



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

Sumilla: *“Dicha disposición exige que el mencionado órgano colegiado establezca parámetros claros y precisos sobre la estructura que debe tener la metodología solicitada”.*

Lima, 1 de diciembre de 2022.

VISTO en sesión del 1 de diciembre de 2022 de la Segunda Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N°7711/2022.TCE**, sobre el recurso de apelación interpuesto por el postor Dionisio Rojas Mamani, en el marco del Concurso Público N°001-2022-UNAJ/CS - Primera Convocatoria, convocado por la Universidad Nacional de Juliaca, para la contratación del servicio de consultoría de obra para la supervisión de la obra: *“Mejoramiento de los servicios educativos del Instituto de Idiomas en la Sede Santa Catalina de la Universidad Nacional de Juliaca, con CUI N° 2332528”*; atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. Según la información publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), el 1 de setiembre de 2022, la Universidad Nacional de Juliaca, en adelante **la Entidad**, convocó el Concurso Público N° 001-2022-UNAJ/CS - Primera Convocatoria, para la contratación del servicio de consultoría de obra para la supervisión de la obra: *“Mejoramiento de los servicios educativos del Instituto de Idiomas en la Sede Santa Catalina de la Universidad Nacional de Juliaca, con CUI N° 2332528”*; con un valor estimado de S/961,228.00 (novecientos sesenta y un mil doscientos veintiocho con 00/100 soles), en adelante **el procedimiento de selección**.

Dicho procedimiento de selección fue convocado bajo la vigencia de lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 082-2019-EF (en adelante **la Ley**); y, su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, y sus modificatorias (en adelante **el Reglamento**).

El 3 de octubre de 2022, se llevó a cabo la presentación electrónica de ofertas, mientras que el 11 del mismo mes y año se publicó en el SEACE el otorgamiento de la buena pro al postor Mauro Moscairo Chura, en adelante **el Adjudicatario**,



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

por el valor de su oferta económica ascendente a S/865,105.20 (ochocientos sesenta y cinco mil ciento cinco con 20/100 soles).

Los resultados fueron los siguientes:

Postor	Etapas			Resultado
	Admisión	Precio ofertado (S/)	Evaluación de orden de prelación	
MAURO MOSCAIRO CHURA	Admitido	S/865,105.20	100.00 1	Adjudicatario
DIONISIO ROJAS MAMANI	Admitido	S/865,105.20	97.60 2	Calificado
CONSORCIO L&D	Admitido	S/865,105.20	94.40 3	Calificado
DRELCA CONTRATISTA GENERALES SRL	Admitido	S/865,105.20	88.00 4	Calificado

2. Mediante Escrito N° 1, debidamente subsanado con Escrito N° 2, presentados el 21 y 25 de octubre de 2022, ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, el postor Dionisio Rojas Mamani, en adelante **el Impugnante**, interpuso recurso de apelación contra el otorgamiento de buena pro, solicitando que se desestime la oferta del Adjudicatario, se revoque la buena pro y, en consecuencia, le sea otorgada a su favor. Con la finalidad de sustentar su petitorio, señaló lo siguiente:

Sobre la experiencia del postor en la especialidad:

- i. Para acreditar la experiencia N°9, el Adjudicatario presenta un Certificado de Conformidad de Servicio, suscrito por el Alcalde Remigio Bernardo Mamani León; sin embargo, en el contrato se indica que quien otorgará la conformidad es el Área de Infraestructura de la Entidad.
- ii. Para acreditar la experiencia N°9, el postor adjudicado presenta el Contrato Servicio de Consultoría para la Supervisión para la Obra: “Mejoramiento de las calles principales en los Centros Poblados de Isivilla y Aymañan, Distrito De Corani – Carabaya – Puno”, en cuya cláusula primera se hace referencia al Proceso De Selección Adjudicación Selectiva



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

N°009-2014-MDC/CE; no obstante, dicho proceso de selección se refiere a la supervisión de otra obra, según el SEACE.

En ese mismo orden de ideas, se puede verificar que el Contrato presentado por el Adjudicatario, para acreditar su experiencia N°9, contiene información inexacta.

- iii. Las bases establecieron como obras similares, las obras de infraestructura educativa pública y/o infraestructura urbana (pavimentos, veredas).

En la oferta del Adjudicatario, se presentan dos experiencias (N°10 y N°11) que no tienen relación con lo establecido en las bases, pues se refieren a servicios de consultoría en obras de infraestructura, la cual no guarda ninguna relación con una infraestructura urbana y/o infraestructura educativa.

Sobre la metodología propuesta:

- iv. De la revisión del “ítem 5 - Programación de Actividades de la Metodología Propuesta Factor de Evaluación (B)” del Adjudicatario, se verifican las fechas tomadas y evaluadas estableciéndose un plazo de supervisión de 509 días, evaluados en el programa MS PROJECT. Según las bases integradas, se tiene un plazo de servicios de consultoría de 480 días calendarios, lo que es diferente al plazo presentado por el postor mauro moscairo, que consigna un plazo de 509 días, estableciéndose una diferencia de 29 días, además, dicho postor, en la fase 4 “actividades durante la liquidación de la obra”, presenta un plazo de 15 días de duración, lo que es inconsistente con las bases integradas.

Por las observaciones señaladas, se acredita que el Adjudicatario no realiza lo siguiente: “a) control de plazos y costos según pmbok” y “e) programación de actividades”.

Po ello, el puntaje que se debió otorgar al Adjudicatario, por el ítem b) - metodología propuesta, es de cero (0) puntos, debido a que no realiza una programación de actividades.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

3. Con Decreto del 27 de octubre de 2022, debidamente notificado el 2 de noviembre del mismo año, la Secretaría del Tribunal solicitó a la Entidad que emita su pronunciamiento respecto a la necesidad de adecuar el requerimiento del procedimiento de selección, a los protocolos sanitarios y demás disposiciones que dicten los sectores y autoridades competentes en el marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19. Para tal fin, se le otorgó el plazo de tres (3) días hábiles.

Asimismo, se admitió a trámite el recurso de apelación presentado en el marco del procedimiento de selección, y se corrió traslado a la Entidad, a fin de que cumpla, entre otros aspectos, con registrar en el SEACE el informe técnico legal, en el que indique su posición respecto de los hechos materia de controversia, en el plazo de tres (3) días hábiles y, además, se dispuso notificar el recurso interpuesto, a los postores distintos del Impugnante que pudieran verse afectados con la resolución que emita este Tribunal, mediante su publicación en el SEACE, y remitir a la Oficina de Administración y Finanzas la constancia de la garantía presentada por el Impugnante para su verificación y custodia.

