente, lo que puede generar falta

de liquidez y, por ende, paralizaciones, ni tampoco se han creado reglas para garantizar que las entidades acrediten que realmente cuentan con personal técnico-administrativo y equipos para ejecutar eficientemente una obra pública, más se ha advertido que el trasfondo que motiva el uso de esta modalidad es adquirir y brindar mantenimiento a maquinaria u otorgar empleo a personas en las localidades donde se ejecutan las obras;

iv) las principales causas de ineficiencia de la modalidad de administración directa están asociadas a ³ que las entidades no cuentan ¹¹ con personal técnico administrativo ni equipos necesarios para su ejecución, la normativa que las regula no reconoce mecanismos para gestionar los cambios presupuestales y de plazos, ni tampoco se ha establecido un procedimiento específico que permita sustentar, previamente, que la entidad cuente ¹ con la capacidad técnica y operativa; finalmente, las entidades deciden optar por esta modalidad sin, necesariamente, evaluar la eficiencia frente a otros mecanismos.

Abstract

This research aimed to propose alternative solutions to improve the regulatory framework and efficiency of the modality of public works execution through direct administration. The evidence gathered, which initiated this investigation, revealed that Comptroller Resolution 195-88-CG, the regulatory framework for the direct administration modality of executing public works, is pre-constitutional as it was issued on July 18, 1988. This prompted an analysis to determine its compatibility with the principles and constitutional rights recognized in the current Constitution. Furthermore, it was found that this modality exhibited inefficiencies, as it had the highest number of stalled projects in the country, cases of delays and overvaluations during the execution were common, and there have been various attempts by the Congress and the General Comptroller of the Republic to create new regulations.

⁶⁵ In this context, the research problem is the inadequate regulatory framework and inefficiency of the direct administration modality of public works execution, ⁵⁶ which led to the formulation of the following research questions: i) Is Comptroller Resolution 195-88-CG, which contains ⁵⁶ the regulatory framework for the direct administration modality of public works execution, in accordance with the public procurement regime ⁴⁰ provided for in Article 76 of the Constitution?; ii) What is the relevance of the direct administration modality compared to other modalities of public works execution, considering the allocated public budget, level of government, and geographical location?; iii) What are the causes limiting the efficiency of public works execution through direct administration?; and, iv) What alternative solutions could be adopted to improve the regulatory framework and efficiency of the direct administration modality of public works execution? To achieve the objective, the following techniques and instruments were used: i) Review and analysis of the constitutional, infra-constitutional, jurisprudential, and doctrinal ³¹ framework regarding public works execution through direct administration; ii) Analysis ³¹ of the database of the Ministry of Economy and Finance's Investment Bank to identify the relevance of the direct administration modality of works in Peru compared to other modalities of public works execution, considering the allocated public budget, level of government, geographical location, and expenditure execution, through the analysis of information from the Investment Bank ³⁴ of the Ministry of Economy and Finance, from the implementation of Invierte.pe (2017) until April 8, 2023; iii) Efficiency evaluation of

budget spending for 109 projects and evaluation of compliance with execution deadlines for 78 projects executed through direct administration; iv) Review and analysis of one hundred ten (110) control reports issued during the years 2017 to 2023, within the framework of control actions carried out by the General Comptroller of the Republic (CGR), conducted on projects executed through direct administration, to identify and analyze the causes limiting efficiency in the execution of public works through direct administration; v) Structured interviews with twenty-six (26) officials and public servants to identify and analyze the causes limiting efficiency in the execution of public works through direct administration; and, vi) Comparative law analysis in Chile, Argentina, Mexico, and Spain, countries regulating the modality of public works execution through direct administration, with the aim of proposing alternative solutions for Peru.

The conclusions obtained are: i) Article 76 of the 1993 Political Constitution provides that works with the use of public funds or resources are compulsorily executed by contract and public bidding, with the law establishing the procedure, exceptions and respective responsibilities. This reserve of law, to create exceptions to the public procurement regime, was in force both in the general public procurement regime of article 143 of the Political Constitution of 1979, as well as it is recognized in article 76 of the Political Constitution of 1993. Therefore, the exceptional modalities to the general public procurement regime must be created or regulated by law promulgated by the Congress of the Republic, Legislative Decree or Emergency Decree issued by the Executive Branch, due to the principle of reserve of law established in the articles 143 and 76 of the aforementioned Constitutions, respectively; ii) in the period analyzed, the main modalities of execution of works in Peru, according to the number and budget assigned, are the contract and the direct administration modality, with local governments being the ones that execute the latter the most, proving the relevance of this modality in the country and also the need for it to have an adequate regulatory framework; iii) evidence of inefficiency has been identified in the execution of works by direct administration because the Comptroller's Resolution 195-88-CG does not prevent the work budget and execution period from increasing unlimitedly, which can generate a lack of liquidity. . and, therefore, stoppages, nor have rules been created to guarantee that accredited entities that really have technical-administrative personnel and equipment to efficiently execute a public work, but it has been noted that the background that motivates the use of this modality is to acquire and provide maintenance to machinery or provide employment to

60 people in the localities where the works are carried out; iv) the main causes of inefficiency of the direct administration modality are due to the fact that the entities do not have the technical administrative personnel or equipment necessary for their execution, the regulations that regulate them do not recognize mechanisms to manage budgetary and deadline changes, nor has a specific procedure been established to previously establish that the entity has the technical and operational capacity; Finally, entities decide to opt for this modality without necessarily evaluating its efficiency compared to other mechanisms.

Índice

Resumen Ejecutivo	4
Abstract	7
Índice	10
Índice de tablas	14
Índice de gráficos	15
Índice de anexos	16
Introducción	15
Capítulo I: Planteamiento del problema	19
1. Situación problemática	19
2. Antecedentes	23
3. Planteamiento del Problema	25
Preguntas de investigación	26
Delimitación de la investigación	26
4. Objetivos de investigación	27
5. Metodología de la investigación	28
Justificación de los métodos seleccionados	30
Limitaciones	30
Capítulo II: Marco Teórico	32
1. Obras públicas en la normativa peruana	32
1.1 Delimitación de obra pública	32
2. Principales modalidades de ejecución de obras públicas en el Perú	33
2.1. Ejecución presupuestaria indirecta: ejecución de obras públicas en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado	34
2.1.1. Definición y características	35
2.1.2. Principios aplicables al régimen general de contratación pública	36
2.2. Ejecución presupuestaria indirecta: obras por impuestos (OxI):	42
2.3. Ejecución presupuestaria indirecta: asociaciones Público-Privadas (APP)	43
2.4. Ejecución presupuestaria indirecta: obras por contratos colaborativos provenientes de acuerdos de gobierno a gobierno (G2G)	44
2.5. Ejecución presupuestaria directa: obras por administración directa	46
3. Regulación de las obras por administración directa en el Perú	47

4.	Problemática identificada en la modalidad de obras por administración directa	49
Capítulo III: Desarrollo Del Tema		52
1.	Régimen general de contratación pública en la Constitución Política de 1979 y Constitución Política de 1993	52
2.	Reserva de ley en el régimen de contratación pública	55
3.	Ejecución de obras públicas y las excepciones vigentes promulgadas conforme a la reserva de ley	59
4.	Análisis de un caso práctico: la declaración de inconstitucionalidad de una excepción al régimen constitucional de contratación pública por contravenir el artículo 76 de la Constitución vigente	66
5.	Análisis de la Resolución de Contraloría N.º 195-88-CG y su conformidad con la reserva de ley del artículo 76 de la Constitución vigente	70
5.1.	Jerarquía normativa	71
5.2.	Finalidad, eficiencia y principios (análisis de fondo)	74
6.	Régimen general de contratación pública, obras por administración directa, subsidiariedad y libre iniciativa privada	78
6.1.	Economía social de mercado, principio de subsidiariedad y libre iniciativa privada	78
6.2.	Subsidiariedad, libre iniciativa privada y obras por administración directa en la Constitución política de 1979	82
6.3.	Subsidiariedad, libre iniciativa privada y obras por administración directa en la Constitución política de 1993	84
Síntesis del apartado		92
7.	Diagnóstico de obras por administración directa en el Perú	93
7.1.	Estado situacional de obras por administración directa según el Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas	93
7.2.	Análisis de eficiencia de ejecución presupuestal y eficiencia en el cumplimiento de plazos en la ejecución de obras por administración directa	99
7.2.1.	Eficiencia en la ejecución presupuestal: presupuesto de obra aprobado en el expediente técnico frente al presupuesto real utilizado en la ejecución física de la obra	100
7.2.2.	Eficiencia en el cumplimiento del plazo de ejecución de obra: plazo de ejecución aprobado expediente técnico frente al plazo real de ejecución de obra	103
8.	Análisis de ciento diez (110) informes de control emitidos por los Órganos de Control Institucional (OCI) bajo la autoridad normativa y funcional de la CGR, en servicios de control practicados a obras por administración directa	105
9.	Análisis de la regulación de la modalidad de ejecución de obras por administración directa en el derecho comparado	114

9.1.	<i>Ejecución directa de prestación en España</i>	115
9.2.	<i>Ejecución directa del objeto del contrato en Argentina</i>	118
9.3.	<i>Obras por administración directa en Chile</i>	120
9.4.	<i>Obras por administración directa en México</i>	121
	<i>Estado de guerra en México</i>	123
9.5.	<i>Resumen de la regulación comparada de obras por administración directa en Argentina, Chile, España y México</i>	124
Capítulo IV: Análisis Y Propuestas		128
1.	<i>Promulgación de una ley que regule la modalidad de ejecución de obras por administración directa, conforme a la Constitución política de 1993</i>	128
2.	<i>Establecer límites objetivos y razonables para que, por eficiencia, la habilitación de esta modalidad de ejecución de obras públicas sea excepcional</i> ...	129
2.1.	<i>Límite presupuestal de 750 UIT para ejecutar obras por la modalidad de administración directa.</i>	132
2.2.	<i>Excepciones para ejecutar obras por administración directa cuando el presupuesto de obra supere el límite establecido de 750 UIT</i>	137
3.	<i>Incorporación del factor de evaluación (puntaje) en la normativa de Contrataciones del Estado (LCE) por contratar personal del lugar donde se ejecutará la obra</i>	140
4.	<i>Incorporar mecanismos para promover la eficiencia en la ejecución de obras por administración directa, en relación con el presupuesto de obra y el plazo de ejecución establecidos en el expediente técnico</i>	141
4.1.	<i>La ley por emitirse debe establecer un procedimiento y responsabilidades previas para decidir ejecutar una obra por administración directa</i>	142
4.2.	<i>Calendario de adquisición de materiales, equipos y contratación del personal calificado y no calificado, y su inclusión en el Plan Anual de Contrataciones (PAC)</i>	142
4.3.	<i>Matriz para la gestión de riesgos</i>	144
4.4.	<i>Programa de ejecución de la obra y calendario acelerado de obra en caso de retraso</i>	145
4.5.	<i>Incorporación del mecanismo de ampliación de plazo con consecuente deslinde de responsabilidades cuando no esté justificada</i>	145
4.6.	<i>Incorporación de mecanismos para gestionar los adicionales y deductivos vinculados y reducción de prestaciones de obra</i>	146
4.7.	<i>Reinicio de obra por contrata en caso de paralización injustificada</i>	147
4.8.	<i>Utilizar el cuaderno de obra digital, conforme a las disposiciones de OSCE</i>	148
Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones		149
1.	<i>Conclusiones</i>	149

2. *Recomendaciones* 150
Bibliografía..... 152

Índice de tablas

Tabla 1. Principales modalidades excepcionales para ejecución de obras públicas vigentes en el Perú ..	61
Tabla 2. Pirámide Normativa	71
Tabla 3. Modalidades de obras públicas, número de obras y monto asignado	95
Tabla 4. Obras ¹ por administración directa según año de aprobación/viabilidad y porcentaje de monto ejecutado	96
Tabla 5. Obras ¹ por administración directa según el nivel de gobierno: gobierno local (GL), gobierno regional (GR) y gobierno nacional (GN)	97
Tabla 6. Obras ¹ por administración directa según la región donde se ejecutan o ejecutarán	98
Tabla 7. Principales casos de ineficiencia en la ejecución del presupuesto ²³ de obras por administración directa	100
Tabla 8 Eficiencia en la ejecución del presupuesto ¹ de obras por administración directa	101
Tabla 9. Principales casos ¹ de ineficiencia en el cumplimiento del plazo de ejecución de obras por administración directa	103
Tabla 10. Eficiencia en la ejecución del plazo en obras por administración directa	104
Tabla 11. Principales situaciones adversas halladas por los OCI al practicar servicios de control a obras por administración directa	106
Tabla 12. Situaciones adversas secundarias halladas por los OCI al practicar servicios de control a obras por administración directa	107
Tabla 13. Obras paralizadas según modalidad de ejecución	113
Tabla 14. Obras paralizadas según causal reportada por las entidades	113
Tabla 15. Resumen ⁵ de la regulación comparada de obras por administración directa en Argentina, Chile, España y México	124

Índice de gráficos

<i>Gráfico 1. Obras públicas aprobadas/viables desde el 23.02.2017 hasta el 08.03.2023.....</i>	<i>95</i>
---	-----------

Índice de anexos

<i>Anexo 1. Lista de 110 informes de control de la CGR analizados</i>	<i>159</i>
<i>Anexo 2. Análisis de 110 informes de control de los OCI de la CGR, según situación adversa, monto presupuestal inicial y actual, y plazo inicial y actual de obra</i>	<i>161</i>

Introducción

La modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa es un mecanismo regulado por la Resolución de Contraloría 195-88-CG del 18 de julio de 1988, cuya finalidad es que las entidades, provistas de su personal técnico administrativo y equipos, ejecuten obras públicas sin la necesidad de contratar a un proveedor del estado. En estos casos, es la propia entidad la encargada de construir una carretera, un colegio, un hospital o cualquier obra de infraestructura.

Sobre el particular, al iniciar la investigación, se analizaron diversos informes de control emitidos por los Órganos de Control Institucional (OCI) de diversas entidades, bajo la autoridad normativa y funcional de la CGR, las exposiciones de motivos de los Proyectos de Ley 31/2016-CG, 120/2016-CR, 236/2021-CR, 720-2021-CR, 746/2021-CR, 875/2021-CG, 1580/2021-CR, 1833/2021 y 2043/2021-CR, así como la información del Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), informes de la Contraloría General de la República (CGR) y doctrina relacionada, verificando que la modalidad de administración directa reporta situaciones de ineficiencia porque, básicamente, las entidades no cuentan con la capacidad técnica y operativa para ejecutar obras públicas de presupuestos cuantiosos, su regulación normativa no es adecuada, tiene el mayor número de obras paralizadas al 2023 y su regulación no estaría acorde a la reserva de ley exigida en el artículo 76 de la Constitución Política vigente.

En este contexto, en la presente investigación, ante estos problemas, se realizó un análisis con el objetivo principal de proponer alternativas de solución para mejorar la regulación normativa y la eficiencia de la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa. Para tal objetivo, se utilizaron las siguientes técnicas e instrumentos: i) revisión y análisis del marco constitucional e infra constitucional, jurisprudencial y doctrinario sobre la ejecución de obras por administración directa; ii) análisis de la base de datos del Banco de Inversiones del MEF para identificar la relevancia de la modalidad de obras por administración directa en el Perú, en comparación con otras modalidades de ejecución de obras públicas, según el presupuesto público asignado, nivel de gobierno y ubicación geográfica, a través del análisis de la información del Banco de Inversiones del MEF, desde la implementación del Invierte.pe (24 de febrero de 2017) hasta el 8 de abril de 2023; ii)

evaluación de eficiencia en el gasto del presupuesto de 109 obras y evaluación de eficiencia en el cumplimiento del plazo de ejecución de 78 obras por administración directa; iii) revisión y análisis de ciento diez (110) informes de control emitidos desde el 24 de febrero de 2017 (fecha de implementación del nuevo sistema de inversión pública – Invierte.pe) al 8 de marzo de 2023, en el marco de las acciones de control efectuadas por los OCI, bajo la autoridad normativa y funcional de la CGR, a obras por administración directa, que permitieron identificar y analizar las causas que limitan la eficiencia en la ejecución de obras públicas por administración directa y iv) análisis del derecho comparado en los países de Chile, Argentina, México y España, que regulan la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa, con la finalidad de proponer alternativas de solución para el marco regulatorio del Perú.

Los resultados obtenidos fueron los siguientes: i) en el periodo analizado, desde el 23 de febrero de 2017 hasta el 8 de marzo de 2023, existen 28 211 obras públicas que cuentan con viabilidad/aprobación y están reportando gasto de ejecución por elaboración de expediente técnico o ejecución física, siendo las dos principales modalidades la contrata con 16 702 obras y la administración directa con 10 390 obras; ii) los Gobiernos Locales registran el 93% de obras por administración directa, siguiendo en el orden los Gobiernos Regionales con el 4% y el Gobierno Nacional con el 3%; iii) de las 109 obras analizadas, 86 (78.9%) tuvieron un incremento entre 0.1% y 639.93% del presupuesto de obra aprobado en el expediente técnico; iv) de 78 obras analizadas, 9 (11.54%) tuvieron una ampliación o variación de plazo de ejecución entre el 1 y 45% y 63 obras (80.77%) tuvieron una variación entre el 52% y 3145% del plazo de ejecución de obra aprobado en el expediente técnico; v) al mes de mayo del 2023, la modalidad de administración directa reporta 886 obras paralizadas, siendo la modalidad que más reporta este problema; vi) la muestra de ciento diez (110) informes de control emitidos por los OCI de la CGR determinan que los principales problemas de la administración directa son la ausencia de personal técnico-administrativo y equipos (maquinaria, herramientas) para ejecutar eficientemente una obra pública; y, vii) Chile, España, México y Argentina ha establecido un marco normativo que regula la ejecución de obras públicas por administración directa, pero en estos se han impuesto límites y restricciones para el uso de la modalidad.

Los resultados de la investigación han permitido concluir lo siguiente: i) el artículo 76 de la Constitución política de 1993 dispone que las obras con utilización de fondos o recursos

públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, siendo la ley la que establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades. Esta reserva de ley, para crear excepciones al régimen de contratación pública, estuvo vigente tanto en el régimen general de contratación pública del artículo 143 de la Constitución política de 1979, así como también se encuentra reconocida en el artículo 76 de la Constitución política de 1993. Por ende, las modalidades excepcionales al régimen general de contratación pública deben ser creados o regulados por ley promulgada por el Congreso de la República, Decreto Legislativo o Decreto de Urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo, debido al principio de reserva de ley establecido en los artículos 143 y 76 de las referidas Constituciones, respectivamente; ii) en el periodo analizado, las principales modalidades de ejecución de obras en el Perú, según el número y presupuesto asignado, son la contrata y la modalidad de administración directa, siendo los gobiernos locales son los que más ejecutan estas últimas, comprobándose la relevancia de esta modalidad en el país y también la necesidad de que tenga un adecuado marco regulatorio; iii) se ha identificado evidencia de ineficiencia en la ejecución de obras por administración directa debido a que la Resolución de Contraloría 195-88-CG no impide que el presupuesto de obra y plazo de ejecución puedan incrementar ilimitadamente, lo que puede generar falta de liquidez y, por ende, paralizaciones, ni tampoco se han creado reglas para garantizar que las entidades acrediten que realmente cuentan con personal técnico-administrativo y equipos para ejecutar eficientemente una obra pública, más se ha advertido que el trasfondo que motiva el uso de esta modalidad es adquirir y brindar mantenimiento a maquinaria u otorgar empleo a personas en las localidades donde se ejecutan las obras; y, iv) las principales causas de ineficiencia de la modalidad de administración directa están asociadas a que las entidades no cuentan con personal técnico administrativo ni equipos necesarios para su ejecución, la normativa que las regula no reconoce mecanismos para gestionar los cambios presupuestales y de plazos, ni tampoco se ha establecido un procedimiento específico que permita sustentar, previamente, que la entidad cuente con la capacidad técnica y operativa; finalmente, las entidades deciden optar por esta modalidad sin, necesariamente, evaluar la eficiencia frente a otros mecanismos.

En consecuencia, luego del análisis realizado en la presente investigación, se han propuesto las siguientes recomendaciones: a) el Congreso de la República o Poder Ejecutivo, conforme corresponda, debe promulgar una ley, decreto legislativo o decreto de urgencia, que regule la modalidad de ejecución de obras por administración directa, en la cual se establezcan las reglas, procedimientos y controles necesarios; asimismo, al ser una excepción al régimen

constitucional de contratación de obras públicas, debe limitarse su uso, por regla general, a aquellas obras cuyo presupuesto no supere el monto de una ficha técnica simplificada de proyectos de inversión (750 UIT) y, excepcionalmente, aun por encima de ese techo presupuestal, solo cuando exista la necesidad de culminar una obra cuyo contrato fue resuelto o declarado nulo, para ejecutar obras en estado o situación de emergencia o en caso se declare desierto un procedimiento de selección por falta de postores; b) se propone incorporar mecanismos para promover la eficiencia en la ejecución de obras por administración directa, en relación con el presupuesto de obra y el plazo de ejecución establecidos en el expediente técnico: (i) la ley por emitirse debe establecer un procedimiento y responsabilidades previas para decidir ejecutar una obra por administración directa; (ii) Calendario de adquisición de materiales, equipos y contratación del personal calificado y no calificado, y su inclusión en el Plan Anual de Contrataciones (PAC); (iii) Matriz para la gestión de riesgos; (iv) Programa de ejecución de la obra y calendario acelerado de obra en caso de retraso; (v) Incorporación del mecanismo de ampliación de plazo con consecuente deslinde de responsabilidades cuando no esté justificada; (vi) Incorporación de mecanismos para gestionar los adicionales y deductivos vinculados y reducción de prestaciones de obra; (vii) Reinicio de obra por contrata en caso de paralización injustificada; y, (viii) Utilizar el cuaderno de obra digital, conforme a las disposiciones de OSCE. c) se propone incorporar para las obras por contrata, en el RLCE, un factor de evaluación para otorgar puntaje a los postores que se obliguen a contratar un porcentaje de su personal del lugar donde se ejecutará la obra, para que cubrir la necesidad de empleo local no se convierta en el motivo principal por el cual una entidad decida ejecutar una obra por administración directa.

Conforme a lo señalado, en la presente investigación se ha buscado no solo identificar los principales problemas asociados a la eficiencia y regulación normativa de la modalidad de ejecución de obras por administración directa, sino también proponer alternativas de solución para mejorar la regulación normativa, eficiencia y, con ello, fomentar el buen uso de los recursos del estado. En tal sentido, se espera que esta investigación contribuya en el debate que se necesita para mejorar la gestión pública en el país, con el propósito de que las obras públicas cumplan su finalidad esencial de satisfacer las necesidades de infraestructura que requieren los ciudadanos.

1 Capítulo I: Planteamiento del problema

1. Situación problemática

En el Perú existen diversas modalidades para ejecutar obras públicas. El régimen general, según el mandato contenido en el artículo 76¹ de la Constitución política, es la ejecución de obras por contrata (Congreso Constituyente Democrático, 1993). Esta modalidad se encuentra desarrollada en la Ley de Contrataciones del Estado (en adelante, LCE) y su propósito es – resultado de un concurso entre una pluralidad de postores– adjudicar la buena pro a un contratista privado que ejecute la obra por su cuenta y riesgo y, una vez culminada, previo pago, la entregue al Estado para su uso y disposición. Sin embargo, también existen otras modalidades para ejecutar obras, excepcionales al régimen general de contratación pública, como son las asociaciones público-privadas, las obras por impuestos, los contratos estandarizados provenientes de acuerdos de Gobierno a Gobierno, núcleos ejecutores o la administración directa.

En el caso de la modalidad de administración directa, la característica principal es la no participación de un contratista porque se habilita para que el propio Estado (cualquier entidad de los tres niveles de gobierno) ejecute la obra con su personal técnico administrativo y equipos. Es decir, por medio de la modalidad de administración directa, las entidades disponen de sus recursos técnicos y operativos para construir directamente carreteras, colegios, hospitales, puentes o cualquier otro tipo de infraestructura, sin necesidad de realizar un procedimiento de selección para otorgar la buena pro y suscribir un contrato con una empresa especializada del rubro de infraestructura o construcción. La diferencia sustancial entre esta modalidad de administración directa y las otras modalidades indirectas es el rol que cumple el estado: en el primer caso la entidad es quien ejecuta la obra y en el marco de la LCE, obras por impuestos, APP, y demás modalidades indirectas, el ejecutor es un contratista o proveedor del estado.

² Constitución Política del Perú

¹ Artículo 76.- Obligatoriedad de la Contrata y Licitación Pública.

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.”

Habiéndose aclarado la diferencia sustancial que existe entre la modalidad de administración directa y otras modalidades de ejecución de obras públicas, se debe tener en consideración que la regla general establecida en el artículo 76 de la Constitución de 1993 es que las obras públicas se ejecuten obligatoriamente por licitación pública y contrata, debiendo crearse cualquier excepción mediante una ley, tal como, además, el Tribunal Constitucional lo ha señalado en la Sentencia recaída en el Expediente n.º 020-2003-AI/TC. El primer problema que se encuentra, en este contexto, es que la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa se encuentra regulada en la Resolución de Contraloría 195-88-CG, emitida el 18 de julio de 1988 por la CGR. Esta norma es una resolución administrativa emitida por un Organismo Constitucionalmente Autónomo que fue publicada cuando estaba vigente la anterior Constitución Política de 1979, situación que ha motivado la necesidad de analizar y determinar no solo si esa resolución cumple la reserva de ley establecida en el artículo 76 de la Constitución Política de 1993, sino también determinar si su regulación es concordante con el derecho a la libre iniciativa privada y principio de subsidiariedad, establecidos en los artículos 58 y 60 de dicha Constitución. El resultado de este análisis permitirá determinar la validez de la Resolución de Contraloría 195-88-CG en el ordenamiento jurídico vigente. Por tal motivo, se justifica la necesidad de determinar si es concordante la actual regulación de la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa con la Constitución Política de 1993, para lo cual se propone utilizar el método analítico y la técnica de análisis documental.

Por otro lado, respecto a la relevancia de la modalidad de administración directa en el Perú, y dimensionar la problemática detectada respecto a su eficiencia, se debe tener en consideración que el Congreso de la República, citando a la CGR, ha informado que, durante los años 2011 y 2012, las entidades públicas han utilizado las modalidades de obra por contrata (en el marco de la LCE) y por administración directa en una proporción de 70% – 30%, respectivamente, del presupuesto público destinado a inversión pública (Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, 2016, pág. 18). Asimismo, la CGR ha reportado que, entre los años 2018 al 2021, se ejecutaron 58, 212 proyectos de inversión, de los cuales 24, 175 fueron ejecutados por administración directa, lo que representa el 42% del total de modalidades utilizadas (Contraloría General de la República del Perú, Proyecto de Ley N.º 875/2021-CG, 2021, pág. 12). Es decir, la modalidad de administración directa es la segunda más utilizada después de las obras ejecutadas en el marco de la LCE, lo que representa, en

términos económicos, que mediante esta modalidad se ejecuta una parte relevante del presupuesto público destinado a obras.

Asimismo, se realizaron indagaciones preliminares a través de la información del Banco de Inversiones del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022), advirtiéndose que las obras por administración directa son mayormente utilizadas por municipios distritales y provinciales del centro y sur del país, y en menor medida por estamentos regionales o nacionales, siendo necesario corroborar e indagar las razones que motivan la situación descrita. Además, respecto a casos concretos en los que se han identificado problemas relacionados con la modalidad de obras por administración directa, en el año 2019 se publicó una nota periodística que señalaba que la Municipalidad Provincial del Santa del departamento de Ancash aprobó expedientes técnicos para la ejecución de tres (3) obras mediante la modalidad administración directa, por un monto de inversión de S/ 6 450,501.53 soles; no obstante, al ser sometidas dichas obras a control concurrente, el OCI concluyó que el municipio carecía de capacidad técnica y administrativa para ejecutar las obras, recomendando que se adopten medidas preventivas y correctivas. Fue así como, el 3 de junio de 2019, ante las deficiencias detectadas, el alcalde anunció públicamente que su administración no tenía la capacidad técnica para ejecutar obras, decidiendo no ejecutar más obras por administración directa, pues todas serían licitadas públicamente a empresas privadas (Fernandez, 2019). Este caso también motiva realizar la presente investigación, pues parecería sintomático de que esta falta de capacidad técnica y operativa para usar la modalidad de administración directa es una limitación común de las entidades, pero aun así dicha modalidad es utilizada masivamente.

A partir de este caso específico, también se analizaron aleatoriamente diez (10) informes de control de obras por administración directa emitidos por los OCI de la CGR, publicados en el Buscador de Informes de Servicios de Control², advirtiendo que los diez casos auditados presentaban situaciones adversas relacionadas, principalmente, con la sobrevalorización de las obras, falta de supervisión y residencia, incumplimiento de plazos por retrasos en la adquisición de material y equipos, inexistencia de capacidad técnica y profesional en la

⁵⁴ <https://buscadorinformes.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Avanzado.html>.

² Informes de Control emitidos por la CGR: Informe n.º 2285-2019-CG/GRAN-SOO, n.º 2265-2019-CG/GRAN-SOO, n.º 2218-2019-CG/GRAN-SOO, n.º 2186-2019-CG/GRAN-SOO, n.º 2206-2019-CG/GRAN-SOO, n.º 2183-2019-CG/GRAN-SOO, n.º 2256-2019-CG/GRAN-SOO, n.º 5801-2019-CG/GRHV-SOO, n.º 023-2019-OCI/2931-SOO, n.º 4059-2019-CG/GRAP-SOO y n.º 5739-2019-CG/GRAP-SOO.

entidad para gestionar una obra, falta de liquidación técnico-financiera y obras paralizadas.¹ Esto indicaría que uno de los motivos que podría estar provocando la ineficiencia en la ejecución de obras por esta modalidad se debería a que la regulación actual no ha establecido reglas adecuadas para que las entidades promuevan la asignación de roles con responsabilidades e incentivos para concluir las obras de manera eficiente en términos presupuestales y de tiempo. Esto se considera crucial porque, por ejemplo, en el caso de las obras ejecutadas en el régimen general de contratación pública (LCE), el contratista será el responsable de la ejecución de la obra y, por ende, es este quien asume el mayor riesgo financiero y contractual para lograr culminar y entregar las obras en el plazo, para lo cual se le exige que otorgue garantías a favor del Estado (cartas fianzas o retenciones) para afianzar su cumplimiento de obligaciones, imponiéndole penalidades en caso de incumplimiento, además de ser pasible de sanciones de inhabilitación temporal o definitiva para contratar con el estado por el Tribunal de Contrataciones del Estado.² La misma finalidad persiguen los mecanismos de adicionales de obra, solicitudes de ampliación de plazo, subcontratación, exigencia del personal clave calificado, entre otras reglas. Esto demuestra que, en el caso de las obras por contrata,¹ existe una serie de mecanismos para responder ante el dinamismo en la ejecución de las obras que en el caso de la regulación de las obras por administración directa es limitado.¹⁸

Sobre este último punto, y en la misma línea de lo señalado, es importante tener en consideración que existen varios proyectos de ley tramitados en el Congreso de la República que tienen como finalidad emitir una ley que regule la ejecución de obras por administración directa,¹⁶ como son los Proyectos de Ley 31/2016-CG, 120/2016-CR, 236/2021-CR, 720-2021-CR, 746/2021-CR, 875/2021-CG, 1580/2021-CR, 1833/2021 y 2043/2021-CR. Entre estos, los Proyectos de Ley 31/2016-CG y 875/2021-CG fueron aprobados en su oportunidad por el Congreso de la República,¹³ tanto el primer Proyecto de Ley 31/2016-CG (que incluyó al Proyecto de Ley 120/2016-CR del Grupo Parlamentario Fuerza Popular), como el segundo Proyecto de ley 875/2021-CG); sin embargo, las autógrafas de ambas leyes fueron observadas por el Poder Ejecutivo [en el gobierno de los Ex Presidentes Martín Vizcarra Cornejo (16 de agosto de 2018) y Pedro Castillo Terrones (15 de agosto de 2022)]. En estos proyectos de ley se establecieron diferentes formas de limitar el uso de la modalidad de administración directa, entre los cuales resaltan las siguientes condiciones: i) solo se habilita usar dicha modalidad si se declara desierta la segunda convocatoria de un procedimiento de selección por falta de ofertas o postores;³ ii) que el valor referencial de la obra sea inferior al de una licitación³⁰

pública; o iii) que el presupuesto de la obra no supere las cincuenta (50) UIT. En este escenario, actualmente el Proyecto de Ley 875-2021-CG es el único que continúa en trámite para ser promulgado por insistencia y en él se establece que solo se permitirá la ejecución de obras por administración directa cuando el presupuesto de obra no supere las cincuenta (50) UIT. Como se advierte, en estos proyectos de ley que regulan la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa se busca limitar su uso con diferentes parámetros de excepcionalidad o incorporar reglas y procedimientos que fomenten su transparencia y control.

Con lo señalado, se ha acreditado con los informes de control emitidos por la CGR, exposición de motivos de los diversos proyectos de ley, información del Banco de Inversiones del MEF y CGR, así como con la doctrina analizada, que la modalidad de ejecución de obras por administración directa, regulada con la Resolución de Contraloría 195-88-CGR, podría estar lesionando principios y derechos establecidos en la Constitución Política de 1993; además, su regulación podría estar promoviendo la ejecución de obras públicas sin garantizar la eficiencia requerida al ser un mecanismo excepcional del régimen general de contratación pública, motivo por el cual se ha justificado realizar la presente investigación con la finalidad de determinar con mayor profundidad la problemática existente y proponer alternativas para solucionar los problemas vinculados a esta modalidad de ejecución de obras públicas.

2. Antecedentes

Para desarrollar la presente investigación se ha tenido en consideración, principalmente, los siguientes trabajos de investigación:

- “Las Obras por Administración Directa y por encargo: ¿Solución o problema? ¿Hay que restringirlas?”, artículo de Juan Carlos Morón Urbina publicado en la revista *Ius Et Veritas* (2016). En este artículo se analizó la facultad que tiene el Estado, bajo ciertos supuestos, para atender sus propias necesidades de bienes, servicios y obras sin necesidad de contratar privados, sino recurriendo a la autoprovisión. Las conclusiones principales del artículo de investigación determinan que la modalidad de ejecución de obras por administración directa tiene condiciones negativas para la eficacia de la gestión que deben evitarse: (i) la asunción íntegra de los riesgos de la construcción por parte de la administración; (ii) el uso fraudulento para evadir el proceso de selección necesario; (iii)

la restricción al acceso y crecimiento del mercado de proveedores, (iv) la falta de transparencia en la concertación y ejecución de la administración directa; y, (v) la distorsión en la formación del precio que impide contar con un precio suficiente desde el inicio y su contención posterior. Asimismo, es importante destacar que Morón ha planteado una serie de cuestionamientos sobre los límites que deberían tener las entidades para auto organizarse y atender sus propias necesidades de bienes, servicios u obras con sus exclusivos instrumentos, organismos, recursos y personal, señalando que existen dos concepciones diferentes y en controversia sobre lo que debe ser contemporáneamente la actuación económica de la administración, de la política pública y de la ideología política. ¿En cuál de estos roles la iniciativa estatal cumple mejor su rol subsidiario establecido en el artículo 60 de la Constitución Política?, se cuestionó el autor. Como se advierte, Morón se pregunta hasta qué punto la modalidad de administración directa debería estar razonablemente permitida para encontrarse conforme al rol subsidiario de la Constitución.

- “Obras Públicas por Administración Directa: Una aproximación legal y presupuestal desde la perspectiva del control gubernamental”, libro publicado por la Contraloría General de la República (2010) en el marco de la investigación realizada por la Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ), cuyo objetivo fue desarrollar un estudio de diagnóstico sobre el control de obras públicas por ejecución presupuestaria directa en los diferentes niveles de gobierno que, desde un enfoque legal y presupuestario, permita proponer lineamientos para la mejora de la normativa vigente. Se propusieron los siguientes instrumentos: levantamiento de información, revisión de informes y recolección de información. Los principales resultados son los siguientes:
 - “Del presupuesto destinado a obras públicas, cerca del 40% se ejecuta mediante la modalidad de administración directa. Para el caso del Gobierno Central esta modalidad se presenta en un 25% de su fasto total en obras; para las Unidades Ejecutoras regionales representa un 40% y para los gobiernos locales provinciales y distritales se incrementa aún más hasta alcanzar un 52 a 60%, respectivamente. Dichos porcentajes son significativos y ratifican, con mínimas variaciones, la información derivada del ejercicio 2005.”
 - “Si consideramos la solidez institucional (...) y la efectiva disposición de cuadros técnicos administrativos y operativos, para fines de una gestión pública eficiente y eficaz, resulta sintomático que las entidades que suelen carecer de dichos atributos

sean las que se inclinan mayoritariamente por la administración directa, el cual corresponde a un régimen de ejecución de naturaleza constitucionalmente excepcional.”

- “Si bien los montos individuales de las obras ejecutadas por administración directa pueden ser poco significativos en cierra clase de entidades, la relevancia se adquiere cuando se suman y se contrasta el monto resultante con el total del presupuesto ejecutado en obras por las respectivas entidades involucradas, apreciándose el mayor uso de esta modalidad en comparación con la contrata, sobre todo en gobiernos locales y regionales, situación que obliga a investigar sobre las causas que explicarían lo que es finalmente una opción de las autoridades correspondientes o de los funcionarios responsables de adoptar las respectivas decisiones.”
- “Merece destacar que, pesa a haberse reconocido legislativamente la existencia de la administración directa, y no obstante su uso difundido e impacto en montos comprometidos de inversión pública, por la creciente cantidad de entidades públicas que la aplican, no existe, hasta el momento, una regulación legal expresa sobre esta modalidad de ejecución de obras públicas, en el sentido que constituya una normativa legal integral, pues que su actual regulación se deriva de una Resolución de Contraloría General de la República de hace casi veinte años, cuando evidentemente el marco legal sobre ejecución de obras públicas, competencias del control y gestión presupuestaria era otro. Por lo tanto, el actual marco normativo de la administración directa de obras públicas es insuficiente, comparado por ejemplo con la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.”
- “Resulta evidente que debería a ver un régimen regulatorio preciso y actual como el considerado en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, más aún cuando las excepciones a la contrata deben regularse por ley, conforme está previsto en el artículo 76 de la Constitución Política.”

3. Planteamiento del Problema

Inadecuada regulación normativa e ineficiencia de la modalidad de ⁶ ejecución de obras públicas por administración directa.

Preguntas de investigación:

- La Resolución de Contraloría 195-88-CG, que contiene el marco regulatorio para la ejecución de obras públicas por administración directa, ¿es acorde al régimen de contratación pública previsto en el artículo 76 de la Constitución política de 1993?
- ¿Cuál es la relevancia de la modalidad de obras por administración directa en comparación con otras modalidades de ejecución de obras públicas, según el presupuesto asignado, nivel de gobierno y ubicación geográfica?
- ¿Es eficiente la ejecución del presupuesto y el cumplimiento del plazo en las obras públicas ejecutadas mediante la modalidad de administración directa?
- ¿Cuáles son las causas que afectan la eficiencia de la ejecución de obras públicas por administración directa?
- ¿Qué alternativas podrían implementarse para mejorar la regulación normativa y la eficiencia de la modalidad de ejecución de obras por administración directa?

Delimitación de la investigación:

- La presente investigación comprende el análisis de la Constitución Política de 1993, bajo una interpretación sistémica entre la regulación de la modalidad de ejecución de obras por administración directa con el artículo 76 que contiene el régimen general de contratación pública, el artículo 58 que contiene el régimen económico y libre iniciativa privada y el artículo 60 en lo que se refiere al principio de subsidiariedad. Asimismo, también se ha delimitado la investigación a analizar los mismos tópicos en la Constitución Política de 1979.
- Por otro lado, la investigación comprende el análisis de la eficiencia de la referida modalidad para lo cual se ha tomado en consideración 110 informes de control emitidos por las OCI (CGR) desde el 24 de febrero de 2017 (inicio de la implementación del actual sistema de inversión pública – Invierte.pe) hasta el 8 de abril de 2023 (fecha de corte de la presente investigación), en los cuales se han identificado las principales situaciones adversas.

- En el caso del análisis de eficiencia a partir de los 110 informes de control, se ha delimitado la investigación solo a determinar la eficiencia ⁵ en los plazos de ejecución y presupuesto de obra, más ^{no} respecto de otros factores como alcance o calidad.
- Además, se tomó en consideración la información del Banco de Inversiones del MEF también desde la implementación del Invierte.pe (24 de febrero de 2017) hasta el 8 de abril de 2023, en los cuales se ha delimitado el diagnóstico identificar solo ¹ el número de ⁵ obras por administración directa en comparación con otras modalidades de ejecución de obras públicas, según el presupuesto asignado, nivel de gobierno y ubicación geográfica. Conforme a lo señalado, se encuentra fuera del alcance de la presente investigación las obras públicas cuya viabilidad/aprobación se produjo antes ²¹ de la implementación del actual sistema de inversión pública (Invierte.pe).
- ⁴ Se han analizado las propuestas de regulación de la modalidad de obras por administración directa hasta el 1 de setiembre de 2023, fecha en que se presentó formalmente la investigación, motivo por el cual las propuestas posteriores no han sido consideradas en este análisis.

¹ 4. Objetivos de investigación

Objetivo general

Proponer alternativas para mejorar la regulación normativa y la eficiencia ³⁵ de la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa.

Objetivos específicos

1. Determinar si ¹ la Resolución de Contraloría 195-88-CG del 18 de julio de 1988, que contiene el ¹ marco regulatorio para la ejecución de obras públicas por administración directa, es acorde al régimen de contratación pública previsto en el artículo 76 de la ¹ Constitución política de 1993.
2. Identificar ⁵ la relevancia de la modalidad de obras por administración directa, en comparación con otras modalidades de ejecución de obras públicas, según el

presupuesto asignado, nivel de gobierno y ubicación geográfica, a través del análisis de la información del Banco de Inversiones del MEF, desde el 24 de febrero de 2017 (inicio de la implementación del actual sistema de inversión pública – Invierte.pe) hasta el 8 de abril de 2023.

3. Evaluar la eficiencia en la ejecución del presupuesto y el cumplimiento de los plazos en las obras públicas ejecutadas mediante la modalidad de administración directa, a través de una evaluación presupuestal de 109 obras y una evaluación del plazo de ejecución de 78 obras.
4. Identificar y analizar las causas que afectan la eficiencia en la ejecución de obras públicas por administración directa, a través de la evaluación de ciento diez (110) informes de control de los OCI, bajo la autoridad normativa y funcional de la CGR, desde el 24 de febrero de 2017 (inicio de la implementación del actual sistema de inversión pública – Invierte.pe) hasta el 8 de abril de 2023.
5. Evaluar y proponer alternativas para mejorar la calidad regulatoria y la eficiencia de la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa, a partir de los resultados obtenidos y el análisis del derecho comparado de España, Argentina, Chile y México.

5. Metodología de la investigación

- Tipo de investigación: analítica.
- Enfoque de la investigación: cualitativo.

La investigación es analítica con enfoque cualitativo por la naturaleza del problema investigado y los objetivos planteados. La complejidad de analizar inadecuada regulación, así como la identificación de las causas de la ineficiencia en la ejecución de obras por administración directa, requiere un enfoque que permita comprender en profundidad los motivos de dicho problema. El método analítico permite descomponer esta regulación y examinar críticamente el marco constitucional, jurisprudencial y doctrinario, los registros del Banco de Inversiones del MEF, los informes de control emitidos por la Contraloría General de la República. Asimismo, conforme lo establece Hernández, el enfoque cualitativo se guía por áreas o temas significativos de investigación; sin embargo, en lugar de que la claridad sobre las preguntas de investigación e hipótesis preceda a la recolección y el análisis de los datos (como en la mayoría de los estudios cuantitativos), los estudios cualitativos pueden

desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos, lo que permite con frecuencia que estas actividades sirvan, primero, para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes y después para refinarlas y responderlas. La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien “circular” y no siempre la secuencia es la misma, varía de acuerdo con cada estudio en particular (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014).

