

## Alerta Legal N° 16-2024

# LA LEY GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DE OBRAS PÚBLICAS: LA GESTIÓN DE RIESGOS Y LA ESTRATEGIA DE CONTRATACIÓN

Dirigido, editado y revisado por	<b>Raúl Enrique Orjeda Pereda</b> Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento
Diseño	Oficina de Asesoría Jurídica
Elaborado por	<b>Jesús Córdova Schaefer</b> Especialista Legal de la Oficina de Asesoría Jurídica del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento

Edición, diciembre 2024

Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento.

Calle German Schreiber Gulsmanco 210, San Isidro 15047

[www.gob.pe/otass](http://www.gob.pe/otass)

*Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se mencione la fuente y los autores.*



# **LA LEY GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DE OBRAS PÚBLICAS: LA GESTIÓN DE RIESGOS Y LA ESTRATEGIA DE CONTRATACIÓN**

## **I. Introducción**

Con la publicación de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, se marca un hito significativo en el marco normativo que rige la adquisición de bienes, servicios y obras por parte del Estado peruano. Esta normativa, que busca modernizar y transparentar los procesos de contratación pública, introduce una serie de modificaciones sustanciales que impactan directamente en la gestión de obras públicas y en la contratación de bienes y servicios.

La presente Alerta Legal tiene como objetivo principal analizar los principales cambios introducidos por la Ley 32069, principalmente en el ámbito de las obras públicas, con el fin de brindar a los actores involucrados en estos procesos (entidades prestadoras de servicios de saneamiento) una herramienta de orientación para su adecuada implementación. En esa línea, en esta oportunidad se abordará el tema de la gestión de riesgos y la estrategia de contratación.

A través de este análisis, se busca contribuir a una mejor comprensión de los alcances y desafíos de la nueva ley, así como a una implementación exitosa que permita optimizar la gestión de los recursos públicos destinados a obras de infraestructura y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

## **II. Marco Legal y Principales Modificaciones**

La Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, publicada el 24 de junio 2024 en el Diario Oficial el Peruano, constituye un marco normativo integral que regula los procesos de contratación del Estado peruano. Esta norma deroga y sustituye a la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, introduciendo importantes cambios orientados a promover la transparencia, la eficiencia y la competencia en los procesos de adquisición de bienes, servicios y obras.

Cabe indicar que dicha norma entrará en vigencia a los 30 días calendario posteriores a la publicación del Reglamento, el cual aún a la fecha de publicación de la presente alerta no se ha realizado; sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas ha publicado un proyecto del Reglamento de la Ley para conocimiento y difusión<sup>1</sup>.

En esa línea, en esta oportunidad se abordará el tema de la gestión de riesgos y la estrategia de contratación.

## **III. La Gestión de riesgos en contratación pública**

Se establece como un enfoque de la Ley, la gestión de riesgos; no obstante, cabe indicar que la gestión de riesgos en la contratación pública no es un tema novedoso, de hecho, desde

---

<sup>1</sup> A través del siguiente enlace se tiene acceso al texto del proyecto del Reglamento de la Ley N° 32069: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6950184/5995559-2-reglamento-de-la-ley-n-32069-ley-general-de-contrataciones-publicas.pdf?v=1726589333>

mayo del 2017, se cuenta con la Directiva N° 012-2017-OSCE/CD, “Gestión de Riesgos en la Planificación de la Ejecución de Obras”, la cual precisa los criterios que deben ser tomados en cuenta por las Entidades para la implementación de la gestión de riesgos en la planificación de la ejecución de obras.

Ahora bien, la Ley 32069 propone un tratamiento regulatorio mucho más exhaustivo sobre la gestión de riesgos, el mismo que incluso, se extiende también en la contratación de bienes y servicios, a diferencia de la Ley 30225.

De acuerdo con este enfoque, se tiene que la Gestión de riesgos es un proceso dinámico y abarca todas las etapas de la contratación pública, el cual comprende las actividades y las acciones proactivas, preventivas y transversales adoptadas por una entidad contratante para identificar los riesgos que esta enfrenta en la contratación de bienes, servicios y obras. Dichas actividades y acciones se realizan sobre la base de la identificación, análisis, valoración, gestión, control y monitoreo de riesgos, que permiten tomar decisiones informadas y aprovechar las oportunidades potenciales derivadas de estos. Las entidades contratantes realizan la gestión de riesgos a fin de aumentar la probabilidad y el impacto de riesgos positivos y disminuir la probabilidad y el impacto de riesgos negativos, que puedan afectar el cumplimiento de la finalidad pública buscada. En todo momento, la gestión de riesgos debe considerar una mejora en la administración y en el uso de los recursos públicos.



Asimismo, se ha dispuesto, en el artículo 60 de la Ley 32069, que la gestión de riesgos debe ser incluida como una cláusula obligatoria en los contratos bajo el ámbito de la Ley.