4. Mediante Escrito N° 3, presentado el 2 de noviembre de 2022 ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal, el Impugnante agregó las siguientes pretensiones:
- Se le otorgue el puntaje completo por haber acreditado “la práctica c - certificación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo”.
 - Se desestime el documento denominado “Constancia de prestación de consultoría de obra” del contrato N° 001-2020-cs-mdll/a, por haberse otorgado antes de la culminación del servicio.
 - Se desestime el documento denominado “Registro de empresas promocionales para personas con discapacidad”, utilizado para acreditar la práctica d - practica: protección social y desarrollo humano, por no encontrarse vigente.
 - Se desestimen los certificados ISO 14001:2015 e ISO 37001:2016, utilizados por el Adjudicatario, por no encontrarse de acuerdo con lo estipulado en las bases integradas del presente procedimiento de selección.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

5. Mediante Escrito N° 4, presentado el 3 de noviembre de 2022 ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal, el Impugnante reiteró los cuestionamientos realizados a la oferta del Adjudicatario, agregando cuestionamientos a las experiencias N° 10 y N° 11 de la mencionada oferta.
6. El 7 de noviembre de 2022, la Entidad presentó en dos oportunidades ante la Mesa de Partes del Tribunal, el Informe Jurídico N° 314-2022/OAJ-CO-UNAJ y el Informe Técnico N° 001-2022/UNAJ-CP-1/CS, a través de los cuáles se expuso lo que a continuación se resume:

Sobre la experiencia del postor en la especialidad:

- i. No es posible determinar quien ha sido o es el órgano designado expresamente por la Entidad para otorgar la conformidad del servicio y como esta designación no se realiza mediante un contrato, sino que, como indica la ley, se trata de un órgano designado, se da por válida la experiencia N° 9. El mismo criterio ha sido aplicado con los demás postores.

De presentarse que el funcionario que otorgó la conformidad no es el que estaba autorizado para ello, el documento en cuestión tendría que someterse al procedimiento de fiscalización posterior.

- ii. Si bien el contrato N° 9 presenta una observación en los antecedentes, en el SEACE se ha verificado dicho contrato, siendo validado por el Comité de Selección.
- iii. Según la información publicada en el portal Infobras, los contratos N° 10 y N° 11, implicaron la supervisión de unas obras que incluían la ejecución de pavimentos y veredas, lo que se encuentra dentro de los servicios similares para la acreditación de la experiencia del postor en la especialidad.

Sobre la metodología propuesta:



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

- iv. Sobre la metodología propuesta, en las bases integradas, no se ha establecido alguna metodología de evaluación del contenido, ni la cantidad de páginas que debería contener.

A folios 242 de la oferta del Adjudicatario se ha cumplido con presentar la programación de actividades, conforme se ha requerido en las bases integradas.

Debido a los sistemas de contratación que rigen la supervisión de la obra y de la liquidación de obra, se justifican los plazos señalados en la metodología propuesta por el Adjudicatario.

- v. Las metodologías propuestas por los demás postores también presentan observaciones.
7. Mediante Escrito N° 1, presentado el 7 de noviembre de 2022 ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal, el Adjudicatario se apersonó al procedimiento y absolvió el traslado del recurso de apelación, en los siguientes términos:

Respecto a los cuestionamientos a su oferta:

Sobre la experiencia del postor en la especialidad:

- i. El otorgar certificado o constancia de conformidad es una facultad netamente interna de la Municipalidad, en este caso, y solo se limitó a verificar que sea otorgado por un funcionario, conforme al contrato o de mayor cargo jerárquico y este fue el caso, por tanto, se consideró totalmente válido.

Por otro lado, le es imposible determinar cuál es el órgano encargado de emitir las conformidades a los proveedores, ya que en el ROF y MOF de la Municipalidad Distrital de Corani, no se ha precisado de quién sería dicha responsabilidad.

Cabe precisar, el contrato presentado, proviene de un proceso de selección convocado en el año 2014, con unas bases estándar aprobadas con la



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

Directiva N° 018-2012-OSCE/CD, cuyo Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aplicable es la aprobada mediante Decreto Supremo N° 184-2008-EF, en dónde aún no existía el formato de conformidad de la prestación.

El artículo 178 del citado reglamento, hace referencia que hay una conformidad previa antes de la emisión de la constancia de conformidad final del servicio, es por ello del contenido de la cláusula octava del contrato cuestionado. La conformidad previa al documento final de prestación de servicio la daría el Área de Infraestructura de la Entidad, además, como se aprecia claramente, esta conformidad es esencialmente para efectos de trámites de pago.

- ii. El contrato N° 9, por error tiene consignado como proceso de selección "Adjudicación Selectiva N°009 2014-MDC/CE", debiendo ser "Adjudicación Selectiva N°013-2014 MDC/CE"; sin embargo, en sus cláusulas primera y segunda de dicho contrato se describe clara y literalmente el objeto del contrato.

Asimismo, se adjuntó a la experiencia el contrato de consorcio (folios 143 de la oferta) en cuya cláusula primera, claramente se identifica el procedimiento de selección que corresponde.

- iii. En la ejecución de obras públicas, cuando un proyecto se denomina "Mejoramiento de infraestructura urbana o mejoramiento de transitabilidad urbana o de mejoramiento de infraestructura peatonal" y además se hace mención a ciertas "calles o avenidas o jirones o vías", es práctica común entender que se está refiriendo a un proyecto que, al menos, como principal componente incluye pavimentos y/o la construcción de veredas.

Y si eso no basta sobre los cuestionamientos a las experiencias N° 10 y N° 11, se pueden verificar las plataformas públicas del SEACE y de Infobras, en las cuáles se detallan los alcances de cada proyecto.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución Nº 04197-2022-TCE-S2

Sobre la metodología propuesta:

- iv. Las bases establecen que el servicio debe ser brindado en dos etapas, 450 días para la etapa de supervisión de obra y 30 días para la etapa de liquidación de obra; además establece que la etapa de supervisión se pagará mediante el sistema TARIFAS y la etapa de liquidación se pagará mediante el sistema de SUMA ALZADA; así mismo las bases integradas requieren que se presente, como parte de los factores de evaluación, una metodología propuesta, incluyendo un cronograma de las actividades de la supervisión de obra.

Si nos remitimos al Reglamento, Art. 208 "Recepción de obra y plazos" (numerales 208.1 al 208.8), el plazo que requiere para la recepción de la obra desde su culminación podría llegar a ser 85 días de los cuales 30 días de procedimiento de verificación, 45 días para levantamiento de observaciones y 10 días para el procedimiento de recepción de obra, mientras que en el Art. 209 "liquidación del contrato de obra" (numeral 209.1), el plazo que se establece para que el supervisor presente los cálculos de liquidación de obra son 60 días desde la recepción de obra; por tanto para los procedimientos de recepción y su consecuente liquidación del contrato de obra podría requerirse hasta 145 días contados desde el día que culmina el plazo contractual de la ejecución de la obra, sin embargo en las bases solo consideraron un periodo adicional de 30 días.

Entonces podemos deducir de que la entidad o el comité de selección establecieron un sistema de contratación a suma alzada para la etapa de liquidación debido a que el plazo es mayor y no se puede precisar dicho plazo con exactitud, además consideraron los 30 días para la etapa de liquidación de manera referencial; así mismo existen actividades que la supervisión debe realizarlas previo al inicio de obra y esto requiere de un plazo adicional el mismo que no fue considerada en las bases integradas del procedimiento de selección pero que si el consultor debe realizarlas.

Es por ello que en su oferta presentó un cronograma de actividades de la supervisión de obra (pág. 242) por 509 días en observancia de los plazos



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

de la norma, tomando de referencia las lecciones aprendidas durante su experiencia; este cronograma está dividido en cuatro fases.

Respecto al punto "a) Control de plazos y costos según PMBOK", de la metodología propuesta en su oferta, debe precisarse que el PMBOK (guía de los fundamentos para la dirección de proyectos), es un texto que está estructurado tan solo en diez áreas de conocimiento, estableciendo procesos y herramientas para cada una de ellas.