Estas metodologías combinadas permitirán una comprensión integral y contextualizada de la situación, proporcionando ideas valiosas para la identificación de áreas de mejora y la formulación de recomendaciones.

Técnicas e instrumentos de investigación

Análisis documental:

1. Revisión y análisis del marco constitucional e infra constitucional, jurisprudencial y doctrinario sobre la ejecución de obras por administración directa.
2. Análisis de la base de datos del Banco de Inversiones de Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del MEF para identificar la relevancia de la modalidad de obras por administración directa en el Perú, en comparación con otras modalidades de ejecución de obras públicas, según el presupuesto público asignado, nivel de gobierno y ubicación geográfica, a través del análisis de la información del Banco de Inversiones del MEF, desde el 24 de febrero de 2017 (inicio de la implementación del actual sistema de inversión pública – Invierte.pe) hasta el 8 de abril de 2023.
3. Análisis y evaluación del Banco de Inversiones e informes de control emitidos por los OCI, a fin de determinar la eficiencia en el gasto del presupuesto de 109 obras y evaluación de eficiencia en el cumplimiento del plazo de ejecución de 78 obras por administración directa.
4. Revisión y análisis de ciento diez (110) informes de control emitidos desde el 24 de febrero de 2017 (inicio de la implementación del actual sistema de inversión pública – Invierte.pe) hasta el 8 de abril de 2023, en el marco de las acciones de control efectuadas por los OCI bajo la autoridad normativa y funcional de la CGR, practicadas a obras por administración directa que permitan identificar las causas que limitan la eficiencia en la ejecución de obras públicas por administración directa.

5. Análisis del derecho comparado en los países de Chile, Argentina, México y España, que regulan la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa, con la finalidad de proponer alternativas de mejora en la regulación para el Perú.

Justificación de los métodos seleccionados

La elección del análisis documental se justifica por su idoneidad para abordar los objetivos y características específicas de la investigación. Este método, debido a la naturaleza normativa o procesal del objeto de investigación, permite revisar y analizar de manera exhaustiva el marco constitucional, jurisprudencial y doctrinario sobre la ejecución de obras por administración directa, así como los informes de control emitidos por la Contraloría General de la República y los registros del Banco de Inversiones del MEF. Esto proporciona una base sólida para comprender el contexto e identificar las principales problemáticas existentes en relación con esta modalidad de ejecución de obras públicas.

Limitaciones

El presente trabajo de investigación se limita a formular una propuesta de solución para mejorar regulación normativa y eficiencia de la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa, en base a la recopilación, procesamiento y análisis de los métodos y técnicas de investigación propuestos y conforme a las siguientes limitaciones:

- En la revisión y análisis del marco constitucional e infra constitucional, jurisprudencial y doctrinario sobre la ejecución de obras por administración directa, la principal limitación fue la falta de antecedentes de investigación sobre el tema, pues solo se identificaron, con un adecuado rigor, entre tesis universitarias, artículos de investigación y libros relacionados directamente con el análisis de constitucionalidad de las obras por administración directa, el artículo de Juan Carlos Morón Urbina (Las Obras por Administración Directa y por encargo: ¿Solución o problema? ¿Hay que restringirlas?) y el libro editado por la Contraloría General de la República (CGR) y la Cooperación Técnica Alemana (Obras Públicas por Administración Directa: Una aproximación legal y presupuestal desde la perspectiva del control gubernamental).

- En el análisis del derecho comparado no se identificó una investigación o estudio en que se haya realizado este análisis comparativo entre la normativa comparada para, sobre esa base, ampliar o profundizar en el estudio.
- No se encontró información de todas las obras públicas de las 110 acciones de control, relacionadas con el análisis de eficiencia en costo y plazo de ejecución (Anexo 2). Esta limitación se debe a que las fuentes consultadas (Banco de Inversiones del MEF e Informes de Control de los OCI), no contienen ¹³ en algunos casos el dato del plazo de ejecución y presupuesto de obra del expediente técnico o los plazos y presupuesto de obra actualizados. Por este motivo, de la muestra de 110 acciones de control, solo se obtuvieron resultados de 109 obras respecto al presupuesto de obra y 78 obras en plazo de ejecución.

Capítulo II: Marco Teórico

1. Obras públicas en la normativa peruana

1.1 Delimitación de obra pública

Una obra, según la definición del RLCE, viene a ser ¹ la “construcción, reconstrucción, rehabilitación, remodelación, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación y habilitación de bienes inmuebles, tales como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, entre otros, que requieren expediente técnico, dirección técnica, mano de obra, materiales y/o equipos”³ (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018, pág. 108). Esta definición contenida en la normativa de contrataciones del estado no especifica, sin embargo, el destino público de dichas actividades, pero en tal caso se debe tener en cuenta que, si bien el Estado tiene un poder discrecional para considerar que una obra es de interés público, para que estas lleguen a ejecutarse y ponerse a disposición de la ciudadanía se tendrá que utilizar necesariamente el presupuesto público y, por ende, deberán estar destinadas para el bien de la colectividad.

Según Coll Morales, la obra pública es el conjunto de edificaciones, infraestructuras y equipamiento, promovido y construido por el gobierno de un territorio para satisfacer necesidades básicas de una sociedad, agregando que deben ser de utilidad e impacto público. (Coll Morales, 2020).

Ahora bien, lo que diferencia una obra privada de una pública es la finalidad, propósito o utilidad que estas tengan. Así, la construcción de un cerco perimétrico para resguardar la seguridad de un lote de terreno de propiedad privado es primordialmente de interés del dueño de la propiedad, pero si se construye un puente o se asfalta la avenida de una ciudad, tal obra es de interés público, pues podrá ser usada por la ciudadanía en general.

Bajo ese marco, Linares Jara realizó un análisis de la legislación argentina, chilena, colombiana, mexicana y española, para luego compararla con la legislación nacional, considerando que existen tres elementos para identificar una obra pública: el objetivo, referido

³ Definición de obra establecida en el Anexo I del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. Decreto Supremo N.º 344-2018-EF.

a la actividad material especializada; el subjetivo, referido a las Entidades sujetas a la Ley de Contrataciones del Estado; y la finalidad pública (Linares Jara, 2009, pág. 179).

En consecuencia, se puede afirmar que la obra pública se caracteriza, fundamentalmente, por la satisfacción de necesidades colectivas o, como rigurosamente se lo definía en el siglo XIX, por su destino al uso público o al aprovechamiento general (Jiménez de Cisneros Cid, 1999, pág. 195).

2. Principales modalidades de ejecución de obras públicas en el Perú

La Constitución política de 1993 ha dispuesto que las obras con utilización de fondos o recursos públicos se ejecuten obligatoriamente por contrata y licitación pública (Artículo 76°). Una redacción similar ya había sido adoptada en la Constitución política de 1979, en la que se dispuso que la contratación con fondos públicos de obras se efectúa obligatoriamente por licitación pública (Artículo 143°), como se reproduce a continuación: “La contratación con fondos públicos de obras y suministros, así como la adquisición o enajenación de bienes se efectúan obligatoriamente por licitación pública. Hay concurso público para la contratación de servicios y proyectos cuya importancia y monto señala la ley de presupuesto. La ley establece el procedimiento, las excepciones y responsabilidades.” Sin embargo, a pesar de tratarse de dos Constituciones distintas, en los dos casos se establecieron que el procedimiento, excepciones y responsabilidades aplicables al régimen de contratación pública sería establecido por ley.

En tal sentido, dado que la Constitución no establece diferencias entre modalidad directa e indirecta para ejecutar obras públicas, para determinar esa clasificación se debe acudir a la normativa de presupuesto público. La antigua Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto - Ley N.º 28411 (Artículo 59), vigente hasta 31 de diciembre de 2018⁴, hacía una diferencia entre obras públicas por ejecución presupuestaria directa o por ejecución presupuestaria indirecta. En el primer supuesto, la Entidad pública, con su personal e infraestructura, ejecutaba presupuestal y financieramente las actividades y proyectos, así como de sus respectivos componentes. Por otro lado, en el segundo supuesto, “la ejecución

⁴ Ley N.º 28411 derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N.º 1440, publicado el 16 septiembre 2018, salvo la Cuarta, Séptima, Octava, Décima, Duodécima y Décimo Tercera Disposición Final y la Segunda, Tercera, Cuarta, Sexta, Séptima y Novena Disposición Transitoria, las cuales mantienen su vigencia. El citado Decreto Legislativo entró en vigencia el 01 de enero de 2019.

física y financiera de las actividades y proyectos, así como de sus respectivos componentes, era realizada por una entidad distinta a la Entidad pública, sea por efecto de un contrato o convenio celebrado con un contratista privado o con otra entidad pública, esto a título oneroso o gratuito”. No obstante, cabe precisar que esta diferencia que realizaba la derogada **Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto** no se encuentra vigente y en la nueva norma aprobada con Decreto Legislativo N.º 1440 no se ha establecido tal conceptualización o definición de los tipos de ejecución presupuestal.

Siendo así, **las obras por ejecución presupuestal directa son aquellas ejecutadas por las Entidades mismas, sin un contratista privado, y aunque no existe un marco regulatorio recogido en una ley, desde el año 1988 las Entidades que utilizan esta modalidad vienen aplicando los procedimientos y requisitos establecidos en una resolución administrativa emitida por la Contraloría General de la República que estuvo dirigida a cautelar el correcto uso de los fondos públicos, esto es, la Resolución de Contraloría 195-88-CG.**

Por otro lado, **en el caso de las obras por administración** presupuestaria indirecta, existen diversos marcos regulatorios o modalidades para ejecutarlas. La principal modalidad prevista en la Constitución política, como régimen principal **de contratación pública, es la ejecución de obras por contrata, cuya regulación se encuentra desarrollada en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.** Excepcionalmente, existen otras modalidades creadas por ley, como lo requiere la reserva constitucional, que son las obras por impuestos, las **obras por asociaciones público-privadas,** las **obras por** colaboración entre entidades o las obras por contratos estandarizados derivados de acuerdos de Gobierno a Gobierno, entre otras. Lo cierto es que cada una de estas modalidades, de ejecución presupuestaria indirecta, está regulada en una ley emitida por el Congreso de la República que establece sus propios procedimientos y reglas, tal como a continuación se abordará con mayor detalle. Además, se abordará también la modalidad de ejecución de obras por administración no regulada por ley, sino mediante la Resolución de Contraloría 195-88-CG.

2.1. Ejecución presupuestaria indirecta: ejecución de obras públicas en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado.

2.1.1. Definición y características:

²³ La Contraloría General de la República del Perú señala que la obra por contrata “es aquella en la que la entidad mediante un procedimiento de selección encarga la ejecución de la obra a una empresa constructora” (La Contraloría General de la República del Perú, 2019, pág. 3). Esta modalidad es la más utilizada por los tres niveles de gobierno, lo que se debe a que constituye el régimen general de contratación pública reconocido en la Constitución Política de 1993.

³⁶ Para ejecutar una obra por contrata, las entidades deben sujetarse a la regulación establecida en el ⁵⁵ Texto Único Ordenado de la Ley N.º 30225, ³⁷ aprobado por el Decreto Supremo 082-2019-EF y su reglamento ⁹ aprobado por el Decreto Supremo 344-2018-EF. Según el procedimiento ²¹ previsto en la citada norma, las Entidades deben convocar un procedimiento de selección a través del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), buscando que la mayor cantidad de ⁷ postores del mercado presenten sus ofertas y la buena pro se adjudique al proveedor que no solo cumpla ² los requisitos de admisión y calificación requeridos en las bases, sino que demuestre tener la capacidad técnica y económica para ² cumplir el contrato y las obligaciones que le correspondan.

³ Como es evidente, en esta modalidad de ejecución de obras públicas por contrata lo que se persigue es que la Entidad otorgue la buena pro necesariamente a un proveedor privado, y será este quien, bajo su riesgo y responsabilidad, suscribirá un contrato administrativo que lo obligue a ejecutarla ²³ en el plazo de ejecución previsto y conforme a lo establecido en el expediente técnico. Para Jiménez, que ⁵⁷ la iniciativa privada asuma la ejecución de obras públicas ¹⁴ no le quita su carácter público, pues su destino sigue siendo el uso público o la ¹⁴ satisfacción de una necesidad general. Por ello, considera que no existe “problema jurídico alguno en aceptar que una obra pública sea objeto de inversión, explotación retribuida y proporcionar una rentabilidad económica al empresario que la construye y gestiona” (Jiménez de Cisneros Cid, 1999, pág. 196).

³¹ Ahora bien, según el artículo 41 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, para convocar un procedimiento de selección para la ejecución de una obra se necesita “contar con un expediente de contratación aprobado, estar incluido en el plan anual de contrataciones, tener expediente técnico aprobado, contar con asignación presupuestal, disponibilidad física

del terreno, declaratoria de viabilidad, haber designado al comité de selección y contar con los documentos del procedimiento de selección aprobados.” (Ministerio de Economía y Finanzas , 2018, págs. 39 - 40)

Además, en la citada norma se regulan tres etapas que integran un procedimiento de selección, que es la vía que debe utilizarse necesariamente para seleccionar al proveedor que ejecutará la obra. Las etapas son: planificación y actuaciones preparatorias, en las que se aprueba el expediente técnico, se realiza el estudio de mercado, se incorpora la contratación en el plan anual de contrataciones (PAC), se determina el valor referencial y se elaboran las bases. La segunda etapa es la selectiva, la cual inicia con la convocatoria pública a través del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), se publican las bases y el resumen ejecutivo de la indagación de mercado, se inscriben los participantes, se reciben las consultas y observaciones para ser absueltas por el comité de selección, se solicita, de ser el caso, que el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) emita un pronunciamiento sobre las consultas y observaciones planteadas por los participantes, se integran las bases como reglas definitivas, los postores presentan sus ofertas y el comité de selección otorga la buena pro. Finalmente, la tercera y última etapa es la ejecución contractual, la cual inicia con la suscripción del contrato y culmina con la recepción de la obra y su consecuente liquidación técnico-financiera.

2.1.2. Principios aplicables al régimen general de contratación pública

Los principios de la contratación pública, al igual que los principios generales del derecho, tienen tres funciones. En primer lugar, sirven de criterio de interpretación para la aplicación de la normativa de contratación pública; en segundo lugar, se utilizan como método de integración para solucionar los vacíos de la norma; y, por último, se utilizan como parámetros de orientación para la actuación de quienes intervienen en las contrataciones públicas. Al respecto, Morón considera que también se encuentra la función integradora frente a los vacíos del ordenamiento (Morón Urbina, La Contratación Estatal, 2016, pág. 194).

Como refiere Rodríguez Arana, los principios generales son los criterios inspiradores del entero sistema normativo, son la esencia del ordenamiento que ayudan a asegurar y garantizar que el poder público actúe en el marco del derecho; asimismo, su carácter inspirador del ordenamiento lleva a reconocerlos como guías o puntos de referencia para que el derecho no

se convierta en una maquinaria normativa al servicio del poder de turno (Rodríguez-Arana, 2011, pág. 38).

Ahora bien, en el caso de los principios generales de la contratación pública en el derecho internacional, Moreno sostiene que sobresalen el principio de igualdad y la prohibición de toda discriminación en el proceso selectivo, el cual está en íntima conexión con los principios de publicidad, transparencia y concurrencia que, a su vez, son reforzados con la reciente introducción de medios electrónicos y telemáticos en los procedimientos de licitación. Además de estos principios, señala que también se aplican hoy los de confidencialidad, motivación de las decisiones, economía, eficiencia y eficacia, la consecución de objetivos sociales y la protección del medio ambiente (Moreno Molina, 2015, pág. 56).

En el caso de Perú, el artículo 76 de la Constitución establece que la adquisición de bienes, servicios y ejecución de obras se realice obligatoriamente por contrata, licitación o concurso público. A partir de este mandato constitucional, se promulgó la LCE como una norma de desarrollo constitucional para regular el régimen general de contratación pública.

Al respecto, el Tribunal de Contrataciones del Estado ha señalado, reiteradamente, que “la finalidad de la normativa de contrataciones públicas no es otra que las Entidades adquieran bienes, servicios y obras en las mejores condiciones posibles, dentro de un escenario adecuado que garantice tanto la concurrencia entre potenciales proveedores como la debida transparencia en el uso de los recursos públicos”. Asimismo, señaló que “el procedimiento administrativo se rige por principios que constituyen elementos que el legislador ha considerado básicos, por un lado, para encausar y delimitar la actuación de la Administración y de los administrados en todo procedimiento y, por el otro, para controlar la discrecionalidad de la Administración en la interpretación de las normas aplicables, en la integración jurídica para resolver aquellos aspectos no regulados, así como para desarrollar las regulaciones administrativas complementarias. Abonan en este sentido, entre otros, los principios de eficacia y eficiencia, transparencia, igualdad de trato, recogidos en el artículo 2 de la Ley” (Resolución del Tribunal de Contrataciones del Estado, 2022, pág. 19).

En este contexto, los principios reconocidos en el régimen general de contratación pública, vinculados a la presente investigación, son los siguientes:

Libertad de concurrencia: Según la LCE, las Entidades deben promover el “libre acceso y participación de proveedores en los procesos de contratación, debiendo evitarse exigencias y formalidades costosas e innecesarias, prohibiéndose la adopción de prácticas que limiten o afecten la libre concurrencia de proveedores”.

Como menciona Fiorini, “en aplicación del principio de libre concurrencia, es responsabilidad de la Administración establecer las reglas que permitan la participación del mayor número de postores, por cuanto sin concurrencia no es posible realizar la selección. Una concurrencia menguada, sin garantías suficientes, impide una correcta selección (...) los recaudos excesivos, la severidad en la admisión y la exclusión ante omisiones intrascendentes, deben ser reemplazados por aclaraciones oportunas y actos de subsanación” (Fiorini, 1976, pág. 635).

Por su parte, Morón considera que “este principio haya su proyección central en el momento en que la entidad define las condiciones de las bases, los requerimientos técnicos mínimos del bien, servicio u obra a contratar, los factores de evaluación, el método de evaluación y calificación, pero indubitablemente también guía la labor de su aclaración e interpretación, esto es, el proceso mismo de selección y la resolución de cualquier controversia que de ellas se deriven.” (Morón Urbina, La Contratación Estatal, 2016, pág. 206)

Asimismo, Morón Urbina citando a Monedero Gil asume que “la concurrencia (...) posibilita la defensa del interés económico del Estado en el contrato, pues solo operando dentro de un mercado de competencia perfecta cabe obtener el mejor precio o, lo que es lo mismo, la mejor oferta de adhesión para el esquema contractual elaborado por la Administración” (Morón Urbina, Los Principios inspiradores de la contratación administrativa y sus aplicaciones prácticas, 2006, pág. 194).

Igualdad de trato: De acuerdo con la LCE, “todos los proveedores deben disponer de las mismas oportunidades para presentar sus ofertas, prohibiéndose privilegios o ventajas y algún tipo de trato discriminatorio manifiesto o encubierto entre postores. Este principio exige que no se traten de manera diferente situaciones que son similares y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica siempre que ese trato cuente con una justificación objetiva y razonable, favoreciendo el desarrollo de una competencia efectiva”.

38

Al respecto, la Dirección Técnico Normativa de OSCE, mediante la Opinión N.º 194-2019/DTN ha precisado que “la normativa de contrataciones del Estado permite que toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, que cumpla con los requisitos previstos en ésta pueda ser participante, postor, contratista y/o subcontratista en las contrataciones que las Entidades llevan a cabo para abastecerse de los bienes, servicios y obras necesarios para el cumplimiento de sus funciones, salvo que se encuentre incurso en alguno de los impedimentos establecidos en el artículo 11 de la Ley”.

Es interesante que Morón indica que el principio de tratamiento igualitario a los postores y luego contratistas varía en su intensidad de acuerdo a la etapa del *iter* contractual; es decir, que, por ejemplo, en las actuaciones preparatorias, convocatoria, ²⁴absolución de consultas y ²observaciones y ²presentación de ofertas el principio tiene un rol secundario, a diferencia de la etapa ²de evaluación de ofertas y ²otorgamiento de la buena pro, en la cual ⁹no pueden adoptarse decisiones que impliquen privilegios o discriminaciones incorrectas. Asimismo, indica que ⁹en la etapa de ejecución contractual el principio se dirige a impedir que, sin causa sobreviniente, se confieran ventajas al contratista a través de modificaciones al contrato, pero que es posible que opere el *ius variandi* que impliquen modificaciones contractuales extraordinarias que produzcan ventajas (Morón Urbina, La Contratación Estatal, 2016, pág. 224).

7

Transparencia: Conforme a lo establecido en la LCE, “las Entidades proporcionan información clara y coherente con el fin de que todas las etapas de la contratación sean comprendidas por los proveedores, garantizando la libertad de concurrencia, y que la contratación se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad. Este principio respeta las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico”.

Al respecto, el Tribunal de Contrataciones del Estado ha señalado lo siguiente: “En base al principio de transparencia, la administración pública debe ejercer el poder que le ha sido otorgado, respetando el derecho de los postores a tener pleno acceso a la información relativa al procedimiento de selección; para ello, resulta imperativo que exponga las razones o justificaciones objetivas que la llevan a adoptar una determinada decisión, de tal modo que los administrados estén en la posibilidad de acceder y/o conocer directamente el sustento preciso y suficiente de la decisión de la administración pública respecto, en el caso concreto,

a consultas formuladas en el marco del procedimiento de selección.” (Resolución ⁷ del Tribunal de Contrataciones del Estado, 2022, pág. 24).

Asimismo, ⁶² en relación a la transparencia en la contratación pública, la ¹⁰ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) emitió la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública, en el cual señaló lo siguiente: “[Se] recomienda que los adherentes aseguren un nivel adecuado de transparencia a lo largo de todas las fases del ciclo de la contratación pública. A tal fin, los Adherentes deberán: i) fomentar un trato justo y equitativo a los potenciales proveedores aplicando el adecuado grado de transparencia en cada fase del ciclo de la contratación pública [...]; ii) permitir el libre acceso, a través de un portal en Internet, a todas las partes interesadas, incluidos los potenciales proveedores nacionales y extranjeros, la sociedad civil y el público en general, a la información relativa a la contratación pública [...]; iii) garantizar la transparencia del flujo de fondos públicos, desde el principio del procedimiento presupuestario y a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública”. (OCDE, 2015, pág. 7)

Publicidad: la LCE establece que “el proceso de contratación debe ser objeto de publicidad y difusión con la finalidad de promover la libre concurrencia y competencia efectiva, facilitando la supervisión y el control de las contrataciones”.

En una regulación similar en Colombia, pero más precisa, la Ley 1437 establece que, por “el principio de publicidad las autoridades dar a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con los dispuesto en este Código”. (Congreso de Colombia, 2011, pág. 3)

Competencia. En la LCE se señala que “los procesos de contratación incluyen disposiciones que permiten establecer condiciones de competencia efectiva y obtener la propuesta más ventajosa para satisfacer el interés público que subyace a la contratación. Se encuentra prohibida la adopción de prácticas que restrinjan o afecten la competencia”.

Al respecto, el TCE, al resolver un recurso de apelación, manifestó lo siguiente: “(...) este Colegiado considera que la exigencia que dispone que los gastos generales fijos y variables

no se podrán modificar, incluida en las bases integradas, impidió que se desarrolle una efectiva competencia dentro del procedimiento de selección, a través de la libre decisión de los postores de establecer el precio ofertado, lo que transgrede el principio de libertad de concurrencia y competencia y en consecuencia, la normativa de contrataciones públicas” (Resolución del Tribunal de Contrataciones del Estado, 2022, pág. 23).

Eficacia y Eficiencia. Al respecto, Morón indica que “la eficacia o efectividad está referida al nivel de la consecución de las metas y los objetivos de la gestión, esto es, a la capacidad para lograr lo que se ha propuesto. Por otro lado, la eficiencia hace referencia a la mejor utilización de los recursos para el logro de los objetivos y metas de la gestión. (...). Se puede ser eficaz sin ser eficiente si, por ejemplo, se alcanza el objetivo, aunque en la gestión no se haya hecho el mejor uso de los recursos” (Morón Urbina, La Contratación Estatal, 2016, págs. 212-213).

Por este principio, la LCE prescribe que “el proceso de contratación y las decisiones que se adopten en su ejecución deben orientarse al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la Entidad, priorizando estos sobre la realización de formalidades no esenciales, garantizando la efectiva y oportuna satisfacción de los fines públicos para que tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de las personas, así como del interés público, bajo condiciones de calidad y con el mejor uso de los recursos públicos.”

Sobre el particular, el TCE ha señalado lo siguiente: “No obstante, la experiencia también ha demostrado que la inclusión de componentes como parte de la definición de obras similares, de manera injustificada y sin relación con el aseguramiento de calidad de la obra, ha servido para restringir la participación de postores en el procedimiento de selección, vulnerando, entre otros, principalmente los principios de libertad de concurrencia, competencia y eficacia y eficiencia” (Acuerdo de Sala Plena N.º 002-2023/TCE, 2023, pág. 89).

Por su parte, la OCDE ha establecido las siguientes recomendaciones para impulsar la eficiencia en la contratación pública: “(...) que los adherentes desarrollen procedimientos que, satisfaciendo las necesidades de la administración pública y de los ciudadanos, impulsen la eficiencia a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública. A tal fin, los Adherentes deberán: i) Simplificar el sistema de contratación pública y su marco institucional. (...) ii) implantar procedimientos técnicos adecuados que satisfagan eficientemente las necesidades

de los destinatarios. (...) iii) crear, y utilizar, instrumentos que mejoren los procedimientos de contratación pública, reduzcan las duplicidades y logren una mayor eficiencia (...).”

2.2. Ejecución presupuestaria indirecta: obras por impuestos (OxI):

En el año 2009 se aprobó la Ley 29230 con el objeto de impulsar la inversión pública regional y local con participación del sector privado, creándose la modalidad de ejecución de obras por impuestos (OxI). Este mecanismo impulsa la ejecución de proyectos de inversión pública con la participación del sector privado (Salinas Rivas, 2015, pág. 277), permitiendo que una empresa privada, en forma individual o en consorcio, financie y ejecute proyectos priorizados por los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Mancomunidades Regionales, Mancomunidades Municipales, Universidades Públicas o Entidades del Gobierno Nacional, para luego recuperar la inversión total realizada a través de un certificado para el pago de su impuesto a la renta, buscando que el Estado cuente con obras rápidas y eficientes, y la empresa privada tenga la oportunidad de contribuir en el desarrollo del país (ProInversión).

Como se aprecia, en esta modalidad, es el sector privado el que asume con su peculio, riesgo y gerencia, la ejecución de una obra pública, con cargo al pago que le corresponde por impuesto a la renta.

Al respecto, Chang señala que este mecanismo “es una forma de pago del impuesto a la renta; en lugar de pagar en dinero a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), las empresas privadas pueden emplear ese monto en financiar el proyecto de infraestructura pública de su interés” (Chang Yong, 2015, pág. 28).

Es importante destacar que esta modalidad, según Albújar, es única y no tiene antecedentes en otras legislaciones en el ámbito mundial, tanto que algunos gobiernos de América Latina han solicitado asesoría a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) para replicarla en sus países (Albújar Cruz, Santa Cruz, Albújar, Gómez, & Terrones, 2016, págs. 11-12).

Según un reporte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), desde el 2009 hasta diciembre de 2022, existen 505 convenios suscritos, adjudicados o proyectos concluidos entre entidades y empresas bajo la modalidad de obras por impuestos (OxI), que comprometen un

monto de seis mil seiscientos sesenta y cuatro con 60/100 soles (S/ 6 664 000.60) (PROINVERSIÓN, 2022).

Ahora bien, en el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, aprobado con Decreto Supremo N.º 081-2022-EF, se han establecido los procedimientos y reglas para la fase selectiva de la Empresa Privada y para la fase de ejecución de las obras por impuestos, entre los cuales se encuentran las figuras típicas de adicionales de obra, ampliaciones y suspensiones de plazo de ejecución de obra, penalidades, resolución de convenio, entre otras.

2.3. Ejecución presupuestaria indirecta: asociaciones Público-Privadas (APP)

Según el Decreto Legislativo 1362, en el Artículo 20 establece que las Asociaciones Público-Privadas (en adelante, APP) constituyen “una modalidad de participación de la inversión privada, mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado, a través de alguna entidad pública y uno o más inversionistas privados. Mediante Asociaciones Público-Privadas se desarrollan proyectos de infraestructura pública, servicios públicos, servicios vinculados a infraestructura pública y servicios públicos, investigación aplicada, y/o innovación tecnológica. En las Asociaciones Público-Privadas, se distribuyen riesgos y recursos; en este último caso, preferentemente privados. Las Asociaciones Público-Privadas se originan por iniciativa estatal o por iniciativa privada.”

Como se advierte, en una APP participa el Estado y uno o más inversionistas privados; es decir, se trata de una modalidad de ejecución presupuestaria indirecta en la que necesariamente se requiere de un privado o empresario para la ejecución de la obra.

Esta modalidad de ejecución de proyectos y obras públicas es utilizada para grandes obras de infraestructura, pues la norma solo lo considera aplicable en el caso de proyectos de competencia nacional y de origen estatal con un Costo Total de Inversión (CTI) o Costo Total del Proyecto (CTP), en caso no contenga componente de inversión, que supere las diez mil (10 000) UIT; y, en el caso de proyectos competencia de los Gobiernos Regionales o

Gobiernos Locales, se exige que el CTI o CTP, en caso no contenga componente de inversión, supere las siete mil (7 000) UIT⁵.

Asimismo, esta modalidad es utilizada para suscribir contratos a largo plazo, la que se define en función al retorno de la inversión, con un máximo posible de 60 años y mínimo de 22 años (si es adjudicada por ProInversión) o 10 años para proyectos de iniciativa privada cofinanciada. Además, también se diferencia de otras modalidades de ejecución de obras públicas porque en esta el Estado interviene asumiendo determinados riesgos y también la operación y mantenimiento la puede asumir el concesionario, a diferencia de las otras modalidades analizadas en las cuales la regla general es que esta actividad esté a cargo del contratante.

Finalmente, es pertinente indicar que las APP “han tenido éxito en países con un adecuado entorno institucional de estudio, planificación y desarrollo de proyectos que estimularon la cohesión y sinergias entre los aportes que brinda el sector privado (experiencia técnica, obtención de fuentes frescas de financiamiento, creatividad empresarial privada) y el aporte del sector público (sea a través de seguridades y garantías, o de financiamiento) para así lograr la prestación de infraestructuras y servicios públicos de calidad” (Huapaya Tapia, 2013, pág. 16).

2.4. Ejecución presupuestaria indirecta: obras por contratos estandarizados provenientes de acuerdos de gobierno a gobierno (G2G)

El Decreto Legislativo 1341, promulgado el 7 de enero de 2017, modificó la Ley de Contrataciones del Estado (Ley 30225), incorporando como un supuesto excluido del ámbito de aplicación de dicha ley, pero sujeto a supervisión, a aquellas contrataciones que realice el estado peruano con otro estado a través de sus propios organismos, dependencias o empresas de propiedad estatal.

Posteriormente, mediante Decreto Legislativo 1444, promulgado el 16 de setiembre de 2018, se incorporó la Vigésimo Primera Disposición Complementaria Final a la Ley de Contrataciones del Estado (Ley 30225), estableciéndose, entre otros aspectos, que la

⁵ Artículo 39° del Decreto Supremo 240-2018-EF. Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos.

ejecución de obras “pueden ser ejecutadas por otro Estado a través de sus propios organismos, dependencias, empresa públicas o privadas nacionales o extranjeras, las que se regulan bajo los alcances del comercio internacional y por las normas y principios del derecho internacional.”

A través de esta modalidad, conocida como acuerdos de Gobierno a Gobierno, fue posible que la República del Perú suscriba un acuerdo o Memorando de Entendimiento con el Gobierno de Gran Bretaña para ejecutar las obras requeridas en el marco de los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos 2019. Esta modalidad permitió que el Gobierno de Gran Bretaña instale una oficina de gestión de proyectos (PMO, por sus siglas en inglés), cuyo rol ha sido plantear y ejecutar el proyecto en el Perú, recomendando para ejecutar las obras requeridas el uso del modelo estandarizado de contrato colaborativo *New Engineering Contract* edición 3 (NEC3).

Al respecto, el Acuerdo Gobierno a Gobierno permitió utilizar tecnologías constructivas innovadoras para el Perú, como es el caso del *New Engineering Contract* (NEC-3), que es un contrato estandarizado redactado en términos de ingeniería civil para facilitar la solución de controversias. Además, a pesar de tratarse de un acuerdo de gobierno a gobierno, este último no está obligado a ejecutar la obra por su propia cuenta, sino que puede administrar la contratación, como en este caso, para subcontratar a las empresas (privados) que serán quienes ejecuten tales obras.

Se debe rescatar que, a la fecha, esta modalidad de ejecución de obras públicas no solo ha sido utilizada en el Perú para los referidos Juegos Panamericanos y Parapanamericanos 2019, sino para la ejecución de las obras del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, en la cual el consorcio elegido por el Gobierno de Reino Unido recomendó el uso de los *New Engineering Contract* edición 3. Asimismo, para la construcción de la nueva Carretera Central, que viene siendo ejecutada en el marco del acuerdo entre el Gobierno Peruano y el Gobierno Francés, si bien la obra aún no se encuentra en ejecución, se ha anticipado que se utilizará Contrato de la *International Federation of Consulting Engineers* (FIDIC) o el *New Engineering Contract* (NEC). Por otro lado, la construcción de infraestructura educativa que viene siendo ejecutada en el marco del Acuerdo entre el Gobierno Peruano y el Gobierno Inglés, a través del Proyecto Especial

Escuelas Bicentenario, viene ejecutando las obras con el *New Engineering Contract* edición 4.

Ahora bien, en el caso de los Contratos NEC o FIDIC, que son contratos de ingeniería y construcción estandarizados reconocidos internacionalmente, se puede rescatar que tienen en sus pilares una filosofía colaborativa y de confianza recíproca, alejándose del modelo adversarial al cual está más ligado el modelo de obras pública bajo la Ley de Contrataciones del Estado. Asimismo, se rescata de estos modelos de contratos el hecho de que, por lo general, se persigue la especialización en la ejecución de las obras, motivo por el cual la regla general es utilizar la figura de la subcontratación, a diferencia del modelo de la Ley de Contrataciones del Estado en la cual la regla general es prohibir la subcontratación y permitir la de manera excepcional y con límites porcentuales del presupuesto.

2.5. Ejecución presupuestaria directa: obras por administración directa

La característica principal de las obras por administración directa es que son ejecutadas con el personal, equipamiento, equipos y el gerenciamiento de las propias entidades del Estado. Se podría decir que en estos casos el Estado se sitúa en la posición que comúnmente tiene un proveedor especialista en ejecución de obras públicas, esto es, para planificar, gestar y ejecutar la contratación del personal, materiales, equipamiento y maquinaria necesaria para ejecutar una obra.

Para Morón, citando a Frank Mauricio, esta es una opción “de hacer en la logística de obras públicas y constituye la alternativa de ejecutar con sus propios recursos (humanos, materiales y de equipos) las construcciones que se requieren como medio para atender alguna problemática que amerita la intervención del Estado vía inversión pública. Asimismo, Morón también considera que las entidades actúan mediante suministros domésticos o también denominada administración directa, cuando cubren sus necesidades de servicios mediante su propio personal, o cuando, en vez de contratar una obra con contratistas particulares, proceden a la autoconstrucción con sus servidores públicos, equipos, materiales y experiencia” (Morón Urbina, *Las Obras por Administración Directa y por encargo: ¿Solución o problema? ¿Hay que restringirlas?*, 2016, págs. 256-257).

Asimismo, Morón, citando a Aragón & Chapi, señalan que “es evidente que, si una entidad cuenta con infraestructura, personal apto y especializado, materiales y con la experiencia necesaria para llevar a cabo la prestación, no solo resultaría recomendable, sino que necesario optar por la autoconstrucción” (Morón Urbina, Las Obras por Administración Directa y por encargo: ¿Solución o problema? ¿Hay que restringirlas?, 2016, pág. 248)

3. Regulación de las obras por administración directa en el Perú

En el Perú, la modalidad de obras por administración directa no tiene una norma con rango de ley que regule de manera específica y desarrollada su funcionamiento. Esta modalidad se encontraba referido normativamente, de manera indirecta, en la hoy derogada Ley 28411 (Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto), específicamente en el artículo 59°, en el cual se mencionaba que la “ejecución presupuestaria directa se produce cuando la entidad con su personal e infraestructura es el ejecutor presupuestal y financiero de las actividades y proyectos, así como de sus respectivos componentes”.

La referida Ley General de Presupuesto, como se aprecia, no desarrollaba la reserva de ley establecida en el artículo 76 de la Constitución Política de 1993, en cuanto a crear, como una excepción a la contratación ordinaria, la modalidad de ejecución de obras por administración directa, pues solo habilitaba legalmente a las entidades para que puedan disponer y ejecutar el presupuesto público asignado a un proyecto administrado por las propias entidades, es decir, brindaba la alternativa de no realizar la transferencia a un contratista privado para tal fin. Sin embargo, como se reitera, en esta Ley General de Presupuesto, por no ser su objeto de regulación, lógicamente no existe un desarrollo de las reglas, procedimientos y requisitos que se debe tener para ejecutar obras bajo esta modalidad.

En este escenario, la normativa peruana que sí regula a las obras por administración directa es la Resolución de Contraloría 195-88-CGR, emitida por la Contraloría General de la República el 18 de julio de 1988. Esta norma, como es evidente, tampoco tiene rango de ley, pues se trata de una resolución emitida por uno de los Organismos Constitucionalmente Autónomos.

Ahora bien, la Resolución de Contraloría 195-88-CG establece que “las entidades que programen la ejecución de obras bajo esta modalidad deben contar con la asignación

presupuestal correspondiente, el personal técnico administrativo y los equipos necesarios”. Como se ha visto anteriormente, esto es lo que define la naturaleza de esta modalidad de ejecución de obra, pues necesariamente la entidad que ejecutará la obra deberá contar con el personal (entre los cuales se encuentran, por ejemplo, ingenieros, maestros de obra, peones) y los equipos necesarios (entre los que están la maquinaria, equipamiento, materiales y logística en general).

Además, en la Resolución de Contraloría 195-88-CG se ha establecido que es indispensable que las entidades, antes de ejecutar una obra por esta modalidad, cumplan los siguientes requisitos:

- “La asignación presupuestal correspondiente.
- Disponer del personal técnico-administrativo.
- Disponer de los equipos necesarios.
- Tener el expediente técnico aprobado por el nivel correspondiente que debe contener, básicamente, lo siguiente: memoria descriptiva, especificaciones técnicas, planos, metrados, presupuesto base con su análisis de costos y cronograma de adquisición de materiales y de ejecución de obra, y el pronunciamiento del sector en caso de normas específicas que regule la obra.
- Se debe demostrar que el costo total de la obra resulta igual o menor al presupuesto base deducida la utilidad.
- Disponer del cuaderno de obra foliado y legalizado.
- Establecer la Unidad Orgánica responsable de la supervisión de la obra.
- Designar el ingeniero residente o ingeniero inspector responsable de la ejecución de la obra, según el monto de la obra.”

Asimismo, se ha establecido en la citada Resolución que, durante la ejecución de la obra, se deben realizar las pruebas de control de calidad de trabajos, materiales y funcionamiento y, al finalizar la obra, la Entidad debe designar la Comisión a cargo de la recepción y liquidación técnico-financiera de la obra.

Como se advierte, uno de los aspectos a resaltar es que se exige que se demuestre, antes de que las Entidades decidan ejecutar una obra por Administración Directa, que el costo total de la obra sea igual o menor al presupuesto de obra sin utilidad. Esta condición para utilizar esta

modalidad es importante porque si el ¹³ presupuesto de obra por administración directa es mayor al presupuesto de obra sin utilidad, entonces no sería rentable económicamente que la entidad asuma su ejecución, pues un proveedor del sector privado podría hacer lo mismo por un ²⁶ precio menor. En ello radica este requisito impuesto por la citada resolución para habilitar ²⁶ que las Entidades ejecuten obras por administración directa.

4. Problemática identificada ¹ en la modalidad de obras por administración directa

Es importante poner ¹ en evidencia que la Resolución de Contraloría 195-88-CG precede a la Constitución política de 1993, pues se emitió en el año 1988. Por lo tanto, se considera que, en su debido momento, ¹ la modalidad de ejecución de obras por administración directa pudo estar justificada porque era un mecanismo para que los municipios o ministerios ejecuten obras sin necesidad de realizar un procedimiento de selección, pues posiblemente la carencia de oferta privada habría limitado o postergado de manera ilimitada ⁶⁵ la atención de las necesidades de la población. No obstante, cabe detenerse a pensar que en la actualidad el mercado ha cambiado, no solo en términos de alto número de proveedores con capacidad técnica y económica para ejecutar obras a nivel nacional, sino también porque el Estado ha creado un mercado de contrataciones públicas atractivo para los inversionistas en términos de rentabilidad, lo que se ve reflejado con el aumento de postores ²⁴ en los procedimientos de selección cada año, que, en el caso de obras, ha aumentado de un promedio de 3.5 postores en el año 2016, llegando al punto más alto en el año 2018 con 6.1 de promedio y en el año 2019 con 4.7 postores. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022, págs. 38-39)

Asimismo, se cuestiona si ¹ esta modalidad de obras por administración directa está cumpliendo su finalidad o razón de ser de constituirse en un mecanismo de inversión pública eficiente, pues ⁵⁹ la Contraloría General de la República (CGR) ha informado ⁴ que, durante los años 2011 y 2012, las entidades públicas han utilizado las modalidades de obra por contrata y por ² administración directa en una proporción de 70% – 30%, respectivamente, del presupuesto público destinado a inversión pública (Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, 2016, pág. 18). Sin embargo, dicho órgano también ha verificado que, entre los años ²⁶ 2018 al 2021, se ejecutaron 58 212 proyectos de inversión, de los cuales 24 175 fueron ¹ ejecutados por administración directa, lo que equivale al 42% del total de modalidades utilizadas (Contraloría General de la República del Perú, Proyecto de Ley N.º 875/2021-CG, 2021, pág. 12). Lo expuesto nos permite afirmar que dicha modalidad se viene utilizando cada

vez más, lo que hace evidente que necesite ser regulada de manera que la misma sea más transparente, para de ese modo evitar la discrecionalidad y que el presupuesto público se ejecute de manera responsable y eficiente.

Por otro lado, la CGR ha indicado que esta modalidad “no cuenta con un marco regulatorio de adecuaciones técnicas institucionales, análisis de costo beneficio, así como de responsabilidades, que garanticen la calidad, oportunidad y costos óptimos en la gestión de las inversiones” (Revista Especializada Peruvias, 2021). Asimismo, dicho órgano también ha reportado que, del ²⁰ total de las inversiones ejecutadas por administración directa, el 30% se encuentra en liquidación (9,084 inversiones), las cuales en su mayoría registrarían problemas para la etapa final de la ejecución, debido a los siguientes motivos, que se han evidenciado en las acciones de control:

- “Exceso del periodo de ejecución de las inversiones, que ponen en riesgo contar con la documentación completa que sustenta el financiamiento (en promedio alcanzan 100 procesos de contrataciones para la ejecución).” Sobre este punto, se hace referencia al aplazamiento del tiempo de ejecución de un proyecto debido a las contrataciones que se realizan para suministrar material, equipos o personal; es decir, debido a un problema vinculado a la falta de capacidad operativa de la Entidad para el suministro oportuno de los bienes y servicios.²¹
- “Riesgo en pérdidas documentarías, sobre todo cuando su ejecución excede un periodo de gobierno, lo que se evidencia en los procesos de transferencia de gestión”. Esto debido a la falta de asignación clara de responsabilidades en los gestores de la obra. Es pertinente indicar que este es un problema asociado, generalmente, a esta modalidad, debido a que, en el caso de obras por Administración Indirecta la presencia de un contratista o tercero, vinculado por un contrato o convenio, hace que este último adquiera responsabilidades hasta la culminación, liquidación y pago de la obra, momento en el cual recién transfiere la responsabilidad de la inversión a la Entidad, escenario en el que es menos recurrente que ese contratista o tercero no promueva la liquidación de la obra y su cierre.
- “Excesivos cambios de residentes y supervisores y/o inspectores de obra lo que pone en riesgo la calidad y la regularidad de los expedientes de la sustentación física y financiera”. Esto debido a que en la norma vigente (Resolución de Contraloría N.º 195-88-CGR) no se ha establecido un procedimiento o requisitos para la transferencia de responsabilidades del residente y supervisor (inspector). Esto debería estar regulado en directivas o

lineamientos internos de cada Entidad que, sin embargo, por los resultados, es evidente que no han sido eficientes. En el caso de obras por contrata, por otro lado, no existe posibilidad de un cambio de contratista porque, por regla general, está prohibida la cesión de posición contractual⁶ y, en el caso del personal clave como residente y supervisor de obra, existe un procedimiento previsto en el RLCE para que la Entidad lo apruebe⁷, previo cumplimiento de varios requisitos.

