

T.D.: 14896871

OPINIÓN N° 099-2019/DTN

Entidad: Ministerio del Ambiente
Asunto: Plan Anual de Contrataciones (PAC)
Referencia: Oficio N° 00090-2019-MINAM/SG/OGA recibido el 08.MAY.2019

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, la Directora de la Oficina General de Administración del Ministerio del Ambiente realiza diversas consultas sobre el Plan Anual de Contrataciones (PAC).

Antes de iniciar el desarrollo del presente análisis, es necesario precisar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal n) del artículo 52 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada a través de la Ley N° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1444 así como por el acápite 9 del Anexo N° 2 de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

En ese sentido, las conclusiones de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

2. CONSULTAS¹ Y ANÁLISIS

Para efectos de la presente opinión se entenderá por:

- **“Ley”** a la aprobada mediante Ley N° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1444, vigente desde el 30 de enero de 2019.
- **“Reglamento”** al aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, vigente desde el 30 de enero de 2019.

¹ En atención a la competencia conferida a la Dirección Técnico Normativa, se han revisado las consultas planteadas por la Entidad, a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el Procedimiento N° 89 del TUPA del OSCE, advirtiéndose que la Consulta N° 3 no está referida a que este Organismo Técnico Especializado analice el sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, toda vez que la misma está orientada a determinar los requisitos para la asignación de presupuesto previamente a la aprobación del PAC, y dado que dicha materia forma parte del Sistema Nacional de Presupuesto, razón por la cual, no será absuelta por este Organismo Técnico Especializado, pues ello excede la habilitación legal conferida a través del literal n) del artículo 52 de la Ley.

Dicho lo anterior, corresponde señalar que las consultas formuladas son las siguientes:

2.1. **"¿A qué se refiere la norma de contrataciones y de qué se compone el requisito al que hace referencia al mencionar "requerimientos priorizados"?" (Sic.).**

2.1.1. De manera previa, debe indicarse que el numeral 6.4 del artículo 6 del Reglamento establece que es requisito para la convocatoria de los procedimientos de selección, salvo para la comparación de precios, que estén incluidos en el Plan Anual de Contrataciones (PAC), bajo sanción de nulidad.

Sobre el particular, el artículo 15 de la Ley prevé los requisitos que debe cumplir el Plan Anual de Contrataciones (PAC), de cuya lectura se puede apreciar lo siguiente:

–**Para la formulación:** En la etapa de formulación y programación presupuestaria correspondiente al siguiente año fiscal, cada Entidad debe programar en el Cuadro de Necesidades los requerimientos de bienes, servicios en general, consultorías y ejecución de obras necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y actividades para dicho año, los que deben encontrarse vinculados al Plan Operativo Institucional (POI), con la finalidad de elaborar el Plan Anual de Contrataciones (PAC).

–**El contenido:** El PAC debe prever las contrataciones de bienes, servicios en general, consultorías y ejecución de obras, cubiertas con el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), con independencia de que se sujeten al ámbito de aplicación de la presente Ley o no, y de la fuente de financiamiento.

–**Publicidad del PAC:** Las Entidades están obligadas a publicar el PAC en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) y en su portal institucional respectivo.

Cabe señalar que de acuerdo al numeral 6.1 del artículo 6 del Reglamento, el PAC es aprobado por el Titular de la Entidad o por el funcionario a quien se hubiera delegado dicha facultad, de conformidad con las reglas previstas en la normatividad del Sistema Nacional de Abastecimiento.

2.1.2. En relación con lo expuesto, de acuerdo a lo establecido en la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento *-disposición aplicable en tanto se implemente el Sistema Nacional de Abastecimiento, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1439-* durante la fase de programación y formulación presupuestaria, las áreas usuarias de la Entidad programan, en el Cuadro de Necesidades, sus requerimientos de bienes, servicios en general, consultorías y ejecución de obras a ser convocados durante el año fiscal siguiente, en atención al cumplimiento de los objetivos y resultados que se busca alcanzar, sobre la base del proyecto de Plan Operativo Institucional respectivo, debiendo adjuntar, para tal efecto, una descripción general de sus

requerimientos.

