

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

Sumilla: *“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, solo pueden dar lugar a la interposición del recurso de apelación”.*

Lima, 2 de agosto de 2024.

VISTO en sesión del 2 de agosto de 2024 de la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 5897/2024.TCE**, sobre el recurso de apelación interpuesto por la empresa **MORENO CONSULTORES S.R.L.**, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 003-2024-GICA-CS – primera convocatoria, para la *“Contratación del servicio de consultoría de obra para la ejecución de la obra construcción de celdas para residuos y sistema de manejo de lixiviados; adquisición de tractor de orugas y cargador frontal; en el (la) relleno sanitario, distrito de Chancay, provincia de Huaral, departamento de Lima Código Único de Inversiones 2574899”*, llevada a cabo por la Unidad Ejecutora 003 Gestión Integral de la Calidad Ambiental; y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. El 22 de marzo de 2024, la Unidad Ejecutora 003 Gestión Integral de la Calidad Ambiental, en adelante **la Entidad**, convocó la Adjudicación Simplificada N° 003-2024-GICA-CS – primera convocatoria, para la *“Contratación del servicio de consultoría de obra para la ejecución de la obra construcción de celdas para residuos y sistema de manejo de lixiviados; adquisición de tractor de orugas y cargador frontal; en el (la) relleno sanitario, distrito de Chancay, provincia de Huaral, departamento de Lima Código Único de Inversiones 2574899”*, con un valor referencial de S/ 301,831.73 (trescientos un mil ochocientos treinta y uno con 73/100 soles), en adelante **el procedimiento de selección**.

Dicho procedimiento de selección fue convocado bajo el marco normativo del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante 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**.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

El 26 de abril de 2024, se realizó la presentación de ofertas de manera electrónica, y el 29 de mayo del mismo año, se notificó, a través del SEACE, el otorgamiento de la buena pro a favor del señor Alfredo Quispe Alfaro, en adelante el **Adjudicatario**, por el monto de S/ 271,648.56 (doscientos setenta y un mil seiscientos cuarenta y ocho con 56/100 soles), en atención a los siguientes resultados:

Postor	Precio ofertado (S/)	Puntaje	Beneficio MYPE	Puntaje total
MORENO CONSULTORES S.R.L.	271,648.56	84	5.00	89
ALFREDO QUISPE ALFARO	271,648.56	100	5.00	105.00 Adjudicado
CONSORCIO SAGUA II	271,648.56	84	5.00	89
CONSORCIO SUPERVISOR CASTILLO	271,648.56	100	0.0	100
CONSORCIO SUPERVISOR TINAJONES	271,648.56	84	0.00	84
MARCO BELGRANO ESPINOZA ESPINOZA	271,648.56	84	5.00	89

2. Mediante Escrito N° 1, subsanado mediante Escrito N° 2, presentados el 5 y 10 de junio de 2024, respectivamente, en la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, la empresa MORENO CONSULTORES S.R.L., en lo sucesivo **el Impugnante**, interpuso recurso de apelación contra el otorgamiento de la buena pro, solicitando que: i) se revoque el otorgamiento de la buena pro a favor del Adjudicatario, ii) se revoque la decisión del comité de selección de otorgar al Impugnante, el puntaje de cero (0) en el factor de evaluación “metodología propuesta”, y, iii) se le otorgue la buena pro.

Para dicho efecto, el Impugnante expuso los siguientes argumentos:

- i) El 29 de mayo de 2024, el comité de selección publicó en la página web del SEACEA el acta de admisión, calificación y evaluación técnica de ofertas del procedimiento de selección; y, en la evaluación de su propuesta técnica, en el factor de evaluación “*metodología propuesta*”, el comité de selección otorgó cero (0) puntos a su representada, indicando que no ha desarrollado el contenido de liquidación de obra y liquidación de consultoría de acuerdo con los términos de referencia, no garantizando el cumplimiento de éstas;

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

asimismo, indicó que no presentó el cronograma de actividades de liquidación del contrato de consultoría de obra.