Es por ello que en su metodología propuesta se expuso conforme a lo requerido por las bases integradas, desde la página 199 hasta la página 204, el ítem "CONTROL DE PLAZOS", desarrollando toda la teoría del área de conocimiento "GESTION DEL TIEMPO DEL PROYECTO" conforme a lo establecido en el PMBOK.

Mientras que, desde la página 205 hasta la página 216, el ítem "CONTROL DE COSTOS", desarrollando toda la teoría del área de conocimiento "GESTION DE LOS COSTOS DEL PROYECTO" conforme a lo establecido en el PMBOK. Y desde la página 216, se presenta un ejemplo de aplicación de la técnica del "VALOR GANADO", haciendo uso del presupuesto y cronogramas de la obra objeto del proceso de selección que fueron tomados de la plataforma del SEACE, (proceso de selección para la ejecución de la obra), con la que se muestra de cómo se aplicaría los conocimientos establecidos en el PMBOK durante el desarrollo de la supervisión de la obra.

Respecto a los cuestionamientos a la oferta del Impugnante:

- i. Sobre la experiencia N° 1, se presenta un contrato en donde se establece claramente que el otorgante de la conformidad es el área de infraestructura; sin embargo, la conformidad es otorgada por el área de administración.

Lo cual evidencia que, el área que suscribe la conformidad corresponde a un área distinto a la establecida en el contrato y no tiene un cargo jerárquico superior, por tanto, esta experiencia debería ser invalidada.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

- ii. Sobre la experiencia N° 3, se presenta un contrato en donde se establece claramente que el otorgante de la conformidad es la dirección de infraestructura; sin embargo, la conformidad es otorgada por el área de administración.

Lo cual evidencia que, el área que suscribe la conformidad corresponde a un área distinto a la establecida en el contrato y no tiene un cargo jerárquico superior, por tanto, esta experiencia debería ser invalidada.

- iii. Sobre la experiencia N° 4, se presenta un contrato en donde se establece claramente que el otorgante de la conformidad es la subgerencia de infraestructura; sin embargo, la conformidad es otorgada por el área de administración.

Lo cual evidencia que, el área que suscribe la conformidad corresponde a un área distinto a la establecida en el contrato y no tiene un cargo jerárquico superior, por tanto, esta experiencia debería ser invalidada.

- iv. Sobre la experiencia N° 5, se presenta un contrato en donde se establece claramente que el otorgante de la conformidad es la oficina de obras de la gerencia de infraestructura; sin embargo, la conformidad es otorgada por la oficina de logística.

Lo cual evidencia que, el área que suscribe la conformidad corresponde a un área distinto a la establecida en el contrato y no tiene un cargo jerárquico superior, por tanto, esta experiencia debería ser invalidada.

- v. Sobre la experiencia N° 6, se presenta un contrato en donde se establece claramente que el otorgante de la conformidad es la subgerencia de infraestructura; sin embargo, la conformidad es otorgada por el área de logística.

Lo cual evidencia que, el área que suscribe la conformidad corresponde a un área distinto a la establecida en el contrato y no tiene un cargo jerárquico superior, por tanto, esta experiencia debería ser invalidada.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

- vi. Sobre la experiencia N° 7, se presenta un contrato en donde se establece claramente que el otorgante de la conformidad es la gerencia de infraestructura; sin embargo, la conformidad es otorgada por el área de logística.

Lo cual evidencia que, el área que suscribe la conformidad corresponde a un área distinto a la establecida en el contrato y no tiene un cargo jerárquico superior, por tanto, esta experiencia debería ser invalidada.

- vii. Sobre la experiencia N° 14, se presenta un contrato en donde se establece claramente que el otorgante de la conformidad es el área de infraestructura; sin embargo, la conformidad es otorgada por el área de administración.

Lo cual evidencia que, el área que suscribe la conformidad corresponde a un área distinto a la establecida en el contrato y no tiene un cargo jerárquico superior, por tanto, esta experiencia debería ser invalidada.

- viii. La metodología propuesta por el Impugnante corresponde a un procedimiento de selección distinto al presente procedimiento.

Sobre el Control de plazos y costos según PMBOK, no presenta ni desarrolla ninguna técnica o herramienta para controlar plazos y costos conforme a los establecido por el PMBOK.

Sobre la relación de actividades, se hace mención a la junta de resolución de disputas, mecanismo no contemplado en las bases integradas del procedimiento de selección para la ejecución de obra publicado en el SEACE. Además, la actividad de "Administración de la gestión de riesgos del contrato", no fue considerado por el postor como una actividad durante la ejecución de obra, a pesar de que está establecida como una función del supervisor de obra en el artículo 192 del Reglamento.

Sobre la utilización de recursos y personal, en la página 1045 de la oferta, se presenta un organigrama del proyecto con una serie de incoherencias.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

El Impugnante, en la página 1048 de la oferta, presenta una matriz de responsabilidades común, que no corresponde a lo establecido por el PMBOK.

Así mismo en las páginas 1052, 1053 y 1053 de la oferta del Impugnante, se presenta una programación de actividades, en donde, para las actividades previas al inicio de obra y las actividades de recepción de obra, no se considera plazo alguno, hecho que no guarda correspondencia con el punto b) "**RELACION DE ACTIVIDADES**", requerido en la metodología propuesta por las bases integradas.

Respecto a los cuestionamientos a la oferta del Consorcio L&D:

- ix. Desde la página 114 al 133 de la oferta, se presenta una metodología para el control de plazos y costos, pero no se desarrolla conforme a lo establecido por el PMBOK y mucho menos presenta alguna herramienta o Técnica.
8. Mediante Escrito N° 5, presentado el 8 de noviembre de 2022 ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal, el Impugnante presentó el informe de la ingeniera Betsy Juliana del Carmen Sánchez Tafur, mediante el cual se analiza y determina que la metodología propuesta no cumple con lo requerido.
9. Con Decreto del 9 de noviembre de 2022, se dio cuenta que la Entidad registró, en el SEACE, el Informe Jurídico N° 314-2022/OAJ-CO-UNAJ y el Informe Técnico N° 001-2022/UNAJ-CP-1/CS; asimismo se dispuso la remisión del expediente a la Segunda Sala del Tribunal para que evalúe la información que obra en el mismo y, de ser el caso, dentro del término de cinco (5) días hábiles lo declare listo para resolver. El Expediente fue recibido el 10 de noviembre de 2022.
10. Con Decreto del 9 de noviembre de 2022 se dispuso tener por apersonado al Adjudicatario al presente procedimiento, en calidad de tercero administrado.
11. Mediante Decreto del 11 de noviembre de 2022 se programó audiencia pública para el 17 del mismo mes y año, la misma que se llevó a cabo con la participación de los representantes del Impugnante, del Adjudicatario y de la Entidad.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

12. Mediante Escrito N°7, presentado el 17 de noviembre de 2022 ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal, el Impugnante reiteró los cuestionamientos a la oferta del Adjudicatario, además, cuestionó la experiencia N°12 de la oferta del Adjudicatario (señalando que la constancia de prestación de consultoría de obra del Contrato N°001-2020-CS-MDLL/A, contiene información inexacta debido a que, se ha otorgado antes de la culminación del servicio) y solicitó que se le otorgue el puntaje completo por haber acreditado la “practica c - Certificación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo”.
13. Mediante Decreto del 17 de noviembre de 2022 se dispuso lo siguiente:

“(…)

Respecto al factor de evaluación Metodología propuesta, las bases integradas del procedimiento de selección establecen que la forma de acreditación será la siguiente:

Evaluación:

Se evaluará la metodología propuesta por el postor para la ejecución de la consultoría de obra, cuyo contenido mínimo es el siguiente:

- a) Control de Plazos y Costos según PMBOK*
- b) Relación de Actividades,*
- c) Utilización de recursos y personal,*
- d) Matriz de responsabilidades según PMBOK*
- e) Programación de actividades*

Acreditación:

Se acreditará mediante la presentación del documento que sustente la metodología propuesta.