Así, para elaborar el Cuadro de Necesidades, las áreas usuarias de la Entidad, una vez determinen sus requerimientos de bienes, servicios en general, consultorías y ejecución de obras, deberán remitirlos al Órgano Encargado de las Contrataciones para que *-previa coordinación-* sean consolidados y valorizados.

En concordancia con lo señalado, el numeral 3 de la citada disposición prevé que antes de la aprobación del proyecto de presupuesto de la Entidad, las áreas usuarias en coordinación con la oficina de presupuesto y planteamiento o la que haga sus veces efectúan los ajustes necesarios a sus requerimientos programados en el Cuadro Consolidado de Necesidades *"en armonía con las prioridades institucionales, actividades y metas presupuestarias previstas, remitiendo sus **requerimientos priorizados** al Órgano Encargado de las Contrataciones, con base a lo cual se elabora el proyecto del Plan Anual de Contrataciones"*. (El subrayado es agregado).

En esa medida, una vez aprobado el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), el Órgano Encargado de las Contrataciones, en coordinación con las áreas usuarias y la oficina de presupuesto y planteamiento o la que haga sus veces en la Entidad, ajusta el proyecto del Plan Anual de Contrataciones (PAC).

- 2.1.3. Señalado lo anterior, es importante indicar que el numeral 7 de la referida disposición dispone que el Plan Anual de Contrataciones (PAC)² debe ser aprobado por el Titular de la Entidad o por el funcionario a quien se hubiera delegado dicha facultad, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).

Como se aprecia, una vez aprobado el PIA, se ajusta y se procede a aprobar el PAC, en base a lo establecido en el Cuadro Consolidado de Necesidades que contiene los requerimientos priorizados y adecuados a la asignación presupuestal del PIA.

- 2.1.4. De lo expuesto puede apreciarse que cuando la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento desarrolla las reglas para la elaboración del PAC, y señala que las áreas usuarias en coordinación con la oficina de presupuesto y planteamiento (o la que haga sus veces) efectúan los ajustes necesarios a sus requerimientos programados en el Cuadro Consolidado de Necesidades en armonía con las prioridades institucionales, actividades y metas presupuestarias previstas, remitiendo sus **"requerimientos priorizados"** al Órgano Encargado de las Contrataciones para la elaboración del proyecto del PAC, está articulando diversos Sistemas Administrativos (planeamiento, presupuesto y abastecimiento) que regulan la utilización de los recursos públicos

² Es preciso indicar que según lo dispuesto en el último párrafo de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento, el OSCE, mediante la Directiva N° 002-2019-OSCE/CD "Plan Anual de Contrataciones" (en adelante, la "Directiva"), establece las disposiciones complementarias relativas al contenido, registro de información y otros aspectos referidos al PAC.

de las Entidades³. Siendo ello así, la programación de las necesidades de una Entidad en el PAC debe realizarse utilizando las prioridades institucionales definidas y la disponibilidad presupuestal asignada para el ejercicio fiscal, según el POI y el PIA aprobados *-en cumplimiento de las metas y objetivos previstos en el Plan Estratégico Institucional (PEI)*.

En dicho contexto, cuando la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento menciona el término "requerimientos priorizados", hace referencia al orden de preferencia o prelación que la Entidad -en ejercicio de sus facultades- ha decidido para satisfacer sus necesidades y para el cumplimiento de las metas institucionales.

2.2. "¿Se debe modificar el PAC cuando se varíe el tipo de procedimiento de selección como resultado de la determinación del Valor Referencial o del valor Estimado?"

2.2.1. De conformidad con lo indicado al absolver la consulta precedente, el Plan Anual de Contrataciones (PAC) que se apruebe debe prever las contrataciones de bienes, servicios en general, consultorías y ejecución de obras, cubiertas con el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), con independencia de que se sujeten al ámbito de aplicación de la presente Ley o no, y de la fuente de financiamiento.

El PAC, es aprobado por el Titular de la Entidad o por el funcionario a quien se hubiera delegado dicha facultad, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y publicado en el SEACE en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles de aprobado, conforme a lo previsto en el artículo 6 del Reglamento.