- ii) Al respecto, señala que las bases integradas del procedimiento de selección, no establecen el desarrollo de los conceptos del contenido de liquidación de obra y liquidación de consultoría, tampoco que deba presentarse el cronograma de actividades de liquidación de contrato de consultoría; por tanto, el comité de selección no puede imponer requisitos distintos a los establecidos en las bases integradas, para otorgar el puntaje que corresponde.
- iii) Agrega que, el comité de selección estaría transgrediendo la Ley y su Reglamento, al considerar requerimientos no contemplados en las bases integradas, perjudicando a su representada con la calificación de cero (0) puntos en el mencionado factor de evaluación; pues se debe evaluar solo basándose en lo establecido en dichas bases.
- iv) Asimismo, señala que debe tenerse en cuenta las bases estándar de adjudicación simplificada para la contratación de servicio de consultoría de obra (aprobado por Directiva N° 001-2019-OSCE/CD), las cuales son claras al indicar que si se desarrolla la metodología se obtiene el puntaje completo, y de no hacerlo, corresponde cero puntos; es decir, no se advierte ninguna condición adicional para que los postores obtengan el puntaje completo, por ello el comité de selección ha transgredido lo previsto en las bases estándar.
- v) Añade que, la decisión del comité de selección carece de toda fundamentación jurídica que la respalde, pues en ningún extremo de las bases integradas, se exige el desarrollo de dichos conceptos, pues no se ha señalado claramente las pautas para el desarrollo de la metodología propuesta, lo que ha conllevado a una evaluación discrecional a partir de reglas que no resultan claras, contradiciendo las bases estándar y los principios que regulan las contrataciones públicas.
- vi) Para ello, solicita tener en cuenta lo señalado en la página 24 de la Resolución N° 1159-2022-TCE-S1.
- vii) En ese sentido, refiere que del folio 1844 al 1893 de su oferta, ha cumplido con desarrollar cada concepto requerido en el factor de evaluación "*metodología propuesta*" de las bases integradas, por ello el comité de selección debió otorgarle los veinte (20) puntos que allí se establecen. Aunado a ello, indica que

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

en la página 1893 de su oferta, ha presentado el cronograma Gantt de actividades, cumpliendo con lo requerido en las bases integradas.

- viii) Concluye que, al haber cumplido con presentar todos los conceptos o requerimientos indicados en el mencionado factor de evaluación, se le debe otorgar los 20 puntos; y, por tanto, revocar la buena pro otorgada al Adjudicatario.
3. Mediante Decreto del 12 de junio de 2024, notificado a través del Toma Razón Electrónico del SEACE el 13 del mismo mes y año, se admitió a trámite el recurso de apelación interpuesto por el Impugnante. Asimismo, se corrió traslado a la Entidad para que, en un plazo de tres (3) días hábiles, registre en el SEACE o remita, de ser el caso, el informe técnico legal correspondiente en el que debía indicar su posición respecto de los argumentos del recurso de apelación.
- Además, se dispuso notificar a través del SEACE, el recurso de apelación al postor o postores, distintos del Impugnante, que tengan interés legítimo en la resolución emitida por el Tribunal, otorgándoles el plazo máximo de tres (3) días hábiles, para que absuelvan el recurso.
4. Mediante Carta N° 001-2024-AQA-C6133/RELLENO SANITARIO CHANCAY, presentada el 17 de junio de 2024, el Adjudicatario se apersonó al procedimiento y absolvió el traslado del recurso de apelación solicitando que se declare infundado y se confirme el otorgamiento de la buena pro a su empresa. Para ello, expone los siguientes argumentos:
- i) Señala que el Impugnante, al describir las actividades a realizarse en cada etapa de las actividades posteriores al término de la obra, lo realiza de forma genérica; en su metodología no menciona la estructura que debería tener la liquidación del contrato de obra y la liquidación del contrato de supervisión de obra como se exige en las páginas 31 y 32 de las bases integradas.
 - ii) Más aún si, el contenido mínimo de las valorizaciones fue motivo de consulta por el postor Gutiérrez Durand Gerardo Gabriel.
 - iii) Por lo tanto, no debe otorgársele los 20 puntos por dicho factor de evaluación.
 - iv) Asimismo, sostiene que, en caso de considerarse que al Impugnante le corresponde los 20 puntos en su metodología propuesta, solicita tener en

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

cuenta lo establecido en el numeral 61.1 del Reglamento de la Ley N° 29973 – Ley General de la Persona de Discapacidad, en el que se establece que para acceder al beneficio de empresa promocional de personas con discapacidad, debe presentar copia de la planilla de pago correspondiente al mes anterior a la fecha de postulación al procedimiento de selección; sin embargo, en la propuesta del Impugnante, se aprecia que a folio 1899 solo presenta el formulario PDT-0601.