- “Paralizaciones recurrentes en la ejecución”, entre otras (Contraloría General de la República del Perú, Proyecto de Ley N.º 875/2021-CG, 2021, pág. 14). En este caso, si bien la paralización de obras no es un problema exclusivo de la modalidad de administración directa, sí es importante destacar que en esta modalidad se encuentra la mayor proporción de obras en esta situación.

⁶ Artículo 159 del RLCE: “Cesión de Posición Contractual Solo procede la cesión de posición contractual del contratista en los casos de transferencia de propiedad de bienes que se encuentren arrendados a las Entidades, cuando se produzcan fusiones, escisiones o que exista norma legal que lo permita expresamente.”

⁷ Artículos 190.3 y 193.4 del RLCE: “Excepcionalmente y de manera justificada el contratista puede solicitar a la Entidad le autorice la sustitución del profesional propuesto, en cuyo caso el perfil del reemplazante no afecta las condiciones que motivaron la selección del contratista. La sustitución del personal propuesto se solicita a la Entidad quince (15) días antes que se culmine la relación contractual entre el contratista y el personal a ser sustituido; si dentro de los ocho (8) días siguientes de presentada la solicitud la Entidad no emite pronunciamiento se considera aprobada la sustitución.”

Capítulo III: Desarrollo Del Tema

En primer lugar, se debe tener en consideración que la Resolución de Contraloría 195-88-CGA, que regula la modalidad de obras por administración directa, fue emitida el 18 de julio de 1988, durante el periodo de vigencia de la anterior Constitución política del año 1979. Por este motivo, la interpretación normativa no solo realizará sobre la base de la Constitución Política de 1993, sino que debe complementarse con el análisis de la Constitución Política de 1979.

1. Régimen general de contratación pública en la Constitución Política de 1979 y Constitución Política de 1993.

En tal contexto, el artículo 143 de la Constitución política de 1979, respecto a la ejecución de obras públicas, establecía lo siguiente:

«Artículo 143. La contratación con fondos públicos de obras y suministros, así como la adquisición o enajenación de bienes, se efectúan obligatoriamente por licitación pública. Hay concurso público para la contratación de servicios y proyectos cuya importancia y monto señala la ley de presupuesto. La ley establece el procedimiento, las excepciones y responsabilidades».

Por su parte, el artículo 76 de la Constitución política de 1993, respecto a la ejecución de obras públicas, estable lo siguiente:

*«Artículo 76.- Obligatoriedad de la Contrata y Licitación Pública
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.»*

Como se advierte, la Constitución política de 1993 dispone que las obras con utilización de fondos públicos se ejecuten obligatoriamente por contrata y licitación pública, es decir,

mediante un procedimiento de selección en el cual participen la mayor cantidad de postores que estén en condiciones de proveer o atender la necesidad del Estado, con quienes se tiene que suscribir un contrato. Asimismo, es posible identificar que la Constitución Política de 1979 tenía una redacción similar a la Constitución Política de 1993, pero solo respecto al establecimiento de una regla general para que la adquisición de bienes, contratación de servicios y ejecución de obras públicas se realicen, obligatoriamente, mediante licitación o concurso público, más no en la especificación de que el proceso debiera devenir, necesariamente, en un contrato, pues esto último caracteriza solo y específicamente a la Constitución vigente.

En relación con esta última afirmación, Morón considera lo siguiente:

“(…) si lo vemos con detenimiento apreciaremos que mientras la primera (Constitución política de 1979) refiere que cuando se realicen contrato con fondos públicos, con los objetos que se señalan, estos deben concretarse previamente con la licitación pública como procedimiento de conformación, la segunda Carta afirma (Constitución política de 1993), por el contrario, que las actividades constructivas y suministros que las entidades se necesiten, se ejecutan mediante contratos (contrata), lo cual supone dos notas propias: alteridad (dos personas contrapuestas en la relación contractual) y patrimonialidad de la relación jurídica entre estas partes. Lo que la norma constitucionalidad no solo está planteado la necesidad de realizar licitaciones públicas para formar contratos, sino que cuando las entidades necesiten de obras, adquisición de bienes y adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos, estos se deben adquirir obligatoriamente por contrata. (...) el texto expreso de la actual carta indica que cuando las entidades necesitan suministros y obras los deben adquirir mediante contratos.” (Morón Urbina, Las Obras por Administración Directa y por encargo: ¿Solución o problema? ¿Hay que restringirlas?, 2016, pág. 255)

Como se aprecia, Morón no considera fortuita la incorporación del término “contrata” en el régimen de contratación pública instituido por la Constitución Política de 1993, sino que este cambio supone el reconocimiento expreso de que las obras se ejecuten mediante contratos que supongan la alteridad y patrimonialidad de una relación. Esto quiere decir que las obras públicas se deben ejecutar, por regla general, no solo a través de un proceso licitatorio, sino

por medio de contratos patrimoniales. Esta interpretación, ciertamente, implica que, para ejecutar obras, la Constitución vigente le ha otorgado preferencia a los contratos (patrimoniales) frente a los convenios entre entidades (sin un fin patrimonial) y, además, también persigue que las empresas privadas cuenten con un trato preferente, pues la alteridad implica tener, necesariamente, una contraparte para la ejecución de obras públicas, lo que supone relegar a un segundo orden una modalidad como la administración directa en la que no existe esa relación bilateral debido a que no participa un proveedor o contratista.

Asimismo, es importante destacar que esta incorporación del término “contrata” en el artículo 76 de la Constitución Política de 1993 también tiene coherencia si se tienen en cuenta los cambios producidos en los regímenes económicos instaurados entre las Constituciones Políticas de 1979 y 1993. Recuérdese que, si bien en ambas Constituciones se instituyó a la economía social de mercado como régimen económico, en la Constitución Política de 1993 (artículos 58 y 60) se prohíbe, por regla general, la actividad empresarial del Estado y, en su lugar, se promueve la libre iniciativa privada, siendo estos mandatos concordantes con la incorporación del término “contrata” en el artículo 76 de la Constitución con el cual se brinda preferencia a la iniciativa privada en las contrataciones públicas en general y en la ejecución de obras públicas en particular.

El Tribunal Constitucional (en adelante, TC) en los Fundamentos 11 y 12 de la Sentencia del Pleno recaída en el Expediente N.º 020-2023-AI/TC, sobre este tópico, ha interpretado el artículo 76 con los siguientes argumentos:

“De esta disposición constitucional (artículo 76) se infiere que la contratación estatal tiene un cariz singular que la diferencia de cualquier acuerdo de voluntades entre particulares, ya que, al estar comprometidos recursos y finalidades públicas, resulta necesaria una especial regulación que permita una adecuada transparencia en las operaciones (...). La función constitucional de esta disposición (artículo 76 de la Constitución) es determinar y, a su vez, garantizar que las contrataciones estatales se efectúen necesariamente mediante un procedimiento peculiar que asegure que los bienes, servicios u obras se obtengan de manera oportuna, con la mejor oferta económica, técnica y respetando principios tales como la transparencia en las operaciones, la imparcialidad, la libre competencia y el trato justo e igualitario a los potenciales proveedores.” (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2004)

Como se advierte, el TC ha destacado la naturaleza pública de las contrataciones del estado y la necesaria realización de un procedimiento que asegure el respeto de los principios de transparencia, imparcialidad, libre competencia, trato justo e igualitario. Evidentemente, estos principios están asociados o vinculados, necesariamente, con la participación de proveedores que concursan para obtener una buena pro, reafirmando la posición preferente que tiene la iniciativa privada en las contrataciones públicas para la ejecución de obras.

En consecuencia, se puede señalar que si bien ambas Constituciones (1979 y 1993) han instituido un régimen de contratación pública para la ejecución de obras públicas, fundamentado en la convocatoria de procedimientos de selección en los que se garanticen los principios de transparencia, imparcialidad, libre competencia, trato justo e igualitario, también es cierto que la Constitución Política de 1993, a partir de la inclusión del término “contrata” en el artículo 76 y una interpretación sistemática con el régimen económico constitucional, le brinda un trato preferente a la iniciativa privada frente a la adquisición de bienes, prestación de servicios y, particularmente, en la ejecución de obras públicas..

2. Reserva de ley en el régimen general de contratación pública

Una característica del artículo 76 de la Constitución Política de 1993 es haber instituido el régimen general de contratación pública, tal como se analizó precedentemente, pero también haber dispuesto lo siguiente: «(...) La ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades.» Este mandato constitucional implica que, así como existe un régimen de contratación pública preferente para la ejecución de obras públicas, también es viable la posibilidad de establecer excepciones a tal régimen general, siempre que sea una ley la que las cree o establezca.

La reserva de ley implica que la regulación de ciertas materias debe realizarse por una ley formal; esto es, por una ley emitida por el Poder Legislativo (Castillo, 1966, pág. 49). En esa misma línea, Carbonell señala que “puede entenderse como la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule determinada materia. En otras palabras, se está frente a una reserva de ley cuando, por voluntad del constituyente o por decisión del legislador, tiene que ser una ley en

sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico” (Carbonel, 2019, pág. 6).

El TC, en su labor interpretativa, ha señalado que el principio de reserva de ley “implica una determinación constitucional que impone la regulación, sólo por ley, de ciertas materias”, la cual puede ser relativa, cuando pueda delegarse la facultad, o absoluta cuando la regulación solo la puede crear el Congreso de la República (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2009). Asimismo, es oportuno mencionar que en la doctrina también se reconoce la reserva de ley absoluta (formal) y la reserva de ley relativa (material). La primera implica que la ley regula por sí misma toda la materia reservada, por lo que queda exenta absolutamente de cualquier acción del ejecutivo y de los entes autónomos; en consecuencia, la reserva absoluta o también llamada formal crea una obligación al legislador de regular él mismo la totalidad de la materia. En el caso de la reserva de ley relativa, la ley puede regular una materia de manera básica, dejando a los reglamentos lo demás; sin embargo, la ley establece las directrices de la regulación subordinada. (Prestaciones Sociales: Reserva de Ley, 2024)

Como se advierte, la reserva de ley implica que determinada regulación se promulgue mediante una ley y no por otro tipo de norma. En tal sentido, regresando al análisis del régimen general de contratación pública, se advierte que un aspecto común en ambas Constituciones (1979 y 1993) es haber establecido que sea la ley la norma que regule los procedimientos, excepciones y responsabilidades del régimen general de contratación pública. Esto implica que el constituyente ha pretendido, por un lado, que se promulgue una ley que desarrolle el procedimiento y responsabilidades para efectivizar las contrataciones públicas a través de la regla general (por medio de un procedimiento de selección), pero también ha asegurado que, en caso se suscite la necesidad de crear excepciones al régimen general de contratación pública, estas excepciones se regulen o promulguen mediante una ley.

En relación con esta particularidad del régimen general de contratación pública del análisis del artículo 76 de la Constitución vigente, Morón afirma lo siguiente:

“De conformidad con el artículo 76 de la Constitución Política del Perú, cuando una entidad desea adquirir o contratar bienes, servicios u obras, como regla general, debe efectuar un procedimiento de selección en el que concurren y compitan distintos proveedores, de modo tal que se elija a aquel cuya oferta técnica y económica reúna

las mejores condiciones de calidad, plazo y precio que permitan garantizar la atención de sus funciones y operaciones esenciales, en la calidad requerida, a precios y costos adecuados, y en el tiempo oportuno. Dicho precepto constitucional también dispone que "La ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades", creando una reserva de ley para el desarrollo normativo de la contratación estatal, y en particular, de los procedimientos de selección. No se trata de una reserva de ley formal, pues cabe la posibilidad de que la materia sea regulada por decreto legislativo o, en su defecto, por decreto de urgencia. Sin embargo, sí es una limitación para que, mediante ordenanzas regionales o locales, o normas reglamentarias del Poder Ejecutivo, se regule el contenido esencial de los procedimientos de contratación." (Morón Urbina, Revista Digital de Derecho Administrativo, 2017)

En un sentido similar, sobre la reserva de ley establecida en el citado artículo 76 de la Constitución vigente, en el Fundamento 6 de la Resolución aclaratoria del Expediente 020-2003-AI/TC, el TC, ha manifestado lo siguiente:

Que el Sistema de adquisición de productos en Bolsa, aun no presenta garantías tales como un adecuado control y fiscalización por parte de la Contraloría General de la República, la estandarización de los productos en venta por parte de expertos independiente a las partes, el establecimiento de sanciones a los proveedores en caso de incumplimientos frente al Estado, mecanismos de elección del agente intermediario, pero sobre todo que todas aquellas disposiciones que regulen la participación del Estado a través de la Bolsa de Productos respeten la reserva de ley material y formal que establece el artículo 76° de la Constitución y no mediante Resoluciones de CONASEV, Decretos de Urgencia atemporales o disposiciones transitorias como ha venido sucediendo.

Como se aprecia, la doctrina y jurisprudencia establecen que la reserva de ley implica que una regulación específica solo puede crearse por una ley en sentido formal o absoluta (en aquella emitida por el poder legislativo) o material o relativa (aquella que no es emitida necesariamente por el poder legislativo).

En este orden de ideas, para Morón el artículo 76 de la Constitución Política de 1993 no contiene una reserva de ley material ni tampoco la cataloga como una reserva de ley netamente

formal, pues indica que el procedimiento, responsabilidades y excepciones podrían ser regulados por una ley emitida por el poder legislativo, por medio de un decreto legislativo o, excepcionalmente, decreto de urgencia, pero en ningún caso en mediante ordenanzas regionales o locales, o normas reglamentarias del poder ejecutivo. Asimismo, en un sentido parecido, el TC también ha señalado que el artículo 76 de la Constitución Política de 1993 contiene una reserva de ley material y formal (ambas), pero aclarando, a su vez, que en ningún caso podrían regularse tales materias del régimen de contratación pública (procedimiento, responsabilidades y excepciones) por decretos de urgencia atemporales, disposiciones transitorias o resoluciones de CONASEV.

Conforme a lo señalado, cuando el artículo 76 de la Constitución Política de 1993, que regula el régimen general de contratación pública, establece que la ejecución de obras públicas se realice mediante un procedimiento de selección y un contrato, se está brindando preferencia a la libre iniciativa privada; y, en caso se pretenda establecer excepciones a tal mandato, mediante otras formas de ejecución de obras, estas excepciones deben estar creadas a través de en una ley.

En este escenario, resulta importante preguntarse por qué el constituyente, tanto de la Constitución Política de 1979 y de 1993, estableció una reserva de ley para crear excepciones al régimen general de contratación pública (y específicamente para la ejecución de obras públicas). La incorporación de este principio, ciertamente, está dirigido a que determinadas regulaciones, debido a su importancia o impacto en la sociedad, solamente puedan ser creadas por estamentos como el Congreso de la República que garanticen que las propuestas normativas, con esas excepciones, transiten por un procedimiento de legitimación política, validación y debate, como mecanismos de control de constitucionalidad, o por medio de una delegación expresa de facultades al poder ejecutivo, quien, aun en este escenario, debe dar cuenta al Congreso de los decretos legislativos que promulgue. Siendo así, tiene sentido que la Constitución vigente, al ordenar que las obras se ejecuten por medio de una licitación pública y contrato, también prevea que cualquier excepción a tal régimen esté sustentada y justificada, más aún si se tiene en cuenta que la ejecución de una parte importante del presupuesto público está por medio.

Ahora bien, con lo argumentado, y en base a la doctrina y jurisprudencia del TC, se advierte que la reserva de ley del artículo 76 de la Constitución Política de 1993 es relativa o material.

En consecuencia, si la realidad nacional demanda la necesidad de contar con un marco regulatorio excepcional al régimen general de contratación pública (desarrollado en la LCE), deberá ser el Congreso de la República quien promulgue una ley que lo regule o, en su defecto, debe ser el poder ejecutivo quien lo materialice mediante un decreto legislativo (con delegación de facultades legislativas) o por medio de un decreto de urgencia cuando tal excepción esté vinculada con materia económica y financiera y frente a una situación temporal y excepcional que la justifique.

Es pertinente aclarar, además, que una adecuada interpretación constitucional implica que ninguna excepción al régimen de contratación podría ser creado con un decreto supremo, resolución ministerial o normas de otra naturaleza o rango inferior que la ley.

3. Ejecución de obras públicas y las excepciones vigentes promulgadas conforme a la reserva de ley

De acuerdo con lo analizado previamente, el régimen de contratación pública establecido en la Constitución Política de 1993 (y específicamente el de ejecución de obras públicas), ordena la realización de un procedimiento de selección y suscripción de un contrato para su concreción; no obstante, ese régimen contiene una reserva de ley en caso surja la necesidad y se justifique crear excepciones a tal regla. Es así como, respecto a la regulación del procedimiento, responsabilidad y excepciones a dicho régimen general, la norma de desarrollo constitucional la contiene la LCE, cuya finalidad es establecer normas destinadas a optimizar la utilización de los fondos públicos y fomentar la implementación de un enfoque basado en la gestión por resultados en las adquisiciones de bienes, servicios y obras, a través de un criterio de oportunidad, asegurando las mejores condiciones en términos de precio y calidad, con el objetivo de cumplir con los propósitos públicos y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

La Dirección Técnico Normativa de OSCE, a través de la Opinión n.º 131-2020/DTN, ha señalado lo siguiente:

“(…) Como se desprende del artículo 76 de la Constitución Política del Perú y de lo señalado por el Tribunal Constitucional, la contratación de bienes, servicios y obras con fondos públicos debe realizarse, obligatoriamente, mediante los procedimientos

que establezca la ley que desarrolla este precepto constitucional. En este contexto, la Ley es la norma que desarrolla el citado precepto constitucional y, conjuntamente con su Reglamento y las demás normas de nivel reglamentario emitidas por el OSCE, constituye la normativa de contrataciones del Estado.”

Como se advierte, el régimen general de contratación pública se encuentra regulado a través de la LCE, siendo esta la norma de desarrollo del artículo 76 de la Constitución política de 1993. Por ello, en su artículo 2, esta LCE ha reconocido los principios de transparencia, igualdad de trato, libertad de concurrencia, competencia, eficiencia y eficacia, vigencia tecnológica e integridad, los cuales están dirigidas y son necesarias, como se analizó previamente, para promover la libre iniciativa privada, en el marco del régimen económico de la Constitución vigente.

Ahora bien, en el marco de la reserva de ley del artículo 76 de la Constitución vigente, la LCE (promulgada por el Congreso de la República) establece una serie de procedimientos, excepciones y responsabilidades por la gestión y contratación de bienes, servicios y obras, resaltando en el literal j) del artículo 4 los supuestos excluidos de su ámbito de aplicación, entre los cuales se encuentran las contrataciones que se sujetan a regímenes especiales. Pero no solo se cuenta con las excepciones al régimen general de contratación pública establecidas en la LCE (como la desregulación de las contrataciones menores a 8 UIT), sino que también se han promulgado una serie de normas (independientes de la LCE) que también han creado regímenes especiales de contratación pública. Sobre el particular, se debe tener en consideración que el TC, a través de la Sentencia recaída en el Expediente n.º 020-2003-AI/TC, bajo una perspectiva de análisis el carácter dinámico de la Constitución, cuya finalidad es sistematizar e integrar la realidad a la norma constitucional, ha manifestado que la búsqueda de una mayor eficacia y optimización del uso de recursos públicos puede determinar que, debido a particulares y específicas necesidades de cada entidad –necesidades que van surgiendo como consecuencia de la modernización del Estado–, se opte por mecanismos alternos con procedimientos especiales de adquisición pública es lograr una mayor ventaja para el Estado; sin embargo, también se exige que, si el contexto socioeconómico requiere la necesidad de establecer mecanismos excepcionales, la única condición será que estén regulados por ley y que respeten los principios constitucionales que rigen toda contratación pública: “(...) este Tribunal reitera que si debido a criterios de eficiencia se considera conveniente la adopción de un mecanismo alternativo, este debe estar regulado por ley,

mediante la cual se establezcan reglas y principios de modo tal que no quede la menor duda de la transparencia, imparcialidad y trato igualitario en las operaciones”.

Conforme a lo señalado, es importante destacar que el TC se centra en una condición esencial para crear excepciones al régimen general de contratación pública. Esta condición viene a ser la garantía de eficiencia que debe tener el régimen excepcional, con lo cual esta última debe representar una ventaja frente al régimen general que, de por sí, ya está brindando una serie de ventajas en cuanto a la transparencia, la promoción de un proceso competitivo, el fomento de la libre iniciativa privada y la selección de ofertas más ventajosas económica y técnicamente para el Estado. Siendo así, resulta adecuada la interpretación del TC cuando considera que cualquier excepción a tal régimen general de contratación pública, además de ser creado por ley y respetar los principios de transparencia, imparcialidad y trato justo e igualitario, también debe ser eficiente, pues caso contrario, por una cuestión lógica, no tendría sentido tal excepción y lo mejor para el Estado es aplicar el mandato constitucional y convocar el procedimiento de selección conforme a la LCE.

Ahora bien, con la finalidad de indagar cuáles son las excepciones al régimen general de contratación pública creados en el país, se ha encontrado que las principales excepciones del régimen general de contratación pública, en cuanto a la ejecución de obras públicas, se encuentran en las siguientes normas:

Tabla 1. Principales modalidades excepcionales para ejecución de obras públicas vigentes en el Perú

Denominación	Norma	Artículo de creación	Principios
Régimen Especial de Contratación para la Reconstrucción con Cambios	Ley n.º 30556. “Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la	Artículo 7-A. Procedimiento de Contratación Pública Especial para la Reconstrucción con Cambios 7-A.1 Créase el Procedimiento de Contratación Pública Especial para la Reconstrucción con Cambios, para la contratación de bienes, servicios y obras por las entidades de los tres niveles de Gobierno para la implementación	- Aplicación supletoria de la Ley de Contrataciones del Estado. - Uso obligatorio del SEACE - Principios: • Libertad de concurrencia • Competencia • Eficiencia y eficacia • Equidad • Integridad • Vigencia tecnológica

Reconstrucción con Cambios.”	de El Plan, para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley.	<ul style="list-style-type: none"> ● Igualdad de trato ● Transparencia ● Publicidad ● Sostenibilidad ambiental y social
------------------------------	---	---

Artículo 15. Aplicación del marco normativo de obras por impuestos

Régimen Especial de Obras por Impuestos.	Ley n.º 29230. “Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado”.	El desarrollo del proceso de selección de la empresa privada, así como la ejecución del proyecto, se regulan por lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y lineamientos complementarios. No resulta de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, ni en su Reglamento.
--	--	---

- Uso obligatorio de Portal institucional de la Entidad y portal web de PROINVERSIÓN.

- Principios:
- Libertad de concurrencia
 - Competencia
 - Eficiencia y eficacia
 - Equidad
 - Integridad
 - Igualdad de trato
 - Transparencia
 - Sostenibilidad
 - Enfoque de gestión por resultados
 - Responsabilidad fiscal
 - Confianza legítima

Artículo 43. Procedimiento simplificado

Régimen Especial de Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos.	Decreto Legislativo n.º 1362 “Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos”.	Los proyectos destinados a la prestación de servicios vinculados a infraestructura pública o servicios públicos, los de investigación aplicada y/o los de innovación tecnológica, así como aquellas Asociaciones Público-Privadas que no contengan componente de inversión, se tramitan a través de un procedimiento simplificado, conforme a las fases y plazos establecidos en el Reglamento.
---	---	---

- Uso obligatorio portal web de PROINVERSIÓN.

- Principios:
- Valor por dinero
 - Asignación adecuada de riesgos
 - Responsabilidad presupuestal
 - Competencia
 - Transparencia

<p>Régimen de ejecución de intervenciones en infraestructura mediante Núcleos Ejecutores</p>	<p>Ley n.º 31015 “Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores”.</p>	<p>En este procedimiento simplificado, actúan como Organismos Promotores de la Inversión Privada, la entidad pública titular del proyecto o Proinversión, de acuerdo con los criterios de relevancia y magnitud desarrollados en el Reglamento. Sin perjuicio de lo anterior, la entidad pública titular del proyecto puede encargar el desarrollo del procedimiento a Proinversión.</p> <p>Artículo 1. Objeto de la Ley</p> <p>La presente ley autoriza a ministerios, organismos públicos ejecutores, gobiernos regionales y gobiernos locales para que, en el marco de sus competencias, ejecuten intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural o de mantenimiento de las mismas, que contribuyan efectivamente al cierre de brechas orientadas a reducir la pobreza y extrema pobreza en el ámbito rural y periurbano, incluyendo a las comunidades afectadas por terrorismo, bajo modalidad de núcleos ejecutores.</p> <p>Según el artículo 23 de su Reglamento, las intervenciones no deben superar las 600 UIT (S/ 2 970,000 soles).</p> <p>Segunda Disposición Complementaria</p> <p>Las adquisiciones y contrataciones de PETROPERU S.A. se rigen por su propio Reglamento propuesto por su Directorio y aprobado por el</p>
<p>Régimen Especial de Contratación de bienes, servicios y obras de PETROPERÚ.</p>	<p>Ley n.º 28840 “Ley de fortalecimiento y modernización de la empresa</p>	<p>- Uso obligatorio portal web de Entidad.</p> <p>- Principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Participación comunitaria ● Transparencia ● Temporalidad ● Eficacia <p>- Uso obligatorio del SEACE</p> <p>- Principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Auditabilidad ● Economía ● Eficiencia y eficacia ● Equidad

<p>Ejecución de obras públicas por acuerdo gobierno a gobierno</p>	<p>Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A.”.</p> <p>Decreto Legislativo n.º 1564 – “Decreto legislativo que modifica la cuarta disposición complementaria final del Decreto Legislativo n.º 1444, decreto legislativo que modifica la Ley n.º 30225, ley de contrataciones del estado”.</p>	<p>CONSUCODE en el plazo máximo de treinta (30) días de presentado, vencido el cual, de no haber pronunciamiento, se producirá su aprobación automática. El mismo procedimiento se aplicará para las modificaciones del referido Reglamento.</p> <p>Las modalidades de adquisiciones y contrataciones de PETROPERU S.A. serán definidas en su Reglamento y se regirán por los principios de eficiencia, economía, transparencia y auditabilidad, así como los demás principios contenidos en la legislación sobre la materia. Los criterios de evaluación y calificación deberán ser congruentes con el objeto contractual y con las condiciones que ofrece el mercado [...]”</p> <p>Artículo 2.</p> <p>“En las contrataciones de Estado a Estado, la adquisición de bienes, contratación de servicios, ejecución de obras, la gestión, desarrollo u operación, pueden ser ejecutadas por otro Estado, a través de sus propios organismos, dependencias, empresas públicas o privadas nacionales o extranjeras. Las contrataciones de Estado a Estado se regulan bajo los alcances del comercio internacional y por las normas y principios del derecho internacional.</p> <p>2. Para tal efecto, mediante decreto supremo refrendado por el/la Ministro/a proponente, se autoriza</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Imparcialidad ● Integridad ● Libre competencia ● Publicidad ● Razonabilidad ● Sostenibilidad ambiental ● Transparencia ● Trato justo y equilibrado ● Valor por dinero ● Vigencia tecnológica <p>- Uso obligatorio de medio de difusión según estrategia del gestor del proyecto para las procuras y necesariamente el SEACE en ejecución contractual</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Alcances del comercio internacional ● Normas y principios del derecho internacional.
--	---	---	---

al Ministerio, sus Organismos
Públicos adscritos, Programas o
Proyectos Especiales a suscribir un
Acuerdo de Estado a Estado (...)"

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica
Elaboración propia, 2023.

Como se aprecia, las normas excepcionales del régimen general de contratación pública para la ejecución de obras, vigentes en el Perú, han sido creados por medio de la promulgación de una ley (ley o decreto legislativo), respetando la reserva establecida en el artículo 76 de la Constitución política de 1993.

Por otro lado, de la revisión de los principios establecidos en cada una de las citadas modalidades de ejecución de obras públicas –excepcionales al régimen general de contratación pública– se advierte que en todos los casos se está promoviendo la transparencia del proceso y ejecución, a través del uso de medios masivos de comunicación como lo son el SEACE, portal web de PROINVERSIÓN y Portales Web de las propias Entidades (como en el caso de obras ejecutadas por Núcleos Ejecutores), con lo cual se están adoptando medidas para hacer posible, no solo la libertad de concurrencia y competencia, sino la transparencia, supervisión y control dichas modalidades.

Asimismo, entre los principios reconocidos por las modalidades excepcionales, el de libertad de concurrencia o libre competencia tiene como finalidad que las Entidades promuevan a través de sus convocatorias y reglas la mayor participación posible de postores, a fin de contratar al que oferte las mejores condiciones técnicas y económicas. Además, en las citadas modalidades excepcionales también se han reconocido otros principios como el de eficiencia y eficacia, integridad, vigencia tecnológica, valor por dinero o equidad, los cuales también son consustanciales, directamente, al régimen constitucional de contratación pública previsto en el artículo 76 de la Constitución política e, indirectamente, al régimen económico de la constitución de 1993 y la promoción de la libre iniciativa privada, por el cual el trato preferente para ejecutar obras lo tiene el sector privado.

Conforme a lo señalado, de la revisión de la normativa que regula las diferentes modalidades excepcionales de ejecución de obras públicas, respecto a la forma, han cumplido con la reserva de ley, pues en todos los casos han sido creadas mediante una ley (ley promulgada por el

Congreso de la República o Decreto Legislativo emitido por el Poder Ejecutivo). En el mismo orden de ideas, respecto al fondo, se ha verificado que todas las leyes que crearon dichas modalidades han incorporado una serie de principios que rigen sus procedimientos y ejecución, dirigidos a promover la eficiencia en la ejecución de obras públicas, como son la transparencia, imparcialidad y trato igualitario, principios que el TC ha señalado que deberían estar reconocidos en cualquier modalidad de contratación excepcional al régimen general ⁴⁸ previsto en el artículo 76 de la Constitución política de 1993.

4. Análisis de un caso práctico: la declaración de inconstitucionalidad de una ¹ excepción al régimen constitucional de contratación pública por contravenir el ⁷ artículo 76 de la Constitución vigente

En este apartado se analizará un caso específico en el cual el TC declaró la inconstitucionalidad de una disposición legal ¹ que creó un régimen excepcional de contratación pública sin cumplir la exigencia del artículo 76 de la Constitución Política de 1993.

En el marco de la acción de inconstitucionalidad recaída en el Expediente n.º ⁸ 020-2003-AI/TC, el Colegio Químico Farmacéutico Departamental de Lima interpuso una acción de inconstitucionalidad ⁸ contra la Tercera Disposición Final de la Ley n.º 27635, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 16 de enero de 2002, que disponía en el fundamento 22 lo siguiente:

“En la ejecución presupuestaria en materia de compra y venta de bienes y servicios, las Entidades del Gobierno e Instancias Descentralizadas y Gobiernos Locales procurarán realizar dichas transacciones en las Bolsas de Productos, supervisadas por la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores, salvo que otras alternativas ofrezcan mejores condiciones de transparencia en la formación de precios de mercado, bajo responsabilidad de los funcionarios encargados de tales operaciones en dichas entidades. El cumplimiento de esta disposición se supeditará a las condiciones de oferta y demanda en la respectiva Bolsa de Productos, la que deberá acreditar la imposibilidad de realizar tales transacciones en un plazo no mayor de 10 (diez) días útiles, operando el silencio administrativo negativo.” (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2004)

Al respecto, el demandante alegó que la citada disposición legal contravenía ¹⁴ lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Política del Perú, por el siguiente motivo:

“El Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado constituye una norma de desarrollo constitucional para lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución, en la cual no se han previsto sistemas o tipos de adquisición pública distintos a los señalados en la misma, y que, por ello, los establecimientos hospitalarios que dependen del Ministerio de Salud, de EsSalud y de las Sociedades de Beneficencia Pública, están en la obligación de adquirir medicamentos a través del TUO, y no mediante el mecanismo de la Bolsa de Productos.”

A través de este caso, el TC ha tenido oportunidad de analizar ⁴⁵ el artículo 76 de la Constitución Política de 1993, aclarando que la función del citado artículo es “garantizar que las contrataciones estatales se efectúen necesariamente mediante un procedimiento peculiar que asegure que los bienes, servicios u obras se obtengan de manera oportuna, con la mejor oferta económica y técnica, respetando principios como la imparcialidad, la libre competencia y el trato justo e igualitario”; asimismo, el TC estableció que la contratación estatal es distinta a los acuerdos ² entre particulares, ya que involucra recursos y finalidades públicas, motivo por el cual se requiere una regulación especial para garantizar transparencia y eficiencia en las operaciones.

Asimismo, en la citada Sentencia, el TC reconoce que la LCE es la norma que desarrolla constitucionalmente estos principios, pero también admite que pueden existir situaciones excepcionales que requieran mecanismos alternativos de adquisición, siempre y cuando estén regulados por ley, cumplan con los principios constitucionales y se daban a la búsqueda de mayor eficiencia. Además, enfatiza en la importancia de la eficiencia en la administración pública, considerando las necesidades particulares de cada entidad y la búsqueda de ventajas para el Estado en términos de costo y tiempo, reconociéndose que la modernización del Estado puede llevar a la adopción de procedimientos especiales de adquisición pública con el ¹ fin de optimizar el uso de recursos públicos.

En resumen, el TC establece la necesidad de una regulación especial para la contratación estatal, que garantice transparencia, eficiencia y respeto a los principios constitucionales; sin

perjuicio de ello, reconoce la existencia ²⁸ de mecanismos alternos de contratación, siempre y cuando estén respaldados por ley, promuevan los principios de la contratación pública, y representen ventajas en términos de eficiencia para el Estado, siendo la fiscalización y responsabilidad elementos fundamentales en todos estos procesos.

Ahora bien, en el caso bajo análisis, el TC, “a efectos de determinar si la citada disposición de carácter excepcional es acorde con lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución, verificó si el mecanismo de Bolsa de Productos garantizaba el cumplimiento de los objetivos y finalidades que la Constitución establece para la contratación pública”. En principio, El TC sostiene que las Disposiciones Finales y Transitorias son auténticas disposiciones legales y deben analizarse conforme a un parámetro legal, aunque es claro en determinar que existe una reserva de ley en dicha disposición para regular excepciones, las que se encuentran en la Ley de Contrataciones del Estado. Seguidamente, el TC argumenta que la normativa cuestionada presenta deficiencias en cuanto a la intervención del Estado y no establece mecanismos adecuados de control y fiscalización; además, considera que la disposición normativa no garantiza la imparcialidad de los estándares de calidad o las especificaciones para los bienes, lo que podría dar lugar a posibles situaciones de concertación. También se menciona la falta de claridad en las reglas para la elección de la Sociedad Agente de Bolsa que representará a la entidad estatal.

Por otro lado, el TC destaca la importancia de la determinación de la calidad y características técnicas de los bienes a adquirir, y señala que el mecanismo de Bolsa solo sería viable para productos estandarizados, además, de señalar que el acceso a la Bolsa y la publicidad de las condiciones de adquisición pueden ser limitados para pequeños y medianos productores locales. En tal escenario, el TC, aunque reconoce las posibles ventajas de eficiencia y rapidez del sistema de adquisición en Bolsa, concluye que el mecanismo no garantiza los principios constitucionales de transparencia, imparcialidad, trato justo e igualitario en las adquisiciones estatales. Por lo tanto, el TC considera que el mecanismo de adquisición en la Bolsa de Productos, tal como estaba regulado en ese momento, no era adecuado como alternativa para la adquisición pública y no cumple con los principios constitucionales establecidos en el artículo 76 de la Constitución Política de 1993, declarando su inconstitucionalidad.

Ahora bien, respecto a la reserva de ley contenida en el artículo 76 de la Constitución política de 1993, el TC, en la citada Sentencia recaída en el Expediente n.º 020-2003-AI/TC, ha señalado lo siguiente:

“Es evidente entonces que en la disposición subanálisis (artículo 76 de la Constitución) existe una reserva de ley para determinar los procedimientos, las excepciones y responsabilidades en las obras, adquisición de bienes y contratación de servicios. Ese el caso de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, que constituye una norma de desarrollo constitucional, y en la que se establecen los casos en los cuales el Estado está exceptuado de efectuar adquisiciones bajo los procesos de selección en ella señalados (artículos 19º y 20º de la Ley), así como las responsabilidades solidarias para el caso de los miembros del comité especial encargado de llevar a cabo el proceso de selección.”

Asimismo, el TC, respecto a la reserva de ley y el caso concreto en análisis, argumentó lo siguiente:

“Se observa, asimismo, que parte de la regulación del sistema se basa en resoluciones de CONASEV, lo cual no es consustancial con el principio de reserva de ley establecido en la Constitución. En torno a ello, este Tribunal reitera que, si debido a criterios de eficiencia se considera conveniente la adopción de un mecanismo alternativo, este debe estar regulado por ley, mediante la cual se establezcan reglas y principios de modo tal que no quede la menor duda de la transparencia, imparcialidad y trato igualitario en las operaciones.”

Como se advierte, para interés de la presente investigación, a partir de este caso específico, el TC ha señalado dos argumentos importantes: i) existe una reserva de ley en el artículo 76 de la Constitución para regular procedimientos, excepciones y responsabilidades en la contratación pública, que debería ser por licitación y contrata; y, ii) que, independientemente del cumplimiento formal de la emisión de la referida ley, cualquier regulación de este régimen debe basarse en un criterio de eficiencia y cumplir mínimamente con los principios constitucionales de transparencia, imparcialidad, trato justo e igualitario en las adquisiciones estatales.

En atención a lo señalado, queda claro que el régimen general de contratación pública, conforme a la Constitución vigente, se encuentra regulado en la LCE, mientras que las excepciones al dicho régimen general, si bien están excluidas de someterse a este marco normativo, para encontrarse conforme a la Constitución, no solo deberían estar regulados en una ley, sino que debe asegurarse de ser una modalidad eficiente, además de reconocer y promover, mínimamente, los principios de transparencia, imparcialidad, trato justo e igualitario.

Finalmente, se debe precisar que el artículo 76 de la Constitución vigente establece la obligatoriedad de la licitación pública y contrata para la ejecución de obras públicas, sin crear diferencia alguna entre modalidades de estas últimas. Es a nivel legal que se ha diferenciado que las obras pueden ejecutarse por dos modalidades: directa o indirecta. En atención al análisis del TC, entonces, es posible afirmar que el objetivo del legislador ha sido establecer una reserva de ley para el régimen constitucional de contratación estatal y también de ejecución de obras, por lo cual se puede deducir que este incluye a las obras en general, independientemente de su modalidad de ejecución.

5. Análisis de la Resolución de Contraloría 195-88-CG y su conformidad con la reserva de ley del artículo 76 de la Constitución Política de 1993

El 18 de julio de 1988, la Contralora General de la República (en adelante, CGR) emitió la Resolución de Contraloría 195-88-CG, aprobando dos (2) artículos y doce (12) disposiciones procedimentales que regulan la ejecución de obras públicas por una modalidad denominada “administración directa”. Esta norma, como se advierte, fue emitida durante la vigencia de la Constitución política de 1979 y su finalidad ha sido, sin lugar a duda, crear una excepción a la regla general de contratación pública establecida en el artículo 143 de dicha Constitución.

En este contexto, toda vez que el marco regulatorio de la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa se encuentra en la Resolución de Contraloría 195-88-CG y, habiéndose determinado que existió una reserva de ley en el régimen general de contratación pública establecido en el artículo 143 de la Constitución Política de 1979 (así como lo tiene el artículo 76 de la Constitución Política de 1993), es pertinente analizar qué tipo de norma es la resolución evaluada, pues como se ha determinado en los acápites

precedentes, la referida reserva de ley solo permite crear excepciones mediante una ley, decreto legislativo o, excepcionalmente, decreto de urgencia.

5.1. Jerarquía normativa

En relación con la jerarquía normativa, Trazegnies, citando a Hans Kelsen, señala que “la obligatoriedad de las normas no puede encontrarse en la fuerza coactiva para imponerlas: El hecho bruto de que alguien ordene algo no es jamás una razón suficiente para considerar el mandato como una norma válida (...). Sólo una autoridad competente puede plantear normas válidas; y su competencia no puede descansar sino en otra norma que la habilite para la creación de normas” (Trazegnies Granda, 2007, pág. 273). Es así como, conforme a lo establecido por Kelsen, existen tres clases principales de normas: la Constitución, la legislación y los Actos Administrativos.

¹⁸ Al respecto, en la sentencia del Pleno Jurisdiccional recaída en el Expediente n.º 047-2004-AI/TC, el TC ² señala que la pirámide jurídica nacional debe ser establecida en base a dos criterios rectores: i) las categorías, que son expresión de un género normativo que ostenta una cualificación de su contenido y una condición preferente determinada por la Constitución o por sus normas reglamentarias); y, ii) los grados, que son los que exponen una jerarquía existente entre las normas pertenecientes a una misma categoría. Siendo así, el TC establece la siguiente pirámide normativa:

Tabla 2. Pirámide Normativa

Categoría	Grado
“Primera categoría: las normas constitucionales y las normas con rango constitucional	1er grado: la Constitución. 2do grado: leyes de reforma constitucional 3er grado: tratados de derechos humanos. leyes, los tratados, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, el Reglamento del Congreso, las resoluciones legislativas, las ordenanzas regionales las ordenanzas municipales y las sentencias expedidas por el Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una ley o norma con rango de ley.
Segunda categoría: las leyes y las normas con rango de ley.	
Tercera categoría: los decretos y las demás normas de contenido reglamentario.	Decretos y las demás normas de contenido reglamentario.
Cuarta categoría: las resoluciones	1er. grado: las resoluciones ministeriales, las resoluciones de los órganos autónomos no descentralizados (Banco Central de

Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros, Defensoría del Pueblo, etc.).

2do. y demás grados descendentes:

Las resoluciones dictadas con sujeción al respeto del rango jerárquico intrainstitucional.”

Quinta categoría: los fallos
jurisdiccionales y las normas
convencionales.

2
Fallos jurisdiccionales y las normas convencionales

2
Fuente: Expediente n.º 047-2004-AI/TC

Elaboración propia

5
Sobre el particular, el tipo de norma que regula la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa es una resolución emitida el 18 de julio de 1988 por la entonces Contralora General de la República. La CGR, en el marco de la Constitución política de 1979, era un organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control y, bajo la Constitución política de 1993, en igual sentido, se lo reconoció como un órgano constitucional autónomo y la máxima autoridad del Sistema Nacional de Control. 26

19
Ahora bien, en la parte considerativa de la Resolución de Contraloría N.º 195-88-CG se pone de manifiesto que su emisión responde a la necesidad de asegurar el proceso integral de control, para lo cual, mediante Memorando Múltiple N.º 90-88-CG/SC, el despacho de la contralora general de entonces designó una comisión Ad Hoc encargada de revisar y actualizar las normas relativas al control de obras públicas, cuyo resultado fue el proyecto de resolución que se emitió. 35

2
Asimismo, es importante resaltar que en la citada Resolución se indica que su emisión se encuentra amparada en los literales b) y k) del artículo 12 e inciso e) del artículo 16 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Actividad Pública, promulgada con el Decreto Ley N.º 19039. 19

55
Sobre el particular, es importante aclarar que en los referidos literales b) y k) del artículo 12 del citado Decreto Ley se confirió a la CGR una función normativa, pero esta tenía como objeto que aquella dicte normas técnicas a seguir en el proceso de control, así como las disposiciones necesarias para asegurar el funcionamiento del proceso integral de control. Es decir, el citado Decreto Ley n.º 19039 estableció que era función de la CGR regular los procesos de control, entendiendo estos como aquellos destinados a verificar el cumplimiento normativo vinculado a la ejecución presupuestal del Estado (competencia supervisora), más

en ningún extremo del citado Decreto se otorgó a la CGR la facultad o prerrogativa de crear o regular una excepción a la regla general de ejecución de obras públicas contenida en la Constitución de 1979 (competencia regulatoria).

