



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

Sumilla: Corresponde declarar fundado en parte el recurso de apelación toda vez que la contratación presentada por el impugnante para acreditar el requisito de calificación experiencia del postor en la especialidad es similar al objeto del procedimiento de selección.

Lima, 9 de abril de 2021.

VISTO en sesión de fecha 9 de abril de 2021 de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 1873/2021.TCE** sobre el recurso de apelación interpuesto por el CONSORCIO SUPERVISOR SEÑOR DE LOS MILAGROS, integrado por las empresas GEXA INGENIEROS S.A.C. y GINPROSA INGENIERIA S.L. SUCURSAL DEL PERU, en el marco del Concurso Público N° 3-2020-REGION CALLAO, convocado por el Gobierno Regional del Callao, para la contratación del servicio de consultoría de obra para la “Supervisión de la obra: mejoramiento y ampliación del servicio de agua potable y alcantarillado en el AAHH Villa Señor de los Milagros del distrito de Carmen de la Legua Reynoso – Callao”, y atendiendo a los siguientes:

ANTECEDENTES

1. El 21 de diciembre de 2020, el Gobierno Regional del Callao (en adelante, la Entidad) convocó el Concurso Público N° 3-2020-REGION CALLAO, para la contratación del servicio de consultoría de obra para la “Supervisión de la obra: mejoramiento y ampliación del servicio de agua potable y alcantarillado en el AAHH Villa Señor de los Milagros del distrito de Carmen de la Legua Reynoso – Callao”, con un valor referencial de S/ 961 531.90 (novecientos sesenta y un mil quinientos treinta y un mil con 90/100 soles) (en adelante, el procedimiento de selección).

El 24 de febrero de 2021 se realizó la presentación de ofertas de manera electrónica, y el 4 de marzo del mismo año se notificó, a través del SEACE, el otorgamiento de la buena pro al CONSORCIO SANEAMIENTO, integrado por la empresa VM INGENIEROS CONTRATISTAS GENERALES S.A.C. y el señor Marco Belgrano Espinoza Espinoza (en adelante, el Consorcio Adjudicatario) por el monto de S/ 865 378.71 (ochocientos sesenta y cinco mil trescientos setenta y ocho con 71/100 soles), de acuerdo con el siguiente detalle:

Postor	Precio ofertado (S/)	Puntaje total	Orden de prelación	Condición
CONSORCIO SANEAMIENTO	865 378.71	90	1	Adjudicado
CONSORCIO RÍMAC	No superó el puntaje técnico mínimo previsto en las bases.			Descalificado
CONSORCIO MONARCA	No superó el puntaje técnico mínimo previsto en las bases.			Descalificado
CONSORCIO SUPERVISOR SEÑOR DE LOS MILAGROS	No cumple el requisito de calificación <i>Experiencia del postor en la especialidad.</i>			Descalificado
SEGUNDO GRIMANIEL FERNÁNDEZ IDROGO	No cumple el requisito de calificación <i>Experiencia del postor en la especialidad.</i>			Descalificado
CONSORCIO SAN MARTÍN	No admitido			
CONSORCIO ZODAPE	No admitido			
CONSORCIO SUPERVISOR DEL NORTE	No admitido			
CONSORCIO CONSULTOR SANEAMIENTO	No admitido			

2. Mediante Escrito N° 1 presentado el 16 de marzo de 2021 en la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado (en adelante, el Tribunal), el CONSORCIO SUPERVISOR SEÑOR DE LOS MILAGROS, integrado por las empresas GEXA INGENIEROS S.A.C. y GINPROSA INGENIERIA S.L. SUCURSAL DEL PERU (en lo sucesivo, el Consorcio Impugnante), interpuso recurso de apelación contra la descalificación de su oferta, y contra el otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección, solicitando lo siguiente: a) Se deje sin efecto la descalificación de su oferta, b) se califique y evalúe su oferta, c) se declare no admitida o se descalifique la oferta del Consorcio Adjudicatario, y d) se le otorgue la buena pro del procedimiento de selección.

Para dicho efecto, expuso los siguientes argumentos:

Sobre la descalificación de su oferta.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

- i. Conforme a la motivación expuesta por el comité de selección para descalificar su oferta, señala que su consorcio presenta experiencia acumulada en el extranjero relativa a la inspección, vigilancia y control de calidad, y que dichas actividades no podrían considerarse como experiencia, toda vez que las bases establecieron que la experiencia debería haber sido adquirida en la supervisión de obras; además, indicó que no es función del comité de selección interpretar el alcance de la oferta.

Refiere que obra en el folio 35 de su oferta la equivalencia de terminologías empleada en Perú y en España para “supervisión de obras”, según la respuesta emitida por el Colegio de Ingenieros del Perú. Asimismo, en el folio 37 adjuntó la equivalencia de terminologías en Perú y España, según la Oficina Económica y Comercio de España en Lima.

De igual forma, solicita que se valore que en la conformidad de servicio que obra en los folios 39 y 40 de su oferta, se señala que “los trabajos realizados por Ginprosa Ingeniería SL. En el presente contrato fueron los de supervisión de obras (...)”. Asimismo, en la parte final de la conformidad que obra en el folio 43 de su oferta se precisa el monto y el objeto a los trabajos de “supervisión durante la ejecución de las obras”.

Por lo tanto, de una revisión integral de su oferta se desprende que su consorcio acreditó de manera correcta el requisito de calificación Experiencia del postor en la especialidad, tanto para lo requerido en la calificación como para la evaluación; razón por la cual corresponde que se califique su oferta y, posteriormente, sea evaluada en virtud de los factores de evaluación previstos en las bases integradas, otorgándosele el máximo puntaje.

Sobre la oferta del Adjudicatario.

- ii. Según el reporte que se obtiene de la página web del OSCE, específicamente respecto a la constancia de inscripción en el RNP de la empresa VM INGENIEROS CONTRATISTAS GENERALES S.A.C., se aprecia que, para el caso de la consultoría de obras de saneamiento y afines, cuenta con la categoría B.

Al respecto, conforme a lo dispuesto en el numeral 7.1.3.5.1 de la Directiva N° 006-2016-OSCE/CD – Procedimiento para la inscripción, renovación de inscripción, aumento de capacidad máxima de contratación, ampliación de especialidad y categorías e inscripción de subcontratos de ejecutores y consultores de obra en el RNP; los consultores de obras podrán participar en los procedimientos de selección, según las categorías otorgadas por el RNP, verificándose que para el caso de la categoría B, esta solo permite participar en procedimientos con un monto máximo de la Adjudicación Simplificada.

En tal sentido, conforme al Decreto de Urgencia N° 014-2019 que aprobó el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020, se tiene que correspondía convocar una adjudicación simplificada cuando el valor referencial era inferior a S/ 400 000.00 (cuatrocientos mil con 00/100 soles).

De esa manera, se desprende que un consultor de obras con la categoría B solo puede participar en procedimientos de adjudicación simplificada, esto es en aquellos procedimientos cuyo valor referencial no supere los S/ 400 000.00.

Por lo tanto, cuestiona que la empresa VM INGENIEROS CONTRATISTAS GENERALES S.A.C., integrante del Consorcio Adjudicatario, haya podido ser postor en el presente procedimiento de selección, toda vez que el objeto fue la contratación de una consultoría de obra (supervisión), a través de un concurso público, para el cual es necesario que los postores cuenten con una categoría C o D en obras de saneamiento, debido a que el valor referencial es de S/ 961 530.90.

En consecuencia, solicita que se declare no admitida o se descalifique la oferta del Consorcio Adjudicatario, por cuanto considera que la categoría de consultor de obra del consorciado VM INGENIEROS CONTRATISTAS GENERALES S.A.C. contraviene lo dispuesto en la Directiva N° 006-2016-OSCE/CD.

- iii. Con respecto al Anexo N° 6 presentado por el Consorcio Adjudicatario, señala que no cumple con lo dispuesto en las bases integradas, toda vez que la actividad de liquidación de obra, al ser a suma alzada, debió consignarse

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

solo el monto total; sin embargo, el postor ganador utilizó el criterio de precios unitarios o tarifas, señalando una tarifa unitaria.

Por lo tanto, considera que corresponde que se declare no admitida la oferta del Consorcio Adjudicatario al haber vulnerado lo dispuesto en las bases integradas con respecto al Anexo N° 6 – Precio de la oferta, además de lo aclarado en el pliego absolutorio.