Al respecto, las bases estándar aprobadas por el OSCE, aplicables al concurso público para la contratación de consultorías de obra¹, señalan con respecto a dicho factor de evaluación lo siguiente:

¹ Bases estándar de adjudicación simplificada para la contratación del servicio de consultoría de obra, incluida en Directiva N° 001-2019-OSCE/CD - Bases y solicitud de expresión de interés estándar para los procedimientos de selección a convocar en el marco de la ley N° 30225. Según modificaciones dispuestas en las Resoluciones N° 057-2019-OSCE/PRE, N° 098-2019-OSCE/PRE, N° 111-2019-OSCE/PRE, N° 185-2019-OSCE/PRE, N° 235-2019-OSCE/PRE, N° 092-2020-OSCE/PRE, N° 120-2020-OSCE/PRE y N° 100-2021-OSCE/PRE, N° 004-2022-OSCE/PRE, publicadas en el Diario oficial El Peruano el 3 de abril de 2019, 29 de mayo de 2019, 14 de junio de 2019, 21 de octubre de 2019, 31 de diciembre de 2019, 14 de julio de 2020, 4 de setiembre de 2020 y 11 de julio 2021, 10 de enero de 2022, respectivamente. Vigentes a partir del 17 de enero de 2022.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

Evaluación:

*Se evaluará la metodología propuesta por el postor para la ejecución de la consultoría de obra, cuyo contenido mínimo es el siguiente: [EL COMITÉ DE SELECCIÓN DEBE PRECISAR DE MANERA OBJETIVA EL CONTENIDO MÍNIMO Y **LAS PAUTAS PARA EL DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA PROPUESTA**, EN FUNCIÓN DE LAS PARTICULARIDADES DEL OBJETO DE LA CONVOCATORIA].*

Acreditación:

Se acreditará mediante la presentación del documento que sustente la metodología propuesta.

(El resaltado es agregado)

Teniendo ello en cuenta, se advertiría que en las bases integradas no se habrían precisado de manera objetiva las pautas para el desarrollo de la metodología propuesta, tal como se establece en las bases estándar aprobadas por el OSCE, toda vez que solo se habría indicado el contenido mínimo.

Dicha situación constituiría un vicio que ameritaría declarar la nulidad del procedimiento de selección, toda vez que, en principio, vulneraría lo establecido en el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, en virtud del cual el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, elabora los documentos del procedimiento de selección a su cargo, utilizando obligatoriamente los documentos estándar que aprueba el OSCE y la información técnica y económica contenida en el expediente de contratación aprobado (el subrayado es agregado).

Asimismo, la forma en que se redactó el factor de evaluación Metodología propuesta, habría vulnerado el principio de transparencia previsto en el literal c) del artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, en virtud del cual las Entidades proporcionan información clara y coherente con el fin de que todas las etapas de la contratación sean comprendidas por los proveedores, garantizando la libertad de concurrencia, y que la contratación se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad.

Lo expuesto, daría lugar a que no se pueda determinar con objetividad si corresponde o no otorgar el puntaje correspondiente.

*Por tanto, en atención a lo dispuesto en el numeral 128.2 del artículo 128 del Reglamento, se les solicita que dentro del plazo de **cinco (5) días hábiles**, emitan su pronunciamiento en el que precisen si dichas situaciones, en su opinión, configurarían un vicio que justifique la declaración de nulidad del procedimiento de selección.*



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

(...)"

14. Mediante Escrito N°3, presentado el 24 de noviembre de 2022 ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal, el Adjudicatario se pronunció sobre el traslado del posible vicio de nulidad, en los siguientes términos:

- i. En el primer punto se solicitó el control de plazos y costos, conforme las pautas, determinadas en el PMBOK. Cabe señalar que el PMBOK (Project Management Body of Knowledge), es una guía de los fundamentos para la dirección de proyectos, documento creado por el PMI (Project Management Institute) que contiene procesos, prácticas, pautas, estándares, terminologías, normas, técnicas, herramientas y directrices para una gestión de proyectos exitosa, en la que tanto el control de plazos como el control de costos representan dos áreas de conocimiento totalmente desarrolladas, y es de conocimiento de cualquier profesional involucrado en el rubro de la gestión de la construcción, el cual incluye a (proyectistas, ejecutores y supervisores de obras públicas).
- ii. En el segundo punto se solicitó una relación de actividades, y esta relación claramente se refiere a las actividades propias de la consultoría de obra, objeto de la convocatoria ya que en la parte superior las bases indican que la metodología es para la ejecución de la consultoría de obra.

Por otro lado, está claro que dichas actividades están descritas como parte de los términos de referencia de las bases, asimismo algunas de estas están establecidas en el capítulo de "Obras" del Reglamento, pero, además de ello, cada consultor desarrolla actividades que no están contempladas en el Reglamento ni en los términos de referencia, en aras de mejorar los procesos de supervisión de obra y así cumplir con el servicio contratado de manera eficiente.

- iii. Como tercer punto, en las bases se solicitó la descripción de la utilización de recursos y personal que, evidentemente se refiere a los recursos que el consultor empleará durante la prestación del servicio y tampoco este punto debe ser limitativo, ya que durante la prestación del servicio cada consultor posee su propia metodología para ejecutar el servicio de



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

supervisión de obra y es posible que pueda ofrecer incluso mayor personal y equipamiento al requerido en los términos de referencia de las bases integradas.

- iv. En el cuarto punto se solicita una matriz de responsabilidades, es conforme lo descrito en el PMBOK, en ella está claramente establecido lo requerido; cabe señalar que la matriz de responsabilidades es una herramienta desarrollada para la gestión de recursos humanos cuyas pautas se encuentran descritas totalmente detalladas en el documento del PMBOK y es de conocimiento de todos los profesionales que dirigen los proyectos bajo el enfoque de la metodología del PMI.
 - v. Finalmente, las bases solicitaron una programación de actividades, el mismo que tiene sentido lógico y coherente de que se refiere a una programación de las actividades del consultor para la prestación del servicio de consultoría de obra descritas en el punto b), hecho que los portores lo entienden claramente ya que es usual que se solicite en los procesos de selección.
- 15.** Mediante Escrito N83, presentado el 24 de noviembre de 2022 ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal, el Impugnante se pronunció sobre el traslado del posible vicio de nulidad, señalando – de forma general – que las disposiciones de las bases integradas han permitido la actuación discrecional del comité de selección, vulnerándose los principios de competencia y transparencia.
- 16.** Mediante Carta N°226-2022-DGA-P-CO/UNAJ, presentada el 24 de noviembre de 2022 ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal, la Entidad remitió el Informe Técnico N°002-2022/UNAJ-CP-1/CS, elaborado por el comité de selección, en el cual, se pronunció sobre el traslado del posible vicio de nulidad, en similares términos que el Adjudicatario, agregando detalles sobre la utilización del PMBOK para el control de plazos y costos, además, sobre la necesidad de contratar el servicio de consultoría para la ejecución de la obra.
- 17.** Con Decreto del 24 de noviembre de 2022, se declaró el expediente listo para resolver.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

18. Mediante Escrito N°9, presentado el 25 de noviembre de 2022 ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal, el Impugnante señaló que la constancia de prestación de consultoría de obra del Contrato N°001-2020-CS-MDLL/A, contiene información inexacta referido al monto consignado, en la medida que, se ha otorgado antes de la culminación del servicio.