Ahora bien, si el citado Decreto Ley no le confirió a la CGR la potestad para regular una excepción al régimen general de obras públicas, es pertinente remitirse a analizar sus normas de creación como Órgano Constitucional Autónomo. En tal sentido, toda vez que la Resolución de Contraloría 195-88-CG se emitió cuando estaba en vigencia la Constitución Política del año 1979, se debe tener presente que, en esta, específicamente en el artículo 146, se establecía lo siguiente respecto a la CGR:

“[...] como organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control, supervigila la ejecución de los presupuestos del sector público, de las operaciones de la deuda pública y de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos. El Contralor General es designado por el Senado, a propuesta del presidente de la república por el termino de siete años. El Senado puede removerlo por falta grave. La ley establece la organización atribuciones y responsabilidades del Sistema Nacional de Control.”

Asimismo, en similar sentido, se debe tener en cuenta que el artículo 82 de la Constitución política de 1993 establece que la CGR “es una entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica, y es el órgano superior del Sistema Nacional de Control y supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control”.

Por otro lado, de la revisión de la respectiva norma de desarrollo constitucional, se advierte que el literal I) del artículo 32 de la Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, norma actualmente vigente, establece que el contralor general de la república, en el desempeño de su gestión, solo se encuentra facultado para emitir resoluciones que constituyen precedente de observancia obligatoria y de cumplimiento inexcusable; no obstante, esta facultad está sujeta al principio de legalidad y respeto de la Constitución, lo que implica que tampoco se encuentra la habilitación legal para crear excepciones al régimen de ejecución de obras públicas previsto en el entonces artículo 143 de la Constitución política de 1979, ni de lo constitucionalmente determinado en el

artículo 76 de la actual Constitución Política de 1993, cuya finalidad es promover la ejecución de obras mediante una licitación pública o procedimiento de selección y cumpliendo una serie de principios que promuevan la transparencia, imparcialidad y trato justo e igualitario.

¹ En consecuencia, es posible advertir que la Resolución de Contraloría 195-88-CG ha creado ⁴ una excepción al régimen general de contratación pública para la ejecución de obras; sin embargo, esta es una norma del primer grado de la cuarta categoría de la pirámide normativa, lo que contraviene el principio de reserva de ley del régimen general de contratación pública establecido en el artículo 143 de la Constitución política de 1979 y en el artículo 76 de la Constitución política de 1993, en las cuales se prevé que cualquier excepción al régimen general de contratación pública sea creado por una ley que, según la interpretación del TC y la doctrina, está referida a una ley emitida por el Congreso de la República o un decreto legislativo o decreto de urgencia emitido por el Poder Ejecutivo.

²³ Sin perjuicio de que la Resolución de Contraloría 195-88-CG contraviene el principio de reserva de ley del régimen general de contratación pública, a continuación, se realizará un análisis del contenido de dicha norma para determinar si cumple el mandato constitucional, el criterio de eficiencia y la promoción de los principios señalados.

5.2. Finalidad, eficiencia y principios (análisis de fondo)

En atención a lo desarrollado previamente, el TC, ⁸ en la Sentencia recaída en el Expediente n.º 020-2003-AI/TC manifestó que las excepciones al régimen general de contratación pública reconocido en el artículo 76 de la Constitución Política de 1993 debe contener: «(...) reglas y principios de modo tal que no quede la menor duda de la transparencia, imparcialidad y trato igualitario en las operaciones.»

¹ Al respecto, la Resolución de Contraloría 195-88-CG, emitida el 18 de julio de 1988, consta de dos artículos, siendo el segundo de ellos exclusivamente para derogar normas anteriores. El artículo 1, sin embargo, ¹⁷ establece las siguientes normas para regular la ejecución de obras públicas por administración directa:

- “Las entidades que planeen llevar a cabo obras bajo esta modalidad deben contar con asignación presupuestal, personal técnico-administrativo y los equipos necesarios.

- Los convenios celebrados por las entidades para encargar la ejecución de obras por administración directa deben precisar la capacidad operativa de la entidad ejecutora, asegurando el cumplimiento de las metas establecidas.
- Es requisito indispensable contar con un Expediente Técnico aprobado por la autoridad competente, que incluya una memoria descriptiva, especificaciones técnicas, planos, metrados, presupuesto base con análisis de costos y cronograma de adquisición de materiales y ejecución de la obra. En caso de existir normas específicas referidas a la obra, se requerirá el pronunciamiento del sector o entidad correspondiente.
- La entidad debe demostrar que el costo total de la obra ejecutada por administración directa sea igual o inferior al presupuesto base deducida la utilidad, lo cual deberá reflejarse en la liquidación de la obra.
- Durante la etapa de construcción, la entidad llevará un Cuaderno de Obra donde se registrarán la fecha de inicio y término de los trabajos, las modificaciones autorizadas, los avances mensuales, los controles diarios de ingreso y salida de materiales y personal, las horas de trabajo de los equipos, así como los problemas que afecten el cumplimiento de los cronogramas y las constancias de supervisión de la obra.
- La entidad contará con una Unidad Orgánica encargada de supervisar las obras programadas.
- La entidad designará a un ingeniero residente responsable de la ejecución de la obra cuando el costo total sea igual o mayor al monto previsto en la Ley Anual de Presupuesto para la contratación mediante concurso público de precios. En el caso de obras con un costo total inferior, se designará a un ingeniero inspector.
- El ingeniero residente y/o inspector presentará informes mensuales detallados sobre el avance físico valorizado de la obra, identificando aspectos limitantes y brindando recomendaciones para superarlos. La entidad deberá tomar las medidas correspondientes.
- Durante la ejecución de las obras se realizarán pruebas de control de calidad de los trabajos, materiales y funcionamiento de las instalaciones, según las especificaciones técnicas correspondientes.
- Los gastos realizados en estas obras deben ser concordantes con el Presupuesto Analítico aprobado por la entidad, anotando los gastos de jornales, materiales, equipos y otros en registros auxiliares por cada obra incluida en el proyecto.
- Al concluir la obra, la entidad designará una comisión encargada de formular el Acta de Recepción de los trabajos y realizar la liquidación técnica y financiera en un plazo de 30

días. Esta comisión también revisará la Memoria Descriptiva elaborada por el ingeniero residente y/o inspector”.

Como se advierte, ⁵ la Resolución de Contraloría 195-88-CG ha establecido requisitos para ²⁶ que las entidades ejecuten obras mediante esta modalidad; sin embargo, en ellos no se ha reconocido expresamente ningún principio que promueva la transparencia, imparcialidad y trato igualitario, ni tampoco existe un análisis que permita justificar que la modalidad tenga la vocación de mejorar ⁶ la eficiencia en la ejecución de obras públicas, conforme lo exige la Constitución. La única exigencia que perseguiría ¹ dotar de transparencia en la ejecución de obra por esta modalidad sería la obligatoriedad de ⁶ contar con un cuaderno de obra (como lo es ¹ en toda obra).

No ¹² se encuentra otra regla que cautele y promueva la transparencia en la ejecución de obras bajo este mecanismo, pues la participación del residente de obra, supervisor o Unidad Orgánica a cargo de la supervisión están dirigidas al control permanente de la obra por la propia entidad, sin que tales exigencias, necesariamente, fomenten la transparencia del mecanismo mediante su publicidad o por medio de la supervisión de entidades o terceros imparciales que no formen parte de la propia entidad.

Por otro lado, en la citada Resolución tampoco se han establecido reglas conducentes a cautelar o fomentar la imparcialidad y trato igualitario. Esto último se puede justificar en la medida que en este caso son las propias entidades quienes ejecutarán las obras sin la intervención de terceros; sin embargo, aun en este escenario, antes de emitirse la norma correspondía que se justifique la no incorporación de reglas o principios que cautelen la imparcialidad y trato igualitario, debido a la naturaleza de la modalidad, pues podría darse el caso que ⁹ esta no cuente con el suficiente fundamento para su creación como medida excepcional. ⁶ En este orden de ideas, con la finalidad de no afectar a la iniciativa privada y competencia de los proveedores del estado que cuenten no solo con las ⁶ capacidad técnica y económica para ejecutar obras públicas, sino ⁶ con un trato preferente por el marco constitucional, la citada resolución debió justificar en qué casos las entidades están habilitadas para elegir esta modalidad, pues el que se les permita hacerlo sin ningún límite afecta los citados principios.

Adicionalmente, es importante recordar que la creación de ¹ una excepción al régimen general de contratación pública también debe justificarse en términos de eficiencia. El estado ha instituido el régimen general con reglas que buscan la eficiencia, motivo por el cual, si la excepción a crearse no garantiza esa finalidad, según el criterio del TC, no se estaría cumpliendo el mandato constitucional. En este escenario, es importante poner en evidencia que en la citada Resolución no se cuentan con figuras inherentes a la gestión de obras públicas que buscan mantener un control en el uso eficiente del presupuesto, plazo de ejecución y alcance ⁴ de la obra, como son los adicionales y deductivos vinculados, la reducción de prestaciones, las ampliaciones de plazo por afectación de ruta crítica y las modificaciones contractuales por cambios en el diseño (expediente técnico). Esta omisión o vacío que existe en la citada Resolución no permite limitar a las entidades en la gestión de la obra y, por ende, es posible que en la práctica aquella termine costando más que el presupuesto de obra o culminándose excediendo el plazo de ejecución.

En relación a este último punto, si bien es cierto los adicionales y deductivos vinculados, la reducción de prestaciones, las ampliaciones de plazo por afectación de ruta crítica y las modificaciones contractuales por cambios en el diseño (expediente técnico) están reguladas en el ⁹ régimen general de contratación pública (LCE) y también en las otras modalidades excepcionales de ejecución de obras públicas, esto no impide, *per se*, que se incumplan tales límites, pero aún en esos casos existen reglas como la imposición de penalidades o ² la resolución del contrato con la consecuente ejecución de la garantía de fiel cumplimiento que buscan resarcir, de alguna manera, el daño que se genera al estado por una gestión ineficiente de la obra. No obstante, al no estar estas figuras en la modalidad de administración directa, ni otras que persigan esa finalidad, dicha Resolución, en su diseño o regulación, no está persiguiendo la eficiencia que le exige la Constitución a cualquier modalidad excepcional al régimen general.

Como se advierte, a diferencia de las ³ otras modalidades de ejecución de obras públicas, excepcionales ¹⁷ al régimen general, en el caso de la modalidad de ejecución de obras por administración directa, la Resolución de Contraloría 195-88-CG no contiene suficientes reglas o principios ¹ que garanticen su eficiencia, transparencia, ni justifican la promoción o no aplicación de los principios de imparcialidad y trato igualitario, tal como lo exige la Constitución Política de 1993.

6. Régimen general de contratación pública, obras por administración directa, subsidiariedad y libre iniciativa privada

6.1. Economía social de mercado, principio de subsidiariedad y libre iniciativa privada

¹⁴ La Constitución política es la norma suprema que determina el ordenamiento político y jurídico de una sociedad. Para Gonzáles, la Constitución política de Perú de 1993 se puede dividir en tres partes. En primer lugar, se han reconocido los derechos fundamentales, que expresan los objetivos, aspiraciones y necesidades primordiales ⁷ de la persona y de la sociedad en su conjunto; es segundo lugar, se adoptó un régimen económico que se ocupa de la tarea concreta de la generación ¹⁴ de los recursos necesarios para atender los derechos fundamentales y construir el desarrollo económico nacional; y, en tercer lugar, se determinó la estructura del Estado que dé cuenta de la forma cómo se organiza para conducir el país con el objeto de servir a esos derechos fundamentales (González Vigil, 1995, pág. 31).

Ahora bien, el reconocimiento de los derechos constitucionales en el Perú ha sido gradual. En general, las Constituciones en su origen recogieron principalmente las libertades civiles conquistadas a través de las revoluciones liberales de los siglos XVIII y XIX (inglesa y francesa, principalmente), pero luego (específicamente en el siglo XX) se han consagrado en su cuerpo, además, ⁴⁵ derechos económicos, sociales y culturales (“DESC”). Posteriormente, al culminar la segunda guerra mundial, también se reconocieron derechos relacionados con la paz, autodeterminación de los pueblos y recientemente, al iniciarse el siglo XXI, los derechos vinculados con la era digital.

En este contexto, la Constitución Política Mexicana de 1917, producto de la revolución civil, fue la que reconoció por primera vez los derechos económicos vinculados a la educación, salud, prensa, agro y economía. Luego, en el siglo XX, han adoptado esos DESC la mayoría de las Constituciones alrededor del mundo. Orbegoso señala que, en el caso peruano, la Constitución política de 1920 fue la que recogió por primera vez los derechos sociales en su Título IV, influido por la referida Constitución mexicana de 1917; no obstante, el exhaustivo catálogo de estos derechos apareció por primera vez en la Constitución política de 1979 por influencia tanto de la Constitución española de 1978 como de los tratados internacionales en materia ⁶⁷ de derechos humanos, en particular, por el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Orbegoso Silva, 2016). Asimismo, en el caso de la

Constitución peruana de 1993, además de un catálogo de DESC, se incluyó el régimen económico de una economía social de mercado en los artículos 58 al 65 del Título III. Este modelo político y económico va más allá de una economía liberal tradicional que solo brinda un trato preferencial a la libre iniciativa privada, sin interferencia del Estado (o reducida está a su máxima expresión de brindar seguridad y libertad), sino que también se encuentran implícitos valores no solo económicos, sino de justicia social o redistributivos.

Pero ¿qué es la economía social de mercado? El origen de la economía social de mercado como sistema económico, para Oscar Sumar y Eduardo Iñiguez, se encuentra en el derecho y política alemana, y supone la complementariedad entre políticas de apertura de mercado y, al mismo tiempo, el reconocimiento de derechos sociales. Se reconoció en él la libertad de los individuos para tomar decisiones en ejercicio de su libertad económica, dejando al libre mercado la asignación de recursos mediante la libre interacción entre oferta y demanda como un clásico sistema de economía de mercado (Sumar Albújar & Iñiguez Ortiz, 2017, pág. 36). Por su parte, Kresalja y Ochoa, consideran que el régimen de economía social de mercado es el resultado de la combinación de elementos heterogéneos, procedentes de las distintas formas de concebir la economía de mercado e inspirado tanto en postulados del neocapitalismo contemporáneo como del socialismo democrático (Kresalja & Ochoa, 2016, pág. 22). Gallegos señala que la función del Estado es compatibilizar el interés privado con el interés social, que tenga a la justicia como valor rector, en equilibrio dinámico con la libertad, fundamentando en ambos la construcción de una sociedad con mayores niveles de equidad, pues el mercado es el más eficiente asignador de recursos, pero debe permitirse y regularse la libre competencia, pues no son leyes naturales las que gobiernan o determinan su operatividad (Gallegos Molina, 2008, págs. 12-13). Landa, finalmente, considera que la economía social de mercado ofrece un bienestar social mínimo para todos los ciudadanos a través de las reglas del mercado, donde la iniciativa privada sigue siendo fundamental, pero debe cumplir también una función social, que coadyuve al Estado a lograr el bienestar general, en función de la construcción de una sociedad solidaria (Landa, 2007, págs. 34-35).

El TC, sobre la economía social de mercado, precisó que “los particulares y el Estado asumen deberes específicos; en el primer caso, el deber de ejercitar las libertades económicas con responsabilidad social, mientras que, en el segundo, el deber de ejercer un rol vigilante, garantista y corrector ante las deficiencias y fallos del mercado. Por ende, la actuación del Estado no permanece indiferente ante las actividades económicas de los particulares, lo que,

por cierto, en modo alguno supone la posibilidad de interferir de manera arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos” (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2006, pág. 5). Por esos motivos, el régimen de economía social de mercado ha sido denominado la tercera vía entre el capitalismo y el socialismo, en donde esta no constituye una finalidad constitucional expresa, sino que su existencia se ve garantizada a través de piezas de mosaico, y es que esta se ve reflejada en las llamadas libertades económicas, sociales y culturales, así como en los derechos sociales y económicos (Haberle, 1997, pág. 25).

Conforme a lo señalado, la economía social de mercado es un modelo intermedio entre la economía de mercado (liberalismo) y la economía planificada (estatismo). En tal sentido, si bien en este régimen la iniciativa privada es libre, ella no puede ser ejercida en contraposición con el interés general y social, sino que será necesario integrar la lógica del mercado con la satisfacción del interés general y social, donde el Estado asume como rol esencial el orientar el desarrollo del país, permitiendo que los agentes económicos que intervienen en el mercado actúen de manera libre, respetándose sus derechos y garantizando la libre competencia.

Habiéndose definido lo que es el régimen de economía social de mercado, es importante tener en cuenta que la Constitución política de 1993 reconoce expresamente, dentro de tal régimen, el principio de subsidiariedad empresarial. Este principio está destinado a limitar la participación del Estado en actividades empresariales, aunque un fundamento del régimen es también el principio de subsidiariedad (no necesariamente empresarial) que más ampliamente implica limitar la intervención del Estado donde las organizaciones civiles o familias pueden atender directa y de manera más eficiente sus necesidades. Sobre este último punto, a mayor detalle, el principio de subsidiariedad, en términos generales (y no exclusivamente empresarial), fue respaldado y fundamentado por la iglesia católica y romana. Baldo Kresalja señala que el Papa Pío XI, en la Encíclica *Quadragesimo Anno* del 15 de mayo de 1931 expresó que no era lícito quitar a los individuos y traspasar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e iniciativa, como tampoco lo es, porque daña y perturba el recto orden social, quitar a las comunidades menores lo que ellas pueden realizar por sí mismas, para atribuirlo a una comunidad mayor y más elevada. Sin embargo, ha sido posible encontrar que, antes de promulgarse la Encíclica *Quadragesimo Año*, la iglesia católica y romana ya había fundamentado el principio de subsidiariedad a través de la carta encíclica *Rerum Novarum* promulgada el 15 de mayo de 1891. En esta, el Sumo Pontífice León XIII

postula que los Estados solo deben intervenir cuando las sociedades intermedias (familias, organizaciones sociales) no puedan atender sus necesidades directamente (subsidiariedad horizontal) y los Estados deben promover la delegación de funciones a los órganos más cercanos a las familias (subsidiariedad vertical) (Baldo Kresalja, 2015, págs. 46-47)

Sobre esta diferencia, a nivel jurisprudencial, a través ² del Expediente n.º 0008-2003-AI/TC, el TC ha señalado que el principio de subsidiariedad tiene tres acepciones. La primera tiene que ver con el sentido horizontal del principio y significa que la intervención del Estado debe suscitarse ⁷ solo cuando sea necesario y no debe ir más allá de proteger aquellos intereses especialmente valiosos y necesitados de protección legal que se encuentren en situación de vulnerabilidad. La segunda supone la potestad que tienen los entes legitimados y competentes para poder emitir normas en forma autónoma y exclusiva, salvo en aquellos casos en los que el acto-fuente no logre, en donde entrará a tallar la función integradora o subsidiaria que permitirá suplir o llenar las lagunas de la ley creando o constituyendo el derecho, a efectos de no dejar aspectos sin desarrollar, menos aun cuando se trate de la función subsidiaria del Estado, de intervenir en aquello en que la actividad de los particulares no es suficiente para superar las fallas del mercado. Finalmente, la tercera, está vinculada a la llamada subsidiariedad en sentido vertical, misma que se refiere a la relación existente entre un ordenamiento mayor y un ordenamiento menor, en donde el primero solo puede intervenir en aquellos campos en donde la intervención del ordenamiento menor no sea competente, ello a fin de no colisionar ante intervenciones yuxtapuestas pues el fin central siempre será regular de manera idónea realidades que resulten satisfactorias para las necesidades de los particulares.

Como se advierte, ⁷ el principio de subsidiariedad limita la participación o actuación del estado en la sociedad, por un criterio de eficiencia, ante la presencia de organizaciones de la sociedad civil o familias. La finalidad ha sido limitar la intervención del Estado en la satisfacción de necesidades, cuando son mejor atendidas por la sociedad civil o por delegación a los estamentos más cercanos a los interesados. Por ello, el TC en la Sentencia n.º 1963-2006-AA, desarrolló el contenido esencial de las libertades económicas (libertad contractual, ⁷ libertad de empresa, libre iniciativa privada, libre competencia, entre otras), sosteniendo que su real dimensión, en tanto límites al poder estatal, no puede ser entendida sino bajo los principios ² del Estado social y democrático de derecho (artículo 43 de la Constitución) y del modelo de la economía social de mercado.

Ahora bien, justamente entre las libertades económicas del régimen ² de economía social de mercado, la Constitución ha establecido en el artículo 58 lo siguiente: “La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.” Al respecto, el TC ha precisado en el análisis del Expediente n.º 0001-2005-PI/TC ² que el modelo económico también incluye ³³ el principio de la libre iniciativa privada, el cual se encuentra directamente conectado el derecho fundamental de toda persona a participar, ya sea en forma individual o asociada, en la vida económica de la nación. Siendo así, el TC considera que este principio implica que “toda persona natural o jurídica tiene derecho a emprender y desarrollar, con autonomía plena, la actividad económica de su preferencia, afectando o destinando bienes de cualquier tipo a la producción y al intercambio económico con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material. La iniciativa privada puede desplegarse libremente en tanto no colisione los intereses generales de la comunidad, los cuales se encuentran resguardados por una pluralidad de normas adscritas al ordenamiento jurídico; vale decir, por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes sobre la materia.”

En consecuencia, en el marco de ¹ la Constitución Política de 1993, la libre iniciativa privada es un pilar para entender el modelo económico en el cual el Estado, de corte liberal, decide intervenir subsidiariamente en la actividad empresarial y económica, lo que debería ser interpretado de manera sistemática con otros principios o derechos constitucionales, como el del régimen de contratación pública, en el cual también se ha reservado ese rol preferente de la iniciativa privada como regla general, debiendo el estado justificar, en términos de eficiencia, la creación de excepciones.

6.2. Subsidiariedad, libre iniciativa privada y obras por administración directa en la Constitución política de 1979 ⁸

La Constitución política de 1979 y la Constitución política de 1993 establecieron, expresamente, ¹ un régimen de economía social de mercado; no obstante, sí existe una diferencia significativa en el fondo entre ambas Constituciones, pues en primera el Estado se encargaba de promover ⁷ el desarrollo económico y social, formular y planificar la política económica pública; además, la ⁷ participación del estado en la actividad empresarial estaba en el mismo nivel que la actividad privada e, inclusive, el trato preferente lo tenía el fomento que

se brindó a las cooperativas, empresas autogestionarias o comunales. A diferencia de ello, en la Constitución de 1993, como sostiene Baldo Kresalja: “(...) se ha optado por un modelo liberal, que, si bien continúa manteniendo la cláusula que afirma que la iniciativa privada se ejerce en una economía social de mercado, ahora el Estado ya no formula la política económica o planifica, no se obliga a prestar directamente los servicios públicos y su actuación empresarial se encuentra fuertemente limitada” (Baldo Kresalja, 2015, pág. 86).

En este contexto, para realizar un análisis constitucional ¹ de la Resolución de Contraloría 195-88-CG, es relevante identificar ⁵⁸ las consecuencias de este cambio fundamental en el régimen económico entre la Constitución Política de 1979 y la Constitución Política de 1993. En principio, la citada Resolución fue emitida el 18 de julio de 1988, cuando aún estaba vigente la Constitución Política de 1979. En tal caso, si se realiza una interpretación sistemática de los principios y derechos relacionados con el régimen económico, no existía un trato preferente a la libre iniciativa privada, ni el estado asumió un rol subsidiario en lo económico y empresarial, sino todo lo contrario, pues el Estado mantuvo un rol preferente y activo no solo en la economía sino en la actividad empresarial.

Lo mencionado le conferiría sentido a la emisión de ³ la Resolución de Contraloría 195-88-CG, pues, más allá ² de los vicios que se han advertido porque dicha norma no se emitió conforme al principio de reserva de ley constitucional, lo cierto es ¹ que en ese momento no cabía la necesidad de justificar la limitación que podría causar a la iniciativa privada una modalidad en la que se permitía que las propias entidades ejecuten sus obras públicas. En ese momento la libre iniciativa privada no tenía, necesariamente, un trato preferencial ni el estado estaba obligado a no vulnerar los derechos de potenciales empresarios que podían garantizar, de forma más eficiente, la ejecución de esas obras, pues podía justificarse el protagonismo del estado por un “interés social” o “desarrollo del país”. Entonces, se podría asumir que ¹ la modalidad de administración directa, en el contexto de vigencia de la Constitución Política de 1979, tenía argumentos para justificar que no estaba afectando, *per se*, principios asociados al régimen económico.

⁵ También es importante tener en cuenta el contexto socio económico y político en que se emitió la Resolución de Contraloría 195-88-CG. Según Ruíz Caro: “la crisis económica por la que atravesó el estado peruano surgió a partir de la segunda mitad de los años setenta, hasta inicios de los años noventa. En esta temporada, tanto la inversión pública como la privada decrecieron

y se produjo una involución económica que fue reforzada por la violencia terrorista que ocasionó importantes pérdidas de capital estatal” (Ruiz Caro, 2002, pág. 17). La situación descrita también sería una de las razones por la cual se habría emitido la Resolución de Contraloría 195-88-CG, pues ante una limitada cantidad de postores en competencia por obtener la buena pro para ejecutar obras públicas, por falta de iniciativa privada debido a la crisis económica y política, el régimen general de contratación pública previsto en el artículo 143 de la Constitución Política de 1979 no tenía condiciones para ser materializado o cristalizado, justificándose la necesidad de crear una excepción a tal régimen en el cual las propias entidades podían ejecutar sus obras públicas.

Por lo expuesto, es posible advertir que, al emitirse la Resolución de Contraloría 195-88-CG, el 18 de julio de 1988, estando vigente la Constitución Política de 1979, si bien se vulneró el principio de reserva de ley exigido en el artículo 143, no podría decirse, con total certeza, que el diseño normativo de dicha modalidad excepcional de ejecución de obras públicas también afectó los derechos asociados a la economía social de mercado ni el principio de subsidiariedad o la libre iniciativa privada.

6.3. Subsidiariedad, libre iniciativa privada y obras por administración directa en la Constitución política de 1993

En primer lugar, como se analizó de manera precedente, la Constitución Política de 1993, a diferencia de su antecesora, además de mantener el régimen de la economía social de mercado, le ha brindado un rol subsidiario al Estado en la economía y actividad empresarial, a la vez que ha promovido un rol preferente de la libre iniciativa privada. Esto implica que se han producido cambios sustanciales respecto del régimen económico entre ambas Constituciones, motivo por el cual corresponde analizar si la vigencia ultractiva de la Resolución de Contraloría 195-88-CG ha implicado que esta norma, además de contravenir el principio de reserva de ley del artículo 76, también colisione con el principio de subsidiariedad y derecho a la libre iniciativa privada estatuidos en la Constitución vigente.

Cuando el Estado ejecuta una obra pública sin necesidad de contratar a un proveedor para tal fin, ¿vulnera el derecho fundamental a la libre iniciativa privada, e indirectamente el principio de subsidiariedad, reconocidos en el régimen económico de la Constitución Política de 1993? Al respecto, Morón ya ha problematizado sobre este aspecto al señalar lo siguiente:

La disyuntiva de las entidades públicas entre atender sus necesidades de bienes, servicios y obras mediante sus medios propios o proceder a su externalización, a través de acuerdos patrimoniales con empresas privadas, se encuentra en el centro del análisis de este tema. ¿Hasta qué punto?, ¿con qué presupuestos y requisitos?, ¿con qué límites las entidades pueden auto organizarse para atender sus propias necesidades de bienes, servicios u obras con sus exclusivos instrumentos, organismos, recursos y personal? O, por el contrario, ¿cuándo debe buscar satisfacer estas necesidades acudiendo al mercado, creando relaciones jurídico-patrimoniales con proveedores privados? Indudablemente, detrás de este tema encontramos dos concepciones diferentes y en controversia sobre lo que debe ser contemporáneamente la actuación económica de la administración, de la política pública y de la ideología política sobre los linderos de la gestión gubernamental. ¿En cuál de estos roles la iniciativa estatal cumple mejor su rol subsidiario establecido en el artículo 60 de la Constitución Política? (Morón Urbina, Las Obras por Administración Directa y por encargo: ¿Solución o problema? ¿Hay que restringirlas?, 2016, pág. 247)

Como se advierte, Morón se pregunta hasta qué punto la modalidad de administración directa debería estar razonablemente permitida para encontrarse conforme al rol subsidiario de la Constitución. No obstante, se considera que un análisis de estos tópicos no solo se circunscribe a verificar la posible afectación del rol subsidiario, sino también del **derecho constitucional a la libre iniciativa privada que ostentan los agentes privados en el mercado de ejecución de obras públicas.**

En este marco, una primera argumentación sobre tal afectación de la Constitución se encontró en los Proyectos de Ley 31/2016-CG y 120/2016-CR, que propusieron la “Ley que Regula la Ejecución de Obras Públicas por administración directa.” La propuesta del Congreso de la República, a través de estos proyectos de ley, fue regular la modalidad de obras por administración directa. Lo interesante es que la ley le confirió a esta modalidad una presencia residual, pues la entidad debía convocar primero un procedimiento de selección en el marco del régimen general (LCE) y solo si este se declaraba desierto en dos oportunidades, se habilitaba a que la Entidad pueda ejecutar la obra por administración directa. Asimismo, otra restricción estuvo vinculada al presupuesto de obra, pues la modalidad de administración directa solo podía utilizarse para obras que no superaban el monto de S/ 1 800 000 00 (un

millón ochocientos mil con 00/100 soles). Este proyecto de ley fue aprobado por el Congreso de la República el 11 de julio de 2018 y se remitió al Poder Ejecutivo para su promulgación; no obstante, este último la observó, entre otros aspectos, por un tema vinculado a la subsidiariedad: “se considera una interpretación muy restrictiva del principio de subsidiariedad, pues estaría limitando la posibilidad de que el Estado ejecute directamente obras, obligándolo a contratar a empresas privadas, incluso si esta contratación fuera más onerosa”. Esta observación produjo que la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República insista en la fórmula sosteniendo que la necesidad de emitirse la ley se debe, entre otros aspectos, a que las Entidades, al ejecutar obras por administración directa, se encuentran vulnerando el principio de subsidiariedad de la Constitución Política de 1993:

«Enrique Bernal, en su análisis comparado de la constitución de 1993, con relación al artículo 60 sobre la subsidiariedad, refiere lo siguiente: “El criterio del constituyente respecto de la actividad empresarial del estado fue que debía ser verdaderamente restringida, luego de un periodo previo en el que las empresas públicas crecieron en número y generaron pérdidas presupuesta/es inimaginables. Por ello se estableció ciertas reglas para la actividad empresarial pública: sólo puede ser autorizada por ley expresa (...), la actividad que se realice con la empresa pública debe ser subsidiaria, esto es, que sirve de instrumento a los otros sectores en la misma actividad, o que sustituye la inactividad de otros sectores, tienen que ser expresamente declarados el alto interés público y la manifiesta conveniencia nacional en la ley que autoriza la actividad” (...).

En consecuencia, el principio de subsidiariedad está de acuerdo con lo que plantea la constitución vigente. Evitando la discrecionalidad del uso de este mecanismo excepcional. Por otro lado, los principios son el marco donde se desenvuelve el propósito de la ley, que ayuda a su interpretación y aplicación, buscando evitar vacíos y por el contrario fijar parámetros. En este sentido, la Comisión se pronuncia por la insistencia en el texto de la Autógrafa que regula la ejecución de obra pública por administración directa».

Conforme a lo expuesto, en el marco de las observaciones a la autógrafa de los Proyectos de Ley 31/2016-CG y 120/2016-CR, el Congreso de la República ha fundamentado que la

ejecución de obras por administración directa sí implica la vulneración del principio de subsidiariedad.

Por otro lado, la propia CGR, en una investigación del año 2010 realizada en colaboración con el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (GZT), destacó que el análisis de la regulación de la modalidad de obras por administración directa también debe realizarse en el marco de la Constitución Política de 1993, específicamente considerando los artículos 58 y 60 que reconocen la libre iniciativa privada, la economía social de mercado y el principio de subsidiariedad. En este sentido, la CGR sostiene que, teniendo en cuenta que no le corresponde al estado desarrollar actividad empresarial, al ser esta competencia de la iniciativa privada, y que el principio de subsidiariedad es fundamental para que el estado promueva las actividades económicas sujetas a esa iniciativa privada. Asimismo, la CGR concluye en lo siguiente: “(...) si bien puede elaborarse una tesis legal que, sobre la base de las disposiciones constitucionales respecto al rol del Estado en la economía permita sustentar el carácter excepcional de la administración directa, no es menos cierto que, conforme a la información presupuestal analizada, se trata de una modalidad de la cual hacen uso toda clase de entidades, por lo que dicha realidad requiere ser normada para reducir o eliminar los problemas recurrentes denunciados” (La Contraloría General de la República & Cooperación Alemana al Desarrollo - GTZ, 2009, pág. 76).

Inclusive, la afectación también podría estar relacionada con otros derechos vinculados a la libre iniciativa privada, como el de la libre competencia. Se ha hallado, por ejemplo, que el presidente del Consejo Regional de Arequipa dio a conocer que un grupo de consorcios constructores estaría evaluando denunciar al Gobierno Regional argumentando que este se encuentra ejerciendo una competencia desleal al ejecutar ineficientemente obras por administración directa frente a empresas que podrían hacerse cargo de ellas. El funcionario sostuvo lo siguiente: «las obras bajo administración directa implican que el gobierno regional debe construir y ejecutar la obra, contratando al personal (ingenieros, arquitectos, obreros, etc.) y, a la vez, proveyendo el material. No es posible que el gobierno regional (de Arequipa) tenga 88 obras por administración directa. (...) El GRA (Gobierno Regional de Arequipa) fue elegido para gobernar, no para ejecutar obras. Es imposible que las concluya en su totalidad (...)» (Sic). (El Pueblo, 2023).

Este argumento relacionado con la afectación de la libre iniciativa privada, e inclusive de la competencia, también ha sido considerado por Morón al analizar la ejecución de obras por administración directa. Así, en su análisis de las modalidades de administración directa y por encargo (en la cual la obra se ejecuta por administración directa por otra entidad mediante la suscripción de un convenio interinstitucional), Morón recomienda lo siguiente: “Algunos aspectos que la legislación debería considerar sobre este tema son: (...) prever la posibilidad de impugnación de los encargos por postores potenciales, un control permanente para verificar que en su ejecución se han cumplido las condiciones de eficacia que se adujeron para su celebración” (Morón Urbina, Las Obras por Administración Directa y por encargo: ¿Solución o problema? ¿Hay que restringirlas?, 2016, pág. 259). Como se aprecia, Morón recomienda que en las obras por administración directa exista la posibilidad de que los potenciales postores impugnen la decisión de la entidad de optar por ese mecanismo para ejecutar una obra pública. Es sumamente interesante esta posición, más aún porque en el desarrollo del citado artículo, al analizar los aspectos controversiales de la administración directa, el autor señala lo siguiente: “La tendencia universal hacia el empleo no expansivo del autoprovisionamiento de bienes, servicios y obras por parte de las entidades proviene, fundamentalmente, de dos fuentes de críticas. La primera es la óptica del mercado y de la libre competencia empresarial que aprecian en el empleo de medios propios serias implicancias negativas en la competencia en los mercados (...)” (Morón Urbina, Las Obras por Administración Directa y por encargo: ¿Solución o problema? ¿Hay que restringirlas?, 2016, pág. 254).

En este orden de ideas, si bien la Resolución de Contraloría 195-88-CG no lo reconoce expresamente, las actividades que una entidad debe realizar para ejecutar una obra por administración directa son propias de una empresa especializada y dedicada exclusivamente al rubro constructivo, como lo es gerenciar y administrar organizativa, presupuestal y contractualmente un proyecto, así como sufrir las contingencias, riesgos y posibles daños por cuenta y responsabilidad propia. Desde esta óptica, es posible afirmar que la administración directa, en la práctica, abre el espacio para que las entidades realicen, obligatoriamente, actividades empresariales en el ámbito de infraestructura y construcción, lo que debe ser revisado y analizado a la luz de los límites establecidos para el Estado en el marco de la subsidiariedad y libre iniciativa privada. Recuérdese que el artículo 58 de la Constitución política de 1993 establece que la iniciativa privada es libre y el Estado tiene en la economía un rol orientador del desarrollo del país, limitando a este para no intervenir sino es por alto

⁷ interés público o manifiesta conveniencia nacional. Ciertamente, cuando el Estado decide ejecutar ¹ obras públicas por administración directa se convierte no en un vigilante o conductor del desarrollo del país, sino en un agente económico más del mercado, pues gestionará y administrará, cual un proveedor privado, la construcción de una obra pública, limitando la libre iniciativa privada que es la llamada a atender esa necesidad, no exclusivamente, pero sí de manera preferente.

Es justamente este carácter no ⁶ excepcional de la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa –que actualmente no tiene ningún límite o restricción para ser elegido– es el que lo ha despojado de la naturaleza excepcional que debería tener frente ¹ al régimen general de contratación pública. Esa ausencia de un enfoque secundario o excepcional afecta al principio de subsidiariedad y el preferente ² derecho a la libre iniciativa privada que exige la Constitución vigente. Sin embargo, a pesar de lo señalado, el asunto es más complejo, pues si bien la modalidad de administración directa afecta principios y derechos constitucionales, también es cierto ² que el artículo 76 de la Constitución vigente sí permite ⁷ la creación de modalidades excepcionales de contratación pública, siempre y cuando se cumplan, además de la reserva de ley, las condiciones de eficiencia y respeto por los principios básicos de la contratación pública. En este escenario, la afectación de la subsidiariedad y libre iniciativa privada no implican, necesariamente, la derogación o depuración normativa de la resolución que regula la modalidad en cuestión, sino que se debe debatir y justificar hasta qué punto es razonable tener un mecanismo de ejecución de obras públicas así en el ordenamiento jurídico. Porque dejaría de ser razonable e idónea la validez de esta modalidad si existen medios alternos igualmente satisfactorios que producen u ocasionan una menor afectación o aflicción a derechos fundamentales.

En este orden de ideas, ² en el Expediente n.º 045-2004-PI/TC, al utilizarse la metodología ² *test* de proporcionalidad para determinar la razonabilidad y resolver la colisión entre derechos fundamentales, el TC manifiesta que un examen de necesidad implica verificar si existen medios alternativos que conduzcan a lograr una misma finalidad, buscando determinar si el medio analizado no es el más ² gravosos o, al menos, que lo sea en menor intensidad. Evidentemente, se debe tener en cuenta que ² el o los medios hipotéticos alternativos escogidos deben ser igualmente idóneos que el sometido a evaluación (Fundamento 38). Asimismo, ² en el Expediente n.º 02437-2003-PA/TC, el TC entiende que los medios alternativos, para ser igualmente idóneos, deben ser medidas que puedan lograr la misma finalidad a un menor

costo o igual beneficio. Siendo así, en el caso de la modalidad de administración directa, cabe preguntarse si, como excepción del régimen general de contratación pública, su afectación al derecho de libre iniciativa privada y subsidiariedad es razonable, comparándola ⁵ con otras modalidades de ejecución de obras públicas.

En primer lugar, una interpretación sistemática de la Constitución permite determinar cuál es la razón subyacente ²⁰ de la ejecución de obras por administración directa, pues al no estar frente a un principio constitucional, sino ante ¹ una excepción del régimen general de contratación pública, se debe identificar la razón de ser de tal norma. ² En el Expediente n.º 02437-2013-PA/TC se definió que el objetivo de una norma es el estado de cosas o situación jurídica que se pretende alcanzar o ⁴⁸ conformar. En este sentido, el TC ha establecido que el objeto del régimen de contratación pública ³⁶ previsto en el artículo 76 de la Constitución política de 1993 es “lograr el mayor grado de eficiencia en las adquisiciones o enajenaciones efectuadas por el Estado, sustentado en el activo rol de principios antes señalados para evitar la corrupción y malversación de fondos públicos.” (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2004). Siendo así, la razón subyacente ⁵ de la modalidad de administración directa, en consideración de su excepcionalidad, sería la ejecución de obras públicas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos a través del uso eficiente del presupuesto público. Esta identificación se basa en el numeral 4 ⁵ del artículo 1 de Resolución de Contraloría 195-88-CG, en la cual se prevé la siguiente condición: “la entidad debe demostrar que el costo total de la obra a ejecutarse por administración directa resulta igual o menor al presupuesto base deducida la utilidad, situación que deberá reflejarse en la liquidación de la obra”. ¹ Como se advierte, la modalidad de administración directa encuentra su justificación en una cuestión de eficiencia, pues solo se debería ejecutar una obra pública por esta vía si se demuestra que se utilizarán los mismos o menores recursos del presupuesto con el cual podría ejecutarlo un contratista en el marco de la LCE u otras modalidades.

Ahora bien, del análisis *ex ante* realizado a la modalidad de administración directa se advirtió ³ que su diseño normativo no contiene figuras sustanciales inherentes a otras modalidades de ejecución de obras públicas, como lo son los adicionales-deductivos vinculados, reducción de prestaciones, ampliaciones de plazo por afectación de la ruta crítica, modificaciones contractuales o penalidades. Este vacío en la regulación es determinante para afirmar que el diseño normativo es deficiente para una correcta y adecuada gestión de obra pública. Adicionalmente, en el marco de la presente investigación se realizó un análisis *ex post* y los

resultados de la muestra confirman que la modalidad de administración directa es ineficiente porque en su diseño normativo no existen límites o controles para las variaciones presupuestales o sobrevalorizaciones de la obra, ni tampoco para limitar el aplazamiento del cronograma de ejecución sin consecuencia alguna, además de haberse reportado consecuencias más graves como el haber generado la mayor cantidad de obras paralizadas en el país. Entonces, la realidad demuestra que es cuestionable la eficiencia pretendida por la Resolución de Contraloría 195-88-CG, que tiene como objetivo contar con una obra pública culminada con menores o igual presupuesto de obra que podría utilizarse en el marco de la LCE u otras modalidades.

Entonces en el caso concreto cabe preguntarse ¿existen otras modalidades de ejecución presupuestal, además de las obras por administración directa, que permitan la ejecución de obras públicas para la consecución de la finalidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y que sean menos limitantes del derecho a la libre iniciativa privada y subsidiariedad? En principio, obsérvese que las obras por ejecución presupuestal indirecta más relevantes en el país son: i) obras por contrata, ii) obras por impuestos, iii) obras por concesión o por asociaciones público-privadas, iv) obras ejecutadas por organismos internacionales, u v) obras con contratos estandarizados en el marco de acuerdos de gobierno a gobierno (G2G). Este es un indicador de que existen diversas modalidades que persiguen la misma finalidad que las obras por administración directa. Ahora bien, el análisis más detallado cada tipo de modalidad se encuentra en el marco teórico de la presente investigación, pero lo que debe quedar claro es que todas estas son modalidades de ejecución presupuestal indirecta en las que interviene un proveedor privado y no es la propia entidad quien ejecuta la obra pública.