3. Con decreto del 18 de marzo de 2021, se dispuso que, en atención a lo dispuesto en los numerales 3.3 y 3.4 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 103-2020-EF y en el Acuerdo de Sala Plena N° 005-2020/TCE, la Entidad emita pronunciamiento sobre la necesidad de adecuar el requerimiento del procedimiento de selección a los protocolos sanitarios y demás disposiciones dictados por los sectores y autoridades competentes en el marco de la reanudación gradual y progresiva de actividades económicas, teniendo como contexto la Emergencia Sanitaria Nacional declarada ante las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19.

Para dichos efectos, se otorgó a la Entidad el plazo máximo de tres (3) días hábiles, bajo responsabilidad y apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en el expediente, así como de comunicar a su Órgano de Control Institucional o a la Contraloría General de la República, en caso de incumplimiento.

Mediante el mismo decreto se admitió a trámite el recurso de apelación interpuesto por el Consorcio Impugnante; asimismo, se corrió traslado a la Entidad para que, en un plazo de tres (3) días hábiles, registre en el SEACE el informe técnico legal en el cual indique expresamente su posición respecto de los fundamentos del recurso interpuesto, bajo responsabilidad y apercibimiento de resolver con la documentación obrante en el expediente, y de comunicar a su Órgano de Control Institucional, en caso de incumplimiento.

De igual forma, se dispuso notificar el recurso de apelación a los postores distintos al Consorcio Impugnante, que puedan verse afectados con la decisión del Tribunal, para que, en el plazo de tres (3) días hábiles, puedan absolverlo¹.

4. El 24 de marzo de 2021, la Entidad registró en el SEACE el Informe Técnico Legal N° 001-2021-GRC/CS del 24 de marzo de 2021, a través del cual el comité de selección expuso su posición con respecto a los argumentos del recurso de apelación, en los siguientes términos:

Sobre la descalificación de la oferta del Impugnante.

- i. Las bases integradas, reglas definitivas del procedimiento de selección, indican que la experiencia se acreditará únicamente en servicios de consultoría como lo es la supervisión de obras de saneamiento similares al objeto de la convocatoria.

Al respecto, el Consorcio Impugnante presenta y hace referencia en su oferta de un documento del Colegio de Ingenieros del Perú, el cual hace referencia únicamente a la inclusión de la ingeniería de caminos, canales y puertos del país de España en el capítulo de ingeniería civil por la afinidad que ambos tienen; lo cual no tiene relación con el procedimiento de selección objeto de impugnación.

De manera adicional el Consorcio Impugnante presenta la fracción de un documento que en su encabezado dice Oficina Económica y Comercial de España Lima, el cual no tiene valor administrativo o técnico, por encontrarse incompleto.

- ii. De otro lado, adicionalmente a lo señalado en el acta del 26 de febrero de 2021, el comité de selección indica que en los folios 46 al 49 de la oferta del Consorcio Impugnante obra un contrato de fecha 21 de octubre de 2009, el mismo que inicia con la firma, siempre que haya sido constituida la garantía definitiva por el monto de S/ 1 862 229.20 euros, y por el plazo de prestación de 21 meses; sin embargo, cuestiona que en el documento donde indica que

¹ El recurso de apelación y sus anexos fueron notificados, a través del SEACE, el 19 de marzo de 2021.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

los trabajos han sido realizados a plena satisfacción se señale “1. Importe 1 893 593.20 euros, 2. Duración de trabajo desde el 18 de diciembre de 2009 hasta el 12 de noviembre de 2012”.

Al respecto, el comité de selección considera que lo expuesto evidencia incongruencia e información inexacta contenida en la oferta del Consorcio Impugnante.

Sobre los cuestionamientos a la oferta del Adjudicatario.

- iii. Efectivamente, verifica que la empresa VM INGENIEROS CONTRATISTAS GENERALES S.A.C., integrante del Consorcio Adjudicatario, contaba con categoría B en la especialidad de obras de saneamiento; sin embargo, en base al principio de presunción de veracidad, el comité de selección admitió y calificó la oferta de dicho postor.
 - iv. Con respecto al Anexo N° 6 presentado por el Consorcio Adjudicatario, señala que el formato presentado se encuentra previsto en el numeral 1.3 – Valor referencial, del capítulo III de la sección específica de las bases integradas; por lo tanto, la oferta económica del postor cumple con lo requerido en las bases integradas.
5. Con decreto del 25 de marzo de 2021, se dispuso remitir el expediente a la Tercera Sala del Tribunal.
 6. Con decreto del 25 de marzo de 2021, se programó audiencia pública para el 31 de marzo del mismo año a las 11:30 horas.
 7. Mediante Carta N° 01-2021-CS presentado el 25 de marzo de 2021, el Consorcio Adjudicatario se apersonó al presente procedimiento señalando lo siguiente:
 - i. El recurso de apelación interpuesto cuenta con una promesa de consorcio adjunta, que corresponde a las fechas del 25 de febrero y 1 de marzo de 2021; sin embargo, en el SEACE se aprecia que la fecha de presentación de ofertas fue el 24 de febrero de 2021.

- ii. En tal sentido, cuestiona cómo podría considerarse válida la oferta del Consorcio Impugnante, si la legalización ha tenido lugar en un momento posterior a la fecha de presentación de ofertas y sobre todo el recurso de apelación interpuesto no hace mención de ese documento ni su forma de calificación; se entiende que ese documento obra en el expediente original.
 - iii. De otro lado, señala que existe un vicio de nulidad en la absolución de observaciones y la integración de las bases. Al respecto, señala que al absolverse la observación N° 7 no se indicaron los montos que equivalen para obtener 90 puntos y 85 puntos, generando confusión a los potenciales postores.
- 8.** Mediante escrito N° 2 presentado el 29 de marzo de 2021, el Consorcio Impugnante reiteró los argumentos de su recurso de apelación y se pronunció sobre la observación adicional que el comité de selección formuló contra su oferta, en los siguientes términos:
- i. Recién en su informe técnico legal, el comité de selección expone que el importe y el plazo de la conformidad y el contrato diferirían, no siendo dicho nuevo cuestionamiento parte del “Acta de apertura, calificación y evaluación de las ofertas técnicas” del 26 de febrero de 2021.
 - ii. No obstante ello, señala que en el folio 43 de su oferta se aprecia el detalle y la explicación de la diferencia de los montos consignados en el contrato y en la conformidad del servicio. Así, sostiene que la variación se debió a que, en España, durante el año 2012, hubo un incremento del impuesto al valor añadido (IVA); motivo por el cual se efectuó una variación en el importe final, tal como se detalla en el cuadro que obra en el folio 43 de su oferta; ello evidencia que la Entidad no analizó de forma integral la documentación que su consorcio presentó.
 - iii. Con respecto al plazo, señala que, a partir de la información que obra en el folio 39 de su oferta, el plazo de la consultoría estaba supeditado al plazo de ejecución de la obra, el cual la empresa GINPROSA INGENIERÍA S.L., cumplió tal como se precisa en el último párrafo del folio 43 de su oferta.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

9. El 29 de marzo de 2021, el Consorcio Impugnante acreditó a su representante para la audiencia pública.
10. Con decreto del 29 de marzo de 2021, se dispuso tener por apersonado al Consorcio Adjudicatario en calidad de tercero administrado.
11. Con decreto del 29 de marzo de 2021, se dispuso dejar a consideración de la Sala lo expuesto por el Consorcio Impugnante en su escrito N° 2.
12. El 30 de marzo de 2021, el Consorcio Adjudicatario acreditó a su representante para la audiencia pública programada.
13. El 31 de marzo de 2021, se desarrolló la audiencia pública programada, con la participación de la representante del Consorcio Impugnante.
14. Con decreto del 31 de marzo de 2021, se declaró el expediente listo para resolver.

FUNDAMENTACIÓN

1. Es materia del presente análisis, el recurso de apelación interpuesto por el Consorcio Impugnante contra la descalificación de su oferta y contra el otorgamiento de la buena pro del Concurso Público N° 3-2020-REGION CALLAO, procedimiento de selección convocado bajo la vigencia del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225 - Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF, en adelante la Ley, cuyo Reglamento fue aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, en adelante el Reglamento², cuyas disposiciones son aplicables a la resolución del presente caso.