- v) En ese sentido, señala que el formulario PDT 601 es una declaración ante la Sunat, mas no un comprobante de pago de planilla, ello se evidencia en el folio 1899 de su oferta, con el cuadro de detalle de tributos en donde se observa el monto pago de S/. 0 por concepto de renta de cuarta categoría retenciones y el pago de Essalud, donde además se fijó el siguiente mensaje: usted no ha realizado el pago de la deuda, recuerde que deberá cancelar el saldo deudor de la declaración presentada.
 - vi) Por tanto, no se ha acreditado el pago de la planilla del trabajador necesario para acceder a la bonificación por tratarse de una empresa integrada por personas con discapacidad.
 - vii) En consecuencia, solicita se declare infundado el recurso interpuesto.
5. El 18 de junio de 2024, la Entidad registró en el SEACE, entre otros documentos, el Informe N° 083-2024-MINAM-VMGA-GICA-AL-PI, emitido en esa misma fecha, a través del cual emitió pronunciamiento sobre los argumentos del recurso de apelación del Impugnante, en los siguientes términos:
- i) Refiere que, de acuerdo a lo establecido en el Capítulo IV.- Factores de evaluación de las bases integradas, el comité de selección consideró que el Impugnante no cumplió con la metodología propuesta, observando el Factor I: Actividades Durante la supervisión de la obra, indicando que no presentó el desarrollo del contenido de la liquidación de obra y liquidación de consultoría de obra, de acuerdo con los términos de referencia, no garantizando el cumplimiento de éstas; y, respecto del Factor III: organización y programación de la supervisión de obra, precisó que, no presentó el cronograma de actividades de liquidación del contrato de consultoría de obra.
 - ii) En relación al factor I, el comité de selección, consideró imprescindible su desarrollo de acuerdo con los términos de referencia, el cual contiene las

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

actividades de liquidación de obra, a fin de garantizar el cumplimiento de los mismos.

- iii) Al respecto, refiere que a través del Informe N° 030-2024-MINAM/VMGA/GICA/MAMS, del 17 de junio del 2024, el área de contrataciones ha señalado que el Impugnante no sustentó detalladamente las actividades posteriores al término de la obra, solo las mencionó, por lo que, la sola mención no implica que se esté realizando un sustento de actividades, por ello el comité de selección no validó dicho extremo de la oferta del Impugnante, tal como se puede apreciar en las páginas 1862 y 1864 de su oferta.
 - iv) Asimismo, indica que el Impugnante no sustentó dos actividades importantes correspondientes al término de una obra, esto es, la liquidación de obra y la liquidación de consultoría de obra, puntos ligados directamente a la contratación materia del procedimiento de selección, solo los menciona en las páginas señaladas, por lo que, no estaría cumpliendo con las bases integradas.
 - v) Respecto al factor III, señala que en el Informe N° 030-2024-MINAM/VMGA/GICA/MAMS, el especialista en contrataciones ha señalado que el Impugnante no presentó la actividad de liquidación de contrato de consultoría de obra, por lo que, considerando que la contratación materia del procedimiento de selección es una consultoría de obra, el comité de selección de forma acertada observó dicho extremo.
 - vi) Concluye que el comité de selección ha actuado al amparo de la normativa que regula sus decisiones y motivado con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los términos de referencia, lo que cuenta con respaldo técnico correspondiente.
6. Con Decreto del 20 de junio de 2024, se dispuso tener por apersonado al Adjudicatario en calidad de tercero administrado y por absuelto el traslado del recurso de apelación.
 7. Con Decreto del 20 de junio de 2024, se dispuso remitir el expediente a la Segunda Sala para que resuelva, siendo recibido por el vocal ponente el 21 de ese mismo mes y año.
 8. Con Decreto del 26 de junio de 2024, se programó audiencia pública para el 2 de julio del mismo año.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