Lo señalado permite advertir que la administración directa, desde su diseño normativo, no solo produce una lesión del principio de subsidiariedad y libre iniciativa privada, sino que no tiene una adecuada regulación que permita garantizar o, por lo menos, dirigirse a ser más eficiente que el régimen general de contratación pública. Las otras modalidades de administración indirecta, en su diseño normativo, sí promueven la libre iniciativa privada y subsidiariedad, pues abstienen al estado de interferir donde de forma más eficiente lo puede hacer el sector privado.

En conclusión, la modalidad de ejecución de obras por administración directa, regulada con la Resolución de Contraloría 195-88-CG, por su diseño normativo, no se encuentra justificada razonablemente en términos de necesidad o eficiencia frente a otras alternativas de ejecución de obras públicas; no obstante, es importante precisar que esta afirmación no implica la eliminación del ordenamiento jurídico, sino saber hasta qué límite –o en qué circunstancias– es razonable permitir que se utilice esta modalidad de administración directa, lo que podría estar justificado, primero, con la inclusión en su marco normativo de mecanismos que promuevan la eficiencia y control y, además, estableciendo límites para que el uso de la modalidad tenga una naturaleza excepcional o residual frente al régimen general de contratación pública, pues este le brinda preferencia a la libre iniciativa privada debido al rol subsidiario de la Constitución Política de 1993.

Síntesis del apartado

Las modalidades excepcionales al régimen general de contratación pública, en el marco de la Constitución Política de 1979 o la Constitución Política de 1993, deben ser creadas o reguladas por ley promulgada por el Congreso de la República, Decreto Legislativo o Decreto de Urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo, debido al principio de reserva de ley establecido en los artículos 143 y 76 de las referidas Constituciones, respectivamente.

La Resolución de Contraloría 195-88-CG, emitida el 18 de julio de 1988, ha creado una excepción al régimen general de contratación pública para la ejecución de obras; sin embargo, esta es una norma del primer grado de la cuarta categoría de la pirámide normativa, lo que contraviene el principio de reserva de ley del régimen general de contratación pública establecido en el artículo 143 de la Constitución política de 1979 y en el artículo 76 de la Constitución política de 1993.

La Resolución de Contraloría 195-88-CG del 18 de julio de 1988, desde su diseño normativo, produce una lesión del derecho a la libre iniciativa privada y principio de subsidiariedad, establecidos en los artículos 58 y 60 de la Constitución Política de 1993, al no encontrarse justificada en términos de necesidad o eficiencia frente a otras alternativas de ejecución de obras públicas, debiendo incluirse reglas que promuevan su eficiencia y el establecimiento de un límite para que la modalidad sea excepcional o residual frente al régimen general de

contratación pública que le confiere preferencia a la libre iniciativa privada debido al rol subsidiario de la Constitución Política de 1993.

7. Diagnóstico de obras por administración directa en el Perú¹³

7.1. Estado situacional de obras por administración directa según el Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas²⁵

En el presente capítulo se abordará la pregunta de investigación: ¿cuál es la relevancia de la modalidad de obras por administración directa en comparación con otras modalidades de ejecución de obras públicas, según el presupuesto público asignado, nivel de gobierno y ubicación geográfica?¹

El análisis se realizará con la información obtenida del Banco de Inversiones del MEF desde el 23 de febrero de 2017, fecha en que inició la implementación del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe)⁸ hasta el 8 de abril de 2023 en que se realizó un corte para esta investigación. Antes del 23 de febrero de 2017 regía el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el cual tenía un marco regulatorio diferente, por ello se ha delimitado este análisis solo al sistema de inversión pública actual. Además, es pertinente indicar que “la herramienta del Banco de Inversiones (BI) es utilizada por los funcionarios públicos para almacenar, actualizar y publicar las Fichas de Registro de proyectos de inversión pública. Esta aplicación permite la comunicación electrónica entre las Unidades Formuladoras (UF), las Unidades Ejecutoras de Inversión (UEI) y la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas (DGPMI). Mediante esta herramienta, el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones cuenta con una base de datos estandarizada que contiene la información más relevante de los proyectos presentados y evaluados por diversas Unidades Formuladoras en Perú” (Banco de Inversiones, 2022).³⁵

Ahora bien, es pertinente aclarar que, con la finalidad de establecer un parámetro objetivo y actual de la información a analizar, se optó por realizar un diagnóstico solo considerando las

⁸ Fecha en la que entró en vigencia Reglamento del Decreto Legislativo n.º 1252, que creó el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) y derogó la Ley N.º 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).²⁵

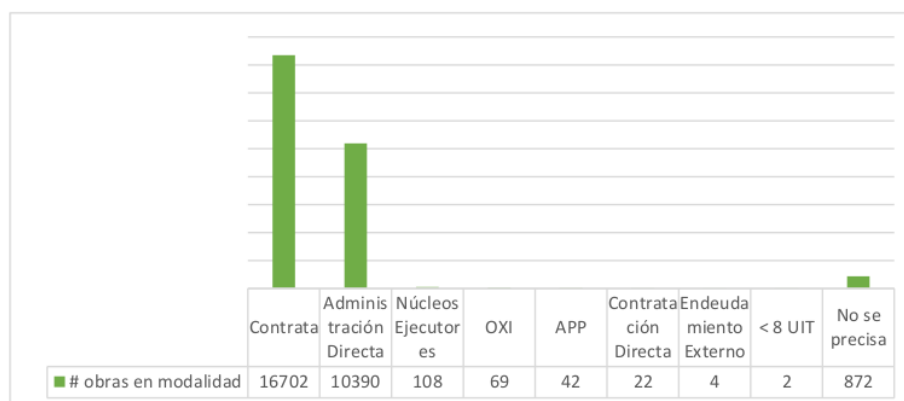
inversiones que han sido aprobadas o cuya viabilidad fue declarada en el marco normativo del Invierte.pe. En consecuencia, no se han considerado las inversiones cuya aprobación o viabilidad se realizó en el marco del SNIP, pero que podrían encontrarse actualmente en ejecución. Asimismo, se debe tener en consideración que, en las inversiones analizadas, se ha considerado ¹⁶ a los proyectos de inversión y a las IOARR (Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición)⁹.

Por otro lado, se debe aclarar que, de todas las inversiones aprobadas o cuya viabilidad ha sido declarada entre el 23 de febrero de 2017 hasta el 8 de marzo de 2023, solamente se han seleccionado aquellas que tienen gasto devengado. Esta selección se realizó con la finalidad de que el diagnóstico sea lo más cercano posible a aquellas inversiones que han iniciado la fase de ejecución y se han devengado pagos a través de ¹ la elaboración de expediente técnico o por la ejecución física de la obra, no considerando a aquellas obras que podrían haber obtenido su ⁷ aprobación o viabilidad, pero que, por diversos motivos, las entidades no dispusieron ¹ la elaboración del expediente técnico. Por lo tanto, se ha seleccionado solamente a los proyectos que se encuentran en la fase de ejecución de las inversiones que estén reportando gasto financiero.

Siendo así, a continuación, se muestran los resultados obtenidos del análisis ¹² de los proyectos de inversión del Banco de Inversiones del MEF, relacionada con el objeto de la investigación.

⁹ Según el MEF, “un proyecto de Inversión crea o modifica la capacidad productora de servicios a cargo del Estado, mientras que una IOARR representa una intervención específica sobre algún activo o subconjunto de activos que forman parte de una Unidad Productora en funcionamiento. Por ejemplo, si se requiere rehabilitar un mirador turístico, debe hacerse por medio de una IOARR, no por medio de un Proyecto de Inversión. En este caso, se interviene sobre un activo estratégico específico ²² mirador) que forma parte de una Unidad Productora; aquí el recurso turístico sería la UP”. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/capacitaciones/Guia_Instructiva/2_Identificacion_de_Inversiones_de_Optimizacion_Ampliacion_Marginal_Rehabilitacion_y_Reposicion_IOARR.pdf

Gráfico 1. Obras públicas aprobadas/viables desde el 23.02.2017 hasta el 08.03.2023



Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones del MEF

Elaboración propia, 2023.

Como se aprecia, entre el 23 de febrero de 2017 y el 8 de marzo de 2023, se registraron 28 211 obras públicas que cuentan con viabilidad/aprobación¹⁰ y están reportando gasto de ejecución por elaboración de expediente técnico o ejecución física.

Asimismo, la modalidad de contrata es la más utilizada para ejecutar obras públicas con 16 702 obras en ejecución y en segundo lugar se encuentra la modalidad de administración directa con 10 390 obras en ejecución, demostrándose que el uso de esta última modalidad tiene una presencia significativa en el país.

Tabla 3. Modalidades de obras públicas, número de obras y monto asignado

Modalidad	Número de Obras	Monto Asignado
Contrata	16702	53 279 154 680
Administración Directa	10390	11 439 712 835
OXI	69	463 173 598.2
APP	42	302 542 097.2
Núcleos Ejecutores	108	144 860 561.1
Contratación Directa	22	40 485 012.28
Endeudamiento Externo	4	18 976 737.17

¹⁰ Los proyectos de inversión son declarados viables y las IOARR se aprueban.

< 8 UIT	2	64 176.62
No se precisa	872	2 594 147 554
TOTAL	28211	68 283 117 252

Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones del MEF
Elaboración propia, 2023

En el periodo analizado, se registraron 28 211 inversiones distribuidas en ocho (8) modalidades de ejecución, de las cuales 16 702 obras son ejecutadas por la modalidad de contrata y 10 390 por administración directa, siendo ambas las modalidades más utilizadas para ejecutar obras públicas. En este punto, es pertinente señalar que la modalidad de contrata prácticamente quintuplica el presupuesto de las obras por administración directa.

Tabla 4. Obras por administración directa según año de aprobación/viabilidad y porcentaje de monto ejecutado

AÑO VIABILIDAD	NÚMERO OXAD	MONTO ACTUALIZADO	DEVENGADO ACUMULADO	SALDO NO EJECUTADO	% DEL MONTO EJECUTADO
2017	296	421167352.3	115710212.5	305457139.8	27.47
2018	1240	1085864873	341024299.5	744840573.5	31.41
2019	2210	3192453219	771453140.4	2421000079	24.16
2020	2106	2710946069	593865435.4	2117080634	21.91
2021	2267	2321993369	605210997.2	1716782372	26.06
2022	2236	1688223694	243819135.8	1444404558	14.44
2023	35	19064258.68	785024.68	18279234	4.12
TOTAL	10390	11439712835	2671868245	8767844590	23.36

Fuente: Consulta avanzada del Banco de Inversiones MEF
Elaboración propia, 2023.

De la referida Tabla se destaca que, en el año 2017, se inició la implementación del nuevo sistema de inversión pública (Invierte.pe). Esto pudo haber generado un período de adecuación y transición en ese año y el 2018, lo que se refleja en el menor número de obras por administración directa en esos años (296 y 1240, respectivamente) en comparación con los años posteriores donde se ha mantenido una media superior a las 2000 obras. Asimismo, en el año 2021 se alcanza la cifra más alta de 2,267 obras y en el año 2023 el número de obras

bajó a treinta y cinco (35), lo cual se debe al cierre o corte del análisis para la presente investigación que fue hasta el 8 de marzo de 2023 (por ende, no contiene el número total de ese año).

Por otro lado, el monto actualizado asignado a lo largo del período analizado muestra variaciones significativas: i) el año 2017 registra un monto actualizado asignado de S/ 421 167 352.30 soles, el cual es el más bajo de todo el período. Este resultado puede explicarse por la implementación del nuevo sistema Invierte.pe y el tiempo de adecuación que les tomó a las entidades. ii) A partir del año 2018, se observa un aumento gradual en los montos actualizados asignados, alcanzando su punto máximo en el año 2019 con 3 192,453,219 soles; no obstante, es importante destacar que el año 2023 presenta un monto actualizado asignado relativamente bajo hasta el 8 de marzo, lo cual puede ser atribuido al cierre anticipado del análisis y no refleja el monto total asignado para todo este año. iii) En relación con el porcentaje de gasto, este se calculó dividiendo el gasto acumulado entre el monto actualizado asignado y multiplicándolo por 100, obteniendo a lo largo del período diferentes porcentajes de gasto del presupuesto asignado que oscila en un 30%. iv) Si se toma en consideración los años completos analizados, el año 2022 muestra el porcentaje de gasto más bajo, con un valor del 14.44% y el año 2018 el porcentaje de gasto más alto con 31.41%, lo que indica una mayor ejecución de los recursos asignados a obras por esta modalidad.

1
Tabla 5. Obras por administración directa según el nivel de gobierno: gobierno local (GL), gobierno regional (GR) y gobierno nacional (GN)

Nivel de Gobierno	Número de obras	Monto total inversiones	Ejecutado	Saldo por ejecutar / no ejecutado	% del monto ejecutado
GL	9638 (93%)	8419027272	2540088819	5878938453	30.17
GR	472 (4%)	1929491198	546457909	1383033289	28.32
GN	280 (3%)	1091194365	560859163.1	530335201.9	51.40
TOTAL	10390	2287942567 0	7294811782	15584613888	

Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones del MEF
Elaboración propia, 2023

En esta tabla se muestra que los Gobiernos Locales presentan el mayor número de obras registradas, con un total de 9 638 obras (93%). En segundo lugar, se encuentran los Gobiernos

Regionales con 472 obras (4%) y el Gobierno Nacional con 280 obras (3%). Los Gobiernos Locales están ejecutando una mayor cantidad de obras por administración directa en comparación con los otros niveles de gobierno.

Por otro lado, respecto al monto asignado, el nivel de Gobierno Nacional tiene asignado el menor monto y también cuenta con menos obras en comparación con los Gobiernos Locales y los Gobiernos Regionales. Asimismo, el Gobierno Nacional ha tenido una mayor ejecución presupuestal entre los tres niveles de gobierno.

Tabla 6. Obras por administración directa según la región donde se ejecutan o ejecutarán

Región	Número de obras por administración directa en ejecución o por ejecutarse
Cusco	949
Lima	903
Puno	834
Junín	784
Huancavelica	678
Cajamarca	628
Ayacucho	601
Áncash	570
San Martín	526
La Libertad	492
Apurímac	491
Huánuco	475
Arequipa	419
Loreto	388
Amazonas	284
Ica	274
Piura	243
Tacna	158
Pasco	143
Moquegua	139
Ucayali	139
Lambayeque	101
Tumbes	80
Madre de Dios	58
Callao	33
Total	10 390

fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones del MEF
Elaboración propia, 2023

En esta Tabla se puede observar que las regiones donde se ejecutan o se ejecutarán una mayor cantidad de obras por administración directa son Cusco, Lima y Puno, con 949, 903 y 834 obras, respectivamente, cuya viabilidad o aprobación se registró entre el 23 de febrero de 2017 y el 8 de marzo de 2023.

Por otro lado, las regiones con una menor cantidad de obras ejecutadas o por ejecutarse mediante administración directa son Tumbes, Madre de Dios y Callao con 80, 58 y 33 obras respectivamente.

En resumen, se destaca la asignación significativa de recursos financieros a obras ejecutadas por administración directa, el aumento gradual en el número de obras en los años analizados (2017 al 2022) y la variabilidad y bajo porcentaje de ejecución presupuestal.

7.2. Análisis de eficiencia de ejecución presupuestal y eficiencia en el cumplimiento de plazos en la ejecución de obras por administración directa

En este apartado de la investigación, el objetivo específico es evaluar la eficiencia en la ejecución del presupuesto y el cumplimiento de los plazos en las obras públicas ejecutadas mediante la modalidad de administración directa, a través de una evaluación presupuestal de 109 obras y una evaluación del plazo de 78 obras.

La muestra la constituyen obras que forman parte de los 110 informes de control emitidos por los OCI al auditar obras por administración directa desde la implementación del nuevo sistema de inversión pública (desde 23 de febrero de 2017), hasta la fecha de corte de la presente investigación (8 de marzo de 2023). De los 110 informes de control analizados, se obtuvo información, según el expediente técnico y bases de datos del MEF, de un total de 109 obras (evaluación presupuestal) y 78 obras (evaluación del plazo).

En este sentido, de los 110 informes de control citados, la muestra está constituida por 109 obras en las cuales se evaluó la eficiencia de ejecución presupuestal y 78 obras en las que se evaluó la eficiencia en el cumplimiento de plazo. Se precisa que este es un análisis realizado por los autores de la investigación, siendo independiente al análisis de situaciones adversas

realizado por los OCI que se encuentra en el acápite inmediato posterior. El resultado de eficiencia de ejecución presupuestal y de cumplimiento de plazo se complementó en el capítulo posterior de los resultados de las situaciones adversas identificadas por los OCI en las mismas obras auditadas, con el objeto de identificar resultados integrales que expliquen la eficiencia o ineficiencia de la modalidad.

7.2.1. Eficiencia en la ejecución presupuestal: presupuesto de obra aprobado en el expediente técnico frente al presupuesto real utilizado en la ejecución física de la obra

El detalle del porcentaje de variación entre el presupuesto de obra inicial (aprobado en el expediente técnico) y el realmente ejecutado o gasto se encuentra en el Anexo N.º 3. A continuación, se muestran solo las obras que tuvieron una mayor diferencia entre el presupuesto de obra inicial y real:

Tabla 7. Principales casos de ineficiencia en la ejecución del presupuesto de obras por administración directa

	Entidad	Código Único de Inversión – Tipo de obra	Presupuesto inicial (en S/)	Presupuesto final en S/ (en ejecución o culminado)	% variación (presupuesto inicial y final)
1	Municipalidad Provincial de Pachinea	2505995 – Cerco perimétrico	315,000.00	2,330,765.33	639.93%
2	Gobierno Regional Ayacucho	2333481 - Servicio educativo	2,084,887.03	8,410,796.08	303.42%
3	Municipalidad Distrital de Independencia -	2269001 - Acceso peatonal	135,421.30	374,314.42	176.41%
4	Lima	2097765 - Muro de contención	132,692.00	477,700.50	260.01%
5	Universidad Nacional de San Cristóbal de Yamanga - Ayacucho	110091 - Infraestructura académica	8,416,817.95	35,802,011.72	325.36%
6	Municipalidad Distrital de Ilabaya - Jorge Basadre- Tacna	2448177 - Reparación de sistema de riego	373,157.09	1,260,263.68	237.73%
7	Proyecto Especial Alto Huayaga	2062526 - Micropresa	1,040,329.00	3,363,232.00	223.29%

Fuentes: Búsqueda Avanzada del Banco de Inversiones del MEF / Informes de Control de los OCI (CGR).

Elaboración propia, 2023

A mayor detalle, de las 109 obras analizadas, 86 (78.9%) tuvieron un incremento entre 0.1% y 639.93% del presupuesto de obra aprobado en el expediente técnico y 23 (21.1%) no tuvieron un incremento del presupuesto de obra.

Tabla 8 Eficiencia en la ejecución del presupuesto de obras por administración directa

N.º de Obras	Porcentaje de variación
28	16 y 50%
21	51% al 100%
16	0.1% y 15%
9	101% al 150%
5	151% al 200%
4	201% al 300%
2	301% al 400%
1	639%

Fuentes: Búsqueda Avanzada del Banco de Inversiones del MEF / Informes de Control de los OCI (CGR).

Elaboración propia, 2023

Explicado de otra manera, se puede advertir que 28 obras reportan incremento entre el 16 y 50%, y 42 obras entre el 51% y el 639%. Es importante advertir, sin embargo, que varias de estas obras de la muestra aún se encuentran en ejecución, es decir, probablemente el presupuesto de obra real se incremente.

En este escenario, en el marco de la Resolución de Contraloría 195-88-CG ¿cómo se controla que se eviten estos incrementos significativos del presupuesto de obra?, ¿existe un límite para que estas variaciones solo sean posibles hasta cierto límite razonable del presupuesto de obra inicial? La respuesta es que sí existe una disposición en la citada resolución, específicamente en el numeral 4 del artículo 1, que establece lo siguiente: “La entidad debe demostrar que el costo total de la obra a ejecutarse por administración directa resulta igual o menor al presupuesto base deducida la utilidad, situación que deberá reflejarse en la liquidación de la obra”. Con esta regla se exige a las entidades que la obra ejecutada por administración directa se ejecute solo con el monto del presupuesto de obra establecido en el expediente técnico, restándole el porcentaje de utilidad (que oscila, comúnmente, entre el 8 y 12%). Entonces se podría deducir que bastaría que se disponga de un monto mayor de ese presupuesto de obra para incumplir la restricción prevista en el numeral 4 del artículo 1 de la citada norma.

Sin embargo, del análisis de los 110 informes de control que se examinaron en el acápite posterior, es posible advertir que la dificultad a la cual se enfrentan los OCI es que una cantidad importante de entidades no proceden a liquidar las obras (tal como se demostrará más adelante). Esta situación es relevante porque la citada resolución indica que, para demostrar que no se gastó un monto superior del presupuesto de obra, es en la liquidación donde deberá verificarse tal resultado. Por ende, no es posible determinar el cumplimiento del requisito del numeral 4 del artículo 1 de la resolución, de que la obra no utilice un monto mayor del presupuesto de obra, si es que la entidad no practica la liquidación. Y esto, según los resultados del acápite posterior, es lo que motiva que los OCI, a pesar de encontrar que se dispuso de un monto superior al presupuesto de obra, no concluyan que se transgredió el numeral 4 del artículo 1 de la Resolución de Contraloría 195-88-CG, sino comunicar al Titular de la Entidad que la situación adversa es no haberse practicado la liquidación de la obra. No obstante, aún más resaltante es que en la muestra de 110 informes de control de la presente investigación (que se analizó más adelante), a pesar de que los OCI han tenido la información de que se ha utilizado un mayor presupuesto de obra y las obras sí cuentan con liquidación técnico-financiera, en ningún caso los OCI han concluido, por ese motivo, que se ha transgredido la regla del numeral 4 del artículo 1 de la Resolución de Contraloría 195-88-CG.

Conforme a lo señalado, si las entidades y los OCI no están sujetándose a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 1 de la Resolución de Contraloría 195-88-CG, es posible concluir que no existe restricciones o límites, en la práctica, para que en la ejecución de obras por administración directa se utilice un presupuesto de obra mayor al previsto en el expediente técnico, ni tampoco la citada resolución tiene otra regla que límite con reglas graduales la disposición de un presupuesto de obra mayor al que se estimó al iniciar su ejecución física. A diferencia de este escenario, en el marco de la LCE, que representa el régimen general de contratación pública, los incrementos del presupuesto de obra, sea por necesidad de adicionales de obra, mayores metrados o modificaciones contractuales, sí pueden ser aprobados por la propia Entidad siempre y cuando no superan el 15% del monto contractual, pues si superan tal porcentaje —y solo hasta el 50%— es necesaria una autorización para la ejecución y pago por parte de la CGR. Es más, en este marco normativo de la LCE, en el caso se presente una variación del monto contractual superior al 50%, es obligatorio que la entidad proceda a resolver el contrato, independientemente de que se cuente con argumentos que justifiquen tal incremento.

Como se advierte, a diferencia del régimen general de contratación pública, ³ la Resolución de Contraloría 195-88-CG, a pesar de contar con una regla en el numeral 4 del artículo 1 inobservable en la práctica, no cuenta con otros mecanismos que permita efectuar un control de eficiencia en el gasto presupuestal, ni tampoco reconoce algún procedimiento para aprobar adicionales o mayores metrados, estando ante un vacío normativo que ha permitido que las entidades inicien ⁴ la ejecución de la obra con un presupuesto de obra y este termine, como se ha visto en la muestra de esta investigación, incrementado hasta en un 639% de ese presupuesto inicial, sin que este hecho, por sí solo, pueda ser impedido o limitado.

7.2.2. Eficiencia en el cumplimiento del plazo de ejecución de obra: plazo de ejecución aprobado expediente técnico frente al plazo real de ejecución de obra

¹ **Tabla 9. Principales casos de ineficiencia en el cumplimiento del plazo de ejecución de obras por administración directa**

Entidad	Código Único de Inversión – Tipo de obra	Plazo inicial (días calendarios)	Plazo final - días calendarios (obra en ejecución o concluida)	% variación (plazo inicial y final)	
1	Municipalidad Provincial de Pachinea	2505995 – Cerco perimétrico	90	1800	1900%
2	Municipalidad Distrital de Independencia - Lima	2266746 – Protección vial	42	882	2000%
3	Municipalidad Distrital de Ilabaya - Jorge Basadre-Tacna	2448182 - Reparación del sistema de riego	60	1232	1953.33%
4	Municipalidad Distrital de Independencia - Lima	2413499 - Protección en AAHH	45	1460	3144.44%
5	Municipalidad Distrital de Íllimo	2269014 - Acceso peatonal	60	1460	2333.33%
6	Municipalidad Distrital de Íllimo	2399607 - Matadero municipal	90	2159	2298.89%
7	Municipalidad Distrital de Independencia-Lima	2269014 - Acceso peatonal	60	1399	2231.67%

Fuente: Búsqueda Avanzada del Banco de Inversiones del MEF / Informes de Control de los OCI de la CGR.

Elaboración propia, 2023

A mayor detalle, de 78 obras analizadas, 9 (11.54%) tuvieron una ampliación o variación de plazo de ejecución entre el 1 y 45%; asimismo, 63 obras (80.77%) tuvieron una variación entre el 52% y 3145% ¹ del plazo de ejecución de obra aprobado en el expediente técnico; es

decir, el 88.46%, que representan 72 obras por administración directa, no se ejecutaron en el plazo establecido en el expediente técnico de obra, conforme al siguiente detalle:

Tabla 10. Eficiencia en la ejecución del plazo en obras por administración directa

N.º Obras	Incremento de Plazo inicial
18	52% y 100%
10	108% y 285%
10	508% y 893%
10	1117% y 1953%
9	1% y 43%
7	338% al 443%
5	2000% al 3145%

Fuente: Búsqueda Avanzada del Banco de Inversiones del MEF / Informes de Control de los OCI de la CGR.

Elaboración propia, 2023

Es importante advertir que varias de estas obras aún se encuentran en ejecución (no han sido liquidadas) y el plazo de ejecución real puede aumentar más.

En este escenario, en el marco de la Resolución de Contraloría 195-88-CG, ¿cómo se regulan las ampliaciones o variaciones del plazo de ejecución de obra? En esta norma, no se ha establecido un mecanismo o procedimiento que evite o impida que el plazo inicial varíe respecto del que se consideró en el expediente técnico, motivo por el cual es posible encontrar obras, como en la muestra de esta investigación, que inclusive tienen un incremento de hasta el 3145% del plazo inicial de obra previsto en el expediente técnico.

Contrariamente, en el marco del régimen general de contratación pública (LCE), las ampliaciones de plazo se encuentran reguladas, permitiéndose las ampliaciones de plazo solo cuando la causa que lo produce sea ajena a la voluntad del contratista y siempre que afecte la ruta crítica del programa de ejecución de obra, condiciones que el contratista está obligado a sustentar y cuantificar objetivamente dentro de un plazo máximo de quince (15) días hábiles de culminada la causa que origina dicha ampliación. Las causas para que una entidad apruebe una ampliación de plazo de ejecución de obra son: “a) Atrasos y/o paralizaciones por causas no atribuibles al contratista. b) Cuando es necesario un plazo adicional para la ejecución de la prestación adicional de obra. En este caso, el contratista amplía el plazo de las garantías que hubiere otorgado. c) Cuando es necesario un plazo adicional para la ejecución de los mayores

metrados, en contratos a precios unitarios.”¹¹ Asimismo, esta normativa también regula las suspensiones de plazo, no como mecanismos de ampliación de plazo, pero que sí tienen como consecuencia la modificación de la fecha de culminación de obra, mecanismo que también se encuentra regulado con un procedimiento específico en el artículo 178 del RLCE y que debe ser sustentado en eventos no atribuibles a las partes. Mecanismos como los previstos en el régimen general de contratación pública no se encuentran en la Resolución de Contraloría 195-88-CG, motivo por el cual las entidades no tienen una obligación legal que les impida ampliar, sin ningún límite o requisito previo, el plazo de ejecución o fecha de culminación de la ejecución de obra por administración directa.

8. Análisis de ciento diez (110) informes de control emitidos por los Órganos de Control Institucional (OCI) bajo la autoridad normativa y funcional de la CGR, en servicios de control practicados a obras por administración directa

En este apartado se abordará el objetivo específico de identificar y analizar las causas que afectan la eficiencia en la ejecución de obras públicas por administración directa, a través de la evaluación de ciento diez (110) informes de control de los OCI, bajo la autoridad normativa y funcional de la CGR.

Al respecto, los informes de control se obtuvieron del Buscador de Informes de Control de la página web institucional de la CGR¹². El criterio de selección ha sido obtener los informes de servicios de control practicados a obras por administración directa, entre el 24 de febrero de 2017, fecha en que inició la implementación del actual sistema de inversión pública (Invierte.pe), hasta la fecha de corte de la investigación el 8 de abril de 2023. A partir de esta búsqueda, se obtuvieron ciento diez (110) informes de control.

Por otro lado, se debe indicar que la muestra de informes de control, en el intervalo de tiempo establecido, ha implicado la evaluación de obras por administración directa en 85 (77.27%)

¹¹ Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado
“Artículo 197. Causales de ampliación de plazo

El contratista puede solicitar la ampliación de plazo pactado por cualquiera de las siguientes causales ajenas a su voluntad, siempre que modifiquen la ruta crítica del programa de ejecución de obra vigente al momento de la solicitud de ampliación:

a) Atrasos y/o paralizaciones por causas no atribuibles al contratista.
b) Cuando es necesario un plazo adicional para la ejecución de la prestación adicional de obra.

En este caso, el contratista amplía el plazo de las garantías que hubiere otorgado.

c) Cuando es necesario un plazo adicional para la ejecución de los mayor metrados, en contratos a precios unitarios.”

¹² Contraloría General de la República (s.f.). Buscador de Informes de Control. <https://buscadorinformes.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Avanzado.html>

municipalidades (gobiernos locales), 11 (10%) gobiernos regionales, 3 (2.73%) empresas del estado, 6 (5.45%) universidades, y 5 (4.55%) entidades del gobierno nacional y proyectos especiales. Esta distribución es representativa con el resultado del diagnóstico de obras por administración directa realizado en la presente investigación, según en el cual, en el mismo periodo de las auditorías, según el Banco de Inversiones del MEF, las entidades, en los documentos de viabilidad o aprobación de inversión, optaron por la modalidad de ejecución de obras por administración directa para 9 638 obras (93%) en gobiernos locales, 472 obras (4%) en gobiernos regionales y 280 obras (3%) en el gobierno nacional.

De la muestra analizada, las principales situaciones adversas¹³ encontradas por los OCI son las siguientes (se precisa que una sola obra o entidad auditada puede haber tenido una o más situaciones adversas, así como una o más obras sometidas a control):

Tabla 11. Principales situaciones adversas halladas por los OCI al practicar servicios de control a obras por administración directa

Situaciones adversas	Informes de Control
Entidad sin personal técnico administrativo / sin equipos necesarios	40
Entidad sin liquidación impide conocer su costo real y eficiencia del gasto	18
Entidad no regula internamente el procedimiento específico para ejecución de obras por AD	8
Se pagó por partidas no ejecutadas /partidas no ejecutadas	7
Deficiencias en proceso constructivo	6
Sobrecostos y ampliación injustificada de plazo	5
Obra sin presupuesto	4
Se recibió obra sin haber concluido	3
Obra paralizada	3
Sin cuaderno de obra para control	2
Simulación de procedimiento de selección	2
Pagos indebidos	2
Deficiencias del Expediente Técnico	1
Obra ejecutada sin Expediente Técnico	1
Deficiente indagación de mercado para mano de obra, herramientas y materiales	1
Proveedores incumplieron contrato	1
Cuaderno de obra sin anotaciones	1
Falta de registro en INFOBRAS	1
Entidad no cumple condiciones para conservación y protección de bienes	1
Sin condiciones de seguridad e integridad para el personal	1
Cambio de modalidad sin justificación	1
Perjuicio económico	1
Total general	110

Fuente: Informes de Control CGR
Elaboración propia, 2023

¹³ "Situación adversa: es la identificación de uno o varios hechos que, luego del respectivo análisis, se determinan como acciones que afectan o pueden afectar la continuidad, el resultado o el logro de los objetivos del proceso en curso", conforme a lo dispuesto en la Directiva N° 002-2019-CG/NORM "Servicio de control simultáneo", emitida por la CGR.

Tabla 12. Situaciones adversas secundarias halladas por los OCI al practicar servicios de control a obras por administración directa

Situación adversa secundaria	Informes de Control
Sobrevaloración / perjuicio económico	17
Obra paralizada	7
Pérdida o daño de materiales	6
Partidas no ejecutadas	4
11 Precostos y ampliación injustificada de plazo	3
Entidad no regula internamente el procedimiento específico para ejecución de obras por AD	2
11 Ineficiencia en proceso constructivo	2
Incumplimiento de ET en construcción genera riesgo de no concluir la obra o afectar su vida útil	2
Pagos indebidos	2
Obra sin presupuesto	2
Ampliación injustificada de plazo	2
Se recibió obra sin haber concluido	1
Deficiente supervisión de la obra	1
11 Abastecimiento de bienes y servicios	1
Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	1
Sin condiciones de seguridad e integridad para el personal	1
Obra inconclusa	1
Fraccionamiento en adquisición de bienes y servicios	1
11 Cierre de obra sin anotaciones	1
Obra sin liquidación impide conocer su costo real y eficiencia del gasto	1
Total general	58

Fuente: Informes de Control CGR
Elaboración propia, 2023

En relación con las Tablas n.º 9 y n.º 10, al analizar los 110 informes emitidos por los OCI, en algunos casos se identificó más de una situación adversa. Ante esta circunstancia, se seleccionaron las situaciones adversas principal y secundaria. Por ello, es posible que, en las inversiones sometidas a control, en un solo informe de control, exista más de una situación adversa considerada para el presente análisis, lo cual se puede revisar a detalle en el Anexo N.º 2.

Ahora bien, de los resultados es pertinente destacar, en primer término, que se identificaron situaciones adversas en los ciento diez (110) servicios de control practicados, lo que revela que, en toda la muestra ¹ de la presente investigación, las obras ejecutadas por administración ⁹ directa presentan hechos que afectan o pueden afectar la continuidad, el resultado o el logro de sus objetivos.

En tal sentido, se analizarán las principales situaciones adversas identificadas ³ en la ejecución de obras por administración directa.

- **Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios (40):** esta representa la principal situación adversa hallada por los OCI en las inversiones sometidas al servicio de control. La Entidad no cuenta con el personal técnico administrativo ni equipos necesarios se identificó en 40 obras de 110 sometidas a control, lo que representa el 36.36% de la muestra. Es pertinente aclarar que este hecho es la causa de otros problemas más específicos detectados, como “deficiencias en el proceso constructivo” (6) “sobrecostos y ampliación injustificada de plazo” (5) o “se recibió obra sin haber concluido” (3), pues el no tener ni el personal ni los equipos para ejecutar la obra repercute en estos últimos directamente.

Sobre el particular, a nivel regulatorio, la Resolución de Contraloría 195-88-CGR exige que las entidades cuenten con ¹³ el personal técnico administrativo y los equipos necesarios para ejecutar obras por administración directa. Sin cumplir este requisito, las entidades no se encuentran habilitadas por la norma ¹ para ejecutar la obra por administración directa. El hecho de que, aun incumpliendo tal requisito, las entidades opten por aprobar un expediente técnico e iniciar su ejecución física mediante esta modalidad, no solo es una infracción normativa, sino que en la práctica están sometiendo las obras a un alto riesgo de que, durante su ejecución, generen otro tipo de situaciones adversas también identificadas en esta muestra: paralizaciones, deficiencias constructivas, pagos indebidos, sobrevaloraciones o ampliaciones de plazo injustificadas, entre otras.

Por otro lado, se debe prestar atención a la diferencia de criterios que tienen los OCI para determinar lo que implica que las entidades no cuenten con el “personal técnico administrativo y el equipamiento necesario”. En algunos casos de la muestra, los OCI son más afines a una lectura literal de este requisito contemplado ¹ en la Resolución de Contraloría 195-88-CG y ⁴ consideran una situación adversa cuando las entidades incluyen en el presupuesto de obra del expediente técnico partidas destinadas a la contratación de personal técnico (residente, supervisor) o administrativo (asistentes) o la adquisición del equipamiento (usualmente maquinaria pesada); no obstante, en otros

casos, un criterio más flexible también utilizado por los OCI no se enfoca en esta situación, sino en evaluar la eficiencia en el plazo, presupuesto o en la verificación de la correcta ejecución física de la obra, es decir, en el proceso o resultado. A pesar de que los criterios no son uniformes, el presente resultado de la muestra permite demostrar que la causa más recurrente de los problemas o riesgos en la ejecución de obras por administración directa es que las entidades no cuentan con el personal técnico administrativo y el equipamiento necesario para su ejecución.

- **Obra sin liquidación impide conocer la eficiencia del gasto e irregularidades (18):** el numeral 11 del artículo 1 de la Resolución de Contraloría 195-88-CG establece lo siguiente: “Concluida la obra, la Entidad designará una comisión para que formule el acta de recepción de los trabajos, y se encargue de la liquidación técnica y financiera, en un plazo de treinta (30) días de suscrita la referida acta”.

En este contexto, si bien la falta de liquidación técnico-financiera es una situación adversa en sí, también debe reconocerse que esta es una causa que no permite determinar si existió sobrecostos o perjuicio económico, ni determinar otras situaciones adversas al ejecutarse la obra, como deficiencias constructivas o pagos indebidos por contratación de personal o maquinaria (que se encuentra prohibida en esta modalidad). Si no se practica la liquidación técnico-financiera no es posible sustentar los conceptos y gastos reales de la obra. Entonces, lo que se debe poner en relieve es que este resultado demuestra que, en la muestra, existe un número importante de obras sin liquidación en los que los OCI no ha podido determinar responsabilidades.

Ahora bien, tal como se indicó anteriormente, el numeral 4 del artículo 1 de la Resolución de Contraloría 195-88-CG exige lo siguiente: “La entidad debe demostrar que el costo total de la obra a ejecutarse por administración directa resulta igual o menor al presupuesto base deducida la utilidad, situación que deberá reflejarse en la liquidación de la obra”. Con esta regla, se exige a las entidades, por eficiencia, que la obra por administración directa solo utilice el monto del presupuesto de obra deducida la utilidad, sin incrementos, pues se debe demostrar que la obra no costó más que haberse ejecutado por una modalidad de administración indirecta. Sin embargo, la dificultad a la cual se enfrentan los OCI es que, justamente, no todas las obras cuentan con su liquidación técnico-financiera y esto impide determinar el cumplimiento del

⁴ numeral 4 del artículo 1 de la citada Resolución. Por eso, el criterio de los OCI en estos casos es comunicar al Titular de la Entidad que constituye una situación adversa en sí el no practicarse la liquidación que corresponde.

En estos casos descritos, una de las causas por las cuales las entidades no liquidan las obras por administración directa puede estar asociada a tener un desincentivo en el numeral 4 del artículo 1 de la resolución, pues en caso procedan a liquidar las obras y el resultado sea haber dispuesto de un presupuesto base inicial de la obra mayor, en estricto, esto podría generar responsabilidad en quienes dispusieron la ejecución de obra por esta modalidad. Recuérdese que la citada resolución establece que la liquidación debe demostrar que la obra tuvo un costo igual o menor que el presupuesto base, por lo cual, aun cuando sea evidente a todas luces que las obras hayan superado el presupuesto base (como se ha constatado en la muestra de 86 obras comprendidas en los 110 informes de control), no podría responsabilizarse por tal incumplimiento mientras no exista una liquidación técnico-financiera formalmente aprobada por la entidad.

Sobre este último aspecto, considérese también que, producto del análisis realizado para esta investigación en el acápite anterior, 86 obras comprendidas en los 110 informes de control de las OCI reportan un incremento entre 0.1% y 639.93% del presupuesto de obra aprobado en el expediente técnico; es decir, el 78.9% de obras analizadas tuvieron un incremento en el presupuesto de obra. Ante esta situación, habría correspondido que los OCI, como se indicó, determinen el incumplimiento o un riesgo de incumplimiento del numeral 4 del artículo 1 de la Resolución de Contraloría 195-88-CG, que exige que las obras por esta modalidad no impliquen un presupuesto mayor al presupuesto base del expediente técnico, deducida la utilidad. No obstante, en ningún caso los OCI han cuestionado este aspecto, lo que lleva nuevamente a preguntarse sobre la obligatoriedad de esta disposición en la práctica.

¹¹ **Entidad no regula internamente el procedimiento específico para ejecución de obras por AD (8):** ¹⁵ la ejecución de obras por administración directa se encuentra regulada en la Resolución de Contraloría 195-88-CG. No existe otra norma de superior o inferior rango que, complementariamente o de manera supletoria, regule tal modalidad, ni tampoco la propia resolución estableció la obligación de que se emitan normas internas que regulen con mayor detalle el uso de esta modalidad.

Ahora bien, como se advierte en la muestra, el criterio de los OCI es asumir ⁶ que la falta de regulación interna de la modalidad de administración directa constituye una situación adversa, entre otros, por los siguientes motivos: “genera el riesgo de un inadecuado control”, “la Entidad no cuenta con directivas internas que regulen los procedimientos de adicionales de obra, ampliaciones de plazo y otros sobre obras públicas por administración directa” (Informe de Orientación de Oficio 002-2020-OCI/0226-SOO); o que una situación adversa es el “no haberse aprobado un adicional de obra en trámite” (Informe de Visita de Control 021-2023-OCI/2901-SVC) o la “imposibilidad de ejecutar el adicional” (Informe de Control Específico 5722-2021-CG/SADEN-SCE).

En estos casos, los OCI, a pesar de que no existe ⁴ obligación para que las entidades emitan documentos normativos internos para regular la modalidad de ejecución de obras administración directa, asumen ³ que sí debería existir tal regulación, recomendando a los titulares de las entidades que adopten medidas correctivas en ese sentido, inclusive señalando expresamente que se reconozcan las figuras de ampliaciones de plazo o adicionales. Este resultado, entonces, permite deducir que los OCI tienen dos aspectos claros: i) ³ la Resolución de Contraloría 195-88-CGR es ¹⁶ insuficiente como marco regulatorio de la modalidad, entre otros aspectos porque lo general de su regulación les impide atribuir responsabilidades; y, ii) los OCI no reconocen la obligatoriedad del numeral 4 del artículo 1 ¹⁶ de la citada resolución, que exige que las entidades demuestren en la liquidación ¹ que el presupuesto utilizado, deducida la utilidad, es igual o menor al presupuesto base, pues dichos órganos de control recomiendan incorporar en normas internas mecanismos que tienen una consecuencia directa en el aumento del presupuesto de obra, como son las ampliaciones de plazo o adicionales de obra.

En ⁵ atención a lo señalado, se debe tener en consideración que la Resolución de Contraloría 195-88-CG ⁶ no ha reconocido los mecanismos de ampliación de plazo, aprobación de adicionales o mayores metrados, que –sin embargo– sí han sido desarrollados en otras modalidades de administración indirecta como respuestas a los cambios, con el objeto de gestionar eficientemente el presupuesto y ⁶ el plazo de ejecución de la obra. Por ejemplo, en el régimen general de contratación pública (LCE), se ha establecido que una entidad puede aprobar adicionales o mayores metrados de obra cuando no superen el 15% del monto contractual y, en caso supere el 15% y solo

hasta el 50%, además, la CGR debe emitir una autorización para su ejecución y pago. Este tipo de regulación, y su respectiva limitación, busca que una obra no termine costándole al estado más del 50% del monto contractual, pues en caso superen este porcentaje, la entidad se encuentra obligada a resolver el contrato¹⁴. En el mismo sentido, la LCE regula la figura de la ampliación de plazo por causas no imputables al contratista que afecten la ruta crítica, estableciendo un procedimiento y plazos rígidos con una sanción de pérdida de derecho en caso de que el contratista no lo sustente y cuantifique dentro de un plazo máximo de quince (15) días hábiles de culminada la causa que origina dicha ampliación.