II. FUNDAMENTACIÓN:

Es materia del presente análisis el recurso de apelación interpuesto por el Impugnante contra el otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección, convocado bajo la vigencia de la Ley y el Reglamento, normas aplicables a la resolución del presente caso.

III. PROCEDENCIA DEL RECURSO:

1. 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 mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco, sólo pueden dar lugar a la interposición del recurso de apelación. A través de dicho recurso se pueden impugnar los actos dictados durante el desarrollo del procedimiento hasta antes del perfeccionamiento del contrato, conforme a lo que establezca el Reglamento.
2. 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, es decir, en la procedencia inicia el análisis sustancial puesto que se hace una confrontación entre determinados aspectos de la pretensión invocada y los supuestos establecidos en la normativa para que dicha pretensión sea evaluada por el órgano resolutor.

En ese sentido, a efectos de verificar la procedencia de los recursos de apelación, es pertinente remitirnos a las causales de improcedencia previstas en el artículo



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución Nº 04197-2022-TCE-S2

123 del Reglamento, a fin de determinar si los recursos presentados son procedentes o si, por el contrario, se encuentran inmersos en alguna de las referidas causales.

- a) *La Entidad o el Tribunal, según corresponda, carezca de competencia para resolverlo.*

El artículo 117 del Reglamento delimita la competencia para conocer el recurso de apelación, estableciendo que es conocido y resuelto por el Tribunal cuando se trate de procedimientos de selección cuyo valor estimado o referencial sea superior a cincuenta (50) UIT² y cuando se trate de procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco. También dispone que, en los procedimientos de selección según relación de ítems, incluso los derivados de un desierto, el valor estimado o referencial total del procedimiento original determina ante quién se presenta el recurso de apelación.

Bajo tal premisa, dado que en el presente caso el recurso de apelación ha sido interpuesto en el marco de un Concurso público, cuyo valor estimado asciende al monto de S/961,228.00 (novecientos sesenta y un mil doscientos veintiocho con 00/100 soles), 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.*

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, 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 Impugnante ha interpuesto recurso de apelación solicitando que se revoque el acto de otorgamiento de la buena pro; por consiguiente, se advierte que el acto objeto de cuestionamiento no se encuentra comprendido en la relación de actos inimpugnables.

² Unidad Impositiva Tributaria



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

c) *Sea interpuesto fuera del plazo.*

El artículo 119 del precitado Reglamento establece que la apelación contra el otorgamiento de la buena pro o contra los actos dictados con anterioridad a ella debe interponerse dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes de haberse notificado el otorgamiento de la buena pro, mientras que en el caso de Adjudicaciones Simplificadas, Selección de Consultores Individuales y Comparación de Precios, el plazo es de cinco (5) días hábiles, siendo los plazos indicados aplicables a todo recurso de apelación.

Asimismo, la apelación contra los actos dictados con posterioridad al otorgamiento de la buena pro, contra la declaración de nulidad, cancelación y declaratoria de desierto del procedimiento, debe interponerse dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes de haberse tomado conocimiento del acto que se desea impugnar y, en el caso de Adjudicaciones Simplificadas, Selección de Consultores Individuales y Comparación de Precios, el plazo es de cinco (5) días hábiles.

De otro lado, el artículo 76 del Reglamento establece que, luego de la calificación de las ofertas, el comité de selección debe otorgar la buena pro, mediante su publicación en el SEACE. Adicionalmente, el Acuerdo de Sala Plena N° 03-2017/TCE ha precisado que, en el caso de la licitación pública, concurso público, adjudicación simplificada, subasta inversa electrónica, selección de consultores individuales y comparación de precios, para contratar bienes, servicios en general y obras, el plazo para impugnar se debe computar a partir del día siguiente de la notificación de la buena pro a través del SEACE.

En aplicación a lo dispuesto en el citado artículo, el Impugnante contaba con un plazo de ocho (8) días hábiles para interponer el recurso de apelación, plazo que venció el 21 de octubre de 2022, considerando que el otorgamiento de la buena pro se notificó en el SEACE el 11 del mismo mes y año.

Al respecto, del expediente fluye que mediante Escrito N° 1, debidamente subsanado con Escrito N° 2, presentados el 21 y 25 de octubre de 2022, respectivamente, ante el Tribunal, el Impugnante interpuso su recurso de apelación, es decir, dentro de plazo estipulado en la normativa vigente.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

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

De la revisión del recurso de apelación se aprecia que éste aparece suscrito por el mismo Impugnante.

- 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.*

De los actuados que obran en el expediente administrativo, a la fecha, no se advierte ningún elemento a partir del cual pueda evidenciarse que el Impugnante se encuentra inmerso en alguna causal de impedimento.

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

De los actuados que obran en el expediente administrativo, a la fecha, no se advierte ningún elemento a partir del cual puede evidenciarse el 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.*

El numeral 217.1 del artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante TUO de la LPAG, establece la facultad de contradicción administrativa, según la cual, frente a un acto administrativo que supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante la interposición del recurso correspondiente que, en materia de contrataciones del Estado, es el recurso de apelación.

Nótese que, en el presente caso, la decisión de la Entidad, de determinarse irregular, causaría agravio al Impugnante en su interés legítimo como postor de acceder a la buena pro, puesto que el acto del otorgamiento de la buena pro habría sido realizado transgrediendo lo establecido en la Ley, el Reglamento y las bases; por tanto, cuenta con legitimidad procesal e interés para obrar.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Organismo
Supervisor de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

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

En el caso concreto, la oferta del Impugnante quedó segundo en el orden de prelación.

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

El Impugnante ha solicitado que se revoque el acto de otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección; en ese sentido, de la revisión a los fundamentos de hecho del recurso de apelación, se aprecia que éstos se encuentran orientados a sustentar su pretensión, no incurriéndose, por lo tanto, en la presente causal de improcedencia.

3. En consecuencia, 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 que corresponde realizar el análisis sobre los puntos controvertidos planteados.

IV. PRETENSIONES:

De la revisión del recurso de apelación se advierte que el Impugnante solicitó a este Tribunal lo siguiente:

- i. Se desestime la oferta del Adjudicatario, y, como consecuencia de ello, se revoque el otorgamiento de la buena pro.
- ii. Se le otorgue la buena pro del procedimiento de selección.

Por su parte el Adjudicatario solicitó a este Tribunal lo siguiente:

- i. Se confirme el otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección a su favor.
- ii. Se desestime la oferta presentada por el Impugnante.
- iii. Se desestime la oferta presentada por el Consorcio L&D.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

V. FIJACION DE PUNTOS CONTROVERTIDOS

4. Habiéndose verificado la procedencia del recurso presentado y considerando el petitorio señalado de forma precedente, corresponde efectuar el análisis de fondo, para lo cual resulta necesario fijar los puntos controvertidos del presente recurso.