Por otra parte, el proyecto del Reglamento establece las siguientes reglas aplicables a la gestión de riesgos en obras y consultorías de obras:

- En las obras y consultorías de obras segmentadas como avanzadas<sup>2</sup>, es obligatorio que en la estrategia de contratación el área usuaria en coordinación con la Dependencia Encargada de las Contrataciones (DEC) realice la planificación integral de la gestión de riesgos, en una matriz<sup>3</sup> que forma parte del expediente de contratación, en la que se incluye la identificación, análisis cualitativo y cuantitativo de los riesgos.

---

<sup>2</sup> El Proyecto del Reglamento considera que, para el caso de obras y consultoría de obra, se realiza una segmentación para determinar el tipo de consulta al mercado, la cual se realiza conforme a lo siguiente: i) Contrataciones básicas: consulta al mercado básica, y ii) Contrataciones avanzadas: consulta al mercado avanzada. Asimismo, para la segmentación se realiza considerando los siguientes criterios: a) Grado de innovación, b) Complejidad de la inversión, conforme la clasificación del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, c) Interés, capacidad y existencia de competencia en el mercado, y d) Experiencia de la entidad contratante en la contratación y ejecución de obras y consultorías de obras similares.

<sup>3</sup> De acuerdo con el Anexo de Definiciones del Proyecto del Reglamento, se tiene que la Matriz de gestión de riesgos: es el documento que, como mínimo, establece los roles y responsabilidades de los involucrados en un proceso de contratación como los dueños de cada riesgo, junto con la metodología para identificar, evaluar y controlar los riesgos, clasificados por fase y componente de la contratación, proximidad o especialidad. Incluye un calendario de actividades para la gestión de riesgos y detalla las herramientas a utilizar, como matrices, registros de alerta temprana y/o simulaciones, asegurando así una gestión eficaz y acorde a la complejidad del proyecto.

Al respecto, es conveniente comentar que el análisis cualitativo del riesgo implica identificar los riesgos en función de la probabilidad de ocurrencia, y el impacto que generaría la ocurrencia de esta. Asimismo, dicho análisis supone priorizar los riesgos individuales de acuerdo con la probabilidad de su ocurrencia. Ello permite utilizar los recursos disponibles para la atención de los riesgos que representen una mayor amenaza en el proyecto.

Por su parte, el análisis cuantitativo del riesgo se enfoca en determinar numéricamente el efecto que implica los riesgos individuales con relación con los objetivos del proyecto.

- La entidad contratante asigna los riesgos que componen la matriz a la parte que pueda gestionarlos y mitigarlos, evitando sobrecargar a los contratistas con riesgos que no puedan manejar o cuyo costo de gestión sea desproporcionado.

Sobre ello, en la práctica se ha evidenciado que, en muchos casos, las entidades suelen asignar de manera desproporcionada todos los riesgos a los contratistas sin una evaluación técnica adecuada, lo cual redundaría en demoras innecesarias en la ejecución del proyecto y solicitudes de ampliaciones de plazo por parte del Contratista, cuando en realidad, algunos riesgos pueden ser mitigados y gestionados por la entidad con mucha más eficiencia.

- En el caso de las obras y consultoría de obras segmentadas como avanzadas cuya cuantía supere los S/ 50 000 000,00 (cincuenta millones de soles con 00/100) la entidad contratante implementa un comité de gestión de riesgos para evaluar y tomar decisiones.

Este comité supervisa y revisa el proceso de gestión de riesgos, durante las tres fases del proceso de contratación, aprueba estrategias de respuesta, asegura la correcta evaluación de riesgos y realiza el seguimiento de alertas tempranas, asegurando una gestión efectiva y oportuna de los riesgos, y demás acciones relevantes para la gestión de riesgos.

#### **IV. La estrategia de contratación**

La Ley General de Contrataciones Públicas define a la estrategia de contratación como el proceso de análisis integral de las variables que influyen en la contratación pública, en aplicación de los enfoques y principios de la presente ley. Esta estrategia es elaborada por la dependencia encargada de las contrataciones, en consideración a la planificación de la entidad contratante a través de la Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras (PMBSO) para la atención de las necesidades dentro de su competencia. Contiene, entre otros, el tipo de procedimiento de selección o mecanismo de contratación, la modalidad de pago, la verificación de la estandarización del requerimiento y la identificación de aquello que afecta o impulsa el objetivo del proceso de contratación. La estrategia de contratación integra el expediente de contratación.

En ese contexto, la Ley dispone en su artículo 49, que la estrategia debe comprender, además, una correcta asignación de riesgos, reflejada en el perfil de riesgos de la contratación, de acuerdo con los objetivos de la adquisición, sea de bienes, servicios u obras. Sobre esto hemos comentado detalladamente en el punto III de la presente Alerta.