En este contexto, la resolución que regula la modalidad de administración directa, al no tener reconocidos los mecanismos de adicionales de obra o mayores metrados, ni tampoco la ampliación de plazo, no permite que se realice un eficiente control de los cambios (control presupuestal o de plazos en la obra por administración directa), motivo por el cual la obra ejecutada por administración directa puede iniciar con un presupuesto de 10 millones y terminar costándole al estado 50 millones y esto, desde un análisis normativo, no puede ser cuestionable ni ser objeto de medidas correctivas cuando aún se ejecuta la obra.

Por este motivo, los OCI consideran una situación adversa que las Entidades no emitan normas de regulación interna que desarrollen la modalidad de administración directa; sin embargo, como se ha señalado, la Resolución de Contraloría 195-88-CG no contiene una disposición por la cual se obligue a las entidades a emitir tales normas. Este criterio de los OCI está vinculado más a prevenir un riesgo de un uso indebido del presupuesto de obra, más no a señalar que existe un incumplimiento normativo.

- **Obras paralizadas**

Una de las principales situaciones adversas identificadas por los OCI son las obras paralizadas. En los informes analizados se pudo identificar que los motivos por los

¹⁴ Numeral 206.7 del artículo 206 del RLCE: "Las prestaciones adicionales de obra y los mayores metrados, en contratos a precios unitarios, en conjunto, no pueden superar el cincuenta por ciento (50%) del monto del contrato original. En caso que superen este límite, se procede a la resolución del contrato, no siendo aplicable el artículo 167 para continuar con la ejecución de la obra se convoca a un nuevo procedimiento por el saldo de obra por ejecutar, sin perjuicio de las responsabilidades que pudiera corresponder al proyectista."

cuales se llega a esta situación son, principalmente, la falta de disponibilidad presupuestal o el desabastecimiento de materiales. En el caso de la falta de disponibilidad presupuestal es importante evidenciar que en la muestra se ha señalado que varias entidades iniciaron ejecución física sin contar con el presupuesto de obra. En este caso, recuérdese que la Resolución de Contraloría 195-88-CG establece en el numeral 1 del artículo 1 que la entidad debe contar con la “asignación presupuestal correspondiente”. Entonces, al incumplir esa regla, las entidades inician ejecución con un presupuesto parcial asignado y si no se dispone con el presupuesto restante más adelante, la consecuencia será la paralización de la obra, por un probable desabastecimiento de materiales y servicios.

Sobre este último punto, se considera importante analizar el Reporte de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a Mayo 2023 (Reporte N.º 005-2023-CG/SESNC), emitido por la CGR en el cual se da cuenta de la siguiente información: (Contraloría General de la República del Perú, 2023)

Tabla 13. Obras paralizadas según modalidad de ejecución

Fuente: Sistema Nacional de Obras Públicas – Infobras

Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control (SESNC) CGR.

Modalidad de ejecución	Gobierno Nacional		Gobierno Regional		Gobierno Local			Total		
	N.º	Costo actualizado S/.	N.º	Costo actualizado S/.	N.º	Costo actualizado S/.	N.º	%	Costo actualizado S/.	%
Adm. Directa	23	122,905,666	43	382,583,760	820	1,442,702,387	886	55.1%	1,948,191,812	8.6%
Por Contrata	189	8,922,061,093	126	4,425,988,539	359	3,797,725,425	674	41.9%	17,145,775,057	75.7%
Núcleos Ejecutores	43	55,047,918	0	0	0	0	43	2.7%	55,047,918	0.2%
Obras por impuestos APP/	0	0	1	144,602,568	3	28,415,639	4	0.2%	173,018,207	0.8%
Concesiones	0	0	1	3,148,962,778	0	0	1	0.1%	3,148,962,778	13.9%
Convenio con Organismos Internacionales	1	177,954,129	0	0	0	0	1	0.1%	177,954,129	0.8%
Total	256	9,277,968,805	171	8,102,137,645	1182	5,268,843,451	1609	100%	22,648,949,901	100%

Como se advierte, a mayo del 2023, la modalidad de obras por Administración Directa reporta 886 obras paralizadas, estando focalizado el mayor número de estas en los Gobiernos Locales.

Tabla 14. Obras paralizadas según causal reportada por las entidades

Causales de paralización declara para la entidad	N.º obras paralizadas	Porcentaje %	Costo actualizado s/.	% Costo Actualizado	Saldo de inversión S/.	% de Saldo de Inversión
Falta de Recursos Financieros y Liquidez	118	9.7%	555,437,635	2.5%	212,965,574	1.9%
Incumplimiento de contrato	167	12.0%	7,834,652,657	34.6%	4,171,502,793	37.0%
Discrepancias, Controversias y Arbitraje	65	3.9%	5,263,977,135	32.2%	2,915,733,951	25.9%
Conflictos Sociales	10	0.7%	333,135,070	1.5%	216,748,964	1.9%
Eventos Climáticos	14	1.2%	180,347,606	0.8%	45,906,684	0-4%
Deficiencia en el Expediente Técnico	27	1.9%	489,389,497	2.2%	295,111,775	2.6%
Abandono de Obra	22	1.7%	115,054,612	0.5%	61,243,238	0.5%
Falta de Permisos, Licencias y Autorizaciones	8	0.7%	1,396,963,727	6.2%	533,512,721	4.7%
Disponibilidad de Terreno	11	0.9%	177,732,289	0.8%	30,939,165	0.3%
Interferencias	6	0.5%	43,667,090	0.2%	29,499,713	0.3%
Otros (*)	1161	67.0%	6,258,592,583	27.6%	2,751,449,412	24.4%
Total	1609	100%	22,648,949,901	100%	11,264,563,990	100%

(*) Comprende causas no imprevistas, transferencia de gestión, no atribuibles a ambas partes, entre otros.

Fuente: Sistema Nacional de Obras Públicas – Infobras

Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control (SESNC) CGR.

En este reporte se han identificado los principales problemas que han causado la paralización de obras públicas, resaltando la falta de recursos financieros y liquidez, el incumplimiento de contrato y las discrepancias (controversias y arbitrajes). En este análisis, se advierte una coincidencia con el resultado de la presente investigación, en el sentido que la falta de recursos presupuestales es uno de los motivos principales de la paralización de obras por administración directa.

9. Análisis de la regulación de la modalidad de ejecución de obras por administración directa en el derecho comparado

Es importante señalar que un objetivo específico de la presente investigación es evaluar y proponer alternativas para mejorar la regulación y la eficiencia de la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa en Perú, a partir del análisis del derecho comparado de esta modalidad en España, Argentina, Chile y México.

Se eligieron los países de España, Argentina, Chile y México porque en sus normas tienen reconocida ¹ la modalidad de ejecución de obras por administración directa, independientemente del nombre asignado, lo que no se pudo advertir en otros países producto de la indagación.

9.1. Ejecución directa de prestación en España

⁹ En España, el régimen general de contratación pública se encuentra regulado ¹⁰ en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la cual se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014.

Esta Ley 9/2017 regula la “contratación del sector público a fin de garantizar que la misma se ajuste a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”.

En el artículo 30 de la Ley 9/2017 se “regula la ejecución directa de prestaciones por la Administración Pública con la colaboración de empresarios particulares o a través de medios propios no personificados”.¹⁵ Un medio no personificado es un servicio administrativo integrado una Entidad Pública que no posee personalidad jurídica propia. La norma permite que las Entidad ejecuten obras públicas ⁴¹ empleando exclusivamente medios propios o con la ⁴¹ colaboración de empresarios particulares, pero siempre y cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:

⁴¹ Un medio propio personificado es “una entidad pública o privada que reúne una serie de requisitos que le facilitan ser declarado así. Los medios propios tienen la posibilidad de recibir encargos por parte de las ²¹ ministraciones públicas que pueden incluir prestaciones propias de los contratos a cambio de una compensación ⁴¹ tarifaria. La Ley de Contratos del Sector Público prevé como sistema de cooperación interadministrativa vertical que los entes del sector público puedan encargar a medios propios personificados la ejecución directa de determinadas prestaciones, sin que dicha relación tenga que canalizarse a través de un contrato (art. 31.1.a, art. 32 y art. 33 LCSP). Es decir, sin que les sean de aplicación las disposiciones de la LCSP. <https://www.gobierno.es/blog/medio-propio-personificado>

- “Que la Administración tenga montadas fábricas, arsenales, maestranzas o servicios técnicos o industriales suficientemente aptos para la realización de la prestación, en cuyo caso deberá normalmente utilizarse este sistema de ejecución.
- Que la Administración posea elementos auxiliares utilizables, cuyo empleo suponga una economía superior al 5 por 100 del importe del presupuesto del contrato o una mayor celeridad en su ejecución, justificándose, en este caso, las ventajas que se sigan de la misma.¹⁶
- Que no haya habido ofertas de empresarios en la licitación previamente efectuada.
- Cuando se trate de un supuesto de emergencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 120.
- Cuando, dada la naturaleza de la prestación, sea imposible la fijación previa de un precio cierto o la de un presupuesto por unidades simples de trabajo.
- Cuando sea necesario relevar al contratista de realizar algunas unidades de obra por no haberse llegado a un acuerdo en los precios contradictorios correspondientes.
- Las obras de mera conservación y mantenimiento, definidas en el artículo 232.5.
- Excepcionalmente, la ejecución de obras definidas en virtud de un anteproyecto, cuando no se aplique el artículo 146.2 relativo a la valoración de las ofertas con más de un criterio de adjudicación.”

Amoedo-Souto, quien ha realizado una indagación sobre la ejecución directa de prestaciones en España, señala lo siguiente:

Las técnicas de autoprovisión dentro del sector público se detallan dentro del capítulo de la Ley destinado a regular la racionalidad y consistencia de la contratación del sector público. Esta ubicación refleja la voluntad del legislador de enfocar el conjunto de técnicas de autoprovisión dentro del sector público en una perspectiva de eficiencia y consistencia del recurso a la externalización contractual. La primera técnica de autoprovisión que encontramos es un contenido clásico de las leyes de contratos: la

¹⁶ Al respecto, este requisito se refiere a "justificarse esta economía en función de los recursos propios de la Administración o por ella gestionados que pueda aportar, es decir personal, maquinaria, elementos auxiliares, materiales, etc. Deberá calcularse el importe total que se represente esta aportación de medios respecto al presupuesto de contrata y ver si se consigue el límite del 5 por ciento establecido en la Ley. En cuanto a la posibilidad de que se consiga una mayor celeridad en la ejecución de las obras, deberá justificarse adecuadamente este extremo, indicando y justificando las ventajas que pueda aportar a la Administración esta mayor celeridad." Proyecto final de máster de Especialidad gestión autor: José Miguel Palmer Valls y tutora: Dra. Francisca Ramón Fernández. Particularidades de la ejecución de obras directamente por la administración. https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/14663/TFM_24-08-11%20FINAL.pdf?sequence=1

ejecución de obras, suministros y servicios por la propia Administración. Estamos ante los encargos obligatorios de prestaciones a servicios administrativos no personificados, esto es, encargos de autoprovisión estrictamente intra administrativa en los que no hay, *stricto sensu*, una cooperación pública entre dos o más sujetos público administrativos. Su regulación se incluye ahora en el artículo 30, y mantiene sus dos modalidades tradicionales de ejecución: i) con servicios propios –esto es, integrados en la estructura orgánica administrativa y no segregados mediante personificación independiente; ii) con colaboración de empresarios particulares.

La regulación es muy similar a la anterior, y sigue conservando su carácter no básico, de modo que sigue dejando un amplio espacio normativo para las Comunidades Autónomas (aunque las Comunidades no hagan uso de sus potestades normativas al respecto); pero se incorporan algunas mejoras de redacción menores, y las siguientes dos novedades de interés: a) Desaparición del umbral máximo de ejecución directa de obras. Ha desaparecido el umbral económico máximo de ejecución de obras por la propia administración, que estaba situado en 5.225.000 € (el importe a partir del cual estábamos en contrato de obras sujeto a regulación armonizada). b) Introducción de una regla de racionalización de la ejecución directa de servicios. En materia de realización de servicios, el párrafo tercero incorpora una relevante regla de racionalización de la contratación, que complementa lo previsto por el artículo 28, y que deberán observar los órganos de contratación de la Administración General del Estado: “La prestación de servicios se realizará normalmente por la propia Administración por sus propios medios” (Amoedo - Souto, 2021, pág. 106).

Como lo explica el autor, entre las limitaciones para usar este tipo de modalidad no existe un umbral o tope presupuestal; sin embargo, antes de la promulgación de la Ley 9/2017 sí existió tal restricción, pues solo se podía utilizar la modalidad de “ejecución directa” para obras valuadas en máximo 5.225.000 €. Esta restricción es importante tenerla en cuenta para interés de la presente investigación, pues daría la impresión de que la modificación normativa española le brindó más libertad a las entidades para ejecutar obras por esta modalidad sin una restricción presupuestal; no obstante, esto es cuestionable por dos factores: i) la habilitación para utilizar esta modalidad es excepcional, pues su uso solo puede estar justificado legalmente ³⁷ si se presenta alguno de los ocho (8) supuestos previstos en la Ley 9/2017, los cuales están vinculados, básicamente, a la falta de ofertas de contratistas privados en la licitación convocada, a situaciones de emergencia o cuando la entidad cuente con la logística,

servicios y materiales para garantizar eficientemente su ejecución; ii) en segundo lugar, porque el citado autor indica que ¹⁰ las Comunidades Autónomas no hacen uso de sus potestades normativas respecto a esta modalidad, lo que sugiere que esta modalidad no es un instrumento relevante ¹ para la ejecución de obras públicas en España, como si lo es en Perú, donde, como hemos evidenciado en el diagnóstico de la presente investigación, en el marco del ¹ *invierte.pe*, es la segunda modalidad con la cual se ejecutan obras públicas.

Conforme a lo indicado, si bien en España no existe actualmente un límite presupuestal para ejecutar obras públicas por “ejecución directa”, lo cierto es que esta es una modalidad excepcional del régimen de contratación y solo puede aplicarse cuando se esté ante los ocho (8) supuestos específicos ⁵ detallados en la norma, con los cuales su habilitación tiene un carácter excepcional en la ejecución de obras públicas dentro del marco de contratación pública general.

9.2. Ejecución directa del objeto del contrato en Argentina

El Decreto 1023/2001 regula el régimen de contrataciones de la administración nacional. En el artículo 12 se establecieron las facultades y obligaciones de la autoridad administrativa, señalándose que esta tendrá, entre otras facultades, la prerrogativa de proceder a la ejecución directa del objeto del contrato cuando el cocontratante no lo hiciera dentro de plazos razonables, pudiendo disponer para ello de los bienes y medios del cocontratante incumplidor.¹⁷

En este caso, lo que se permite es que la administración nacional o entidades públicas ejecuten obras directamente, inclusive utilizando los bienes y medios de un contratista, solo cuando este no hubiese cumplido con ejecutar la obra dentro de plazos razonables.

Órtiz de Zárate comenta que esta facultad sólo puede ser ejercida por la Administración cuando medie un incumplimiento grave de las obligaciones por parte del contratista y, por interés público, sea imperioso restablecer las prestaciones, pues caso contrario, correspondería, en principio, la extinción del contrato y la selección de un nuevo cocontratante (Ortiz Zárate & Diez, 2003, págs. 10-11).

¹⁷ Art. 12, Decreto 1023/01, en el ámbito nacional, y art. 9, Ley 2095, en el orden local.

Asimismo, Reguerira indica que, “cuando el incumplimiento del contratista obedezca a razones de fuerza mayor o caso fortuito, se ha entendido que la ejecución directa de las prestaciones por parte de la Administración sería sin responsabilidad para aquel, pero si le fuera imputable a éste, el contratista debe responder por los daños y perjuicios que la Administración soportará como consecuencia de la ejecución por sí o como consecuencia de la celebración de un nuevo contrato a fin de ejecutar la prestación no realizada. En estos casos las consecuencias se asimilan a la rescisión por culpa del contratista” (Alonso Regueira, y otros, 2017, pág. 175).

Como se advierte, esta regulación responde a una medida de urgencia que puede adoptar ¹³ una entidad pública para concluir la ejecución de una obra y siempre que el contratista privado no haya podido cumplir con esta en un plazo razonable por ² razones de fuerza mayor o caso fortuito.

Por otro lado, ¹ en el artículo 9 de la Ley 6021 (que regula la ley general de obras públicas) se establece que las obras, trabajos, instalaciones y adquisiciones deberán adjudicarse mediante licitación pública, quedando exceptuadas de la obligación de este acto y podrán ser adjudicadas mediante licitación privada, concurso de precios o ejecutadas por administración de acuerdo con las normas que establezca la reglamentación, en los siguientes casos:

- Cuando el presupuesto oficial, excluidas las reservas previstas en los artículos 7 y 8, no exceda las sumas que establezca la reglamentación.
- Cuando se tratare de obras u objetos de arte o de técnica o naturaleza especial que sólo pudieran confiarse a artistas, técnicos, científicos, empresas u operarios especialmente capacitados, o cuando deban utilizarse patentes o privilegios exclusivos.
- Cuando las circunstancias exijan reserva.
- Cuando los trabajos de urgencia reconocida o circunstancias imprevistas demandaren una inmediata ejecución.
- Cuando realizada una licitación no haya habido proponentes o no se hubiesen hecho ofertas convenientes.
- Cuando estén comprendidas dentro de la capacidad ordinaria de trabajo de la repartición respectiva.

- Cuando deban realizarse trabajos que resulten indispensables, urgentes o convenientes en una obra en curso de ejecución y su importe exceda las reservas del artículo 7. El importe de estos trabajos no podrá exceder el cincuenta por ciento (50%) del monto total contratado, incluidas las reservas de ley. En todos los casos de excepción deberá dictaminar previamente el consejo respectivo. (Senado y Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, 1959)

Como se advierte, en el caso de Argentina, la regla general es ejecutar obras por contrata; sin embargo, es posible que las entidades opten por obras “ejecutadas por administración”, de manera excepcional, cuando el cocontratante no lo hiciera dentro de plazos razonables, pudiendo disponer para ello de los bienes y medios del cocontratante incumplidor. Asimismo, también se puede ejecutar por la administración cuando estén frente a alguno de los siete supuestos previstos en el artículo 9 de la Ley 6021, entre los que se encuentra la ausencia de oferta privada, por urgente necesidad o cuando no exceda del presupuesto asignado en el reglamento. Es decir, existen límites o condiciones específicas para el uso de la modalidad de ejecución por administración, lo cual demuestra que es un mecanismo excepcional.

9.3. Obras por administración directa en Chile

El artículo 167 del Decreto N.º 75 de 2004 y sus modificaciones posteriores aprueban el Reglamento para contratos de obras públicas. En esta norma se establece que si, de la verificación de la obra efectuada por la comisión de recepción, resulta que los trabajos no están terminados o ejecutados en conformidad con los planos, especificaciones y reglas de la técnica, o se ha constatado que se han empleado materiales defectuosos o inadecuados, esta no dará curso a la recepción provisional y elaborará un informe detallado a la Dirección, proponiendo un plazo para que el contratista ejecute, a su costa, los trabajos o reparaciones. Sin embargo, también se establece que, cuando el contratista no hiciera las reparaciones y cambios dentro del plazo que la Dirección le fije por oficio, ésta podrá llevar a cabo la ejecución de los trabajos por cuenta del contratista, incluso por trato directo o administración directa, cuando se trate de obras menores, con cargo en primer lugar a las retenciones y, en segundo lugar, a las garantías del contrato. (Ministerio de Obras Públicas, 2004)

Como se advierte, en Chile está permitido que las Entidades públicas ejecuten obras por administración directa solo en caso de que un contratista no concluya la obra adjudicada o no

la haya ejecutado conforme a lo establecido en el expediente técnico; no obstante, no está permitido que las entidades utilicen tal modalidad si no es ante tal supuesto.

9.4. Obras por administración directa en México

El artículo 21 de la Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas (última reforma publicada DOF 28-05-2009), establece que “las dependencias y entidades según las características, complejidad y magnitud de los trabajos formularán sus programas anuales de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal, así como sus respectivos presupuestos, considerando que la ejecución deberá incluir el costo estimado de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que se realicen por contrato y, en caso de realizarse por administración directa, los costos de los recursos necesarios, las condiciones de suministro de materiales, de maquinaria, de equipos o de cualquier otro accesorio relacionado con los trabajos, los cargos para pruebas y funcionamiento, así como los indirectos de los trabajos” (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2009).

Asimismo, en el artículo 70 se establece que, “cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 24 de esta Ley, las dependencias y entidades podrán realizar trabajos por administración directa, siempre que posean la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, consistentes en maquinaria y equipo de construcción y personal técnico, según el caso, que se requieran para el desarrollo de los trabajos respectivos y podrán utilizar la mano de obra local que se requiera, lo que invariablemente deberá llevarse a cabo por obra determinada; alquilar el equipo y maquinaria de construcción complementario; utilizar preferentemente los materiales de la región, y utilizar los servicios de fletes y acarreos complementarios que se requieran”. Adicionalmente, se señala de manera expresa que, “en la ejecución de los trabajos por administración directa, en ninguna circunstancia podrán participar terceros como contratistas, sean cuales fueren las condiciones particulares, naturaleza jurídica o modalidades que éstos adopten. Cuando se requieran equipos, instrumentos, elementos prefabricados terminados, materiales u otros bienes que deban ser instalados, montados, colocados o aplicados, su adquisición se regirá por las disposiciones correspondientes a tal materia”.

Por otro lado, en la citada ²⁸ ley se establece que, “previamente a la realización de los trabajos por administración directa, el titular del área responsable de la ejecución de los trabajos emitirá el acuerdo respectivo, del cual formarán parte la descripción pormenorizada de los trabajos que se deban ejecutar, los proyectos, planos, especificaciones, programas de ejecución y suministro y el presupuesto correspondiente y se verificará que se cuente con el presupuesto correspondiente y los programas de ejecución, de utilización de recursos humanos y, en su caso, de utilización de maquinaria y equipo de construcción. Además, la ejecución de los trabajos estará a cargo de la dependencia o entidad a través de la residencia de obra y una vez concluidos deberá entregarse al área responsable de su operación o mantenimiento. La dependencia o entidad deberá prever y proveer todos los recursos humanos, técnicos, materiales y económicos necesarios para que la ejecución de los trabajos se realice de conformidad con lo previsto en los proyectos, planos y especificaciones técnicas; los programas de ejecución y suministro y los procedimientos para llevarlos a cabo”.

Es pertinente precisar que, antes de 1976 (año en que se llevó a cabo la reforma), en México las obras públicas se realizaban a través de dos grandes sistemas, por administración directa y por contratación; siendo que, para efectos de esta investigación, importa resaltar que el primero de ellos implica que la dependencia con recursos humanos y materiales propios llevan a cabo las obras públicas. Luego de la reforma, se mantuvo la modalidad, lo que demuestra que ¹ la modalidad de administración directa de obras es necesaria en dicho ordenamiento jurídico. (Nava Negrete, 1992, pág. 374)

En atención a lo señalado, cabe señalar que la regulación en México es muy similar a la del Perú; sin embargo, en México se ha reconocido la modalidad ¹⁷ en la Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas. Por tanto, esa sería la particularidad más resaltante e importante que la diferencia de nuestra regulación.

Ahora bien, es importante señalar ¹ que las obras públicas por administración en México no están exentas de cuestionamientos por su falta de transparencia e inclusive, al igual que en Perú, por la falta de restricciones. Al respecto, Nava indica que las obras públicas cada vez son más complejas y complicadas en su realización, por lo cual cada vez reclaman más atención y especialización, tanto financiera como técnica, las mismas que no ostentan la mayoría de organismos públicos. Además, el autor indica que los materiales y equipos no

siempre son los mismos, lo que podría implicar mayores costos, dejando de ser una modalidad eficiente (Nava Negrete, 1992, pág. 393).

Meza, por su parte, señala que la modalidad de administración directa en México fue creada pensando en realizar obras pequeñas, como pintar aceras, rellenar baches, rampas, etc.; sin embargo, se ha identificado que cada vez se viene utilizando para emprender grandes obras. Asimismo, indica: “esta facultad de contratación debe prender las alertas de los sistemas anticorrupción de México y de los estados de la República; hablamos de decenas de miles de millones de pesos en riesgo. La administración directa es la nueva caja negra de la obra pública en México. ¿Qué vamos a hacer con esto?” (Meza, 2019). Este cuestionamiento se debe a que, como se indicó, en la regulación de la modalidad en México, al igual que en Perú, no se cuenta con un límite presupuestal para habilitar el uso de la modalidad.

Como se advierte, en el caso de México, la regulación ¹ de las obras de administración directa es similar a la que se tiene en Perú, estando ante una modalidad más para ejecutar obras, al mismo nivel que el régimen general de contratación pública, sin un límite presupuestal para habilitar su uso. No obstante, al igual que en Perú, en aquel marco normativo se exige que la Entidad que ejecute obras bajo esta modalidad cuente con el presupuesto suficiente, así como con el personal y equipamiento necesarios. Es decir, se debe acreditar que operativa y logísticamente se está en condiciones de ejecutar la obra.

Estado de Guerrero en México

³⁰ El artículo 29 de la Ley de obras públicas y sus servicios del estado de Guerrero, Número 266, ⁴⁴ establece que las dependencias, entidades y ayuntamientos podrán realizar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, mediante los procedimientos que a continuación se señalan: por contrato o por administración directa. (Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 2004)

Salvo algunas excepciones se ejecutará obra por administración directa, cuando se deriven de fenómenos naturales o siniestros no previstos, como es el caso de sismos, huracanes, inundaciones, entre otros. Las obras que no se encuentren enmarcadas en el párrafo anterior, se ejecutarán por administración directa siempre y cuando no rebasen el monto de diez mil salarios mínimos. Además de cumplir con lo anterior, las dependencias, entidades y

ayuntamientos estarán obligadas a realizar la afiliación de los trabajadores ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como contratar a un perito responsable como supervisor externo colegiado, ya que no pueden ser juez y parte. Una vez que se rebase el monto de diez mil salarios mínimos, el método a seguir será por licitación pública o por invitación, según sea el caso.

Como es evidente, en este caso, ⁵ la modalidad de ejecución de obras por administración directa solo puede ser utilizada ante fenómenos naturales o siniestros o, caso contrario, cuando no sobrepasen diez mil salarios mínimos. Es decir, se está ante una modalidad excepcional y limitada para ejecutar obras públicas.

⁵ 9.5. Resumen de la regulación comparada de obras por administración directa en Argentina, Chile, España y México

⁵ Tabla 15. Resumen de la regulación comparada de obras por administración directa en Argentina, Chila, España y México

País	Ley/Regulación	Requisitos
España	¹⁰ Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público	<ul style="list-style-type: none"> - Colaboración de empresarios particulares o medios propios no personificados. - Ocho supuestos para el uso de la ejecución directa: <ol style="list-style-type: none"> 1. Obras de emergencia. 2. Obras de escasa cuantía. 3. Obras complementarias o accesorias. 4. Obras en las que no haya pluralidad de empresas. 5. Obras que requieren la utilización de medios técnicos o artísticos especiales. 6. Obras de investigación o desarrollo. 7. Obras que deben realizarse en virtud de compromisos internacionales. 8. Obras que sean declaradas de interés público por la administración. - La ejecución directa se considera una opción dentro del marco de la contratación pública general, pero existen límites claros ¹² para el uso de la modalidad de ejecución por administración.

Argentina	Decreto 1023/2001	<p>- Incumplimiento del contratista dentro de plazos razonables.</p> <p>- Siete supuestos ¹ para la adjudicación de obras por administración directa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Situaciones de emergencia. 2. Obras de escasa cuantía. 3. Obras específicas que requieren conocimientos técnicos particulares. 4. Obras complementarias a proyectos en curso. 5. Reparaciones o mantenimiento urgentes. 6. Proyectos de investigación y desarrollo. 7. Obras con financiamiento externo. <p>- Límites claros ¹² para el uso de la modalidad de ejecución por administración.</p> <p>- Incumplimiento del contratista en la terminación de la obra o uso de materiales defectuosos o inadecuados.</p> <p>En ese supuesto, la administración puede ejecutar los trabajos por cuenta del contratista, por trato directo o administración directa, pero siempre que se trate de obras menores.</p> <p>- No se permite el uso de la administración directa en otros casos que no sean los de incumplimiento del contratista.</p>
Chile	Decreto N.º 15 de 1992	<p>Situaciones Permitidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fenómenos naturales o siniestros no previstos (sismos, huracanes, inundaciones, etc.). 2. Obras que no excedan el monto de diez mil salarios mínimos.
Estado de Guerrero México	⁴⁴ Ley de obras públicas y sus servicios del estado de Guerrero, Número 266	<p>1. Capacidades Requeridas:</p> <p>- Dependencias y entidades deben formular programas anuales de obras y servicios considerando la ejecución por contrato y administración directa.</p> <p>- Deben contar con capacidad técnica, maquinaria, equipo de construcción y personal necesario.</p> <p>- Se permite utilizar mano de obra local, alquiler de equipo y maquinaria complementaria, materiales de la región y servicios de fletes y acarreos.</p>
México	⁴⁴ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados.	<p>2. Prohibición de Participación de Terceros:</p>

- No se permite la participación de terceros como contratistas en la ejecución de obras por administración directa.

3. Requisitos Previos:

- Emisión de acuerdo con descripción de trabajos, proyectos, planos, especificaciones y presupuesto correspondiente.

- Contar con recursos humanos, técnicos, materiales y económicos necesarios.

4. Responsabilidad y Entrega:

- La dependencia o entidad es responsable de la ejecución y debe entregar los trabajos a la entidad responsable de operación o mantenimiento.

Fuente: derecho comparado

Elaboración propia, 2023

En Chile, España, México y Argentina se han regulado marcos normativos que habilitan legalmente ³ la ejecución de obras públicas por administración directa; sin embargo, en todos ellos ^{se} han impuesto límites o restricciones específicas para el uso de la modalidad. Por ejemplo, restringidas a un límite presupuestal se encuentra la regulación de Guerrero (México), Chile y Argentina. En el caso de España, si bien se modificó la norma y no existe actualmente un límite presupuestal, son otro tipo de restricciones las que hacen excepcional esta modalidad. Asimismo, en el caso de México, al no tener un límite presupuestal, también se viene cuestionando la eficiencia y transparencia de tal modalidad.

Por otro lado, en Chile se restringe la modalidad a ser usada ante fenómenos naturales o siniestros y a obras menores de cierto monto. En España, se permite en casos de emergencia y cuando la entidad cuenta con capacidad técnica y recursos adecuados. En México, se exige capacidad técnica y recursos. En Argentina, se permite en casos de incumplimiento contractual y cuando las obras no superen ciertos límites económicos o técnicos.

Ahora bien, existe una situación particular entre los países en análisis y el Perú que es importante resaltar. No se encontró evidencia de que ¹ la modalidad de administración directa o ejecución directa esté consolidada como un medio relevante para ejecutar obras públicas en Chile. España, México y Argentina. En el caso de España, por ejemplo, el autor citado refiere que ¹⁰ las Comunidades Autónomas no hacen uso de sus potestades normativas respecto a esta

modalidad, lo que sugiere que esta modalidad no significa un instrumento relevante para la ejecución de obras públicas. Esta situación diferencia a Perú, donde, como se ha demostrado, desde la implementación del *invierte.pe*, es la segunda modalidad con la cual se ejecutan obras públicas. Entonces, esta particularidad es importante porque, además de no encontrarse evidencia de que en el derecho comparado la administración directa sea una modalidad protagónica para ejecutar obras, también se ha constatado que en dichos países se ha optado por restringir la modalidad desde su diseño normativo o regulatorio.

Conforme a lo expuesto, la modalidad de administración directa en el derecho comparado analizado pone en evidencia que su naturaleza es excepcional dentro de un régimen general de contratación pública. En consecuencia, este marco debe permitir proponer las alternativas de solución a la problemática hallada en la presente investigación, específicamente en lo vinculado a los límites para la utilización de esta modalidad en el Perú.

Capítulo IV: Análisis y Propuestas

1. Promulgación de una ley que regule la modalidad de ejecución de obras por administración directa, conforme a la Constitución política de 1993

Conforme a los resultados de la investigación, las obras con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, siendo la ley quien debe establecer el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades. En este sentido, se ha determinado que esta reserva de ley, para crear excepciones al régimen de contratación pública, existió tanto en el régimen general de contratación pública establecido en el artículo 143 de la Constitución política de 1979, así como también se encuentra reconocida en el artículo 76 de la Constitución política de 1993. Por ende, las modalidades excepcionales al régimen general de contratación pública, en el marco de la Constitución política de 1979 o la Constitución política de 1993, deben ser creados o regulados por ley promulgada por el Congreso de la República, Decreto Legislativo o Decreto de Urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo, debido al principio de reserva de ley establecido en los artículos 143 y 76 de las referidas Constituciones, respectivamente.

El marco regulatorio de la modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa se encuentra reconocido en la Resolución de Contraloría 195-88-CG. Esta norma, al haber creado una excepción al régimen general de contratación pública para la ejecución de obras, siendo una norma del primer grado de la cuarta categoría de la pirámide normativa, contraviene el principio de reserva de ley del régimen general de contratación pública. Además, se ha constatado que esta norma no contiene suficientes reglas o principios que garanticen su eficiencia, transparencia, ni justifican la promoción o no aplicación de los principios de imparcialidad y trato igualitario, tal como lo exige la interpretación constitucional del TC.

Por otro lado, también se ha verificado que la Resolución de Contraloría 195-88-CG no es conforme con la libre iniciativa privada y el régimen de economía social de mercado, reconocidos en los artículos 58 y 60 de la Constitución política de 1993, por el cual el Estado debe intervenir subsidiariamente en la actividad empresarial y económica, pues inclusive el régimen de contratación pública constitucional ha reservado un rol protagónico a la iniciativa privada como regla general, debiendo el Estado justificar, en términos de eficiencia, la

creación de excepciones. A pesar de este mandato,¹ la modalidad de ejecución de obras por administración directa, por su diseño normativo, no se encuentra justificada razonablemente en términos de necesidad o eficiencia frente a otras alternativas³ de ejecución de obras públicas; no obstante, es importante precisar que esta afirmación no implica su derogación del ordenamiento jurídico, sino saber hasta qué límite –o en qué circunstancias– sería razonable habilitar³ la modalidad de administración directa, siempre que sea en función de eficiencia.

En tal sentido, es necesario que el Poder Legislativo o Poder Ejecutivo, según sea el caso, legitimen constitucionalmente la³ modalidad de ejecución de obras públicas por administración directa, para lo cual, en primer orden, debe emitirse formalmente la ley, Decreto Legislativo o Decreto de Urgencia y, en segundo orden, deberá diseñarse un marco regulatorio que sea el resultado de una valoración de la posición preferente de la libre iniciativa privada y el régimen de economía social de mercado, con la finalidad de que esta excepción encuentre legitimidad no solo con el régimen de contratación pública sino con la Constitución Política de 1993.⁷

2. Establecer límites objetivos y razonables para que, por eficiencia, la habilitación de esta modalidad de ejecución de obras públicas sea excepcional³

Conforme a la información obtenida²⁶ de la Consulta Avanzada del Banco de Inversiones del MEF, desde la implementación del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (invierte.pe), del 23 de febrero de 2017 hasta el 8 de marzo de 2023, las entidades registraron 28 211 inversiones públicas que cuentan con viabilidad/aprobación y están reportando gasto de ejecución por elaboración de expediente técnico o ejecución física.

De estas inversiones, en primer lugar se encuentra la modalidad de contrata con 16 702 obras en ejecución y en segundo lugar¹ la modalidad de administración directa con 10 390 obras. Al respecto, los gobiernos locales presentan el mayor número de obras en ejecución por administración directa, con un total de 9 638 (93%). Le siguen los gobiernos regionales con 472 obras (4%) y el gobierno nacional con 280 obras (3%). Esto muestra que los municipios provinciales y distritales son los estamentos que más vienen¹ utilizando la modalidad de administración directa para ejecutar obras.

En relación con la eficiencia, en términos de gasto presupuestal, de la muestra de 109 obras analizadas, 86 (78.9%) tuvieron un incremento entre 0.1% y 639.93% del presupuesto de obra aprobado en el expediente técnico y 23 (21.1%) no tuvieron un incremento del presupuesto de obra; más desagregado, se puede señalar que 28 obras reportan incremento entre el 16 y 50%, y 42 obras entre el 51% y el 639%.

En relación con la eficiencia en el plazo de ejecución de las obras por administración directa, de la muestra de 78 obras analizadas, 9 (11.54%) tuvieron una ampliación o variación de plazo de ejecución entre el 1 y 45%; asimismo, 63 obras (80.77%) tuvieron una variación entre el 52% y 3145% del plazo de ejecución de obra aprobado en el expediente técnico; es decir, el 88.46%, que representan 72 obras por administración directa, no se ejecutaron en el plazo establecido en el expediente técnico de obra

Este resultado demuestra que la ineficiencia con la que vienen ejecutándose obras por esta modalidad, cuyo presupuesto de obra puede variar sin ningún límite y el plazo puede ampliarse años sin que los órganos de control ni ciudadanía puedan impedirlo, pues no existen restricciones en la Resolución de Contraloría 195-88-CG aplicables para ello.

Entre las principales situaciones adversas o causas de la problemática encontradas en la muestra de los 110 informes de control emitidos por los OCI se destaca que las entidades no cuentan con personal técnico administrativo ni equipos necesarios para ejecutar obras por administración directa, no cuentan con liquidación que permita conocer su costo real y eficiencia de gasto, no regulan internamente el procedimiento para la ejecución de obras o que se tiene un número importante de obras paralizadas por falta de liquidez que no pueden entrar en funcionamiento o que están sometidas a pérdida o daños de la infraestructura construida.

Sobre las obras paralizadas, el reporte de la CGR a mayo de 2023 revela que el mayor número de obras paralizadas en el país (886 obras paralizadas) son por administración directa, relegando al segundo lugar a la modalidad de contrata con 674 obras paralizadas. Según el reporte de la CGR, el principal problema por el cual las obras se han paralizado es la falta de recursos financieros y liquidez, un motivo que también se ha identificado en la muestra de los 110 informes de control de esta investigación.

En atención a lo señalado, uno de los problemas principales asociados a la ineficiencia de la ejecución de obras por administración directa es la falta o deficiencia del personal y equipos (maquinarias, equipos), con los cuales la Entidad debería disponer para poder ejecutar una obra bajo esta modalidad. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Resolución de Contraloría 195-88-CGR establece, justamente, que las Entidades solo pueden utilizar la modalidad de administración directa cuando cuenten con el personal y equipos necesarios, lo que permitirá que estas no terminen en paralizaciones, abandonos o sobrevaloraciones u otros problemas; no obstante, a pesar de esta exigencia, ha quedado demostrado, en general, que las entidades no están en condiciones de ejecutar obras por la modalidad de administración directa, por falta de personal técnico administrativo y equipos, pero aun así lo hacen y luego las obras resultan con retrasos de plazos, sobrevaloraciones, paralizaciones o abandono.

En relación con el derecho comparado, la modalidad de administración directa pone en evidencia que su naturaleza es excepcional dentro de un régimen general de contratación pública.

Conforme a lo señalado, en la presente investigación, en el periodo analizado, en relación a las obras ejecutadas por administración directa, se ha demostrado lo siguiente: i) es la segunda modalidad más utilizada para ejecutar obras públicas en el Perú; ii) más del 90% de obras por administración directa vienen siendo ejecutadas por gobiernos locales; iii) de la muestra de 109 obras analizadas, 86 (78.9%) tuvieron un incremento entre el 0.1% y 639.93% del presupuesto de obra aprobado en el expediente técnico; iv) de la muestra de 78 obras analizadas, 63 obras (80.77%) tuvieron una variación entre el 52% y 3145% del plazo de ejecución de obra aprobado en el expediente técnico; v) entre todas las modalidades, tiene el mayor número de obras paralizadas (886) a mayo del 2023; vi) las situaciones adversas encontradas por OCI, las entidades no cuentan con personal técnico administrativo ni equipos necesarios, las obras no cuentan con liquidación que permita conocer su costo real y eficiencia del gasto, las entidades no regulan internamente el procedimiento específico para ejecución de obras y se tiene un número importante de obras paralizadas.

En tal sentido, la propuesta regulatoria en este aspecto debería reconocer las siguientes restricciones:

2.1. Límite presupuestal de 750 UIT para ejecutar obras por la modalidad de administración directa.

Para sustentar esta restricción en la regulación de la modalidad de obras por administración directa, se ha tenido en consideración que, *per se*, una excepción debe tener una vocación de eficiencia mayor que el régimen de contratación pública y, además, que debe ser acorde con la libre iniciativa privada y el régimen de economía social de mercado.

Al respecto, conforme al análisis de constitucionalidad realizado en esta investigación, la modalidad de administración directa, en comparación con las otras modalidades de ejecución indirectas, desde su diseño o regulación produce una lesión del principio de subsidiariedad y libre iniciativa privada, pues las otras modalidades de ejecución de obras públicas indirectas sí promueven, por su configuración, la libre iniciativa privada y abstienen al estado de interferir donde de forma más eficiente lo pueden hacer terceros o el sector privado. Tal como se cuestiona Morón, se debe saber hasta qué límite, o en qué circunstancias, es razonable permitir que las entidades utilicen esta modalidad.

El resultado de la investigación demuestra que las Entidades, en general, no cuentan con la capacidad técnica y operativa para ejecutar por sí mismas obras públicas. En la presente investigación se ha puesto en evidencia que las entidades deciden ejecutar obras públicas por administración directa y en durante el proceso se presentan incidentes relacionados a la falta de presupuesto, desabastecimiento de materiales o servicios o extensiones de plazo injustificadas, que terminan encareciéndolas o abandonadas. Esto se debe, principalmente, a los problemas recurrentes que se han detectado en el análisis de los informes de control de los OCI: las entidades no cuentan con personal y equipos necesarios para ejecutar obras, a pesar de que la Resolución de Contraloría 195-88-CG exige que las entidades acrediten tener aquellos. Esto se suma a que el mayor número de obras paralizadas en el país se encuentran en la modalidad de administración directa.

Ante esta situación, se debe tener en cuenta que, de acuerdo con la muestra en el periodo analizado, más del 90% de obras por administración directa están siendo ejecutadas por gobiernos locales, sin que estos necesariamente hayan garantizado tener la capacidad operativa. La cuestión es entender la razonabilidad de permitir que las Entidades ejecuten, ellas mismas, obras técnicamente complejas (con riesgos inherentes) o que rebasen la

capacidad razonable que puede tener un municipio distrital o provincial para gerenciar adecuadamente estos proyectos. Con los resultados obtenidos, es cuestionable otorgar a las entidades la entera discrecionalidad de decidir utilizar esta modalidad para obras muy especializadas como la construcción de infraestructura educativa, infraestructura de salud, puentes o carreteras, en los cuales el cumplimiento de las normas técnicas hace necesario contratar empresas constructoras que no solo cuenten con la experiencia mínima en el rubro, sino con la flexibilidad de un gerenciamiento en base a la normativa privada. Entonces cuando se habla de razonabilidad, podría decirse que el foco debe dirigirse a la razón por la cual esta modalidad ha sido reconocida excepcionalmente en el derecho comparado: para ejecutar obras menores, entre las cuales se pueden considerar pistas y veredas, cercos perimétricos, infraestructura recreativa, casetas, entre otras, en las cuales su nivel bajo de complejidad y riesgos podrían compatibilizar con esta modalidad en la cual el gerenciamiento será desde la rigidez del sector público. No es posible equiparar este ámbito con aquellas obras que requieran equipos de profesionales más especializados y experimentados (por ende, con mayores remuneraciones) para la planificación, ejecución de obra, análisis contractuales y legales, así como departamentos de logística y gerenciamiento para el aprovisionamiento oportuno de sus materiales y equipos, siendo estas condiciones poco probables que las pueda tener una entidad de forma exclusiva para cada obra y, en caso de tenerlas, debería saberse a qué costo, pues los resultados de esta investigación demuestran mayoritariamente resultados ineficientes.