Al respecto, es preciso tener en consideración lo establecido en el literal b) del numeral 126.1 del artículo 126 y literal b) del artículo 127 del Reglamento, que establece que la determinación de los puntos controvertidos se sujeta a lo expuesto por las partes en el escrito que contiene el recurso de apelación y en el escrito de absolución de traslado del recurso de apelación, presentados dentro del plazo previsto, sin perjuicio de la presentación de pruebas y documentos adicionales que coadyuven a la resolución de dicho procedimiento.

Cabe señalar que lo antes citado, tiene como premisa que, al momento de analizar el recurso de apelación, se garantice el derecho al debido proceso de los intervinientes, de manera que las partes tengan la posibilidad de ejercer su derecho de contradicción respecto de lo que ha sido materia de impugnación; pues lo contrario, es decir acoger cuestionamientos distintos a los presentados en el recurso de apelación o en el escrito de absolución, implicaría colocar en una situación de indefensión a la otra parte, la cual, dado los plazos perentorios con que cuenta el Tribunal para resolver, vería conculcado su derecho a ejercer una nueva defensa.

En razón de lo expuesto, este Colegiado considera pertinente hacer mención que, el Tribunal, una vez admitido el recurso de apelación, debe notificar a la Entidad y a los postores distintos al Impugnante que pudieran verse afectados con la resolución del Tribunal, con el recurso de apelación y sus anexos, mediante su publicación en el SEACE.

Teniendo en cuenta que el recurso de apelación se notificó el 2 de noviembre de 2022 a través del SEACE, se aprecia que el Adjudicatario lo absolvió dentro del plazo legal de tres (3) días hábiles, toda vez que el 7 de noviembre de 2022 se apersonó al presente procedimiento.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE

Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

5. Por lo tanto, considerando que el Adjudicatario absolvió el traslado de manera oportuna, en virtud de la normativa citada, los argumentos que aquél haya expuesto en dicha oportunidad serán tomados en cuenta al momento de fijar los puntos controvertidos.
6. Cabe señalar, que el cuestionamiento a la veracidad de la Constancia de prestación de consultoría de obra del Contrato N°001-2020-CS-MDLL/A (de la oferta del Adjudicatario) y el cuestionamiento a la evaluación de la oferta del Impugnante, realizados mediante los escritos N°7 y N°9, no serán tomados en cuenta para la fijación de puntos controvertidos, pues fueron planteados de forma extemporánea, esto es, fuera del plazo para interponer el recurso de apelación (y de la subsanación).

Sin perjuicio de ello, este Colegiado considera que, corresponde disponer a la Entidad que realice la fiscalización posterior de la citada constancia (obrante en la oferta del Adjudicatario), debiendo informar los resultados a este Tribunal en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles.

7. En el marco de lo indicado, los puntos controvertidos a esclarecer consisten en:
 - i. Determinar si en la metodología propuesta por el Adjudicatario cumple con lo establecido en las bases integradas o si, por el contrario, corresponde descalificarla y revocar el otorgamiento de la buena pro.
 - ii. Determinar si en la oferta del Adjudicatario se cumple con acreditar la experiencia del postor en la especialidad, conforme con lo establecido en las bases integradas o si, por el contrario, corresponde descalificarla y revocar el otorgamiento de la buena pro.
 - iii. Determinar si en la metodología propuesta por el Impugnante cumple con lo establecido en las bases integradas o si, por el contrario, corresponde descalificarla.
 - iv. Determinar si en la oferta del Impugnante se cumple con acreditar la experiencia del postor en la especialidad, conforme con lo establecido en las bases integradas o si, por el contrario, corresponde descalificarla.
 - v. Determinar si en la metodología propuesta por el Consorcio L&D cumple con lo establecido en las bases integradas o si, por el contrario, corresponde descalificarla.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

- vi. Determinar si corresponde otorgar la buena pro del procedimiento de selección al Impugnante.

VI. ANALISIS DE LOS PUNTOS CONTROVERTIDOS:

8. Con el propósito de dilucidar la presente controversia, es relevante destacar que el análisis que efectúe este Tribunal debe tener como premisa que la finalidad de la normativa de contrataciones públicas no es otra que las Entidades adquieran bienes, servicios y obras en las mejores condiciones posibles, dentro de un escenario adecuado que garantice tanto la concurrencia entre potenciales proveedores como la debida transparencia en el uso de los recursos públicos.
9. En adición a lo expresado, es menester destacar 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.

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

PRIMER PUNTO CONTROVERTIDO: Determinar si en la metodología propuesta por el Adjudicatario cumple con lo establecido en las bases integradas o si, por el contrario, corresponde descalificarla y revocar el otorgamiento de la buena pro.

10. Mediante el recurso de apelación, el Impugnante señaló que, según las bases integradas, se tiene un plazo de servicios de consultoría de 480 días calendarios, que es diferente al plazo de 509 días, presentado por el Adjudicatario, además, dicho postor, en la fase 4 “actividades durante la liquidación de la obra”, presenta un plazo de 15 días de duración, lo que es inconsistente con las bases integradas.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución Nº 04197-2022-TCE-S2

Por ello, se acredita que el Adjudicatario no realiza lo siguiente: “a) control de plazos y costos según pmbok” y “e) programación de actividades”.

11. En su defensa, el Adjudicatario sostiene que el plazo señalado en la metodología propuesta es concordante con los plazos para la prestación del servicio de consultoría de obra regulados en el Reglamento, además que, el control de plazos y costos se ha desarrollado según el PMBOK.
12. Por su parte, la Entidad sostiene que, debido a los sistemas de contratación que rigen la supervisión de la obra y de la liquidación de obra, se justifican los plazos señalados en la metodología propuesta por el Adjudicatario.
13. Atendiendo a los argumentos expuestos, es pertinente traer a colación lo dispuesto en las bases integradas con respecto al factor de evaluación objeto de controversia “Metodología Propuesta”, tal como se aprecia a continuación:

Evaluación:

Se evaluará la metodología propuesta por el postor para la ejecución de la consultoría de obra, cuyo contenido mínimo es el siguiente:

- a) Control de Plazos y Costos según PMBOK*
- b) Relación de Actividades,*
- c) Utilización de recursos y personal,*
- d) Matriz de responsabilidades según PMBOK*
- e) Programación de actividades*

Acreditación:

Se acreditará mediante la presentación del documento que sustente la metodología propuesta.