A. Procedencia del recurso.

2. El artículo 41 de la Ley establece que las discrepancias que surjan entre la Entidad y los participantes o postores en un procedimiento de selección, y las que surjan en los procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco, solamente pueden dar lugar a la interposición del recurso de apelación. A través de dicho recurso se pueden impugnar los actos

2 Normativa vigente y aplicable a los procedimientos de selección convocados desde el 30 de enero de 2019.

dictados durante el desarrollo del procedimiento hasta antes del perfeccionamiento del contrato, conforme a lo que establezca el Reglamento. No se pueden impugnar las contrataciones directas y las actuaciones que establece el Reglamento.

Con relación a ello, es necesario tener presente que los medios impugnatorios en sede administrativa se encuentran sujetos a determinados controles de carácter formal y sustancial, los cuales se establecen a efectos de determinar la admisibilidad y procedencia de un recurso, respectivamente; en el caso de la procedencia, se evalúa la concurrencia de determinados requisitos que otorgan legitimidad y validez a la pretensión planteada a través del recurso.

En ese sentido, a efectos de verificar la procedencia del recurso de apelación, es pertinente remitirnos a las causales de improcedencia enumeradas en el artículo 123 del Reglamento, a fin de determinar si el recurso interpuesto es procedente.

- a) *La Entidad o el Tribunal, según corresponda, carezcan de competencia para resolverlo.*
3. El numeral 117.1 del artículo 117 del Reglamento, delimita la competencia para conocer el recurso de apelación, estableciendo que dicho recurso es conocido y resuelto por el Tribunal cuando se trata de procedimientos de selección cuyo valor estimado o valor referencial es superior a cincuenta (50) UIT, así como de procedimientos para implementar o extender Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco.

Bajo tal premisa normativa, considerando que en el presente caso el recurso de apelación ha sido interpuesto en el marco un concurso público, cuyo valor estimado es de S/ 961 531.90 (novecientos sesenta y un mil quinientos treinta y un mil con 90/100 soles), resulta que dicho monto es superior a 50 UIT, por lo que este Tribunal es competente para conocerlo.

- b) *Sea interpuesto contra alguno de los actos que no son impugnables.*
4. El artículo 118 del Reglamento ha establecido taxativamente los actos que no son impugnables, tales como: i) Las actuaciones materiales relativas a la planificación de las contrataciones; ii) las actuaciones preparatorias de la Entidad convocante,

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

destinadas a organizar la realización de procedimientos de selección; iii) los documentos del procedimiento de selección y/o su integración; iv) las actuaciones materiales referidas al registro de participantes; y v) las contrataciones directas.

En el caso concreto, el Consorcio Impugnante interpuso recurso de apelación contra la descalificación de su oferta y contra el otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección; por consiguiente, se advierte que los actos impugnados no se encuentran comprendido en la lista de actos inimpugnables.

c) *Sea interpuesto fuera del plazo.*

5. El numeral 119.1 del artículo 119 del Reglamento establece que la apelación contra el otorgamiento de la buena pro o contra los actos dictados con anterioridad a ella se interpone dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes de haberse notificado el otorgamiento de la buena pro. En el caso de adjudicaciones simplificadas, selección de consultores individuales y comparación de precios, la apelación se presenta dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes de haberse notificado el otorgamiento de la buena pro.

En ese sentido, de la revisión del SEACE se aprecia que el otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección, fue notificado a todos los postores el 4 de marzo de 2021; por tanto, en aplicación de lo dispuesto en el precitado artículo, el Consorcio Impugnante contaba con un plazo de ocho (8) días hábiles para interponer su recurso de apelación, esto es, hasta el 16 de marzo de 2021.

Siendo así, de la revisión del expediente se aprecia que el recurso de apelación fue interpuesto mediante el Escrito N° 1 que el Impugnante presentó el 16 de marzo de 2021 en la Mesa de Partes del Tribunal, esto es en el plazo legal.

d) *El que suscriba el recurso no sea el Impugnante o su representante.*

6. De la revisión del recurso de apelación interpuesto, se aprecia que aparece suscrito por la representante del Consorcio Impugnante, esto es por la señora Claudia Ruiz Espinoza, conforme a la promesa de consorcio que obra en el expediente.

e) *El Impugnante se encuentre impedido para participar en los procedimientos de selección y/o contratar con el Estado, conforme al artículo 11 de la Ley.*

7. De los actuados que obran en el expediente administrativo, no se advierte ningún elemento a partir del cual podría inferirse que alguno de los proveedores que integra el Consorcio Impugnante se encuentra impedido de participar en el procedimiento de selección y de contratar con el Estado.

f) *El Impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles.*

8. De los actuados que obran en el expediente administrativo, a la fecha, no se advierte ningún elemento a partir del cual podría inferirse que alguno de los proveedores que integra el Consorcio Impugnante se encuentra incapacitado legalmente para ejercer actos civiles.

g) *El Impugnante carezca de interés para obrar o de legitimidad procesal para impugnar el acto objeto de cuestionamiento.*

9. El Consorcio Impugnante cuenta con interés para obrar y legitimidad procesal para impugnar la descalificación de su oferta, toda vez que dicha decisión del comité de selección afecta de manera directa su interés de obtener la buena pro.

De otro lado, considerando la condición actual de postor descalificado, y a efectos de obtener interés para obrar y legitimidad procesal para impugnar la admisión o calificación del Adjudicatario y el otorgamiento de la buena pro, el Impugnante deberá primero revertir su condición y reinsertarse al procedimiento de selección.

h) *Sea interpuesto por el postor ganador de la buena pro.*

10. En el caso concreto, el Consorcio Impugnante no es el ganador del procedimiento de selección; su oferta fue descalificada.

i) *No exista conexión lógica entre los hechos expuestos en el recurso y el petitorio del mismo.*

11. Cabe indicar que, a través de su recurso de apelación, el Consorcio Impugnante ha solicitado que se deje sin efecto la descalificación de su oferta, se califique y evalúe

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

su oferta, se declare no admitida o se descalifique la oferta del Consorcio Adjudicatario, y se le otorgue la buena pro del procedimiento de selección.

En tal sentido, de la revisión integral de los fundamentos de hecho y derecho del recurso de apelación, se aprecia que están orientados a sustentar las pretensiones del Impugnante, no incurriéndose, por tanto, en la presente causal de improcedencia.

12. Por lo tanto, atendiendo a las consideraciones descritas, no se advierte la concurrencia de alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 123 del Reglamento; por lo tanto, corresponde emitir un pronunciamiento sobre los asuntos de fondo propuestos.

B. Petitorio.

13. El Consorcio Impugnante solicita a este Tribunal que:

- ✓ Se deje sin efecto la descalificación de su oferta.
- ✓ Se califique y evalúe su oferta.
- ✓ Se declare no admitida o se descalifique la oferta del Consorcio Adjudicatario.
- ✓ Se le otorgue la buena pro.

C. Fijación de puntos controvertidos.

14. Habiéndose verificado la procedencia del recurso presentado y el petitorio señalado de forma precedente, corresponde efectuar el análisis de fondo, para lo cual cabe fijar los puntos controvertidos que se dilucidarán. En ese sentido, es preciso tener en consideración lo establecido en el literal b) del numeral 126.1 del artículo 126 del Reglamento, en virtud del cual *“las partes formulan sus pretensiones y ofrecen los medios probatorios en el escrito que contiene el recurso de apelación o al absolver traslado, según corresponda, presentados dentro del plazo previsto. La determinación de puntos controvertidos se sujeta a lo expuesto por las partes en dichos escritos, sin perjuicio de la presentación de pruebas y documentos adicionales que coadyuven a la resolución de dicho procedimiento”*.

Asimismo, debe considerarse el literal a) del numeral 126.1 del artículo 126 del Reglamento, en virtud del cual *“al admitir el recurso, el Tribunal notifica a través del SEACE el recurso de apelación y sus anexos, a efectos que, dentro de un plazo no mayor de tres (3) días hábiles, (...) el postor o postores distintos al impugnante que pudieran verse afectados con la resolución del Tribunal absuelvan el traslado del recurso”* (subrayado nuestro).

Dicha disposición resulta concordante con lo dispuesto en el literal b) del artículo 127 del Reglamento, en virtud del cual la resolución expedida por el Tribunal que se pronuncie sobre el recurso de apelación deberá contener, entre otra información, *“la determinación de los puntos controvertidos definidos según los hechos alegados por el impugnante en su recurso y por los demás intervinientes en el procedimiento de impugnación al absolver oportunamente el traslado del recurso de apelación”*.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el numeral 126.2 del artículo 126 del Reglamento, *“todos los actos que emita el Tribunal en el trámite del recurso de apelación se notifican a las partes a través del SEACE o del Sistema Informático del Tribunal”*.