Como se ha señalado, si es evidente que muchas obras, dada su complejidad técnica o alto presupuesto, no pueden ser ejecutadas por administración directa, la pregunta es ¿por qué las entidades sí avalan o habilitan su uso? Al respecto, de la información y documentación revisada en el SEACE, algunos gobiernos locales utilizan la modalidad de administración directa para adquirir y brindar mantenimiento a la maquinaria, con la finalidad no solo de ejecutar obras por administración directa (lo que solamente podría abaratar el presupuesto si con ello se ejecutan varias obras), sino para tener en funcionamiento dicha maquinaria para atender diversas necesidades de la población; y, por otro lado, también se advierte que las entidades optan por la modalidad de administración directa para poder contratar el personal de las localidades donde se ejecutan las obras y brindarles por este medio un empleo.

En relación con la primera razón, las entidades consideran en el presupuesto de una obra por administración directa la adquisición o mantenimiento de maquinaria con la finalidad de que

la entidad disponga de ella permanentemente y la usen para otras actividades no vinculadas a la obra que motivó su compra o mantenimiento (descolmatación de ríos, apertura de trochas, afirmado de carreteras, atender emergencias de huaicos, deslizamientos, entre otras). Esto se demuestra porque, al efectuar una búsqueda en el SEACE, solo hasta el 6 de agosto del 2023, se han convocado 499 procedimientos de selección para la adquisición o alquiler de maquinaria y combustible vinculados a obras por administración directa¹⁸. Sin embargo, si bien adquirir maquinaria pesada para cubrir diversas necesidades sociales pueden justificarse, la modalidad de administración directa no puede servir de canal para su cometido porque se pierde de vista el objetivo principal que es ejecutar una obra con mayor eficiencia de lo que se haría con una modalidad indirecta. Véase que los resultados demuestran que las entidades no están decidiendo ¹ ejecutar una obra por administración directa asumiendo que esta modalidad es más eficiente que hacerlo mediante la LCE, APP, Obras por Impuestos, Núcleo Ejecutor, entre otras, sino que lo justifican como una oportunidad de adquirir nueva maquinaria o porque así podrán brindar mantenimiento a la existente. Entonces, elegir la modalidad más eficiente para ejecutar la obra termina siendo un objetivo relegado o secundario, pues la norma actual les otorga a las entidades la prerrogativa de ejecutar la obra por administración directa sin mecanismos que garanticen que cuentan con esa capacidad técnica y operativa.

En relación con la segunda razón, ¹ las entidades deciden ejecutar obras por administración ⁶ directa por la posibilidad que les brinda este mecanismo de contratar personal para ejecutar la obra, pues ⁴ en el caso que la obra sea ejecutada por la LCE, la selección del personal es una decisión que le compete al contratista y no a la Entidad. Inclusive un gobernador regional se atrevió a decirlo públicamente al indicar “que su gestión priorizará la ejecución de obras por administración directa, como una forma de dinamizar la economía local y generar empleo” (Olivares, 2023). Entonces, sobre este punto, nuevamente surge la pregunta: ⁴ ¿se está eligiendo la modalidad de administración directa porque es más eficiente ¹ que una modalidad indirecta y se cuenta con la capacidad técnica y operativa? o ¿se está eligiendo la modalidad de administración directa como un medio para brindar empleo en las localidades donde se ejecutan las obras, perdiéndose de vista el objetivo medular de entregar una obra pública a la población?

¹⁸ El criterio de búsqueda del SEACE fue a utilizar los términos “Administración Directa” y “2023”.

Si lo que motiva a las entidades para elegir la administración directa es brindar empleo local, sea por rédito político, inserción laboral o presión de las localidades, estos motivos están perjudicando a las propias localidades que esperan tener una obra en funcionamiento y no paralizada por años, en abandono o con retrasos que impactan negativamente en el cierre de brechas de infraestructura. En este contexto, más adelante se propondrá una alternativa de solución que desvincule a la modalidad de administración directa sin afectar necesariamente la promoción del empleo local, para que la primera sea elegida por las entidades en función de su eficiencia y no por un motivo alterno.

En atención a lo señalado, considerando la excepcionalidad por eficiencia que, por naturaleza, debe tener esta modalidad, las restricciones presupuestales identificadas en el derecho comparado, los resultados de eficiencia de las muestras de la investigación, y la concordancia de la modalidad con la libre iniciativa privada y régimen económico de la Constitución política de 1993, se justifica establecer un límite presupuestal para la ejecución de obras por administración directa, que se propone en el monto equivalente a 750 UIT.

En relación con esta propuesta de limitación presupuestal, es importante tener en consideración que la CGR remitió al Congreso de la República los Proyectos de Ley 31/2016-CG y 875/2021-CG. Estos proyectos de ley han sido los que más han avanzado en su trámite, habiendo sido aprobados en su oportunidad por el Congreso de la República, tanto el primer Proyecto de Ley 31/2016-CG (que incluyó al Proyecto de Ley 120/2016-CR del Grupo Parlamentario Fuerza Popular), como el segundo Proyecto de ley 875/2021-CG; sin embargo, las autógrafas de ambas leyes fueron observadas por el Poder Ejecutivo [en el gobierno de los Ex Presidentes Martín Vizcarra Cornejo (16 de agosto de 2018) y Pedro Castillo Terrones (15 de agosto de 2022)]. En estos proyectos de ley se establecieron diferentes formas de limitar el uso de la modalidad de administración directa, entre los cuales resaltan las siguientes condiciones: i) solo se habilita usar dicha modalidad si se declara desierta la segunda convocatoria de un procedimiento de selección por falta de ofertas o postores; ii) que el valor referencial de la obra sea inferior al de una licitación pública; o iii) que el presupuesto de la obra no supere las cincuenta (50) UIT. En este escenario, actualmente el Proyecto de Ley 875-2021-CG es el único que continúa en trámite para ser promulgado por insistencia y en él se establece que solo se permitirá la ejecución de obras por administración directa cuando el presupuesto de obra no supere las cincuenta (50) UIT.

Al respecto, se coincide con la CGR en que debe establecer un límite general para habilitar el uso de la modalidad de administración directa; no obstante, en la exposición de motivos de los citados proyectos de ley no se ha justificado por qué considerar solo obras con un presupuesto menor a las cincuenta (50) UIT o S/ 247,500.00 (doscientos cuarenta y siete mil con 00/100 soles). Siendo así, se comparte la intención de limitar presupuestalmente el uso de la modalidad de administración directa, pero se considera que la alternativa técnica debería estar alineada con la determinación del nivel de complejidad de un proyecto de inversión, según los criterios del Anexo 10 de la Directiva N.º 001-2019-EF/63.01, aprobada con Resolución Directoral n.º 001-2019-EF/63.01, que contiene la “Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones”. En esta directiva se establece que el nivel de riesgo o incertidumbre de los resultados del proyecto y el valor o magnitud del monto estimado de la inversión del proyecto determinan su complejidad, los cuales se aplican a valores superiores a las 750 UIT. Entonces, dependiendo de ese resultado, en la formulación y evaluación de un proyecto de inversión se aplican los siguientes niveles de documentos técnicos: ficha técnica simplificada, ficha técnica estándar; ficha técnica y estudio de pre-inversión. La ficha técnica simplificada se elabora para los proyectos de inversión simplificados, cuyos montos de inversión, a precios de mercado, sean iguales o menores a setecientos cincuenta (750) UIT.

Siendo así, se considera razonable el criterio adoptado por la DGPMI del MEF para inversiones públicas, en las que se encuentra el componente de infraestructura, por el cual la regla general debe ser que la modalidad de administración directa solo pueda utilizarse cuando el presupuesto de obra definido en el expediente técnico no supere el monto de una ficha técnica simplificada de 750 UIT, es decir, para este año 2023, sería el monto equivalente de S/ 3,712,500 (tres millones setecientos doce mil quinientos con 00/100 soles).

Sin perjuicio de considerar que el límite para habilitar el uso de la modalidad de administración directa sea el tope de una ficha técnica simplificada para proyectos de inversión (S/ 3.7 millones), también se considera razonable y justificado que se permita, excepcionalmente, ejecutar obras que superen dicho límite presupuestal, en supuestos específicos como se desarrollará a continuación.

2.2. Excepciones para ejecutar obras por administración directa cuando el presupuesto de obra supere el límite establecido de 750 UIT

Si bien la regla general propuesta es que solo se puedan ejecutar obras por administración directa cuando su presupuesto no supere el monto de una ficha técnica simplificada de proyectos de inversión (750 UIT), se considera razonable y justificado que, excepcionalmente, se permita el uso de esta modalidad en los siguientes supuestos:

Necesidad de continuar la ejecución de una obra cuando se ha resuelto o declarado nulo el contrato con el proveedor a cargo de su ejecución. En este escenario, es justificado que la Entidad, si considera tener la capacidad operativa, continúe la ejecución de la obra hasta culminarla. Esta excepción se justifica en la medida que, una vez resuelto un contrato o declarado nulo, se debe evitar la pérdida o deterioro del material o de la parte de la obra ya ejecutada. Sin una modalidad como la Administración Directa, la obra estará en situación de abandono hasta que se seleccione un nuevo proveedor, lo que podría tardar meses o, inclusive, años, en perjuicio de la atención de la necesidad, motivo por el cual se justifica, en este escenario, que independientemente de que el presupuesto de obra inicial supere el tope de 750 UIT, se habilite la opción de culminar la obra por administración directa. Sin embargo, también es pertinente establecer una condición, que sería que la obra, al momento de la paralización y cuantificación de las partidas pendientes, estas no superen las 750 UIT, en cuyo único caso la entidad estaría facultada para reiniciar su ejecución hasta concluirla mediante administración directa.

Necesidad de ejecutar obras en estado o situación de emergencia. Si bien la normativa de contrataciones del Estado prevé que las entidades, a través de una contratación directa por situación de emergencia, puedan contratar inmediatamente un proveedor para ejecutar obras sin que se realice el procedimiento de selección, lo cierto es que existen situaciones en las cuales ese contexto también justifica que la entidad actúe de manera inmediata y con su propia capacidad técnica y operativa para ejecutar las obras que contengan o eviten los efectos de la emergencia.

Recuérdese que la modalidad de administración directa implica que la Entidad cuente, mínimamente, con el personal y equipos, motivo por el cual, en la medida que esta capacidad técnica y operativa esté asegurada, independientemente de que el presupuesto de obra supere

el tope de una ficha técnica simplificada de proyectos de inversión (750 UIT), debería habilitarse a que las entidades usen la modalidad, pues la urgencia e inmediatez de la actuación estatal justificaría adoptar la medida.

Sin embargo, con la finalidad de garantizar la razonabilidad en la elección de la modalidad de administración directa en estas situaciones, es necesario resaltar que una situación de emergencia o estado de emergencia, al ser excepcional, siempre es temporal.¹⁹ En tal escenario, se justifica habilitar que las entidades opten por ejecutar obras por administración directa solo mientras esté vigente o dure el estado o situación de emergencia, lo que implica que, una vez superado este, la Entidad solo podría continuar ejecutando la obra siempre que esta no haya entrado en paralización o no reporte un aumento presupuestal superior al 15% del presupuesto de saldo de obra. Por ende, si sucede una de esas condiciones: paralización o que se supere el monto de adicionales por 15% respecto del presupuesto de saldo de obra, debería reiniciarse por una modalidad indirecta porque la entidad ya estaría evidenciando una inadecuada administración de la obra que podría terminar en su no conclusión o abandono.

En caso se declare desierto un procedimiento de selección por falta de postores.

Independientemente de que el presupuesto de obra supere el tope de una ficha técnica simplificada de proyectos de inversión (750 UIT), debería habilitarse a que las entidades usen la modalidad cuando no se presenten postores al procedimiento de selección convocado para adjudicar la buena pro.

En este caso, se deben tener presente los derechos fundamentales a la libre iniciativa privada, así como la libertad de empresa y libre competencia de los proveedores del estado. Al respecto, adicionalmente a lo argumentado precedentemente, el artículo 59 de la Constitución vigente reconoce el derecho a la libertad de empresa en los términos siguientes: “*El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria [...]*”. Sobre el particular, el TC ha manifestado lo siguiente: “la libertad de empresa es un derecho fundamental mediante el cual se garantiza la facultad de toda persona a elegir y crear libremente una institución u organización con el objeto de dedicarla a la realización de actividades que tengan fines económicos, ya sea de producción de bienes o prestación de servicios, orientados a satisfacer necesidades (STC 0003-2006-

¹⁹ Tal como lo analizó el TC en el Expediente N.º 00233-2022-PA/TC.

PI/TC), y disfrutar de su rendimiento económico y satisfacción espiritual” (Cf. STC 3330-2004-AA/TC). (Tribunal Constitucional, 2013, pág. 10)

Asimismo, en la STC 3116-2009-PA/TC, el TC estableció que el contenido constitucionalmente protegido de la libertad de empresa está compuesto por tres posiciones *ius*-fundamentales básicas, entre las cuales se encuentra la posición de *acceso*, mediante la cual se garantiza no solo la potestad de decidir crear empresas, sino también actuar en el mercado o acceder al mercado.

En este contexto, la regulación debe evitar la potencial afectación de los derechos a la libre iniciativa privada, así como la libertad de empresa y libre competencia, que válidamente pueden reclamar los proveedores del estado que cuenten con la habilitación legal y técnica para ejecutar obras públicas. Como se analizó anteriormente, Morón ha recomendado que la legislación de este tipo de obras prevea la posibilidad de impugnación por postores potenciales como un control permanente para verificar que en su ejecución se han cumplido las condiciones de eficacia que se adjudicaron para optar por tal modalidad.

Si se tiene en consideración que el Estado podría decidir, de manera arbitraria e irrestricta, ejecutar cualquier obra por administración directa, esto implica cerrar la posibilidad de que el sector privado acceda a competir por obtener una buena pro y encargarse de la ejecución de la obra, en el marco del régimen general y constitucional de contratación pública.

Por lo señalado, se propone habilitar la ejecución de obras por administración directa en el caso que el presupuesto de obra supere el tope de una ficha técnica simplificada de proyectos de inversión (S/ 3.8 millones), solamente cuando la entidad acredite haber convocado un procedimiento de selección y que este se haya declarado desierto por la falta de postores. Además, para evitar que, por malas prácticas o actuaciones indebidas, las entidades pretendan ejecutar la obra por administración directa forzando la declaratoria de desierto, a través de requisitos o exigencias innecesarias que desincentiven la presentación de ofertas, en la regulación se debe incluir la obligación de que la entidad comunique y remita el expediente de contratación al OCI en caso decida ejecutar la obra pública por administración directa luego de declarar desierto el procedimiento de selección por falta de postores, en cuyo caso el OCI estará obligado a iniciar el servicio de control que corresponda para determinar si

existieron situaciones adversas que hayan podido limitar la libertad de concurrencia y competencia para forzar tal declaratoria de desierto.

3. Incorporación del factor de evaluación (puntaje) en la normativa de Contrataciones del Estado (LCE) por contratar personal del lugar donde se ejecutará la obra

Una de las razones más importantes por las cuales las Entidades deciden ejecutar obras por administración directa es la posibilidad que les brinda este mecanismo de contratar personal para ejecutar la obra, pues en el caso que la obra sea ejecutada por contrata, la selección del personal es una decisión que le compete al contratista y no a la entidad.

En este escenario, en muchos casos, cuando las entidades deciden utilizar la modalidad de administración directa no evalúan, necesariamente, tener la capacidad técnica y operativa o la complejidad de la obra, sino exigencias que les hacen en las localidades donde se ejecutará la obra de que se contrate el personal que vive en ellas, condicionando inclusive este requerimiento al otorgamiento de la licencia social. Es así como la modalidad de administración directa para ejecutar obras, en muchos casos, es elegida por razones que no tienen que ver con que sea la modalidad más eficiente o idónea, sino como un medio para que la entidad brinde trabajo.

En este escenario, debido a que este problema es cardinal en la ineficiencia de la modalidad que se ha comprobado en esta investigación, se propone mitigarlo con la incorporación de un nuevo factor de evaluación en las obras ejecutadas en el marco del régimen general de contratación pública (LCE). En el marco de la LCE, un factor de evaluación es un criterio que las entidades pueden incorporar en las bases de los procedimientos de selección para otorgar puntajes a las ofertas de los proveedores que cumplan lo exigido. Estos factores, aun incorporados en las bases, son opcionales o de facultativo cumplimiento por los postores que cumplan tal requisito (el postor que no cumple no se le otorga el puntaje, más no es descalificada su oferta). Sin embargo, los postores que cumplan el factor de evaluación obtienen un puntaje adicional que los diferenciará de sus competidores y puedan tener más posibilidades de obtener la buena pro.

Actualmente, en el régimen general de contratación pública (LCE) solo se reconocen los siguientes factores de evaluación: “contar con certificación del sistema de gestión de la

seguridad y salud en el trabajo”, “contar con certificación del sistema de gestión de la responsabilidad social”, “contar con certificación del sistema de gestión ambiental”, “haber sido reconocido como empresa hídricamente responsable del “Programa Huella Hídrica”, “contar con certificación del sistema de gestión de la energía”, “haber sido reconocido como “Empresa segura, libre de violencia y discriminación contra la mujer”, “contar con certificación del sistema de gestión antisoborno” y “capacitación en caso de llave en mano”. Esto implica que, por ejemplo, la entidad puede escoger alguno o varios de esos factores de evaluación y otorgar un puntaje a los postores que acrediten su cumplimiento.

Siendo así, el nuevo factor de evaluación que se propone incorporar en el régimen general de contratación pública consiste en que se otorgue un puntaje a los postores que contraten un porcentaje mínimo del personal no calificado de la provincia donde se ejecutará la obra, lo que podría acreditarse con la presentación de una declaración jurada en su oferta y que, en caso de incumplir tal obligación durante la ejecución del contrato, sería pasible de penalización o causal de resolución de contrato por incumplimiento de obligaciones.

Con esta propuesta, la necesidad o intención de brindar trabajo en la zona o localidad donde se ejecutan las obras no debe forzar a utilizar la modalidad de administración directa para tal propósito, sino que, aun ejecutándose la obra por un proveedor en el marco de la LCE, la entidad también puede asegurar que dicho proveedor contrate un determinado porcentaje o número de personas de la provincia para la obra, a través de la incorporación de tal exigencia como factor de evaluación.

Indudablemente, sería el área usuaria quien realice el análisis situacional y pueda cuantificar el porcentaje, cuota de personal o perfil, mínimo, a exigirse a los proveedores para contratar en la provincia donde se ejecute la obra. Lo importante es que, con la incorporación de dicho factor de evaluación en el marco de la LCE, la necesidad de promover el empleo local dejará de ser el motivo por el cual las entidades deciden elegir la modalidad de administración directa para ejecutar obras públicas.

4. Incorporar mecanismos para promover la eficiencia en la ejecución de obras por administración directa, en relación con el presupuesto de obra y el plazo de ejecución establecidos en el expediente técnico

En la medida ¹ que es necesaria la promulgación de una ley que regule la modalidad excepcional de ejecución de obras públicas por administración directa, se considera que, independientemente que esta deba estar restringida solo para obras que no superen las 750 UIT, también es necesario el reconocimiento de mecanismos normativos mínimos para mejorar la eficiencia en la gestión de cambios relacionados al presupuesto de obra y plazo de ejecución.

4.1. La ley por emitirse debe establecer un procedimiento y responsabilidades previas para decidir ejecutar una obra por administración directa

En esta investigación se ha advertido que las entidades deciden ejecutar ⁴ obras por administración directa aun sin cumplir con las condiciones técnicas y operativas establecidas ¹ en la Resolución de Contraloría 195-88-CG, y si bien este incumplimiento luego puede ser detectado como una situación adversa por los OCI, lo cierto es que también es necesario adoptar una posición más preventiva que reactiva o correctiva.

Para tal caso, es importante que en la regulación de esta modalidad se establezca el procedimiento y responsabilidades para que las entidades aprueben ¹ la ejecución de obra por administración directa, a través de un control previo para garantizar que las entidades cumplan con acreditar la capacidad operativa y técnica ¹ antes de iniciar la ejecución de obra, lo que podría promoverse con la emisión de un informe técnico, un informe legal y un informe presupuestal de ² las áreas correspondientes de cada entidad, en las cuales se los haga partícipes ¹ de la verificación del cumplimiento de condiciones y también que sean responsables en caso otorguen la viabilidad a tales condiciones cuando no las acrediten.

4.2. Calendario de adquisición de materiales, equipos y contratación del personal calificado y no calificado, y su inclusión en el Plan Anual de Contrataciones (PAC)

⁵ La Resolución de Contraloría 195-88-CG establece ³⁶ que, para ejecutar una obra por administración directa, las entidades deben contar con ¹³ el personal técnico administrativo y los equipos necesarios.

Por otro lado,⁷ el Proyecto de Ley 875-21-CG, aprobado por el Congreso de la República y observado por el Poder Ejecutivo, establece que la entidad,²⁰ previamente a la aprobación de la ejecución de obra por administración directa,²⁰ debe emitir un informe técnico en el que sustente y evidencie que cuenta, entre otros requisitos, con lo siguiente:

“(…) d) el personal técnico y administrativo necesario para la ejecución de la obra y (que) están disponibles, de acuerdo con los requerimientos definidos en el cálculo de los gastos generales directos que debe formar parte del expediente técnico. e) La propiedad de los equipos y maquinaria mínimos establecidos en el expediente técnico, en estado operativo, conforme a las cantidades y características requeridas por la complejidad y características de la obra y con la disponibilidad según el calendario de requerimiento de equipos y maquinaria. Los documentos que acreditan la titularidad sobre dichos bienes deben formar parte del expediente técnico. (...) j) Calendario de requerimiento de la contratación de la mano de obra calificada y no calificada necesaria para la ejecución de la obra, de acuerdo con el programa de ejecución de obra.”

Como se aprecia, la regulación actual establece⁵⁰ que, para ejecutar una obra por administración directa, es necesario contar previamente con la disponibilidad del personal y equipos. En el caso del proyecto de ley, sin embargo, se exige contar con la disponibilidad del personal,²⁰ la propiedad de los equipos y maquinaria mínimos y la disponibilidad de equipos y maquinarias, según el calendario de requerimiento. Al parecer, el proyecto de ley pretende diferenciar entre equipos y maquinarias mínimas y aquellas que no sean “esenciales” y puedan adquirirse según el calendario de requerimiento, lo que se considera más adecuado para esta modalidad, pues es probable que las entidades no puedan acreditar la disponibilidad del personal, titularidad de la maquinaria y equipos en el expediente técnico, pues esto implicará que, antes de aprobarse el expediente técnico, se cuente con títulos de propiedad, contratos de alquiler, de cesión en uso, entre otros, cuando muchos de los equipos serán utilizados en alguna etapa de la obra cuando ya se encuentre en ejecución y no de manera permanente.

En tal caso, la regulación actual ha sido técnicamente inadecuada, pues se requería que las entidades cuenten con⁶ el personal técnico administrativo y los equipos necesarios, cuando en la práctica estos venían siendo adquiridos o puestos a disposición de las entidades cuando ya se había iniciado la ejecución de la obra, con lo cual los problemas de desabastecimiento se

han tornado en uno de los problemas principales detectados en esta modalidad, por falta de programación, planificación y presupuesto.

Por ello, se coincide con la propuesta del citado proyecto de ley de acreditar la titularidad de los equipos y maquinaria esenciales en el expediente técnico documentalmente y que lo complementario se acredite con los cronogramas de adquisición; sin embargo, también se considera que, al momento de aprobarse la ejecución de obra por esta modalidad, de acuerdo a lo previsto en el calendario de adquisición de material, maquinaria y personal, también se acredite su inclusión en el Plan Anual de Contrataciones (PAC); es decir, se deberá acreditar la programación de los procedimientos de selección para adquirir o alquilar equipos y maquinarias, así como la contratación del personal clave y no clave, cuando corresponda, según la programación que corresponda a los cronogramas. Sobre este punto, debe tenerse en consideración que, si bien la modalidad de administración directa habilita la ejecución de la obra por la propia Entidad, esto no los exonera de adquirir el material, equipo, maquinaria, bienes y personal aplicando la LCE; es decir, por regla general, a través de la convocatoria de los procedimientos de selección correspondientes.

Por ello, la propuesta de incluir la contratación del personal, equipos y maquinaria en el PAC solucionará la dificultad de iniciar una obra y luego no contar con el presupuesto para la adquisición de la logística o personal, pues al incluirse al inicio en el PAC se tendrá que haber acreditado previamente la habilitación presupuestal necesaria.

4.3. Matriz para la gestión de riesgos

Las buenas prácticas en la ejecución de proyectos implican gestionar sus riesgos asociados para poder mitigarlos, evitarlos, aceptarlos o transferirlos, así como asignarle a una parte su control, para así evitar que se materialicen e impacten en la conclusión oportuna y eficiente de la obra. En el marco de la LCE, existe la obligación de que el expediente técnico a ejecutar contenga la identificación y asignación de los riesgos asociados que podrían repercutir en el proyecto. Para tal fin, en el año 2017, el OSCE emitió la Directiva N.º 012-2017-OSCE/CD que tiene como objeto la gestión de riesgos en la planificación de la ejecución de obras.

La gestión de riesgos es fundamental para lograr que las obras puedan afrontar los cambios producidos por riesgos inherentes a los proyectos de infraestructura, motivo por el cual se

propone que las obras por administración directa también cuenten con un instrumento que permita la identificación y asignación de riesgos en el expediente técnico, los cuales deberán ser gestionados usando una metodología igual o similar a la incluida en los Anexos N.º 1 y N.º 3 de la Directiva N.º 012-2017-OSCE/CD, que son adaptables a la modalidad de administración directa por haberse creado utilizando la metodología estándar del *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK).

4.4. Programa de ejecución de la obra y calendario acelerado de obra en caso de retraso

El Programa de ejecución de obra es la “*secuencia lógica de actividades constructivas que se realizan en un determinado plazo de ejecución; la cual comprende solo las partidas del presupuesto del expediente técnico, así como las vinculaciones que pudieran presentarse. El programa de ejecución de obra se elabora aplicando el método CPM y es la base para la elaboración del calendario de avance de obra valorizado*”.²⁰

Por otro lado, el calendario acelerado de obra es aquel que se le debe exigir a un contratista cuando se encuentre en un retraso que ponga en riesgo la culminación de la obra, debiendo plantear la aceleración de los trabajos de modo que garantice el cumplimiento de la obra dentro del plazo previsto. En el caso de la modalidad de administración directa deberá ser responsabilidad del residente de obra elaborar y cumplir con la incorporación de estos instrumentos.

Para la modalidad de obras por administración directa se solicita la inclusión de ambos instrumentos con la finalidad de controlar el avance de la obra y tener una forma de superar algún retraso que interfiera con la culminación de la obra en el plazo programado.

4.5. Incorporación del mecanismo de ampliación de plazo con consecuente deslinde de responsabilidades cuando no esté justificada

La figura de la ampliación de plazo no está reconocida en la Resolución de Contraloría 195-88-CG, ni tampoco se encuentra en el Proyecto de Ley 875-21-CG.

²⁰ Definición según el Anexo N.º 1 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

Si bien la modalidad de administración directa implica que las entidades estarán a cargo de la gestión de la obra, esto no debe implicar desconocer que deberán atribuirse responsabilidades en el residente de obra y supervisor de obra designados para en la obra.

En tal escenario, si se pretende dotar de mayor eficiencia a la modalidad, es necesario que el residente de obra, en caso considere que se han presentado eventos que generen la ampliación del plazo de ejecución de obra, acredite dicha circunstancia y le solicite al supervisor de obra que se sustente, evalúe y amplie formalmente dicho plazo, de corresponder. No se entiende el por qué esta modalidad cuenta, actualmente, con la exigencia de tener un residente o inspector (de acuerdo con el presupuesto de la obra), pero sin hacerlo responsable a este por el retraso en la culminación de la obra.

Por lo señalado, no solo es suficiente incorporar el rol del supervisor de obra como lo plantea el Proyecto de Ley 875-21-GR, sino que deben crearse desincentivos para el cumplimiento del plazo de ejecución de obra, promoviendo que el residente, supervisor de obra y personal asuman su responsabilidades a través del procedimiento formal de ampliación de plazo con el respectivo deslinde de responsabilidades en la Entidad cuando las causas para ampliar el plazo se hayan producido por la inacción de quienes estén a cargo de la gestión de algún componente de la obra (planificación, abastecimiento, personal, presupuesto, entre otros).

4.6. Incorporación de mecanismos para gestionar los adicionales y deductivos vinculados y reducción de prestaciones de obra

Ni en la Resolución de Contraloría 195-88-CG ni en el Proyecto de Ley 875-21-CG se han incorporado los mecanismos para gestionar los adicionales-deductivos vinculados y reducciones de prestaciones de obra. Definitivamente, para nadie es deseable que se apliquen estas figuras porque se las asocia, comúnmente, con la asignación de mayor presupuesto de obra que inclusive puede conllevar a paralizaciones por falta de liquidez; no obstante, técnicamente son mecanismos que permiten controlar y gestionar eficientemente la modificación del expediente técnico o modificaciones contractuales, pues la alternativa técnica que se proponga para un adicional de obra debería ser aprobada en base a un límite presupuestal y condiciones para su aprobación, como la necesidad y garantizar la finalidad de la obra. Entonces, es imprescindible la incorporación en la modalidad de administración

directa de estos mecanismos para evitar lo que se encontró en esta investigación: obras cuyo presupuesto terminó siendo desproporcionadamente superior al inicial sin que la norma permita su limitación.

Además, las causas que podrían generar la aprobación de un adicional o deductivo de obra son las deficiencias del expediente técnico o por la necesidad de ejecutar nuevas prestaciones para cumplir la finalidad de la obra. Inclusive, una de las principales situaciones adversas encontradas por los OCI en sus acciones de control, en la muestra analizada, fueron las deficiencias del expediente técnico. Entonces, se justifica la incorporación del mecanismo de gestión de adicionales-deductivos vinculados y reducción de prestaciones de obra, justamente para que las entidades cuenten con una alternativa legal que les permita modificar, de manera eficiente y limitada, el expediente técnico cuando se presenten estos problemas. En el mismo sentido, una situación adversa recurrente encontrada en esta investigación es que el presupuesto de obra del expediente técnico termina siendo ampliado dos, tres, cuatro, hasta seis veces el monto inicial, lo que solo debería permitirse en la medida de que se sustente con las modificaciones del expediente técnico por adicionales-deductivos vinculados.

Finalmente, para limitar las modificaciones indiscriminadas del expediente técnico, es importante adoptar el mismo criterio del régimen general de contratación pública (LCE); es decir, solo debe ser procedente la aprobación de un adicional-deductivo de obra cuando el porcentaje de incidencia respecto del presupuesto de obra no sobrepase el 15%, en cuyo caso lo debe aprobar el titular de la entidad, o si sobrepasa el 15% y máximo hasta el 50%, debería aprobarse por el titular de la entidad y obtenerse la autorización para su ejecución y pago por la CGR. Finalmente, en caso sobrepase el 50% del presupuesto de obra, debería abstenerse la entidad de continuar ejecutando la obra y reiniciarla por una modalidad indirecta, tal como sucede en el marco de la LCE que, en ese supuesto, obliga a resolver el contrato.

4.7. Reinicio de obra por contrata en caso de paralización injustificada

Uno de los graves problemas que ha identificado la CGR son las obras paralizadas. Según el Reporte N.º 005-2023-CG/SESNC, a mayo de 2023, la modalidad de obras por administración directa reporta 886 obras paralizadas, estando focalizado el mayor número de estas en los Gobiernos Locales.

Al respecto, se debe tener en consideración que una obra paralizada, de manera injustificada, podría tener diversas causas, pero ello no justifica que ⁵ en el caso de las obras por administración directa estas permanezcan indefinidamente en ese estado sin que las Entidades adopten acciones para reactivarlas. En este contexto, a fin de brindar una solución a esta problemática, se considera que la ley que regule ⁶ la modalidad de obras por administración directa debería establecer que una obra paralizada en esta modalidad debe reactivarse, obligatoriamente, mediante el marco de la LCE.

Una solución similar ha sido adoptada en la Ley que garantiza ¹ la reactivación de obras paralizadas (Ley n.º 31589), en la cual se ha establecido que las obras por administración directa paralizadas deben seguir un procedimiento para ser reactivadas mediante la modalidad de contrata; no obstante, de reconocerse esta alternativa en la propia ley que regule ⁶ las obras por administración directa se evitaría realizar todo el procedimiento de reactivación previsto en la citada ley, pudiendo acortarse el tiempo para llegar al mismo fin, a la vez que se genera seguridad jurídica y un incentivo para que las Entidades afronten de inmediato las paralizaciones de obra a fin de continuar su ejecución mediante administración directa.

4.8. Utilizar el cuaderno de obra digital, conforme a las disposiciones de OSCE

⁵ La Resolución de Contraloría 195-88-CG exige actualmente que se cuente con un cuaderno de obra; no obstante, en el Proyecto de Ley 875-21-CG se ha establecido la exigencia del ¹ cuaderno de obra digital para las obras ejecutadas con la modalidad de administración directa.

La incorporación del cuaderno de obra digital es adecuada al avance tecnológico y quizá sea una de las herramientas más eficientes para transparentar el uso de los recursos del estado, así como el control y fiscalización de la obra. Por este motivo, se concuerda con la propuesta del citado proyecto de ley en que debe exigirse que ¹ las entidades que ejecuten obras por ²⁴ administración directa habiliten un cuaderno de obra digital a través del SEACE, conforme a los lineamientos establecidos en la Directiva n.º 009-2020-OSCE/CD, para lo cual deberá ⁶ autorizarse esta medida a través de la ley que regule esta modalidad de ejecución de obras.

Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones

1. Conclusiones

- 1.1. ¹⁹ El artículo 76 de la Constitución política de 1993 dispone que las obras con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, siendo la ley quien establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades. Esta reserva de ley, para crear excepciones al régimen de contratación pública, estuvo vigente tanto en el régimen general de contratación pública del artículo 143 de la Constitución política de 1979, así como también se encuentra reconocida en el artículo 76 de la Constitución política de 1993. Por ende, las modalidades excepcionales al régimen general de contratación pública deben ser creados o regulados por ley promulgada por el Congreso de la República, Decreto Legislativo o Decreto de Urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo, debido al principio de reserva de ley establecido en los artículos 143 y 76 de las referidas Constituciones, respectivamente.
- 1.2. En el periodo analizado, las principales ¹ modalidades de ejecución de obras en el Perú, según el número y presupuesto asignado, son la contrata y la modalidad de administración directa, siendo los gobiernos locales son los que más ejecutan estas últimas, comprobándose la relevancia de esta modalidad en el país y también la necesidad de que tenga un adecuado marco regulatorio.
- 1.3. Se ha identificado evidencia de ineficiencia ¹⁵ en la ejecución de obras por administración directa debido a que la Resolución de Contraloría 195-88-CG no impide que el presupuesto de obra y plazo de ejecución puedan incrementar ilimitadamente, lo que puede generar falta de liquidez y, por ende, paralizaciones, ni tampoco se han creado reglas para garantizar que las entidades acrediten que realmente cuentan con personal técnico-administrativo y equipos para ejecutar eficientemente una obra pública, más se ha advertido que el trasfondo que motiva el uso de esta modalidad es adquirir y brindar mantenimiento a maquinaria u otorgar empleo a personas en las localidades donde se ejecutan las obras.

1.4. Las principales causas de ineficiencia de la ³modalidad de administración directa ¹¹ están asociadas a ¹que las entidades no cuentan con personal técnico administrativo ni equipos necesarios para su ejecución, la normativa que las regula no reconoce mecanismos para gestionar los cambios presupuestales y de plazos, ni tampoco se ha establecido un procedimiento específico que permita sustentar, previamente, que la entidad cuente con la capacidad técnica y operativa; finalmente, las entidades deciden optar por esta modalidad sin, necesariamente, evaluar la eficiencia frente a otros mecanismos.

2. Recomendaciones

2.1. ²El Congreso de la República o Poder Ejecutivo debe promulgar una ley, decreto legislativo o decreto de urgencia, según corresponda, que reconozca la modalidad de ejecución de obras por administración directa, en la cual se establezcan las reglas, procedimientos y controles necesarios; asimismo, al ser una excepción al régimen constitucional de contratación de obras públicas, debe limitarse su uso, por regla general, a aquellas obras cuyo presupuesto no supere el monto de una ficha técnica simplificada de proyectos de inversión (750 UIT) y, excepcionalmente, aun por encima de ese techo presupuestal, solo cuando exista la necesidad de culminar una obra cuyo contrato fue resuelto o declarado nulo, para ejecutar obras en estado o situación de emergencia o en caso se declare desierto un procedimiento de selección por falta de postores.

2.2. ¹²Se propone incorporar mecanismos para promover la eficiencia en la ejecución de obras por administración directa, en relación con el presupuesto de obra y el plazo de ejecución establecidos en el expediente técnico: i) la ley por emitirse debe establecer un procedimiento y responsabilidades previas para decidir ejecutar una obra por administración directa; ii) Calendario de adquisición de materiales, equipos y contratación del personal calificado y no calificado, y su inclusión en el Plan Anual de Contrataciones (PAC); iii) Matriz para la gestión de riesgos; iv) Programa de ejecución de la obra y calendario acelerado de obra en caso de retraso; v) Incorporación del mecanismo de ampliación de plazo con consecuente deslinde de responsabilidades cuando no esté justificada; vi) Incorporación de mecanismos para gestionar los adicionales y deductivos vinculados y reducción de prestaciones de obra; vii) Reinicio

de obra por contrata en caso de paralización injustificada; y, viii) Utilizar el cuaderno de obra digital, conforme a las disposiciones de OSCE.

- 2.3. Se propone incorporar para las obras por contrata, en el RLCE, un factor de evaluación para otorgar puntaje a los postores que se obliguen a contratar un porcentaje de su personal del lugar donde se ejecutará la obra, para que cubrir la necesidad de empleo local no se convierta en el motivo principal por el cual una entidad decida ejecutar una obra por administración directa.

Bibliografía

- Acuerdo de Sala Plena N.º 002-2023/TCE, 002-2023 (Tribunal de Contrataciones del Estado 02 de Diciembre de 2023).
- Albújar Cruz , A., Santa Cruz , E., Albújar, J., Gómez , E., & Terrones , S. (2016). *Obras por Impuestos: factores que promueven la participación de la empresa privada*. Lima: ESAN Ediciones. Obtenido de Serie Gerencia para el Desarrollo: https://repositorio.esan.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12640/105/Gerencia_para_el_desarrollo_55.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Alonso Regueira, E., Cardaci Méndez, A., Cormick , M., Diana, N., Dubinski, G., & Kodelia, G. (2017). *Contratos de la Administración Teoría y Práctica*. Buenos Aires: Diamantes en Almíbar.
- Amoedo - Souto, C. A. (2021). ¿Hacer en el sector público o comprar al sector privado? La regulación de la autoprovisión administrativa en España. *Revista IUS ET VERITAS* N.º 62, 98 - 110.
- Baldo Kresalja, R. (2015). *¿Estado o mercado? El principio de subsidiaridad en la Constitución peruana*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Banco de Inversiones. (2025 de 10 de 2022). *Plataforma digital única del Estado Peruano*. Obtenido de Plataforma digital única del Estado Peruano: <https://www.gob.pe/institucion/mef/pages/918-banco-de-inversiones>
- Carbonel, M. (2019). El Principio de Legalidad en Materia Penal (Análisis del Artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Mexicana). *Revista Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México*, 3-27.
- Castillo, J. L. (1966). El Principio de la Reserva de la Ley en el Derecho Tributario. *THEMIS Revista de Derecho*, 49-52.

Chang Yong, H. (2015). Obras por Impuestos. Poderosa herramienta para la ejecución de obras de infraestructura. *Tiempo de Opinión*, 26-33.

Coll Morales, F. (01 de febrero de 2020). *Economipedia*. Obtenido de Obra pública: <https://economipedia.com/definiciones/obra-publica.html>

Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República. (2016). *Dictamen de la Comisión de Fiscalización y Contraloría recaído en los Proyectos de Ley 31/2016-CG y 120/2016-CR, en virtud de los cuales se propone la "Ley que regula la ejecución de obras públicas por administración directa"*. Lima: Congreso de la República del Perú.

Congreso Constituyente Democrático. (29 de diciembre de 1993). Congreso Constituyente Democrático . *Constitución Política del Perú* . Lima, Lima , Perú : Congreso Constituyente Democrático .

Congreso de Colombia. (18 de 01 de 2011). Ley N.º 1437 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *Numeral 9 del Artículo 3º*. Bogotá, Bogotá, Colombia: Códigode Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero. (30 de 06 de 2004). *Ley de Obras Públicas y sus servicios del Estado de Guerrero Número 266*. Obtenido de Ley de Obras Públicas y sus servicios del Estado de Guerrero Número 266: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglefindmkaj/http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUERRERO/Leyes/GROLEY25.pdf

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (30 de Abril de 2009). *Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación : https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo29.pdf

Contraloría General de la República del Perú. (2021). *Proyecto de Ley N.º 875/2021-CG*. Lima: Contraloría General de la República del Perú.

Contraloría General de la República del Perú. (2023). *Reporte de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a Mayo 2023*. Lima: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control.

- El Pueblo. (30 de Diciembre de 2023). *Diario El Pueblo*. Obtenido de Diario El Pueblo: <https://diarioelpueblo.com.pe/index.php/2023/12/30/consorcios-evaluan-denunciar-a-gra-por-competencia-desleal-en-ejecucion-de-obras/>
- Fernandez, F. (03 de junio de 2019). *La MPS ya no ejecutará las obras por administración directa*. Obtenido de Diario Correo: <https://diariocorreo.pe/edicion/chimbote/la-mps-ya-no-ejecutara-las-obras-por-administracion-directa-890777/>
- Fiorini, B. (1976). *Derecho Administrativo*. (S. EDICIÓN, Ed.) Buenos Aires: ABELEDO - PERROT.
- Gallegos Molina, L. (2008). *Economía Social de Mercado, Medio Ambiente y Responsabilidad Social Empresarial*. Lima: Instituto de Estudios Social Cristianos & Fundación Konrad Adenauer .
- González Vigil, F. (1995). Nuevo Regimen Economico Constitucional y Politica Exterior. *Agenda Internacional*, 29-33.
- Haberle, P. (1997). *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Hernández Sampieri , R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio , M. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: MC GRAW HILL Education.
- Huapaya Tapia, R. (2013). Diez Tesis sobre las Asociaciones Público - Privadas (APP). *Revista de Derecho Administrativo*, 15-32. Obtenido de Revista de Derecho Administrativo: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13465>
- Jiménez de Cisneros Cid, F. J. (1999). Hacia un nuevo concepto de infraestructura pública/obra pública desligado del dominio público y del servicio público. *Anuario de la Facultad de Dereho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 195-201.
- Kresalja, B., & Ochoa , C. (2016). *Derecho Constitucional Económico*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- La Contraloría General de la República & Cooperación Alemana al Desarrollo - GTZ. (2009). *Obras Públicas por Administración Directa. Una aproximación legal y presupuestal*

desde la perspectiva del control gubernamental. Lima: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo .

La Contraloría General de la República del Perú. (2019). *Obras Públicas*. Lima: La Contraloría General de la República del Perú. Obtenido de La Contraloría General de la República del Perú: https://doc.contraloria.gob.pe/PACK_anticorrupcion/documentos/7_OBRAS_PUBLI CAS_2019.pdf

Laguna de Paz, J. C. (1993). Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público. *Revista de Administración Pública*, 575 - 578. Obtenido de Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=14656>

Landa, C. (2007). Principio rectores y derechos fundamentales del administrado en el marco de la Constitución Económica de 1993. *Revista de Derecho Administrativo*, 29-46.

Linares Jara, M. (2009). Adicionales de Obra Pública. Obra Pública y Contrato, Adicionales, Función Administrativa, Control Público, Arbitraje y Enriquecimiento sin causa. *Revista de Derecho Administrativo*, 175-190. Obtenido de Revista De Derecho Administrativo .