2.2.2. De conformidad con el numeral 6.2 del artículo 6 del Reglamento concordado con el acápite 7.6.1 del numeral 7.6 de la Directiva N° 002-2019-OSCE/CD disponen que el PAC debe ser modificado cuando **se tenga que incluir o excluir contrataciones**.

Para dicho efecto, resulta necesario que el Titular de la Entidad o el funcionario al cual se haya delegado la aprobación de la modificación del PAC, emita el instrumento correspondiente, debiendo publicar el PAC modificado en el SEACE en su integridad, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su aprobación, así como en el portal institucional de la Entidad.

2.2.3. Así, no requiere modificarse el PAC cuando, en aplicación de los artículos 32 y

³ Para mayor abundamiento sobre el tema puede revisarse la "Guía para el Planeamiento Institucional", modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00016-2019/CEPLAN/PCD.

Al respecto, considerando que el CEPLAN es el organismo técnico especializado que ejerce la rectoría efectiva del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, las consultas sobre el PEI y POI pueden realizarse a dicho organismo y/o pueden revisarse a través de los Módulos de Consultas que CEPLAN pone a disposición de los funcionarios públicos y la ciudadanía en general. Ver <https://www.ceplan.gob.pe/modulo-de-consultas/>

34 del Reglamento, varíe el valor estimado o el valor referencial, aún cuando dicha variación implique la modificación del tipo de procedimiento de selección.

2.3. "La "descripción general"(señalada en el numeral 1 de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento) ¿Corresponde sólo a la descripción del objeto de cada contratación, o se debe cumplir algún requisito adicional que permita obtener las respectivas valorizaciones y montos estimados?"

2.3.1. Tal como se indicó al absolver la primera consulta, de acuerdo a lo establecido en la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento -*disposición aplicable en tanto se implemente el Sistema Nacional de Abastecimiento, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1439-* durante la fase de programación y formulación presupuestaria, las áreas usuarias de la Entidad programan, en el Cuadro de Necesidades, sus requerimientos de bienes, servicios en general, consultorías y ejecución de obras a ser convocados durante el año fiscal siguiente, en atención al cumplimiento de los objetivos y resultados que se busca alcanzar, sobre la base del proyecto de Plan Operativo Institucional respectivo, debiendo adjuntar, para tal efecto, una descripción general de lo que se va a contratar.

Así, para elaborar el Cuadro de Necesidades, las áreas usuarias de la Entidad, una vez determinen sus requerimientos de bienes, servicios en general, consultorías y ejecución de obras, deberán remitirlos al Órgano Encargado de las Contrataciones para que *-previa coordinación-* sean consolidados y valorizados.

2.3.2. Resulta razonable concluir que la "descripción general" a que hace referencia el numeral 1 de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento, debe contener el objeto de la contratación.

2.4. "En atención, a que la prohibición de fraccionamiento no aplica para las contrataciones que se realicen mediante Acuerdo Marco, se consulta: ¿Cuándo se contrata la totalidad del monto del "Valor Estimado de la Contratación", programado en el PAC, y si se requiere contratar una mayor cantidad del mismo bien o servicio, es necesario realizar una nueva inclusión en el Plan Anual de Contrataciones, previa a dicha contratación mayor al monto que consta en el PAC? (Sic.)."

2.4.1. Al respecto, es importante indicar que la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento *-disposición aplicable en tanto se implemente el Sistema Nacional de Abastecimiento, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1439-* establece que durante la fase de programación y formulación presupuestaria, las áreas usuarias de la Entidad programan, en el Cuadro de Necesidades, sus requerimientos de bienes, servicios en general, consultorías y ejecución de obras a ser convocados durante el año fiscal siguiente, en atención al cumplimiento de los objetivos y resultados que se buscan alcanzar, sobre la base del proyecto de Plan Operativo Institucional respectivo, debiendo adjuntar, para tal efecto, una descripción general de lo que se va a contratar.