- 15.** En este punto, cabe señalar que el recurso de apelación del Consorcio Impugnante fue notificado a la Entidad y a los demás postores el 19 de marzo de 2021 a través del SEACE, razón por la cual los postores con interés legítimo que pudieran verse afectados con la decisión del Tribunal tenían hasta el 24 del mismo mes y año para absolverlo.

Teniendo ello en cuenta, de la revisión del expediente administrativo, se advierte que el Adjudicatario se apersonó al presente procedimiento a través de la Carta N° 01-2021-CS que presentó al Tribunal el 25 de marzo de 2021, esto fuera del plazo con que contaba para proponer puntos controvertidos; razón por la cual los puntos controvertidos se fijarán únicamente en virtud de lo expuesto en el recurso de apelación presentado de manera oportuna.

- 16.** En consecuencia, los puntos controvertidos consisten en determinar:
- i. Si el Consorcio Impugnante cumple con el requisito de calificación Experiencia del postor en la especialidad, conforme a lo establecido en las

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

bases integradas.

- ii. Si los proveedores que integran el Consorcio Adjudicatario cuentan con la categoría de consultor de obra necesaria para participar en el procedimiento de selección.
- iii. Si el Consorcio Adjudicatario cumple el requisito de admisión Precio de la oferta, conforme a lo establecido en las bases integradas.

D. Análisis.

Consideraciones previas:

17. Como marco referencial, es preciso tener en cuenta que el análisis que efectúe este Tribunal debe tener como regla que la finalidad de la normativa de contrataciones públicas no es otra que las Entidades adquieran bienes, servicios y obras, maximizando el valor de los recursos públicos que se invierten bajo el enfoque de gestión por resultados, de tal manera que éstas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, a través del cumplimiento de los principios regulados en la Ley.
18. Debe destacarse 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.

Así, cabe mencionar que, en atención al *principio de transparencia*, las Entidades deben proporcionar información clara y coherente con el fin que el proceso de contratación sea comprendido por los proveedores garantizando la libertad de concurrencia, y se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad; este principio respeta las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico. Mientras que, en virtud del *principio de libertad de*

conurrencia, las Entidades deben promover el libre acceso y participación de proveedores en los procesos de contratación que realicen, evitando exigencias y formalidades costosas e innecesarias; así como el *principio de competencia*, conforme al cual los procesos de contratación deben incluir disposiciones que permitan establecer condiciones de competencia efectiva y obtener la oferta más ventajosa para satisfacer el interés público que subyace a la contratación.

19. También es oportuno señalar que las bases integradas constituyen las reglas del procedimiento de selección y es en función de ellas que debe efectuarse la calificación y evaluación de las ofertas, quedando tanto las Entidades como los postores, sujetos a sus disposiciones.

A partir de lo expuesto, tenemos que las bases de un procedimiento de selección deben contar con el contenido mínimo de los documentos del procedimiento que establece la normativa de contrataciones, los requisitos de calificación y los factores de evaluación, cuya finalidad se encuentra orientada a elegir la mejor oferta sobre la base de criterios y calificaciones objetivas, sustentadas y accesibles a los postores, que redunden en una oferta de calidad y al mejor costo para el Estado, constituyendo un parámetro objetivo, claro, fijo y predecible de actuación de la autoridad administrativa, que tiene como objetivo evitar conductas revestidas de subjetividad que puedan ulteriormente desembocar en situaciones arbitrarias, asegurando con ello un marco de seguridad jurídica.

Bajo esta regla, las exigencias de orden formal y sustancial que la normativa prevea o cuya aplicación surja a partir de su interpretación, deben obedecer a la necesidad de asegurar el escenario más idóneo en el que, dentro de un contexto de libre competencia, se equilibre el óptimo uso de los recursos públicos y se garantice el pleno ejercicio del derecho de las personas naturales y jurídicas para participar como proveedores del Estado.

20. Ahora bien, según lo establecido en el artículo 16 de la Ley, el área usuaria debe requerir los bienes, servicios u obras a contratar, siendo responsable de formular las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, respectivamente, así como los requisitos de calificación; además de justificar la finalidad pública de la contratación. Además, se dispone que los bienes, servicios u obras que se requieran deben estar orientados al cumplimiento de las funciones de la Entidad, y que las especificaciones técnicas, términos de referencia o

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

expediente técnico deben formularse de forma objetiva y precisa, proporcionando acceso en condiciones de igualdad al proceso de contratación, sin la creación de obstáculos ni direccionamiento que perjudiquen la competencia en el mismo.

21. En concordancia con lo señalado, el numeral 73.2 del artículo 73 del Reglamento establece que, *“para la admisión de las ofertas, el comité de selección verifica la presentación de los documentos requeridos en los literales a), b), c), e) y f) del artículo 52 y determina si las ofertas responden a las características y/o requisitos funcionales y condiciones de las especificaciones técnicas especificadas en las bases. De no cumplir con lo requerido, la oferta se considera no admitida”*.

Asimismo, en el numeral 74.1 del artículo 74 del Reglamento se establece que la evaluación tiene por objeto determinar la oferta con el mejor puntaje y el orden de prelación de las ofertas, según los factores de evaluación enunciados en las bases.

Adicionalmente, el numeral 75.1 del artículo 75 del Reglamento señala que, luego de culminada la evaluación, el comité de selección califica a los postores que obtuvieron el primer y segundo lugar, según el orden de prelación, verificando que cumplan con los requisitos de calificación especificados en las bases. La oferta del postor que no cumpla con los requisitos de calificación es descalificada. Si alguno de los dos (2) postores no cumple con los requisitos de calificación, el comité de selección verifica los requisitos de calificación de los postores admitidos, según el orden de prelación obtenido en la evaluación, hasta identificar dos (2) postores que cumplan con los requisitos de calificación; salvo que, de la revisión de las ofertas, solo se pueda identificar una (1) que cumpla con tales requisitos.

22. De las disposiciones glosadas, se desprende que, de manera previa a la evaluación de las ofertas, debe determinarse el cumplimiento de las características y/o requisitos funcionales y condiciones de las especificaciones técnicas, cuya función es asegurar a la Entidad que la propuesta del postor cumple con las características mínimas de idoneidad para proveer o ejecutar adecuadamente el bien o servicio objeto de la contratación, habilitando con ello las propuestas que ingresarán en competencia y que serán evaluadas posteriormente, para luego aplicar los factores de evaluación, los cuales contienen los elementos a partir de los cuales se asignará puntaje con la finalidad de seleccionar la mejor oferta, para,

finalmente, a fin de otorgarle la buena pro, verificar si cumple con los requisitos de calificación.

Conforme a lo señalado, tanto la Entidad como los postores se encuentran obligados a cumplir con lo establecido en las bases integradas; tal es así que la Entidad tiene el deber de evaluar las propuestas conforme a las especificaciones técnicas y criterios objetivos de evaluación detallados en aquellas.

23. En tal sentido, tomando como premisa los lineamientos antes indicados, este Tribunal se avocará al análisis de los puntos controvertidos planteados en el presente procedimiento de impugnación.

Primer punto controvertido: Determinar si el Consorcio Impugnante cumple con el requisito de calificación *Experiencia del postor en la especialidad*, conforme a lo establecido en las bases integradas.

24. De la revisión del “Acta de apertura, calificación y evaluación de las ofertas técnicas” del 26 de febrero de 2021, se advierte que el comité de selección admitió cinco (5) de las nueve (9) ofertas presentadas, entre ellas la del Consorcio Impugnante. Seguidamente, al realizar la calificación de las ofertas, el mencionado órgano colegiado decidió descalificar la oferta presentada por el Consorcio Impugnante, exponiendo la siguiente motivación:

“De la revisión efectuada se puede determinar que el postor presenta experiencia acumulada en el extranjero teniendo como principal experiencia la Inspección, Vigilancia y Control de Calidad, aduciendo que este término es el mismo al término “Supervisión”. Al respecto es necesario señalar que las bases integradas del procedimiento de selección son las reglas definitivas sobre las cuales el postor debe presentar su Oferta. En ese sentido se manifiesta que las referidas bases indican que se acreditará experiencia únicamente en servicio de consultoría como lo es de supervisión.