Meza, S. (14 de 12 de 2019). *La administración directa, el nuevo negocio de opacidad en México*. Obtenido de El Sur: <https://suracapulco.mx/la-administracion-directa-el-nuevo-negocio-de-opacidad-en-mexico/>

Ministerio de Economía y Finanzas . (31 de 12 de 2018). Reglamento de la Ley N.º 30225 - Ley de Contrataciones del Estado. *Reglamento de la Ley N.º 30225 - Ley de Contrataciones del Estado*. Lima, Lima, Perú: El Peruano.

Ministerio de Economía y Finanzas. (03 de 2022). *Exposición de Motivos de la Ley de Contrataciones del Estado*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas. Obtenido de MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas. (25 de noviembre de 2022). *Portal de Transparencia Económica*. Obtenido de Obtenido de Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable):

https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504

Ministerio de Obras Públicas. (1 de diciembre de 2004). *Reglamento para Contratos de Obras Públicas*. Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=233103&f=2022-12-24>

Moreno Molina, J. A. (2015). Principios Generales de la Contratación Pública en el Reciente Derecho Internacional, Europeo y de América Latina. *Derecho & Sociedad*, 55-64.

Morón Urbina, J. C. (2006). Los Principios inspiradores de la contratación administrativa y sus aplicaciones prácticas. *THEMIS Revista de Derecho*, 189 - 210.

Morón Urbina, J. C. (2016). *La Contratación Estatal*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

Morón Urbina, J. C. (2016). Las Obras por Administración Directa y por encargo: ¿Solución o problema? ¿Hay que restringirlas? *IUS ET VERIAS*, 246-260.

Morón Urbina, J. C. (12 de 08 de 2017). *Revista Digital de Derecho Administrativo*. Obtenido de Universidad Externado de Colombia: <https://www.redalyc.org/journal/5038/503857546007/html/>

Nava Negrete, A. (1992). *Derecho de las Obras Públicas en México*. Madrid: Editorial Complutense.

OCDE. (2015). *OCDE RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA*. Comité de Gobernanza Pública de la OCDE.

Olivares, J. P. (22 de 05 de 2023). *Encuentro*. Obtenido de Encuentro.pe: <https://encuentro.pe/actualidad/destacadas/obras-por-administracion-directa-o-indirecta-cual-es-la-mejor-opcion/>

Orbegoso Silva, M. (Diciembre de 2016). *Los derechos sociales en Perú. La influencia de la Constitución mexicana de 1917*. Obtenido de Revista IUS: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472016000200003

Ortiz Zárate, M., & Diez, H. (2003). *Perfiles de la contrataciones administrativa a la luz del dec. Delegado 1023/2001*. Buenos Aires: THOMSON REUTERS.

- Prestaciones Sociales: Reserva de Ley. (s.f.). *Reserva de Ley*. Obtenido de Prestaciones Sociales: PRESTACIONES SOCIALES: Reserva de Ley. Consulta: 13 de febrero de 2024. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/E/1/2010-2019/2011/10/97B22.HTML>
- PROINVERSIÓN. (12 de 2022). *investinperu.pe*. Obtenido de PROINVERSIÓN: <https://www.investinperu.pe/es/oxi/estadisticas>
- Resolución del Tribunal de Contrataciones del Estado, Resolución N.º 02922-2022-TCE-S2 (Tribunal de Contrataciones del Estado 07 de Septiembre de 2022).
- Resolución del Tribunal de Contrataciones del Estado, Resolución N.º 1007-2022-TCE-S4 (Tribunal de Contrataciones del Estado 01 de Abril de 2022).
- Resolución del Tribunal de Contrataciones del Estado, Resolución N.º 2922-2022-TCE-S2 (Tribunal de Contrataciones del Estado 07 de Septiembre de 2022).
- Revista Especializada Peruvias. (2021). *Peruvias.pe*. Obtenido de <https://peruvias.pe/contraloria-plantea-regulacion-de-obras-por-administracion-directa/>
- Rodríguez-Arana, J. (2011). Los principios del Derecho global de la contratación pública. *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, 29-54.
- Ruiz Caro, A. (2002). *El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Salinas Rivas, S. F. (2015). Obras por Impuestos: Cuellos de Botella y Propuesta de Mejoras. *Derecho & Sociedad*, 273-287.
- Senado y Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires. (26 de 02 de 1959). *Ley 6021*. Obtenido de Gobierno de la provincia de Buenos Aires: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1959/6021/9249>
- Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N.º 020-2003-AI/TC (Tribunal Constitucional 17 de 05 de 2004).

Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N.º 1963-2006-PA/TC (Tribunal Constitucional 05 de 12 de 2006).

Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. 1837-2009-PA/TC (Tribunal Constitucional 16 de 06 de 2009).

Silva Vallejo, J. A. (2006). La teoría pluridimensional del Derecho. *Revista LEX de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 59 - 75.

Súmar Albújar , O., & Iñiguez Ortiz, E. (2017). Economía y Constitución. La libertades económicas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Themis*.

Trazegnies Granda, F. (2007). La verdad sobre Hans Kelsen. *Foro Jurídico* 7, 268 - 279.

Tribunal Constitucional. (2013). *Sentencia del Tribunal Constitucional - Expediente N.º 0011-2013-PI/TC*. Lima: Tribunal Constitucional.

Anexo 1. Lista de 110 informes de control de la CGR analizados

026-2023-2-0404	002-2023-OCI/0464-SVC	003-2022-2-1952
021-2023-OCI/2901-SVC	003-2023-2-0335	012-2022-2-2181
11053-2023-CG/GRMD-SCC	001-2023-OCI/1317-SOO	022-2022-OCI/3859-SOO
007-2022-OCI/5450-SOO	016-2022-OCI/0371-SOO	019-2022-2-0365
10984-2023-CG/GRTB-AOP	005-2023-OCI/0404-SVC	4425-2022-CG/GRTA-SOO
011-2023-OCI/1742-SOO	001-2023-OCI/0333-SOO	016-2022-2-2682
015-2023-OCI/5335-SOO	025-2022-OCI/0198-SVC	004-2022-OCI/4284-SOO
021-2023-OCI/0404-SVC	8753-2022-CG/GRAN-SCE	028-2022-OCI/5337-SOO
3966-2023-CG/GRMD-SCC	30419-2022-CG/GRAN-SCE	010-2022-2-2181
004-2023-OCI/5334-SOO	4050-2022-CG/GRCU-AOP	005-2022-OCI/0364-SOO
004-2023-OCI/0365-SVC	012-2022-2-2136	019-2022-2-0465
001-2023-OCI/0185-SOO	3776-2022-CG/GRTA-SOO	003-2022-OCI/0384-SOO
022-2022-OCI/0376-SOO	019-2022-OCI/0376-SOO	077-2022-CG/SEDEN-SOO
007-2022-2-0617	018-2022-OCI/0376-SOO	006-2017-OCI/5335-AS
013-2022-2-2136	015-2022-OCI/0376-SOO	005-2017-OCI/5335-AS
047-2021-OCI/0191-SCC	20253-2021-CG/SADEN-AOP	002-2021-OCI/4643-SOO
023-2021-OCI/2181-SOO	027-2021-OCI/2129-SOO	027-2020-2-1512
014-2021-2-2961	003-2021-OCI/0411-SOO	022-2021-OCI/0362-SOO
017-2021-2-3614	001-2021-OCI/0749-SOO	064-2018-MPLC/OCI
008-2021-2-2682	004-2021-OCI/2048-SOO	013-2017-2-5765
026-2021-OCI/2181-SOO	015-2020-OCI/2181-SOO	015-2021-OCI/2155-SCC
006-2021-OCI/3475-SVC	038-2021-OCI/0379-SOO	050-2017-2-5334
021-2021-OCI/0198-SVC	005-2021-OCI/1318-SOO	007-2017-2-0323
057-2021-2-0191	002-2021-OCI/2339-SVC	12440-2021-CG/SEDEN-SOO
5722-2021-CG/SADEN-SCE	035-2020-2-0427	010-2020-OCI/3861-SOO
167-2019-OCI-MDCN-T	032-2020-OCI/2960-SOO	048-2020-OCI/0373-SOO
109-2019-OCI-MPQ	014-2020-OCI/1319-SOO	012-2020-OCI/5348-SOO
003-2020-2-2362	022-2020-OCI/1314-SOO	007-2020-OCI/0392-SVC
025-2020-2-2931	031-2020-2-0347	001-2020-OCI/2950-SOO
052-2020-2-0369	022-2020-2-0455	001-2020-OCI/0392-SVC
026-2020-2-0455	4059-2019-CG/GRAP-SOO	2218-2019-CG/GRAN-SOO
005-2020-OCI/2632-SVC	023-2019-OCI/2931-SOO	2265-2019-CG/GRAN-SOO
005-2020-OCI/4284-SVC	5801-2019-CG/GRHV-SOO	2285-2019-CG/GRAN-SOO
002-2020-OCI/4284-SVC	2256-2019-CG/GRAN-SOO	2206-2019-CG/GRAN-SOO
002-2020-OCI/0226-SOO	2183-2019-CG/GRAN-SOO	5957-2019-CG/GRAP-SOO
015-2021-OCI/2181-SOO	001-2021-OCI/4643-SOO	5739-2019-CG/GRAP-SOO
2186-2019-CG/GRAN-SOO	004-2021-OCI/1929-SOO	

Anexo 2. Análisis de 110 informes de control de los OCI de la CGR, según situación adversa, monto presupuestal inicial y actual, y plazo inicial y actual de obra

N.º	Informe	Entidad	Código CUI/SNIP	Presupuesto de obra inicial	Presupuesto de obra final	% variación presupuesto	Plazo inicial (en días)	Plazo final (en días)	% variación plazo	tipo de servicio OCI CGR	Situación adversa principal	Situación adversa secundaria
1	026-2023-2-0404	Municipalidad Provincial de Pachitea	2505995 - Cerco permítico 2464550 - ampliación edificio municipal	315,000.00	2,330,765.33	639.93	90	1800	1900	Posterior	Se pagó por partidas no ejecutadas	Deficiente supervisión de la obra
2	021-2023-OCI02901-SVC	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE UTCUBAMBA	2216828 - módulos de aprendizaje	3,108,126.64	3,536,637.84	13.79	180	464	61.21	Posterior	Deficiencias en proceso constructivo	Se recibió obra sin haber concluido
3	11053-2023-CG/GRMD-SCC	UNIVERSIDAD NACIONAL AMAZÓNICA DE MADRE DE DIOS	2531574 - Losa multifusos	11 724 437.21	No se identificó	No se identificó	270	No se identificó	No se identificó	Concurrente	Falta de presupuesto	Sobrecostos y ampliación injustificada de plazo
4	007-2022-OCI05450-SOO	UNIVERSIDAD NACIONAL INTERCULTURAL DE LA AMAZONIA	CUI Mantenimiento de albergues en IE.	988 861.98	No se identificó	No se identificó	60	No se identificó	No se identificó	Orientación de oficina / simultaneo	Cambio de modalidad sin justificación	
5	10984-2023-CG/GRTB-AOP	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA CRUZ	2559438 plazoleta	13 010.02	No se identificó	No se identificó	60	No se identificó	No se identificó	Posterior	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	Pagos indebidos
6	011-2023-OCI01742-SOO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HUANGAVELICA	378029 - ornato centro urbano	412 304.93	No se identificó	No se identificó	75	No se identificó	No se identificó	Orientación de oficina / posterior	Obra sin liquidación impide conocer su costo real y eficiencia del gasto	
7	015-2023-OCI05335-SOO	GOBIERNO REGIONAL AYACUCHO	2173269 (servicio educativo)	2,001,486.21	S/ 3,775,341.39	88.63	180	375	108.33	Concurrente	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	Sobrecostos y ampliación injustificada de plazo
			2333481 - Servicio educativo	2,084,887.03	S/ 8,410,796.08	303.42	180	390	116.67			
			2309693 (servicio de salud)	4,699,768.10	S/ 4,699,768	0	240	Paralizada al 48.4% de avance físico				
8	021-2023-OCI0404-SVC	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PACHITEA	2502058 - Servicio de gestión comunal	160660.56	165713	3.14	60	No se identificó	No se identificó	Concurrente	Se pagó por partidas no ejecutadas	Incumplimiento de ET en construcción genera riesgo de no concluir la obra o afectar su vida útil
9	3866-2023-CG/GRMD-SCC	UNIVERSIDAD NACIONAL AMAZÓNICA DE MADRE DE DIOS	2343495 - laboratorio	15539005.57	17269693.09	11.14	360	Obra paralizada (61.20%)	No se identificó	concurrente	Obra sin presupuesto	Sobrecostos y ampliación injustificada de plazo
10	004-2023-OCI05334-SOO	GOBIERNO REGIONAL AREQUIPA	No es específico	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Concurrente	Obra sin liquidación impide conocer su costo real y eficiencia del gasto	
11	004-2023-OCI0365-SVC	Municipalidad Provincial de Lucanas	No es específico	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó		Almacén no cumple condiciones para conservación y protección de bienes	Perjuicio económico
12	001-2023-OCI0185-SOO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MOHO	No es específico	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Orientación de oficina	Entidad no regula procedimiento específico para ejecución de obras por AD	
13	022-2022-OCI00376-SOO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN IGNACIO	2467225	2,816,829.22	6,666,435	25	240	1800	650	Orientación de oficina	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	
			2492827	2,028,086.02	2,330,765	15	180	182	1.11			

14	007-2022-2-0617	PROYECTO ESPECIAL MAJES SIGUAS - AUTODEMA	No tiene CUI específico	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Posterior	Proveedores incumplieron contrato	Perjuicio económico por alquiler de maquinaria
15	013-2022-2-2136	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MOTUPE	No tiene CUI específico	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Posterior	Deficiente indagación de mercado para mano de obra, herramientas y materiales	
16	047-2021-OCI0191-SCC	PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES EN SALUD DEL MINISTERIO DE SALUD	No tiene CUI específico	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Concurrente	Deficiencias del Expediente Técnico	
17	023-2021-OCI2181-SOO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE INDEPENDENCIA - LIMA	2304785 2413499 2469014 (Este CUI no corresponde) 2325166	283,604.94 422,194.29 147,153.31 628,188.67	384,968.60 425,731.05 No se identificó 1,207,868.17	35.74 0.84 No se identificó 92.28	90 45 60 120	1149 90 No se identificó 231	1176.67 100 No se identificó 92.5	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	Obra paralizada	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	Orientación de Oficio	Obra paralizada	
18	014-2021-2-2961	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE OYON	No es específico	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Posterior	Simulación de procedimiento de selección	
19	017-2021-2-3614	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE GRAN CHIMU	No es específico	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Posterior	Obra ejecutada sin Expediente Técnico	Deficiencia en proceso constructivo
20	008-2021-2-2682	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARCOS	No es específico	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Posterior	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	Sobrevaloración
21	026-2021-OCI2181-SOO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE INDEPENDENCIA - LIMA	2427412 2311421 2097698 2269001 - Acceso peatral 2197706 263,415.53 2390777 2245661 2403120 2266746 - Protección vial 2285049 (No se encontraron datos) 2413499 2269014 2325166 2308424 2197705 2097765 - Muro de contención 2197704 2255532 2255147 2269727 2269761 2317633 2304785	669,892.19 1,146,357.59 1,102,543.90 135,421.30 261,635.73 331,924.75 247,571.56 242,826.56 381,530.56 91,384.10 No se identificó 409,816.95 107,390.67 743,746.91 489,036.24 209,781.48 132,692.00 279,991.69 279,991.69 456,461.61 220,951.50 163,111.51 447,918.03 214,125.97	669,892.19 1,243,517.60 1,554,565.20 374,314.42 471,337.09 331,924.75 247,571.56 242,826.56 381,530.56 228,391.59 No se identificó 425,731.05 245,371.79 1,207,868.17 649,161.87 307,102.40 477,700.50 402,572.32 402,572.32 633,796.13 342,854.51 321,966.45 609,289.82 384,968.60	0 8.48 41 176.41 80.15 26.01 61.97 136.16 -5.67 149.92 No se identificó 3.88 128.51 62.4 32.74 46.39 260.01 43.78 43.78 38.85 55.17 97.02 36.03 79.79	60 90 150 60 63 42 42 42 63 42 90 90 60 120 84 42 84 63 42 84 84 62 62 90 90	525 91 1490 60 136 58 58 78 882 882 No se identificó 90 60 60 230 135 65 135 154 154 136 64 65 143 1149	No se identificó 775 1.11 893.33 0 115.87 38.1 38.1 85.71 1300 2000 No se identificó No se identificó 0 0 0 91.67 60.71 54.76 60.71 144.44 266.67 61.9 52.39 4.84 70.24 1176.67	Orientación de Oficio	Obra paralizada	Sobrevaloración			
22	006-2021-OCI3475-SVC	EMPRESA MUNICIPAL DE SANEAMIENTO BASICO PUNO S.A.	252170 (Este CUI no corresponde)	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Simultaneo	Entidad sin personal técnico administrativo	Fraccionamiento en adquisición de bienes y servicios

23	021-2021-OCI0198-SVC	UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN CRISTOBAL DE HUAMANGA - ATACUCHO	110091 - Infraestructura académica	8,416,817.95	35,802,011.72	325.36	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	Simultáneo	Se pagó por partidas no ejecutadas	Ampliación injustificada de plazo
24	057-2021-2-0191	PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES EN SALUD DEL MINISTERIO DE SALUD	No tiene CUI específico	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	Posterior	Posterior	Entidad sin personal técnico administrativo	
25	5725-2021-OG/SNDEN-SCE	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANCAYO	No tiene CUI específico	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	Posterior	Posterior	Se recibió obra sin haber concluido	Perjuicio económico
26	167-2019-OCI-MDCN-T	MUNICIPALIDAD DISTRICTAL DE CIUDAD NUEVA	2247187 - Mejoramiento de la infraestructura	616,111.99	780,846.47	1.06	No se identificado	No se identificado	680	No se identificado	Simultáneo	Obra sin liquidación impide conocer su costo real y eficiencia del gasto	
			2429863 - rehabilitación de plaza	88,900.60	87,962.83	-1,055	No se identificado	No se identificado	30	No se identificado			
			2406022 - remodelación de estadios	126,162.94	175,396.58	39,023	No se identificado	No se identificado	90	No se identificado			
			386413 - mejoramiento de parque	1,149,100.35	1,119,833.04	-2,547	No se identificado	No se identificado	471	No se identificado			
			2429089 - construcción de techos en centro de acopio	96,275.99	112,475.39	16.83	No se identificado	No se identificado	101	No se identificado			
378654 - mejoramiento de la capacidad operativa	525,251.73	521,119.20	-0.79	No se identificado	No se identificado	515	No se identificado	248	No se identificado				
27	109-2019-OCI-MPQ	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE QUISPICANCHI	No tiene CUI específico	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	Orientación de Oficio	Entidad no regula internamente el procedimiento específico para ejecución de obras por AD		
28	003-2020-2-2362	MUNICIPALIDAD DISTRICTAL DE TORATA	2306190 - manejo de servicio de residuos sólidos	5,347,250.00	13,166,787.35	146.23	No se identificado	No se identificado	2118	Posterior	Posterior	Pagos indebidos	
29	025-2020-2-2931	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHURCAMP	No tiene CUI específico	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	Posterior	Posterior	Deficiencias en proceso constructivo	Sobrevaloración
30	052-2020-2-0369	MUNICIPALIDAD DISTRICTAL DE CONDEBAMBA - CAJABAMBA	No tiene CUI - AROCC TRANSITABILIDAD VEHICULAR	1,665,247.66	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	Posterior	Posterior	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	Sobrevaloración
31	026-2020-2-0455	MUNICIPALIDAD DISTRICTAL DE IGNACIO ESCUDERO SULLANA - PUJRA	No tiene CUI específico	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	No se identificado	Posterior	Posterior	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	Obra sin presupuesto
32	005-2020-OCI/2632-SVC	MUNICIPALIDAD DISTRICTAL DE ILABAYA - JORGE BASADRE- TACNA	2465550 - Mejoramiento de servicio de catastro municipal	1,660,933.20	5,128,114.40	208.75	No se identificado	No se identificado	1347 (76.9%)	No se identificado	Simultáneo	Sin condiciones de seguridad para el personal	
			2448168 - Reparación del sistema de riego	382,045.10	1,060,333.19	177.54	No se identificado	No se identificado	183	No se identificado			

41	016-2022-OCI00371-SOO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CONTUMAZA - CAJAMARCA	2489845 - mejoramiento del servicio de transiabilidad vehicular y peatonal de calzada	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	900	No se identificó	Simultaneo	Obra sin liquidación imple conocer su costo real y eficiencia del gasto	Incumplimiento de ET en construcción genera riesgo de no concluir la obra o afectar su vida útil	
			2449269 - mejoramiento del salón municipalidad	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	44	No se identificó	No se identificó				
			2458430 - mejoramiento del servicio institucional de calzada	187,018.29	176,171.16	-5.8	No se identificó	No se identificó	61	No se identificó	No se identificó				
			2509589 - reparación de calzada	224,111.53	378,995.88	69.11	No se identificó	No se identificó	61	No se identificó	No se identificó				
			2509590 - reparación de calzada	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	29	No se identificó	No se identificó				
			2509868 - reparación de calzada	257,597.68	257,597.68	0	No se identificó	No se identificó	25 (61.6%)	No se identificó	No se identificó				
			2509922 - reparación de calzada	233,267.03	233,267.03	0	No se identificó	No se identificó	25 (60.8%)	No se identificó	No se identificó				
			2510001 - reparación de calzada	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	29	No se identificó	No se identificó				
			2510142 - reparación de calzada	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	29	No se identificó	No se identificó				
			2524438 - reparación de pista	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	29	No se identificó	No se identificó				
			2485347 - mejoramiento de la transiabilidad	6,362,387.83	6,815,141.11	7.12	No se identificó	No se identificó	270	No se identificó	No se identificó				
			2329426 - mejoramiento de transiabilidad	2,956,143.00	4,406,063.83	49.05	No se identificó	No se identificó	479	No se identificó	No se identificó				
			2300435 - mejoramiento del servicio de transiabilidad vehicular	2,338,758.00	2,477,474.94	5.93	No se identificó	No se identificó	365	No se identificó	No se identificó				
			386643 - creación de los servicios de morgue	122,811.49	193,223.52	57.33	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó				
42	005-2023-OCI0404-SVC	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PACHITEA PANAJO - HUÁNUCO	2433811 - mejoramiento del servicio de transiabilidad de veredas	355,858.23	352,372.44	-0.98	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Simultaneo	Deficiencias en proceso constructivo	Incumplimiento de ET en construcción genera riesgo de no concluir la obra o afectar su vida útil	
			2295251 - mejoramiento del cine teatro	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Simultaneo	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	Sobrevvaloración
			No tiene CUI específico	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Simultaneo	Se pagó por partidas no ejecutadas	
43	001-2023-OCI0333-SOO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE BOLOGNESI	No tiene CUI específico	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó
			No tiene CUI específico	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó
44	025-2022-OCI0198-SVC	UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN CRISTOBAL DE	110091 - infraestructura universitaria	8416817.96	no identificado	no identificado	no identificado	no identificado	no identificado	2190	360	508.3333333	508.3333333	508.3333333	508.3333333
			No tiene CUI específico	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó

58	015-2020-OCI/2181-SOO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE INDEPENDENCIA-LIMA	2304785 - mejoramiento parque recreativo 2413499 - protección en AAHH 2269014 - ACCESO PEATONAL 2325166 - Protección	283,604.94 422,194.29 147,153.31 628188.57	384,969 425,731 245,372 1,207,868	35.74 0.84 66.75 92.28	90 45 60 120	1429.58 1460 1460 1460	1488.42 3144.44 2333.33 1116.67	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	Obra paralizada Obra paralizada Obra paralizada Obra paralizada
59	038-2021-OCI/00378-SOO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO	VARIOS	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	Obra paralizada
60	005-2021-OCI/1318-SOO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YARABAMBA	VARIOS	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Entidad sin liquidación impide conocer su costo real y eficiencia del gasto	Obra paralizada
61	002-2021-OCI/2339-SVC	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE URBANAS	2448303 - plaza de armas 2462484 - transitable peatonal 2462165 - transitable peatonal	1,335,451.04 1,036,747.11 1,074,270.12	1,335,451 1,029,978 1,068,422	0 -0.65 -0.54	180 84 84	180 120 120	0 42.86 42.86	Entidad sin liquidación impide conocer su costo real y eficiencia del gasto	Obra paralizada
62	035-2020-2-0427	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ILLIMO	2399607 - matadero municipal	284,965.55	381,810.00	33.98	90	2159	2298.89	Entidad sin personal técnico administrativo	Perjuicio económico
63	032-2020-OCI/2960-SOO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SUPE	varias, pero sin CUI	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	Obra sin liquidación impide conocer su costo real y eficiencia del gasto
64	014-2020-OCI/1319-SOO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YURA	Varios, pero sin CUI	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Entidad no regula internamente el procedimiento específico para ejecución de obras por AD	Obra sin liquidación impide conocer su costo real y eficiencia del gasto
65	022-2020-OCI/1314-SOO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TIABAYA	2212628 - servicio educativo 2123320 - VIVERO MUNICIPAL 2176234 - alcantarillado No se identificó	299,571.47 2,551,468.00 4,654,069.00 1,120,310.25	358,691.00 3,768,056.98 4,783,434.05 1,457,832.24	19.73 47.68 2.78 30.13	360 360 360 360	2460 2460 3285 3345	593.33 593.33 812.5 829.17	Obra sin liquidación impide conocer su costo real y eficiencia del gasto	Obra paralizada
66	031-2020-2-0347	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TAMBURCO	No se identificó	986,884.95	No se identificó	No se identificó	27	No se identificó	No se identificó	Simulación de procedimiento de selección	Perjuicio económico
67	022-2020-2-0455	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE IGNACIO ESCUDERO	sin información	213268.18	No se identificó	No se identificó	60	No se identificó	No se identificó	Obra sin presupuesto	Obra inconclusa
68	4059-2019-CG/GRAP-SOO	GOBIERNO REGIONAL APURIMAC	279826 - SERVICIO EDUCATIVO 79287 - CENTRO DE SALUD 78771 - IRRIGACION	1,976,085.00 3,588,451.00 566,750.00	2,196,445.39 7,990,851.09 1,197,437.43	11.04 122.68 111.28	240 240 150	425 3465 1460	77.08 1343.75 873.33	Obra sin liquidación impide conocer su costo real y eficiencia del gasto	Obra paralizada

69	023-2019-OCI/2331-SOO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHURCAMPA	2322367 - CAMPO DEPORTIVO	208,876.83	325,675.01	55.92	90	395	338.89	Orientación de Oficio	Deficiencias en proceso constructivo	Partidas no ejecutadas
70	5801-2019-CG/GPHV-SOO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ANGARAES	Varios CUI	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	ORIENTACIÓN DE OFICIO	Entidad no regula internamente el procedimiento específico para ejecución de obras por AD	
71	2365-2019-CG/GPHV-SOO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CARLOS FERMIN FITZGERALD	No indica CUI - camino vecinal	110876.46	No se identificó	No se identificó	30	No se identificó	No se identificó	ORIENTACIÓN DE OFICIO	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	
72	2183-2019-CG/GPHV-SOO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO	Varios CUI	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	ORIENTACIÓN DE OFICIO	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	
73	001-2021-OCI/4643-SOO	MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES	Varios CUI	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	ORIENTACIÓN DE OFICIO	Entidad sin personal técnico administrativo	Materiales en riesgo de pérdida o daños
74	004-2021-OCI/1925-SOO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE EL TAMBO	No se encuentra CUI - Polideportivo - Estadio	No se identificó	No se identificó	No se identificó	821	2920	255.6638246	Orientación de Oficio	Obra paralizada	Partidas no ejecutadas
75	003-2022-2-1952	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHILCA-HUANCAYO	2471790 - Inestabilidad vehicular	626,815.14	551,963.33	-12.04	No se identificó	No se identificó	No se identificó	SERVICIO DE CONTROL ESPECIFICO	Perjuicio económico	Partidas no ejecutadas
76	012-2022-2-2181	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE INDEPENDENCIA-LIMA	CUI 2268014 - Acceso peatonal	1471.53	245,372	66.75	60	1389	2231.67	Control Especifico	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	Obra paralizada
77	022-2022-OCI/3855-SOO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LAURICOCHA	Varios CUI	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	ORIENTACIÓN DE OFICIO	Entidad sin personal técnico administrativo	
78	019-2022-2-0385	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LUCANAS	No se identificó CUI - COMPLEJO DEPORTIVO	no se identificó	no se identificó	No se identificó	no se identificó	no se identificó	no se identificó	SERVICIO DE CONTROL ESPECIFICO	Deficiencias en proceso constructivo	Partidas no ejecutadas
79	4425-2022-CG/GRTA-SOO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE INCLAN	Varios CUI	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	ORIENTACIÓN DE OFICIO	Obra sin liquidación imple conocer su costo real y eficiencia del gasto	
80	016-2022-2-2682	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARCOS	Sin CUI - pecuaria	no se identificó	no se identificó	No se identificó	no se identificó	no se identificó	No se identificó	CONTROL ESPECIFICO	Fraccionamiento de bienes y servicios	
81	004-2022-OCI/4284-SOO	DIRECCION REGIONAL AGRARIA DE ATACUCHO	No aplica	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	ORIENTACIÓN DE OFICIO	Entidad sin personal técnico administrativo	
82	028-2022-OCI/5337-SOO	GOBIERNO REGIONAL CUSCO	Remodelación sala de partos	No se identificó	No se identificó	No se identificó	90	282	213.3333333			
			Construcción sala de partos	No se identificó	No se identificó	No se identificó	120	630	425			
			Construcción de construtorio	No se identificó	No se identificó	No se identificó	120	462	285			
			Construcción de la sala de hospitalización	No se identificó	No se identificó	No se identificó	90	443	392.2222222			
			Construcción de la sala de hospitalización	No se identificó	No se identificó	No se identificó	120	539	349.1666667			
				No se identificó	No se identificó	No se identificó	90	399	343.3333333	Orientación de Oficio	Sobrecostos y ampliación injustificada de plazo	Obra sin presupuesto

83	010-2022-2-2181	Municipalidad distrital de Independencia	Construcción de la sala de hospitalización	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	120	211	75.83333333	211	Enidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	Obra paralizada
84	005-2022-OCI/0364-SOO	Municipalidad provincial de La Mar	No aplica	629,000	No se identificó	No se identificó	92.34	No se identificó	No se identificó	240	100	240	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	
85	019-2022-2-0465	Municipalidad Provincial de San Román	No aplica	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	
86	003-2022-OCI/0384-SOO	Municipalidad Provincial de Canchis	No aplica	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Entidad no requiere internamente el procedimiento específico para ejecución de obras por AD	
87	019-2022-2-0365	Municipalidad Provincial de Lucanas	No aplica	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Partidas no ejecutadas	Perjuicio económico
88	006-2017-OCI/5335-AS	Gobierno Regional de Ayacucho	294903 - Instalación de seguridad 126047 - Mejoramiento y ampliación del servicio de educación 241872 - Ampliación y mejoramiento del servicio de educación 185247 - Mejoramiento del servicio educativo	367,519	510,623.79	4,061,476.17	94.54	180	1514	741.11	1514	1514	Acción simultánea	Pérdida de materiales
89	005-2017-OCI/5335-AS	Gobierno Regional de Ayacucho	Se repite la información precedente	1,546,810.00	2,749,638.41	77.76	No se identificó	540	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Sobrecostos y ampliación injustificada de plazo	
90	002-2021-OCI/4643-SOO	EPS EMAPISCO S.A.	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Sobrecostos y ampliación injustificada de plazo	
91	027-2020-2-1512	Municipalidad distrital de Huancabamba	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Obra sin liquidación impute conocer su costo real y existencia de gasto	
92	022-2021-OCI/0362-SOO	Municipalidad provincial de Huamanga	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Entidad sin personal técnico administrativo	Pagos indebidos
93	064-2018-MPLC/OCCI	Municipalidad provincial de La Convención	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Partidas no ejecutadas	Materiales en riesgo de pérdida o daños
94	013-2017-2-5765	Ministerio de Cultura	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Obra sin presupuesto	
95	015-2021-OCI/2155-SOC	Municipalidad distrital de La Victoria	2495079	814,086.94	1,029,523.94	26.46	326	90	No se identificó	No se identificó	262.22	326	Entidad sin personal técnico administrativo	Deficiencia en proceso constructivo
96	050-2017-2-5334	Gobierno Regional de Arequipa	285688	2,145,877	2,443,338	13.86	253	34	No se identificó	No se identificó	644.12	253	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	Sobrealimentación
97	007-2017-2-0323	Fondo Metropolitano de Inversiones	286778	3,450,634.00	4,482,689.09	29.91	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Sobrecostos y ampliación injustificada de plazo	Cuaderno de obra sin anotaciones
98	12440-2021-CG/SEDEEN-SOO	Municipalidad distrital de Florida	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Cuaderno de obra sin anotaciones	

99	010-2020-OCI/3861-SOO	Municipalidad distrital de Chalhuanhuacho	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Orientación De Oficio	Sobre costos y ampliación injustificada de plazo	Desabastecimiento de bienes y servicios
100	048-2020-OCI/0373-SOO	Municipalidad provincial de Chota	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Orientación De Oficio	Entidad sin personal técnico administrativo	Obra paralizada
101	012-2020-OCI/5946-SOO	Gobierno Regional de Pasco	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Orientación De Oficio	Pagos indebidos	
102	007-2020-OCI/0692-SVC	Municipalidad provincial de Urubamba	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Visita de control	Entidad no regula internamente el procedimiento específico para ejecución de obras por AD	Materiales en riesgo de pérdida o daños
103	001-2020-OCI/2950-SOO	Municipalidad provincial de Ascó	2437627	375,010.83	375,011.00	0	45	58	28.89			Orientación De Oficio	Obra sin liquidación impide conocer su costo real y eficiencia del gasto	
104	001-2020-OCI/0392-SVC	Municipalidad distrital de Maras	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Visita de control	Entidad no regula internamente el procedimiento específico para ejecución de obras por AD	Materiales en riesgo de pérdida o daños
105	2219-2019-CG/GRAN-SOO	Municipalidad provincial de Huari	No se identificó	146 417.83	No se identificó	No se identificó	45	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Orientación De Oficio	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	
106	2265-2019-CG/GRAN-SOO	Municipalidad distrital de Mero	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Orientación De Oficio	Entidad no regula internamente el procedimiento específico para ejecución de obras por AD	
107	2285-2019-CG/GRAN-SOO	Municipalidad provincial de Mariscal Luzurraga	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Orientación De Oficio	Entidad sin personal técnico administrativo ni equipos necesarios	
108	2206-2019-CG/GRAN-SOO	Provincial de Antonio Patrón	No se identificó	552 920.06	No se identificó	No se identificó	120	205	70.83333333			Orientación De Oficio	Obra sin liquidación impide conocer su costo real y eficiencia del gasto	
109	5957-2019-CG/GRA P-SOO	Municipalidad Provincial de Antabamba	342765	2 130 016.20	No se identificó	No se identificó	270	obra paralizada	No se identificó	No se identificó	No se identificó	Orientación De Oficio	Obra sin presupuesto	
110	5739-2019-CG/GRA P-SOO	Municipalidad provincial de Antabamba	359435	270,166.32	310,132.78	14.79	45	90	100			Orientación de Oficio	Obra sin liquidación impide conocer su costo real y eficiencia del gasto	

Nota biográfica de los autores:

Percy Es lava

Abogado por la Universidad Nacional de Trujillo. Actualmente, se desempeña como jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del Proyecto Especial Legado. Laboró como responsable de la gestión de riesgos en inversiones públicas en el proyecto de asistencia técnica del BID y MEF en gobiernos regionales. Fue coordinador de la Unidad Funcional de Solución de Controversias ante Dispute Board de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios [gestión de disputas de los New Engineering and Construction Contracts (NEC)]. Laboró como especialista legal senior de Sala en el Tribunal de Contrataciones del Estado (OSCE).

Jocelyne Figueroa

Abogada de la Universidad Privada Antenor Orrego de Trujillo. Cuenta con una especialización en Contrataciones con el Estado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y por el Organismo Supervisor de las Contrataciones - OSCE. Ha laborado brindando asesoría legal en contratación pública en la Región Policial Norte. Actualmente, cuenta con más de 5 años de experiencia en el Organismo Supervisor de las Contrataciones – OSCE desempeñándose como Abogada de la Oficina de Procuraduría Pública.

Katherine Echevarría

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con 8 años de experiencia profesional. Con experiencia en derecho público, derecho administrativo, procedimiento administrativo sancionador y disciplinario, regulatorio en el sector público (cultura, defensa y salud). Cuenta con una especialización en Gestión Pública y en Derecho de Protección al Consumidor. Actualmente, desempeña el cargo de asesora de la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria del Ministerio de Salud.

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN Echevarria Eslava y Figueroa (1).docx

INFORME DE ORIGINALIDAD

17%

INDICE DE SIMILITUD

16%

FUENTES DE INTERNET

5%

PUBLICACIONES

6%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	4%
2	qdoc.tips Fuente de Internet	2%
3	www.repositorio.upla.edu.pe Fuente de Internet	1%
4	cybertesis.uni.edu.pe Fuente de Internet	1%
5	repositorio.udch.edu.pe Fuente de Internet	1%
6	repositorio.unap.edu.pe Fuente de Internet	1%
7	idoc.pub Fuente de Internet	1%
8	Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru Trabajo del estudiante	1%

9	doku.pub Fuente de Internet	<1 %
10	revistas.pucp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
11	docs.google.com Fuente de Internet	<1 %
12	www.defensoria.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
13	documents.mx Fuente de Internet	<1 %
14	www.congreso.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
15	Submitted to Universidad del Pacifico Trabajo del estudiante	<1 %
16	cdn.www.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
17	Submitted to Universidad Andina del Cusco Trabajo del estudiante	<1 %
18	Submitted to Universidad Cesar Vallejo Trabajo del estudiante	<1 %
19	www.redalyc.org Fuente de Internet	<1 %
20	www.rpa.pe Fuente de Internet	<1 %

21	remurpe.org.pe Fuente de Internet	<1 %
22	Submitted to Universidad Católica de Santa María Trabajo del estudiante	<1 %
23	repositorio.unac.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
24	www.sedapar.com.pe Fuente de Internet	<1 %
25	repositorio.continental.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
26	1library.co Fuente de Internet	<1 %
27	m.riunet.upv.es Fuente de Internet	<1 %
28	leyes.congreso.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
29	repositorio.urp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
30	docs.com Fuente de Internet	<1 %
31	repositorioacademico.upc.edu.pe Fuente de Internet	<1 %

32 Luis Coronado Prada. "Social doctrine of the church, christian democracy, organization of private business and the social market economy", Momboy, 2021

Publicación

<1 %

33 Vladimir Rodríguez Cairo. "Enfoques del principio de subsidiariedad económica del Estado en los últimos 25 años", Quipukamayoc, 2020

Publicación

<1 %

34 "Inter-American Yearbook on Human Rights / Anuario Interamericano de Derechos Humanos, Volume 18 (2002)", Brill, 2006

Publicación

<1 %

35 repositorio.unc.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

36 repositorio.undac.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

37 "Contrataciones con el Estado: perspectivas desde la práctica del derecho ", Universidad del Pacifico, 2021

Publicación

<1 %

38 Submitted to Asociación Promotora Educativa Mari Blanca Gregori de Pinto

Trabajo del estudiante

<1 %

39 Submitted to Universidad de Lima

Trabajo del estudiante

<1 %

40

"Inter-American Yearbook on Human Rights / Anuario Interamericano de Derechos Humanos, Volume 16 (2000)", Brill, 2004

Publicación

<1 %

41

ENRIQUE BUESO GUIRAO. "LA SOCIEDADES URBANÍSTICAS LOCALES COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN DE SERVICIOS Y DE DESARROLLO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS", Universitat Politecnica de Valencia, 2016

Publicación

<1 %

42

repositorio.unheval.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

43

Carmen Eufemia Ortiz Basauri. "Control de la Superintendencia Nacional de Aduanas y administración tributaria en obras por impuestos, 2019", Quipukamayoc, 2021

Publicación

<1 %

44

Jorge Fernández Ruiz. "Derecho administrativo del Estado de México", Universidad Nacional Autonoma de Mexico, 2023

Publicación

<1 %

45

"Inter-American Yearbook on Human Rights / Anuario Interamericano de Derechos Humanos, Volume 32 (2016)", Brill, 2018

Publicación

<1 %

46	Submitted to Universidad Alas Peruanas Trabajo del estudiante	<1 %
47	"En búsqueda de un desarrollo integral: 20 ensayos en torno al Perú del Bicentenario", Universidad del Pacifico, 2021 Publicación	<1 %
48	www.researchgate.net Fuente de Internet	<1 %
49	repositorio.uandina.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
50	Submitted to Universidad Católica San Pablo Trabajo del estudiante	<1 %
51	Submitted to Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga Trabajo del estudiante	<1 %
52	"Inter-American Yearbook on Human Rights / Anuario Interamericano de Derechos Humanos, Volume 25 (2009)", Brill, 2013 Publicación	<1 %
53	Submitted to Universidad Catolica Los Angeles de Chimbote Trabajo del estudiante	<1 %
54	Oscar Yabar-Ardiles, Carlos Sanchez-Carigga, Alain Jorge Espinoza Vigil, Milagros Socorro Guillén Málaga et al. "Seeking the Optimisation of Public Infrastructure	<1 %

Procurement with NEC4 ECC: A Peruvian Case Study", Buildings, 2023

Publicación

55

saeusceprod01.blob.core.windows.net

Fuente de Internet

<1 %

56

"Inter-American Yearbook on Human Rights / Anuario Interamericano de Derechos Humanos, Volume 37 (2021) (VOLUME IV)", Brill, 2023

Publicación

<1 %

57

Alfonso Luis Blanco Higuera. "La necesidad de superar el dogma del contratante interpuesto: a propósito de las encomiendas de gestión", CEFLegal. Revista práctica de derecho, 2015

Publicación

<1 %

58

Brenda Isabel Murrugarra Retamozo. "Historia de la constitucionalización del derecho laboral peruano: el camino recorrido por las constituciones de 1979 y 1993", Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS), 2024

Publicación

<1 %

59

Luis Colman Vega. "Instrumentos de caución para garantizar el fiel cumplimiento de los contratos administrativos: ¿existe una equivalencia funcional?", Revista de Derecho Administrativo Económico, 2023

<1 %

60

Ferger, Julia.. "Papers presented at the International Seminar on "e-Public Procurement: latest news in Europe" on 11 & 12 April 2005 at the Palace of Miramar, Donostia-San Sebastian.", Archive of European Integration, 2011.

Publicación

61

"Estudios regionales: análisis y propuestas de desarrollo económico y social", Universidad del Pacifico, 2021

Publicación

62

Josep Ramon Fuentes i Gasó, Carme Juncosa i Vidal. "La armonización europea de la contratación administrativa en el Estado Español: la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público", Revista de Direito Econômico e Socioambiental, 2018

Publicación

63

docslide.us

Fuente de Internet

64

"Economía aplicada: ensayos de investigación económica 2020", Universidad del Pacifico, 2022

Publicación

65

"Inter-American Yearbook on Human Rights / Anuario Interamericano de Derechos

<1 %

<1 %

<1 %

<1 %

<1 %

<1 %

Humanos, Volume 15 (1999)", Brill, 2002

Publicación

66

Submitted to Universidad de Huanuco

Trabajo del estudiante

<1 %

67

"Inter-American Yearbook on Human Rights /
Anuario Interamericano de Derechos
Humanos, Volume 26 (2010)", Brill, 2014

Publicación

<1 %

68

"Inter-American Yearbook on Human Rights /
Anuario Interamericano de Derechos
Humanos, Volume 2 (1986)", Brill, 1988

Publicación

<1 %

69

Vladimir Rodríguez Cairo. "CONSTITUCIÓN
ECONÓMICA DE 1993 Y DESEMPEÑO
ECONÓMICO EN EL PERÚ", Quipukamayoc,
2014

Publicación

<1 %

70

pt.scribd.com

Fuente de Internet

<1 %

Excluir citas

Activo

Excluir coincidencias < 10 words

Excluir bibliografía

Activo