Así, para elaborar el Cuadro de Necesidades, las áreas usuarias de la Entidad, una vez determinen sus requerimientos de bienes, servicios en general, consultorías y ejecución de obras, deberán remitirlos al Órgano Encargado de las Contrataciones para que *-previa coordinación-* sean consolidados y valorizados.

- 2.4.2. Como se mencionó, el PAC debe obedecer a la planificación de las necesidades de la Entidad que provienen de cada una de las áreas usuarias, en función de los objetivos y resultados que se buscan alcanzar.

Así, el PAC que se apruebe debe prever las contrataciones de bienes, servicios en general, consultorías y ejecución de obras a ser convocados **en el año** en curso, con cargo a los respectivos recursos presupuestales, con independencia que se sujeten al ámbito de aplicación de la Ley, o no, y de la fuente de financiamiento.

En esa medida, el PAC al ser un instrumento de gestión para planificar, ejecutar y evaluar las contrataciones a ser convocados por la Entidad durante el año fiscal, debe contener la cantidad⁴ de los bienes, servicios en general, consultorías y ejecución de obras de todos los procedimientos de selección que se convocarán, sea que la convocatoria se realice por otras Entidades mediante el desarrollo de compras corporativas o por encargo del procedimiento de selección, o se sujeten a regímenes especiales creados de acuerdo a ley, o en caso de que de los bienes y servicios se encuentren incluidos en el Catálogo Electrónico de Acuerdo Marco -salvo que el monto de la contratación sea igual o inferior a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias.⁵

- 2.4.3. Por otro lado, en relación a las contrataciones a través del Catálogo Electrónico del Acuerdo Marco, debe indicarse que la normativa de contrataciones del Estado -actualmente vigente- establece determinados supuestos en los cuales no se configura el fraccionamiento. Así, el literal b) del numeral 40.3 del artículo 40 del Reglamento señala que no se incurre en fraccionamiento cuando: *"La contratación se efectúe a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco, salvo en los casos que determine el OSCE a través de Directiva"*.

De acuerdo a dicha disposición, la contratación a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco puede realizarse de acuerdo a los requerimientos periódicos de cada Entidad, **sin que dichas operaciones sean consideradas como un fraccionamiento indebido.**

- 2.4.4. Por todo lo expuesto, puede colegirse que un requerimiento de un bien o servicio que se encuentre incluido en los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco pero que no formó parte de la programación del Cuadro Consolidado de Necesidades

⁴ Información solicitada en el Formato PAC que se encuentra publicado en el portal web del SEACE, y que la Entidad debe completar conforme con lo dispuesto en el inciso 7.5.2 del numeral 7.5 del acápite VII de la Directiva N° 002-2019-OSCE/CD.

⁵ Según lo dispuesto en el numeral 7.3 del acápite VII de la Directiva N° 002-2019-OSCE/CD.

que fue sustento para la aprobación del PAC, deberá ser incluido en el PAC previamente a su contratación.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. La programación de las necesidades de una Entidad en el PAC debe realizarse utilizando las prioridades institucionales definidas y la disponibilidad presupuestal asignada para el ejercicio fiscal, según el POI y el PIA aprobados *-en cumplimiento de las metas y objetivos previstos en el Plan Estratégico Institucional (PEI)*. En dicho contexto, cuando la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento menciona el término "requerimientos priorizados", hace referencia al orden de preferencia o prelación que la Entidad - en ejercicio de sus facultades- ha decidido para satisfacer sus necesidades y para cumplir sus metas institucionales.
- 3.2. El artículo 6 del Reglamento concordado con el acápite 7.6.1 del numeral 7.6 de la Directiva N° 002-2019-OSCE/CD disponen que el PAC debe ser modificado cuando se tenga que incluir o excluir contrataciones.
- 3.3. La "descripción general" a que hace referencia el numeral 1 de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento, debe contener el objeto de la contratación.
- 3.4. Un bien o servicio que se encuentre incluido en los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco pero que no formó parte de la programación del Cuadro Consolidado de Necesidades que fue sustento para la aprobación del PAC, deberá ser incluido en el PAC previamente a su contratación.

Jesús María, 19 de junio de 2019

PATRICIA SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa

TAM