Bajo ese contexto es necesario traer a colación lo mencionado en diversos pronunciamiento, opiniones y demás documentos emitidos por el Órgano Encargado de las Contrataciones del Estado, entre ellos la Resolución N° 1950-2019-TCE-S2, (...) no es función del comité de selección interpretar el alcance de una oferta, esclarecer ambigüedades, precisar contradicciones o imprecisiones,

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

sino aplicar las bases integradas y evaluar las ofertas en virtud de ellas realizando un análisis integral que permita generar convicción de lo realmente oferta (...).

Por lo que la Oferta es DESCALIFICADA” (sic).

25. Frente a dicha decisión, el Consorcio Impugnante interpuso recurso de apelación manifestando que obra en el folio 35 de su oferta la equivalencia de terminologías empleada en Perú y en España para “supervisión de obras”, según la respuesta emitida por el Colegio de Ingenieros del Perú. Asimismo, en el folio 37 adjuntó la equivalencia de terminologías en Perú y España, según la Oficina Económica y Comercio de España en Lima.

De igual forma, solicita que se valore que en la conformidad de servicio que obra en los folios 39 y 40 de su oferta, se señala que “los trabajos realizados por Ginprosa Ingeniería SL. En el presente contrato fueron los de supervisión de obras (...)”. Asimismo, en la parte final de la conformidad que obra en el folio 43 de su oferta se precisa el monto y el objeto a los trabajos de “supervisión durante la ejecución de las obras”.

Por lo tanto, el Consorcio Impugnante considera que, de una revisión integral de su oferta se desprende que su consorcio acreditó de manera correcta el requisito de calificación *Experiencia del postor en la especialidad*, tanto para lo requerido en la calificación como para la evaluación; razón por la cual corresponde que se califique su oferta y, posteriormente, sea evaluada en virtud de los factores de evaluación previstos en las bases integradas, otorgándosele el máximo puntaje.

26. Luego de conocer dichos argumentos, a través del Informe técnico legal N° 001-2021-GRC/CS, la Entidad manifestó que las bases integradas, reglas definitivas del procedimiento de selección, indican que la experiencia se acreditará únicamente en servicios de consultoría como es la supervisión de obras de saneamiento similares al objeto de la convocatoria.

Al respecto, señala que el Consorcio Impugnante presenta y hace referencia en su oferta a un documento del Colegio de Ingenieros del Perú, el cual señala la inclusión de la ingeniería de caminos, canales y puertos del país de España en el capítulo de ingeniería civil por la afinidad que ambos tienen; lo cual no tiene relación con el procedimiento de selección objeto de impugnación.

De manera adicional, indica que el Consorcio Impugnante presenta la fracción de un documento que en su encabezado dice Oficina Económica y Comercial de España Lima, el cual no tiene valor administrativo o técnico, por encontrarse incompleto.

27. Atendiendo a los argumentos expuestos, es pertinente traer a colación lo dispuesto en las bases integradas con respecto al requisito de calificación objeto de la presente controversia, conforme se aprecia a continuación:

C	EXPERIENCIA DEL POSTOR EN LA ESPECIALIDAD
	<p><u>Requisitos:</u> <i>El postor debe acreditar un monto facturado equivalente a UNA (1) VEZ el VALOR REFERENCIAL DE LA CONTRATACIÓN, por la contratación de servicios de consultoría de obra iguales o similares al objeto de la convocatoria, durante los diez (10) años anteriores a la fecha de la presentación de ofertas que se computarán desde la fecha de la conformidad o emisión del comprobante de pago, según corresponda.</i></p> <p>Se consideran servicios de consultorías de obras similares a los siguientes:</p> <p>Mejoramiento de sistemas de agua potable y sanitario, mejoramiento de sistema de agua potable y alcantarillado. (...)</p> <p>Mejoramiento de sistemas de agua potable y sanitario, Rehabilitación y/o Ampliación y/o Mejoramiento y/o Instalación y/o Construcción y/o Redes y/o sistemas y/o servicio de agua potable y/o saneamiento y/o conexiones domiciliarias y/o estación de bombeo y/o desagüe y/o la combinación de los términos anteriores, del sistema de agua potable y alcantarillado.</p> <p><u>Acreditación:</u> <i>La experiencia del postor en la especialidad se acreditará con copia simple de (i) contratos u ordenes de servicios y su respectiva conformidad o constancia de prestación: o (ii) comprobantes de pago cuya cancelación se acredite documental y fehacientemente, con baucher de depósito, nota de abono, reporte de estado de cuenta, cualquier otro documento emitido por Entidad del sistema financiero que acredite el abono o mediante cancelación en el mismo comprobante de pago.</i></p> <p>(...).</p> <p>Importante</p>

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• <i>El comité de selección debe valorar de manera integral los documentos presentados por el postor para acreditar la experiencia. En tal sentido, aun cuando en los documentos presentados la denominación del objeto contractual no coincida literalmente con el previsto en las bases, se deberá validar la experiencia si las actividades que ejecutó el postor corresponden a la experiencia requerida.</i> |
|--|---|

(...).

- 28.** Como se aprecia, las bases integradas exigieron que, para acreditar el requisito de calificación materia de la presente controversia, los postores acrediten haber facturado un monto mínimo de S/ 961 531.90 (novecientos sesenta y un mil quinientos treinta y un mil con 90/100 soles), por la prestación de servicios de consultoría de obras similares al objeto de la convocatoria.

Nótese en este punto que las bases integradas no señalan expresamente que los servicios de consultoría de obras similares se circunscribirían a “supervisión de obras” como sostiene la Entidad; sin embargo, atendiendo al objeto de la convocatoria, lo cierto es que únicamente podría entenderse de esa manera; lo contrario, implicaría considerar como experiencia similar a la elaboración del expediente técnico de obras o la supervisión de la elaboración de expediente técnico de obra; prestaciones que no guardan similitud con el objeto del presente procedimiento.

De otro lado, a efectos de resolver la presente controversia, es importante resaltar lo señalado en la nota “Importante” que forma parte del requisito de calificación *Experiencia del postor en la especialidad*, a través de la cual se estipula que, independientemente de la denominación de la experiencia presentada por el postor, el comité de selección debe verificar si las actividades ejecutadas corresponden a la experiencia requerida en las bases, a efectos de poder reconocer dicha experiencia como similar y, en consecuencia, como válida para acreditar el requisito de calificación.

- 29.** Teniendo ello en cuenta, de la revisión de la oferta presentada por el Consorcio Impugnante se aprecia que en el folio 34 incluyó el documento denominado “Experiencia del postor en la especialidad”, en el cual consigna un cuadro con el

resumen una (1) única contratación que declara para acreditar el requisito de calificación objeto de análisis.

En dicho cuadro se aprecia que la única contratación que el Consorcio Impugnante declara para acreditar su experiencia es aquella que corresponde al Contrato N° 300/2009/00323 del 26 de octubre de 2009 (con fecha de conformidad 3 de junio de 2013) cuyo objeto fue la contratación del “Servicio de inspección, vigilancia y control de calidad del contrato para la redacción de proyecto y ejecución de las obras de mejora de capacidad de la red de saneamiento de la cuenca de Androñigal y actuaciones en los ramales de Pilillas y Moratalas”, por un monto total de € 1 802 990.27 (un millón ochocientos dos mil novecientos noventa con 27/100 euros); monto que, según el tipo de cambio aplicable a la fecha de suscripción de contrato, equivale a S/ 7 718 287.63 (siete millones setecientos dieciocho mil doscientos ochenta y siete con 63/100 soles), el cual supera ampliamente el monto mínimo exigido en las bases integradas para acreditar el requisito de calificación *Experiencia del postor en la especialidad*.

- 30.** Ahora bien, con respecto a la documentación de acreditación, obra en los folios 45 al 49 de la oferta del Consorcio Impugnante, copia del Contrato N° 300/2009/00323 suscrito entre el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad de Madrid y la empresa GINPROSA INGENIERÍA S.L. (matriz de la empresa GINPROSA INGENIERIA S.L. SUCURSAL DEL PERU, integrante del Consorcio Impugnante), cuya denominación es “*Servicio de inspección, vigilancia y control de calidad del contrato para la redacción del proyecto y ejecución de las obras de mejora de la capacidad de la red de saneamiento de la cuenca de Abroñigales, doblado del colector Abroñigal y actuaciones en los ramales de Pilillas y Moratalaz*”.