En el caso de obras y consultoría de obras, cuya complejidad técnica haya sido determinada por el área usuaria o por el área técnica estratégica, la propuesta de estrategia de contratación incluye, adicionalmente, el análisis comparativo para la elección del sistema de entrega de la obra, la evaluación del uso de un contrato estandarizado de ingeniería y construcción de uso internacional, la valoración del empleo de metodologías de trabajo colaborativo para la gestión de la información de una inversión pública (Building Information Modeling, BIM), en caso se proponga su utilización, y la consideración de que dicho contrato establezca incentivos a cambio de beneficios de naturaleza técnica, económica y de plazo para la entidad y la obra, entre otros.

Al respecto, el proyecto del Reglamento precisa que la estrategia de contratación es un proceso mediante el cual la DEC, con base en el requerimiento, analiza y evalúa de manera integral las variables que influyen en el proceso de contratación, en aplicación del principio de valor por dinero, perfeccionándose con la información obtenida en la interacción con el mercado y aquella proporcionada por el área usuaria. En la estrategia de contratación se analizan, evalúan y determinan las siguientes variables, según corresponda:

- a) Tipo de procedimiento de selección y su modalidad.
- b) El sustento para la utilización de un procedimiento de selección no competitivo, de corresponder.
- c) El sustento de la aplicación de uno de los supuestos justificados de fraccionamiento, de corresponder.
- d) La declaración de viabilidad en el caso de contrataciones que forman parte de un proyecto de inversión o la aprobación de IOARR reguladas en la normativa aplicable, en caso corresponda.
- e) Posibilidad de utilizar una modalidad para la contratación pública eficiente.
- f) Tipo de evaluador y su perfil.
- g) Los requisitos de precalificación y/o calificación.
- h) Propuesta de factores de evaluación, de considerarse pertinente.
- i) Modalidad de pago.
- j) Sistema de entrega, de corresponder.
- k) Puntos no negociables del requerimiento durante la etapa de negociación o dialogo competitivo, de corresponder.
- l) Fuente de financiamiento de la contratación y necesidad de actualizar la cuantía de la contratación determinada en el CMN.
- m) Garantías y adelantos.
- n) Análisis del consumo histórico del bien en relación al plazo de la contratación, de corresponder.
- o) Si corresponde replantearse el tipo de interacción con el mercado determinado en la segmentación de requerimientos.
- p) El cronograma estimado del proceso de contratación, incluyendo la fase de selección y la ejecución contractual.
- q) Los roles y responsabilidades de los involucrados al interior de la entidad contratante en la fase de selección.
- r) Evaluación de la posibilidad de agrupar de prestaciones.
- s) Verificación de si el requerimiento se encuentra estandarizado.
- t) Identificación de aquello que afecta o impulsa el objetivo del proceso de contratación, lo que incluye la gestión de riesgos.

Adicionalmente, el proyecto de Reglamento señala que la DEC plasma el análisis de la estrategia de contratación en un documento, conforme al formato aprobado por la DGA, que forma parte del expediente de contratación, pudiendo requerir información al área usuaria para su sustento. Asimismo, la DEC puede solicitar la participación de los evaluadores para elaborar la estrategia de contratación.



Sobre esto último, cabe comentar que en el artículo 42 del Reglamento de la Ley N° 30225, se tiene un listado de los documentos que contiene el expediente de contratación; mientras que, la relación de información y documentos que exige el proyecto de Reglamento de la Ley 32069 comprende la elaboración de informes que evalúan una serie de variables que el DEC debe analizar durante la etapa de los actos preparatorios.

## V. Recomendaciones para una Implementación Exitosa

Para aprovechar al máximo los beneficios de la Ley 32069 y garantizar una implementación exitosa, se recomienda:

- **Capacitación:** Impartir capacitaciones a los funcionarios públicos involucrados en los procesos de contratación, a fin de que conozcan en detalle las nuevas disposiciones y puedan aplicarlas correctamente.
- **Actualización tecnológica:** Implementar sistemas informáticos que permitan la gestión digital de los procesos de contratación, facilitando la interoperabilidad y la transparencia.
- **Fortalecimiento institucional:** Fortalecer las capacidades institucionales de las entidades públicas, a fin de que puedan cumplir con los nuevos requisitos establecidos en la ley.
- **Seguimiento y evaluación:** Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación para medir el impacto de la ley y realizar los ajustes necesarios.

## VI. Conclusiones

La Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, representa un avance significativo en la regulación de los procesos de contratación en Perú. Al introducir un enfoque más proactivo en la gestión de riesgos, la ley busca mejorar la eficiencia, transparencia, y eficacia de los proyectos de obras públicas.

Uno de los cambios más notables es la obligatoriedad de incluir la gestión de riesgos en todas las etapas de un proceso de contratación. La ley no solo identifica los riesgos, sino que también establece mecanismos para su evaluación, mitigación y asignación. Asimismo, la importancia de la estrategia de contratación se ha fortalecido, enfatizando la necesidad de un análisis integral de las variables que influyen en cada proceso.