14. Teniendo ello en cuenta, y a efectos de determinar si el Impugnante cumplió con presentar lo solicitado por la Entidad, es pertinente identificar si las reglas de las bases integradas han sido elaboradas conforme a lo previsto en las bases estándar aprobadas por el OSCE aplicables al concurso público para la contratación de consultoría de obras.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución Nº 04197-2022-TCE-S2

15. Respecto a ello, cabe señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento, el Comité de Selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, **elabora los documentos del procedimiento de selección a su cargo, utilizando obligatoriamente los documentos estándar que aprueba el OSCE** y la información técnica y económica contenida en el expediente de contratación.
16. Sobre esto último, las bases estándar aprobadas por el OSCE aplicables al presente procedimiento de selección, prevén el Factor de evaluación: *Metodología propuesta*, en los siguientes términos:

B.	METODOLOGÍA PROPUESTA	[...] puntos
	<p><u>Evaluación:</u></p> <p>Se evaluará la metodología propuesta por el postor para la ejecución de la consultoría, cuyo contenido mínimo es el siguiente: [EL COMITÉ DE SELECCIÓN DEBE PRECISAR DE MANERA OBJETIVA EL CONTENIDO MÍNIMO Y LAS PAUTAS PARA EL DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA PROPUESTA, EN FUNCIÓN DE LAS PARTICULARIDADES DEL OBJETO DE LA CONVOCATORIA].</p> <p><u>Acreditación:</u></p> <p>Se acreditará mediante la presentación del documento que sustente la metodología propuesta.</p> <p>(El resaltado es agregado)</p>	<p>Desarrolla la metodología que sustenta la oferta [...] puntos</p> <p>No desarrolla la metodología que sustente la oferta 0 puntos</p>

17. Nótese que en las bases estándar aprobadas por el OSCE se establece que el Comité de Selección debe precisar de manera objetiva el contenido mínimo y las pautas para el desarrollo de la metodología propuesta; en tal sentido, dicha disposición exige que el mencionado órgano colegiado establezca parámetros claros y precisos sobre la estructura que debe tener la metodología solicitada, a efectos de que los postores conozcan como elaborarla y, en correlación, el comité de selección pueda evaluar su contenido de manera objetiva, esto es sin recurrir a interpretaciones subjetivas de sus integrantes.

La fijación de reglas objetivas para la elaboración de la metodología requerida generará que los postores ciñan la elaboración de esta a lo estrictamente



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución Nº 04197-2022-TCE-S2

solicitado sin recurrir a interpretaciones respecto a la información mínima que debe contener la metodología solicitada y cómo se debe desarrollar esta.

En esa línea, el cumplimiento de la regla prevista en las bases estándar evitará que el comité de selección (o el tribunal cuando se resuelva el recurso de apelación) adopte decisiones arbitrarias en perjuicio de los postores, eliminando la posibilidad de que, en base a opiniones o interpretaciones personales de sus integrantes, se concluya que la metodología presentada por alguno o varios postores contiene o no la información solicitada, si la misma fue desarrollada o no y/o si fue desarrollada debidamente o no.

18. Atendiendo a ello, esta Sala advierte que, en las bases integradas se presenta una relación de cinco literales [a, b, c, d y e], señalándose que son los aspectos mínimos que debían desarrollarse en la metodología propuesta; sin embargo, no se precisan las pautas para desarrollar cada uno de los mencionados literales.
19. En ese contexto, considerando que las bases integradas no fueron claras y precisas al establecer el factor de evaluación *Metodología propuesta - en cuanto a señalar cuáles eran las pautas para su desarrollo -*, y que ello constituiría un posible vicio de nulidad, por vulnerar el principio de transparencia previsto en el artículo 2 de la Ley, además de lo dispuesto en el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento, con Decreto del 24 de febrero de 2022, se corrió traslado del posible de vicio identificado a la Entidad, el Impugnante y el Adjudicatario, concediéndoles un plazo de cinco (5) días hábiles para que, de considerarlo, emitan un pronunciamiento, conforme a la facultad otorgada a este Tribunal en el numeral 44.1 del artículo 44 de la Ley, en concordancia con lo establecido en el numeral 128.1 del artículo 128 del Reglamento.
20. Al respecto, tanto el Adjudicatario, como la Entidad expusieron que, sí se han contemplado las pautas para el desarrollo de cada uno de los ítems, explicando cuáles son aquellas pautas respecto de cada uno de los ítems; por lo que, consideran que no se presenta vicio de nulidad.

Por su parte, el Impugnante ha señalado, de forma general, que las disposiciones de las bases integradas han permitido la actuación discrecional del comité de selección, vulnerándose los principios de competencia y transparencia.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

21. A propósito de los argumentos planteados por el Adjudicatario y la Entidad, es preciso señalar que, en el numeral analizado de las bases integradas, se contempla la forma como deberán realizarse los literales a) y d), pues se indica “según PMBOK”, que es una guía de los fundamentos para la dirección de proyectos, la cual contempla unas directrices y una serie de herramientas para desarrollar la metodología, entre otros, de los plazos, costos y responsabilidades de un determinado proyecto, según la información expuesta en la página web del PMI (Project Management Institute), creador del “PMBOK”.
22. No obstante, no se precisa la forma en la que debían desarrollarse los demás literales, esto es, no se indica ninguna pauta que sirva de parámetro para elaborarlos y cumplir con el requerimiento de las bases integradas.

Específicamente, sobre el literal b), solo se indica “relación de actividades”, sin precisarse que es lo que tenía que desarrollarse, es decir, si solo debía consignarse la relación de actividades que se realizarían durante la prestación del servicio, conforme se establece en los términos de referencia de las bases (como alega la Entidad y el Adjudicatario que debería hacerse) o si tenía que realizarse el desarrollo o justificación de cada actividad (como plazo, costo y/o envergadura), teniendo en cuenta que la finalidad es la presentación de una metodología.

En ese contexto, de la revisión del “Acta de Admisión, Calificación de Ofertas y Otorgamiento de la Buena Pro”, se advierte que el comité de selección no otorgó el puntaje correspondiente a dos postores (Hilmerd Romanville Yturriaga y Edward Armas Chuman), señalando, para el primero, que “faltan actividades a desarrollar (revisión de calendarios)”, lo que confirma la falta de claridad señalada en el párrafo precedente y, que ello, ocasiona la discrecionalidad para determinar el cumplimiento correspondiente.

Por otro lado, respecto al literal c), solo se indica “utilización de recursos y personal”, de lo que no resulta claro si se debe señalar todos y cada uno de los recursos y personal o, si, además, se deben detallar sus respectivos costos, detallar el extremo o etapa de su utilización y/o justificar su necesidad de utilización (más aun, en caso se propongan elementos adicionales a los contemplados en los términos de referencia).



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución Nº 04197-2022-TCE-S2

Asimismo, en el literal e), se limitan a indicar “programación de actividades”; no obstante, no se precisa la forma, manera o estructura en la que deberá realizarse dicha programación.

En resumen, se advierte que no se ha establecido la forma o manera (las pautas) en la que debían desarrollarse los referidos literales, situación que no va a permitir verificar – de forma objetiva – su cumplimiento.

23. Así, dicha situación no permite conocer el criterio objetivo que debería seguir el Comité de Selección (y el Tribunal en esta instancia) al momento de evaluar la presentación y el desarrollo de la metodología propuesta por los postores en el marco del procedimiento de selección.
24. De esa manera, se evidencia que la Entidad no ha señalado en las bases, de manera objetiva, clara y fehaciente cuales eran las pautas sobre las que debía desarrollarse la metodología exigida, a efectos de que los postores tengan reglas claras, ello para que la evaluación de dicho factor se realice respetando las condiciones de objetividad y transparencia que debe regir en el procedimiento de selección.
25. Bajo ese contexto, es pertinente traer a colación el principio de transparencia previsto en el literal c) del artículo 2 de la Ley, en virtud del cual las Entidades proporcionan información clara y coherente con el fin de que todas las etapas de la contratación sean comprendidas por los proveedores, garantizando la libertad de concurrencia, y que la contratación se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad.
26. Ahora bien, cabe señalar que el numeral 44.1 del artículo 44 de la Ley, establece que en los casos que conozca el Tribunal declarará nulos los actos administrativos emitidos por la Entidad, cuando hayan sido expedidos por órgano incompetente, contravengan normas legales, contengan un imposible jurídico, o prescindan de las normas esenciales del procedimiento o de la forma prescrita por la normativa aplicable, debiendo expresar en la resolución que expida la etapa a la que se retrotraerá el procedimiento.