De igual modo, con respecto a la conformidad del servicio, obra en los folios 39 al 44 de la oferta del Consorcio Impugnante, la constancia del 3 de junio de 2013, emitida por el director del contrato antes señalado, en representación del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad de Madrid, cuyo contenido³ es el siguiente:

³ Cabe señalar que la cita del documento es parcial, y se limita a la parte de la constancia en la cual se listan las actividades específicas realizadas por la empresa GINPROSA INGENIERÍA S.L.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

ÁREA DE GOBIERNO
DE MEDIO AMBIENTE
Y MOVILIDADDIRECCIÓN GENERAL DE INGENIERÍA
AMBIENTAL Y GESTIÓN DEL AGUA
C/ Montalbán n° 1 – 5ª Planta
28014 Madrid

D. PEDRO RAMÍREZ FERNÁNDEZ, Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Jefe de la Unidad Técnica de Obras del Servicio de Proyectos y Obras del Ayuntamiento de Madrid y Director del Contrato "SERVICIO DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE CALIDAD DEL CONTRATO PARA LA REDACCIÓN DE PROYECTO Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE MEJORA DE LA CAPACIDAD DE LA RED DE SANEAMIENTO DE LA CUENCA DE ABRONIGALES. DOBLADO DEL COLECTOR ABRONIGAL Y ACTUACIONES EN LOS RAMALES DE PILILLAS Y MORATALAZ". N° Expediente: 300/2009/00323

HACE CONSTAR:

Que la empresa GINPROSA INGENIERIA S.L. fue contratada para llevar a cabo la supervisión de la redacción del Proyecto (2 meses iniciales) y la posterior supervisión durante la ejecución de las obras, comenzando los trabajos el 18 de diciembre de 2009 y finalizando el 12 de noviembre de 2012.

La vinculación contractual entre el Ayuntamiento de Madrid y Ginprosa Ingeniería, S.L. ha sido de primer orden, entre la Propiedad (Ayuntamiento de Madrid), y el contratista (Ginprosa Ingeniería, S.L.)

Los trabajos realizados por Ginprosa Ingeniería, S.L. en el presente contrato fueron los de supervisión de las obras, es decir:

1. Actividades antes del inicio de la obra.
 - Reconocimiento del área del proyecto
 - Revisión del Expediente Técnico
 - Elaboración y presentación del Informe de dicha revisión con recomendaciones oportunas para subsanar eventuales deficiencias, omisiones o adicionales.
2. Actividades durante la ejecución de la obra.
 - Control Técnico:
 - Control topográfico
 - Control de calidad de materiales
 - Control de procesos constructivos
 - Control de calidad de trabajos ejecutados
 - Control de la maquinaria
 - Control del personal idóneo
 - Control de ensayos y pruebas de laboratorio
 - Presentación de Informes mensuales
 - Control del Contrato:
 - De documentos necesarios para iniciar la obra
 - Participar en la entrega de terreno
 - Control de los calendarios de avance de obra y de adquisición de materiales.
 - Exigir medidas de seguridad en obra
 - Reuniones de coordinación
 - Control Económico Financiero:
 - Revisión y aprobación de las certificaciones y pagos al contratista
 - Cálculo de reajustes
 - Elaboración y trámite de presupuestos adicionales y sus reajustes
 - Elaboración y trámite de presupuestos deductivos
 - Control de vencimiento de garantías
 - De estar en el Contrato, formular la Liquidación de Obra.
3. Actividades posteriores al término de la obra.
 - Participar en la Recepción de la Obra
 - Formular la Liquidación de Obra
 - Revisión de la Liquidación Final de Obra
 - Informe Final de Obra

31. Teniendo ello en cuenta, esta Sala advierte que el contrato presentado por el Consorcio Impugnante, no identifica las actividades específicas que la empresa GINPROSA INGENIERÍA S.L. realizaría, sino que la única aproximación de las mismas solo es posible al verificar el título del documento, esto es “Servicio de inspección, vigilancia y control de calidad del contrato para la redacción del proyecto y ejecución de las obras de mejora de la capacidad de la red de saneamiento de la cuenca de Abroñigales, doblado del colector Abroñigal y actuaciones en los ramales de Pilillas y Moratalaz”; razón por la cual dicho documento no es suficiente para afirmar que la experiencia obtenida por la matriz de uno de los integrantes del ahora Consorcio Impugnante, es similar al objeto del procedimiento de selección materia de la controversia.
32. No obstante ello, tal como se puede apreciar en la parte introductoria de la constancia presentada por el Consorcio Impugnante, citada en el fundamento 30 *supra*, se señala que “la empresa GINPROSA INGENIERIA S.L. fue contratada para llevar a cabo la supervisión de la redacción del Proyecto (2 meses iniciales) y la posterior supervisión durante la ejecución de las obras (...)” (el subrayado es agregado).

Asimismo, en el mencionado documento sí se identifican las actividades específicas que la empresa GINPROSA INGENIERÍA S.L. finalmente realizó en el marco de dicha contratación, precisando, incluso, las actividades realizadas; razón por la cual, atendiendo a lo establecido en las bases integradas, corresponde verificar si dichas actividades son similares a aquellas que, a través de la supervisión de obra, la Entidad pretende contratar en el caso concreto.

33. En tal sentido, es relevante determinar cuáles son las actividades que la función de un supervisor de obra pública implica según el ordenamiento jurídico vigente. Para dichos efectos, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el numeral 187.1 del artículo 187 del Reglamento:

“Artículo 187. Funciones del Inspector o Supervisor

187.1. La Entidad controla los trabajos efectuados por el contratista a través del inspector o supervisor, según corresponda, quien es el responsable de velar directa y permanentemente por la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la obra y del cumplimiento del contrato, además de la debida y oportuna administración de riesgos durante todo el plazo de la obra, debiendo absolver las consultas que

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

formule el contratista según lo previsto en los artículos siguientes. En una misma obra el supervisor no puede ser ejecutor ni integrante de su plantel técnico” (el subrayado es agregado).

34. Como se advierte, la labor de la persona natural o jurídica que lleva a cabo la supervisión de una obra en el Perú tiene por objeto controlar los trabajos efectuados por el contratista (ejecutor de la obra), siendo responsable de velar directa y permanentemente por la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la obra y del cumplimiento del contrato, además de la debida y oportuna administración de riesgos durante todo el plazo de la obra.
35. Teniendo ello en cuenta, según la constancia presentada por el Consorcio Impugnante, las actividades que la empresa GINPROSA INGENIERÍA S.L. realizó en el marco del Contrato N° 300/2009/00323 suscrito con el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad de Madrid, estuvieron dirigidas a realizar el control técnico, económico y administrativo de la obra, abarcando incluso aquellas etapas posteriores a la obra, tales como la recepción y liquidación de la misma, las cuales se detallan a continuación:

Actividades antes del inicio de la obra	<ul style="list-style-type: none">• Reconocimiento del área del proyecto.• Revisión del expediente técnico.• Elaboración y presentación del informe de dicha revisión con recomendaciones oportunas para subsanar eventuales deficiencias, omisiones o adicionales.
Actividades durante la ejecución de la obra	<ul style="list-style-type: none">❖ Control técnico:<ul style="list-style-type: none">• Control topográfico• Control de calidad de materiales• Control de procesos constructivos• Control de calidad de trabajos ejecutados• Control de maquinaria• Control de personal idóneo• Control de ensayos y pruebas de laboratorio• Presentación de informes mensuales❖ Control del Contrato:<ul style="list-style-type: none">• De documentos necesarios para iniciar la obra• Participar en la entrega de terreno• Control de los calendarios de avance de obra y de adquisición de materiales• Exigir medidas de seguridad en obra• Reuniones de coordinación

	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Control económico financiero • Revisión y aprobación de las certificaciones y pagos al contratista • Cálculo de reajustes • Elaboración y trámite de presupuestos adicionales y sus reajustes • Elaboración y trámite de presupuestos deductivos • Control de vencimiento de garantías
Actividades posteriores al término de la obra	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en la recepción de la obra • Formular la liquidación de la obra • Revisión de la liquidación final de la obra • Informe final de obra

36. En atención a ello, esta Sala concluye que las prestaciones que la empresa GINPROSA INGENIERÍA S.L. realizó en el marco del Contrato N° 300/2009/00323, son similares a la supervisión de una obra, aun cuando el título o denominación del contrato no incluya de manera expresa los términos “supervisión de obra”; por lo tanto, conforme a lo establecido en las bases integradas del procedimiento de selección, corresponde que dicha experiencia sea valorada como similar al objeto de la presente convocatoria.
37. En tal sentido, considerando que la única observación formulada por el comité de selección a la experiencia presentada por el Consorcio Impugnante está dirigida a que la denominación de la contratación declarada no es similar al objeto de la convocatoria, y que esta ha sido desvirtuada conforme al análisis precedente, corresponde validar el monto facturado declarado por el postor, esto es S/ 7 718 287.63 (siete millones setecientos dieciocho mil doscientos ochenta y siete con 63/100 soles), el cual supera ampliamente el monto mínimo exigido en las bases integrada para acreditar el requisito de calificación Experiencia del postor en la especialidad.