9. Con Oficio N° 1108-2024-MINAM-VMGA-GICA, presentado el 28 de junio de 2024 ante la Mesa de Partes del Tribunal, la Entidad designó y acreditó a su representante para que efectúe el uso de la palabra en la audiencia pública programada.
10. Mediante Carta N° 002-2024-AQA-C6133, presentada el 1 de julio de 2024, el Adjudicatario designó y acreditó a su representante para que efectúe el uso de la palabra en la audiencia pública programada.
11. Con Escrito N° 3, presentado el 1 de julio de 2024 ante la Mesa de Partes del Tribunal, el Impugnante designó y acreditó a sus representantes para que efectúen el uso de la palabra en la audiencia pública programada.
12. Con Decreto del 8 de julio de 2024, en virtud de la Resolución N° 000103-2024-OSCE/PRE, del 2 de ese mismo mes y año, que formalizó el Acuerdo del Consejo Directivo que aprueba la reconfiguración de las Salas del Tribunal, se remitió el expediente a la Primera Sala para que resuelva, siendo recibido por el vocal ponente en esa misma fecha.
13. Con Decreto del 9 de julio de 2024, se programó audiencia pública para el 16 de julio del mismo año.
14. Mediante Carta N° 003-2024-AQA-C6133, presentada el 15 de julio de 2024, el Adjudicatario acreditó a su representante para hacer uso de la palabra en la audiencia pública programada.
15. Mediante Oficio N° 1179-2024-MINAM-VMGA-GICA, presentado el 15 de julio de 2024, la Entidad acreditó a su representante para hacer uso de la palabra en la audiencia pública programada.
16. A través del escrito N° 4, presentado el 15 de julio de 2024, el Impugnante acreditó a su representante para hacer uso de la palabra en la audiencia pública programada.
17. El 16 de julio de 2024, se llevó a cabo la audiencia pública programada, con la participación de los representantes del Impugnante y del Adjudicatario.
18. Mediante Decreto del 16 de julio de 2024, se corrió traslado a las partes y a la Entidad, los supuestos vicios de nulidad consistentes en lo siguiente:

“(…)

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

A LA UNIDAD EJECUTORA 003 GESTION INTEGRAL DE LA CALIDAD AMBIENTAL (ENTIDAD), A LA EMPRESA MORENO CONSULTORES SRL (IMPUGNANTE) Y AL SEÑOR QUISPE ALFARO ALFREDO (ADJUDICATARIO):

Por otro lado, a partir de la evaluación realizada por la Primera Sala del Tribunal y de conformidad con lo dispuesto en el numeral 128.2 del artículo 128 del Reglamento de la Ley N° 30225 - Ley de Contrataciones del Estado, sírvase emitir un pronunciamiento respecto del siguiente posible vicio de nulidad del procedimiento de selección:

Conforme a las bases estándar aplicables a la adjudicación simplificada para la ejecución de la consultoría de obra, respecto al factor de evaluación referido a la “Metodología Propuesta” se indica lo siguiente:

(...)

*En atención a dicha indicación, para el factor de evaluación referido a la “Metodología Propuesta” **la Entidad 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.*

Ahora bien, de acuerdo con las bases integradas del procedimiento de selección, respecto del factor de evaluación referido a la “Metodología Propuesta” se advierte que se requirió lo siguiente:

(...)

*Nótese que, del contenido de las citadas bases integradas, si bien ha previsto un contenido mínimo que debía incluir la metodología propuesta; sin embargo, **no se ha precisado las “pautas para el desarrollo de la metodología propuesta”**, las mismas que debían seguir los postores al momento de desarrollar cada uno de los puntos requeridos; por lo que, este hecho contravendría la indicación de las bases estándar, e implicaría una afectación a los principios de transparencia y competencia recogidos en los literales c) y e) del artículo 2 de la Ley, así como lo dispuesto en el numeral 47.3 del artículo 47 de su Reglamento, en virtud del cual el comité de selección 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; dado que, su inobservancia generaría que los postores no cuenten con reglas claras respecto a qué “**pautas**” debían seguir para el desarrollo de la metodología requerida como factor de evaluación.*

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, en atención a lo dispuesto en el numeral 128.2 del artículo 128 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, se les solicita emitir pronunciamiento en el que precisen si dicha situación, en su opinión, configuraría un vicio que justifique la declaración de nulidad del procedimiento de selección.

(...)”.

19. Mediante Carta N° 003-2024-AQA-C6133/RELLENO SANITARIO CHANCAY, presentada el 22 de julio de 2024, el Adjudicatario absolvió el traslado de nulidad, señalando que las bases integradas sí han previsto el contenido mínimo y las pautas que debía contener dicho factor de evaluación, por lo que los postores debían desarrollar cada

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

uno de los puntos requeridos; en consecuencia, no aprecia la configuración de un vicio que justifique declarar la nulidad del procedimiento de selección.

20. Con Decreto del 24 de julio de 2024, se declaró el expediente listo para resolver.

II. FUNDAMENTACIÓN:

1. Es materia del presente análisis, el recurso de apelación interpuesto por el Impugnante en el marco del procedimiento de selección, convocado bajo la vigencia de la Ley y el Reglamento, 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, solo 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 de selección hasta antes del perfeccionamiento del contrato, conforme establezca el Reglamento.