Siendo así, en el presente caso se ha verificado que, en la elaboración de las bases, a través del comité de selección ha vulnerado el principio de transparencia



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

previsto en el literal c) del artículo 2 de la Ley, además de la disposición prevista en el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento.

Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley y lo establecido en el literal e) del numeral 128.1 del artículo 128 del Reglamento, corresponde que este Tribunal declare la nulidad del procedimiento de selección, retro trayéndolo **hasta la etapa de su convocatoria, previa reformulación de las bases.**

27. Asimismo, se aprecia que la actuación del Comité de Selección vulneró los principios de libertad de concurrencia y competencia, previstos en los literales a) y e) del artículo 2 de la Ley, toda vez que limitó la participación de postores, sin permitir que se realice una competencia efectiva, e impidiendo que eventualmente la Entidad obtenga la oferta más ventajosa para satisfacer el interés público que subyace a la contratación.

Ello, en la medida que del *“Acta de Admisión, Calificación de Ofertas y Otorgamiento de la Buena Pro”*, se advierte que a tres ofertas no se les otorgó el puntaje correspondiente a la metodología propuesta, incluso señalándose que no habían desarrollado la metodología propuesta o la falta de *“utilización de recursos”*, cuando no se han establecido las pautas para desarrollar los respectivos literales establecidos como el contenido mínimo de la metodología propuesta, conforme se ha visto precedentemente.

28. En ese orden de ideas, contrariamente a lo alegado por el Impugnante, ha quedado acreditado que las bases integradas adolecen de un factor de evaluación que no cumple con lo establecido en las bases estándar, lo que constituye – en sí mismo – una vulneración a la normativa de contratación pública y al principio de transparencia.
29. En este punto, es necesario precisar que la nulidad es una figura jurídica que tiene por objeto proporcionar a las Entidades, en el ámbito de la contratación pública una herramienta lícita para sanear el procedimiento de selección de cualquier irregularidad que pueda viciar la contratación, de modo que se logre un procedimiento transparente y con todas las garantías previstas en la normativa de contrataciones. Eso implica que la anulación del acto administrativo puede



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución Nº 04197-2022-TCE-S2

encontrarse motivada por la propia acción, positiva u omisiva, de la Administración o en la de otros participantes del procedimiento, siempre que dicha situación afecte la decisión final tomada por la administración.

Al respecto, el legislador establece los supuestos de “gravedad máxima a los que no alcanza la cobertura de interés público y a los que, en consecuencia, aplica la sanción máxima de nulidad absoluta que, de este modo, queda convertida en algo excepcional”³. Ello obedece a que, en principio, todos los actos administrativos se presumen válidos y, por tanto, para declarar su nulidad, es necesario que concurren las causales expresamente previstas por el legislador y al declarar dicha nulidad, se apliquen ciertas garantías tanto para el procedimiento en el que se declara la nulidad como para el administrado afectado con el acto.

30. Cabe en este punto señalar que, contrariamente a lo alegado por el Adjudicatario y la Entidad, los vicios advertidos por este Tribunal son **trascendentes** y, por tanto, no es posible conservarlos, toda vez que la falta de transparencia y claridad de las bases integradas, en el extremo de no haber establecido de manera objetiva las pautas para el desarrollo de la metodología requerida, no permite identificar los parámetros objetivos por los cuales el comité de selección (y el Tribunal en esta instancia) tendría por presentada y desarrollada la metodología propuesta (factor de evaluación); circunstancia que generó se descalifiquen hasta tres ofertas.
31. Siendo así, considerando que este Tribunal declarará la nulidad del procedimiento de selección y lo retrotraerá a su convocatoria, corresponde que el comité de selección señale de manera clara, precisa y sobre todo objetiva, además del contenido mínimo, las pautas para el desarrollo de la metodología requerida a los postores, tal como se ha establecido en las bases estándar aplicables, a efectos de evitar que el comité de selección interprete de manera subjetiva y a su modo, cuál es el contenido mínimo y cuando se tiene por desarrollado el mismo en la metodología requerida.

Sin perjuicio de ello, con ocasión de la reformulación de las bases del procedimiento de selección, el comité de selección deberá verificar que las demás disposiciones de dichas bases se encuentren acorde a los lineamientos que prevén

³ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón; Curso de Derecho Administrativo; Civitas, Madrid, 1986, Tomo I; p. 566.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

las bases estándar aprobadas por el OSCE, a efectos de no incurrir en mayores vicios que puedan generar nuevamente la nulidad del procedimiento de selección, siempre en observancia de los principios que rigen la contratación pública enumerados en el artículo 2 de la Ley.

32. Por otro lado, considerando que el procedimiento de selección se retrotraerá a su convocatoria y que, eventualmente, de considerarlo, los postores deberán presentar nuevamente sus ofertas, carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre los puntos controvertidos.
33. Del mismo modo, en atención a lo dispuesto por el numeral 11.3 del artículo 11 del TUO de la LPAG, este Colegiado considera que debe ponerse en conocimiento del Titular de la Entidad la presente resolución, a fin que conozca del vicio advertido y adopte las medidas del caso.
34. Finalmente, de acuerdo con lo establecido en el literal b) del numeral 132.2 del artículo 132 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 Daniel Alexis Nazazi Paz Winchez y la intervención del Vocal Carlos Enrique Quiroga Periche y la Vocal Olga Evelyn Chávez Sueldo, atendiendo a la conformación de la Segunda Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° D000090-2022-OSCE-PRE del 21 de mayo de 2022, publicada el 23 de mayo de 2022 en el Diario Oficial "El Peruano", en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, vigente a partir del 14 de marzo de 2019, y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por 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 de oficio la nulidad** del Concurso Público N°001-2022-UNAJ/CS - Primera Convocatoria, convocado por la Universidad Nacional de Juliaca, para la contratación del servicio de consultoría de obra para la supervisión de la



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 04197-2022-TCE-S2

obra: “*Mejoramiento de los servicios educativos del Instituto de Idiomas en la Sede Santa Catalina de la Universidad Nacional de Juliaca, con CUI N° 2332528*”, **y retrotraerla hasta la etapa de su convocatoria, previa reformulación de las bases**, conforme a los fundamentos expuestos. En consecuencia, corresponde:

2. **Devolver** la garantía presentada por el postor Dionisio Rojas Mamani, para la interposición de su recurso de apelación, conforme a lo dispuesto en el artículo 132 del Reglamento.
3. **Poner** la presente resolución en conocimiento del Titular de la Entidad a fin de que se realicen las acciones de su competencia, conforme al fundamento 33.
4. Disponer que la presente resolución sea puesta en conocimiento de la Entidad, para las acciones de fiscalización posterior, debiendo informar los resultados a este Tribunal en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles, conforme a lo señalado en el fundamento 6.
5. Dar por agotada la vía administrativa.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

OLGA EVELYN CHÁVEZ SUELDO
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

DANIEL ALEXIS NAZAZI PAZ
WINCHEZ
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

CARLOS ENRIQUE QUIROGA
PERICHE
PRESIDENTE
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

SS.
Quiroga Periche.
Paz Winchez.
Chávez Sueldo.