Por lo tanto, habiéndose verificado que el Consorcio Impugnante cumplió con el requisito de calificación Experiencia del postor en la especialidad, en atención a lo dispuesto en el literal b) del numeral 128.1 del artículo 128 del Reglamento, corresponde declarar fundado en este extremo el recurso de apelación y, por su efecto, **revocar la descalificación** de su oferta. Asimismo, considerando que los demás requisitos de calificación deberán ser acreditados para la suscripción del contrato, corresponde tener por **calificada** la oferta del Impugnante.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

- 38.** De esa manera, corresponde disponer que el comité de selección realice la evaluación técnica de la oferta del Consorcio Impugnante, prosiga con las demás actuaciones del procedimiento de selección y otorgue la buena pro al postor que corresponda; lo cual acarrea que esta Sala disponga la revocatoria de la buena pro del procedimiento al Consorcio Adjudicatario.
- 39.** En este punto, es importante señalar que, a través del informe técnico legal que la Entidad presentó en el marco del presente procedimiento recursivo, el comité de selección señaló que existiría una razón adicional por la cual no correspondería considerar el Contrato N° 300/2009/00323 presentada por el Consorcio Impugnante, para acreditar su experiencia.

Al respecto, el comité de selección señala que el mencionado contrato consignó un monto de € 1 862 229.20 euros, y un plazo de prestación de 21 meses; sin embargo, cuestiona que en el documento donde indica que los trabajos han sido realizados a plena satisfacción se señala que el importe del contrato asciende a € 1 893 593.20, y que la duración de éste abarcó del 18 de diciembre de 2009 al 12 de noviembre de 2012; situaciones que califica como información incongruente e inexacta.

- 40.** Cabe señalar que, frente a dichos cuestionamientos, el Consorcio Impugnante indicó que en el folio 43 de su oferta se aprecia el detalle y la explicación de la diferencia de los montos consignados en el contrato y en la conformidad del servicio. Así, sostiene que la variación se debió a que, en España, durante el año 2012, hubo un incremento del impuesto al valor añadido (IVA); motivo por el cual se efectuó una variación en el importe final, tal como se detalla en el cuadro que obra en el folio 43 de su oferta.

Con respecto al plazo, el Consorcio Impugnante indicó que, a partir de la información que obra en el folio 39 de su oferta, el plazo de la consultoría estaba supeditado al plazo de ejecución de la obra, el cual la empresa GINPROSA INGENIERÍA S.L., cumplió tal como se precisa en el último párrafo del folio 43 de su oferta.

- 41.** En ese orden de ideas, sin perjuicio de que los cuestionamientos recientemente identificados por el comité de selección no constituyen puntos controvertidos de la presente resolución, esta Sala considera pertinente analizar los mismos, a

efectos de verificar si existieran circunstancias que afectan la decisión respecto de tener por calificada tener por calificada la oferta del Impugnante; y, de ser el caso, adoptar las medidas correspondientes. Así, en cuanto a la supuesta incongruencia entre los montos, se tiene que efectivamente el contrato estableció un monto contractual de € 1 862 229.20, en tanto que en la constancia de la conformidad consigna un monto total de € 1 893 593.20; no obstante ello, este último documento explica que dicha diferencia se debe a la “revisión de precios/Incremento IVA” por un monto de € 31 364.00, cuya suma al monto original arroja como resultado el monto final consignado en la constancia.

De otro lado, con respecto a la supuesta incongruencia en el plazo, en la cláusula tercera del contrato (folio 48 de la oferta del Consorcio Impugnante) se estableció expresamente lo siguiente:

“El plazo total de ejecución será de 21 meses, si bien este plazo podrá variar de acuerdo con el plazo de ejecución definitivo del contrato para la redacción del proyecto y ejecución de las obras de mejora de la capacidad de la red de saneamiento de la cuenca de Abroñigales, doblado del colector Abroñigal y actuaciones en los ramales de Pilillas y Moratalaz. El cómputo del plazo se iniciará con la firma del precitado contrato, siempre que haya sido constituida la garantía definitiva. Se extenderá durante la redacción del proyecto, así como durante la ejecución de las obras y se dará por concluido en la fecha de la aprobación del estado general de mediciones de las mismas. La suspensión de las obras conllevará automáticamente la de los trabajos objeto del presente contrato. Del mismo modo la variación del plazo de ejecución de las obras implicará una modificación idéntica en la duración del presente servicio.

Como se aprecia, el mismo contrato estipuló que si bien el plazo previsto era de 21 meses, este era factible de ser modificado, estando en todo momento condicionado al plazo de la ejecución de la obra objeto de supervisión; por lo tanto, no es posible afirmar que existe una incongruencia en la oferta del Consorcio Impugnante con respecto al plazo contractual de la contratación que presentó para acreditar su experiencia.

Por lo tanto, aun cuando los cuestionamientos formulados por el comité de selección fueron informados de manera extemporánea, estos carecen de sustento

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

y no acarrear de modo alguno la descalificación de la oferta del Consorcio Impugnante.

42. Bajo ese contexto, habiendo el Consorcio Impugnante revertido su condición de descalificado, ha obtenido interés para obrar y legitimidad procesal para cuestionar la admisión y calificación de la oferta del Consorcio Adjudicatario, así como el otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección; razón por la cual corresponde avocarse al análisis del segundo punto controvertido fijado.

Segundo punto controvertido: Determinar si los proveedores que integran el Consorcio Adjudicatario cuentan con la categoría de consultor de obra necesaria para participar en el procedimiento de selección.

43. Uno de los argumentos expuestos por el Consorcio Impugnante está dirigido a cuestionar la participación de uno de los integrantes del Consorcio Adjudicatario, señalando que no contaría con la categoría de consultor de obra necesaria para realizar la supervisión de la obra objeto de la presente convocatoria.
44. Al respecto, señala que, según el reporte que se obtiene de la página web del OSCE, específicamente con respecto a la constancia de inscripción en el RNP de la empresa VM INGENIEROS CONTRATISTAS GENERALES S.A.C., se aprecia que, para el caso de la consultoría de obras de saneamiento y afines, cuenta con la categoría B.

Asimismo, indica que, conforme a lo dispuesto en el numeral 7.1.3.5.1 de la Directiva N° 006-2016-OSCE/CD – Procedimiento para la inscripción, renovación de inscripción, aumento de capacidad máxima de contratación, ampliación de especialidad y categorías e inscripción de subcontratos de ejecutores y consultores de obra en el RNP; los consultores de obras podrán participar en los procedimientos de selección, según las categorías otorgadas por el RNP, verificándose que para el caso de la categoría B, esta solo permite participar en procedimientos con un monto máximo correspondiente a la Adjudicación Simplificada.

En tal sentido, señala que, según el Decreto de Urgencia N° 014-2019 que aprobó el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020, corresponde convocar

una adjudicación simplificada cuando el valor referencial era inferior a S/ 400 000.00 (cuatrocientos mil con 00/100 soles).

De esa manera, refiere que un consultor de obras con la categoría B solo puede participar en procedimientos de adjudicación simplificada, esto es en aquellos procedimientos cuyo valor referencial no supere los S/ 400 000.00. Por lo tanto, cuestiona que la empresa VM INGENIEROS CONTRATISTAS GENERALES S.A.C., integrante del Consorcio Adjudicatario, haya podido ser postor en el presente procedimiento de selección, toda vez que el objeto fue la contratación de una consultoría de obra (supervisión), a través de un concurso público, para el cual es necesario que los postores cuenten con una categoría C o D en obras de saneamiento, debido a que el valor referencial es de S/ 961 530.90.

En consecuencia, el Consorcio Impugnante solicita que se declare no admitida o se descalifique la oferta del Consorcio Adjudicatario, por cuanto considera que la categoría de consultor de obra del consorciado VM INGENIEROS CONTRATISTAS GENERALES S.A.C. contraviene lo dispuesto en la Directiva N° 006-2016-OSCE/CD.

45. En este punto, es importante señala que, si bien el Consorcio Adjudicatario se apersonó al presente procedimiento de manera extemporánea, no expuso ningún alegato dirigido a rebatir el cuestionamiento formulado por el Consorcio Impugnante contra la condición de uno de sus integrantes.
46. Sobre este punto, la Entidad señala que ha verificado que la empresa VM INGENIEROS CONTRATISTAS GENERALES S.A.C., integrante del Consorcio Adjudicatario, contaba con categoría B en la especialidad de obras de saneamiento; sin embargo, en base al principio de presunción de veracidad, el comité de selección admitió y calificó la oferta de dicho postor.
47. En atención a dichos argumentos del Consorcio Impugnante y a lo informado por la Entidad, es pertinente traer a colación lo dispuesto en los numerales 7.2.5 y 7.2.6 de la Directiva N° 001-2020-OSCE/CD – Procedimientos y trámites ante el Registro Nacional de Proveedores, conforme se detalla a continuación:

“Para el caso de Consultor de Obra

7.2.5 El RNP asigna una o varias especialidades a la persona natural consultor de obra de acuerdo a su profesión o profesiones según el Anexo N° 1 de la presente Directiva;

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

conforme a lo establecido en el literal c) del numeral 2.1.4.2 del Anexo N° 2 del Reglamento.

7.2.6 La asignación de categorías al consultor de obra le permite participar en procedimientos de selección, conforme a los rangos detallados en el Anexo N° 2 de la presente Directiva, (...)”.

(El subrayado es agregado).

De esa manera, el Anexo N° 2 de la citada Directiva señala que los consultores de obra de la categoría A podrán participar en contrataciones con un monto de hasta ocho (8) UIT; **aquellos con categoría B podrán participar en contrataciones hasta el monto del valor referencial de la Adjudicación Simplificada**; aquellos con categoría C en contrataciones hasta cinco (5) veces el monto del valor referencial de la Adjudicación Simplificada; y, finalmente, aquellos con categoría D pueden contratar sin límite en cualquier procedimiento de selección.

48. Por otro lado, considerando que en el presente caso el postor ganador es un consorcio, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el numeral 7.2.2 de la Directiva N° 005-2019-OSCE/CD – Participación de proveedores en consorcio en las contrataciones del Estado, conforme se detalla a continuación:

“7.2.2. Tratándose de procedimientos cuyo objeto sea una consultoría de obras, cada integrante del consorcio debe contar con inscripción en el RNP como consultor de obra, en al menos una de las especialidades requeridas por la Entidad en función al objeto del procedimiento, siempre que en conjunto cumplan con todas las especialidades requeridas; asimismo, cada integrante del consorcio deberá contar con inscripción en la categoría que corresponda según el monto del valor referencial del procedimiento de selección o en una categoría superior”.

(El subrayado es agregado)

49. De esa manera, considerando que, en el caso de la participación en consorcio, todos sus integrantes deben contar con inscripción en la categoría que corresponda según el valor referencial del procedimiento de selección, corresponde verificar con qué categoría de consultor de obras cuenta la empresa VM INGENIEROS CONTRATISTAS GENERALES S.A.C., integrante del Consorcio Adjudicatario.

Así, en el folio 12 de la oferta presentada por el Consorcio Adjudicatario, obra la constancia de inscripción para ser participante, postor y contratista correspondiente a la mencionada empresa, en la cual se aprecia que, para el caso de consultoría de obras de saneamiento y afines, **cuenta con la categoría B**.

50. En este punto, es importante precisar, además, que para el año 2020 (en que fue convocado el procedimiento de selección) el valor referencial de la adjudicación simplificada ascendió a un máximo de S/ 400 000.00 (cuatrocientos mil con 00/100 soles); por lo tanto, la empresa VM INGENIEROS CONTRATISTAS GENERALES S.A.C. solo se puede participar en procedimientos de selección con un valor referencial que asciende como máximo a dicho monto.
51. Por lo tanto, considerando que en el presente caso el concurso público tuvo un valor referencial de S/ 961 531.90 (novecientos sesenta y un mil quinientos treinta y un mil con 90/100 soles), todos los postores (y proveedores integrantes de los consorcios postores) debieron tener como mínimo la categoría C de consultor de obra.

De esa manera, al haberse verificado que uno de los integrantes del Consorcio Adjudicatario contaba con la categoría B, vulnerando lo dispuesto en el 7.2.6 de la Directiva N° 001-2020-OSCE/CD, así como lo establecido en el numeral 7.2.2 de la Directiva N° 005-2019-OSCE/CD; en atención a lo dispuesto en el literal b) del numeral 128.1 del artículo 128 del Reglamento, corresponde declarar fundado el recurso de apelación y, por su efecto, **revocar el otorgamiento de la buena pro** al Consorcio Adjudicatario, cuya oferta debe declararse **no admitida**.

52. Teniendo ello en cuenta, considerando que la condición de no admitida de la oferta del Consorcio Adjudicatario no variará, carece de objeto avocarse al análisis del tercer punto controvertido, relacionado con otro supuesto incumplimiento en la oferta de dicho postor.
53. Por otro lado, considerando que la oferta del Consorcio Impugnante deberá ser evaluada por el comité de selección, no es posible acoger en ese extremo el recurso de apelación.
54. Finalmente, considerando que el recurso de apelación será declarado fundado en parte, en atención a lo dispuesto en el literal a) del numeral 132.2 del artículo 132



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Supervisor de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00970-2021-TCE-S3

del Reglamento, corresponde devolver la garantía presentada por el Impugnante para la interposición de su recurso de apelación.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal ponente Jorge Luis Herrera Guerra y la intervención de las Vocales Cecilia Ponce Cosme (quien integra la Sala en reemplazo de la Vocal Violeta Lucero Ferreyra Coral, conforme al Rol de Turnos de Vocales vigente) y Annie Elizabeth Pérez Gutiérrez, atendiendo a la conformación de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 009-2021-OSCE/PRE del 11 de enero de 2021, publicada el 12 del mismo mes y año en el Diario Oficial “El Peruano”, y en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 082-2019-EF, así como los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por el Decreto Supremo N° 076-2016-EF del 7 de abril de 2016; analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

LA SALA RESUELVE:

1. Declarar **fundado en parte** el recurso de apelación interpuesto por el **CONSORCIO SUPERVISOR SEÑOR DE LOS MILAGROS**, integrado por las empresas GEXA INGENIEROS S.A.C. y GINPROSA INGENIERIA S.L. SUCURSAL DEL PERU, en el marco del Concurso Público N° 3-2020-REGION CALLAO, convocado por el Gobierno Regional del Callao, para la contratación del servicio de consultoría de obra para la “Supervisión de la obra: mejoramiento y ampliación del servicio de agua potable y alcantarillado en el AAHH Villa Señor de los Milagros del distrito de Carmen de la Legua Reynoso – Callao”; conforme a los fundamentos expuestos; en consecuencia, corresponde:
 - 1.1 **Revocar** la descalificación de la oferta presentada por el CONSORCIO SUPERVISOR SEÑOR DE LOS MILAGROS, la cual se declara **calificada**.
 - 1.2 **Revocar** el otorgamiento de la buena pro al CONSORCIO SANEAMIENTO, integrado por la empresa VM INGENIEROS CONTRATISTAS GENERALES S.A.C. y el señor Marco Belgrano Espinoza, cuya oferta se declara **no admitida**.
 - 1.3 Disponer que el comité de selección evalúe la oferta del CONSORCIO SUPERVISOR SEÑOR DE LOS MILAGROS, y continúe con las demás

actuaciones del procedimiento de selección.

1.4 Devolver la garantía presentada por el CONSORCIO SUPERVISOR SEÑOR DE LOS MILAGROS, para la interposición de su recurso de apelación.

2. Declarar que la presente Resolución agota la vía administrativa.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PRESIDENTE

VOCAL

VOCAL

Ss.

Herrera Guerra.

Ponce Cosme.

Pérez Gutiérrez.