Con relación a ello, es necesario tener presente que los medios impugnatorios en sede administrativa están 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 inciso 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

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

referencial es superior a cincuenta (50) UIT¹, así como de procedimientos para implementar o extender Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco.

Bajo tal premisa normativa, considerando que el recurso de apelación ha sido presentado en el marco de una adjudicación simplificada, cuyo valor referencial es de S/ 301,831.73 (trescientos un mil ochocientos treinta y uno con 73/100 soles), monto que es superior al equivalente a 50 UIT, este Tribunal es competente para conocerlo.

b) Sea interpuesto contra alguno de los actos que no son impugnables.

4. El artículo 118 del Reglamento establece 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 interpuso recurso de apelación contra el otorgamiento de la buena pro a favor del Adjudicatario; asimismo, contra la decisión del comité de selección de otorgarle puntaje cero (0) en el factor de evaluación “metodología propuesta”; y, a su vez, solicita se le adjudique la buena pro; por lo que, se advierte que los actos objeto de cuestionamiento no se encuentran comprendidos en la relación de actos inimpugnables.

c) Sea interpuesto fuera del plazo.

5. El inciso 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 fue notificado el 29 de mayo de 2024; por lo tanto, en aplicación de lo dispuesto

¹ Conforme al valor de la UIT (S/ 5,150.00) para el año 2024, en que fue convocado el procedimiento de selección objeto de impugnación.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

en el precitado artículo, el Impugnante contaba con plazo de cinco (5) días hábiles para interponer su recurso de apelación, esto es, hasta el 5 de junio de 2024.

6. 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 5 de junio de 2024 en la Mesa de Partes del Tribunal (subsanado con el Escrito N° 2 presentado el 10 del mismo mes y año), esto es, dentro del plazo legal.
 - d) *El que suscriba el recurso no sea el Impugnante o su representante.*
7. De la revisión del recurso de apelación interpuesto, se aprecia que éste aparece suscrito por el representante legal del Impugnante; esto es, por su gerente general, el señor Ángel Rene Moreno Jiménez, conforme a la información del certificado de vigencia de poder, cuya copia 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.*
8. De los actuados que obran en el expediente administrativo, no se advierte ningún elemento a partir del cual podría inferirse que el 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.*
9. De los actuados que obran en el expediente administrativo, a la fecha, no se advierte algún elemento a partir del cual podría inferirse o determinarse que 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.*
10. 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.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

En tal caso, de determinarse irregular la decisión de la Entidad, causaría agravio al Impugnante en su interés legítimo como postor de acceder a la buena pro, puesto que, el otorgamiento de la buena pro a favor del Adjudicatario se habría realizado transgrediendo lo establecido en la Ley, el Reglamento y las bases; por lo tanto, aquél cuenta con interés para obrar.

En ese sentido, el Impugnante cuenta con interés para obrar y legitimidad procesal para cuestionar la buena pro otorgada.

- h) Sea interpuesto por el postor ganador de la buena pro.*
- 11.** En el caso concreto, el recurso de apelación no ha sido interpuesto por el ganador de la buena pro en el procedimiento de selección.
- i) No exista conexión lógica entre los hechos expuestos en el recurso y el petitorio del mismo.*
- 12.** El Impugnante solicita que se revoque el otorgamiento de la buena pro; asimismo, se revoque la decisión del comité de selección de otorgarle puntaje cero (0) en el factor de evaluación “metodología propuesta”; y, a su vez, solicita se le adjudique la buena pro; en ese sentido, de la revisión a los fundamentos de hecho del recurso de apelación, se aprecia que éstos se encuentran orientados a sustentar sus pretensiones, no incurriéndose en la presente causal de improcedencia.
- 13.** 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 que corresponde emitir pronunciamiento sobre los asuntos de fondo propuestos.

B. Petitorio.

- 14.** El Impugnante solicita a este Tribunal que:
- Se revoque la decisión del comité de selección de otorgarle puntaje cero (0) en el factor de evaluación “metodología propuesta”.
 - Se revoque la buena pro otorgada a favor del Adjudicatario.
 - Se otorgue la buena pro a su favor.
- 15.** El Adjudicatario solicita a este Tribunal que:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

- Se declare infundado el recurso de apelación.
- Se confirme el otorgamiento de la buena pro a su empresa.

C. Fijación de puntos controvertidos.

16. Habiéndose verificado la procedencia del recurso presentado y del petitorio señalado de forma precedente, corresponde efectuar el análisis de fondo, para lo cual cabe fijar los puntos controvertidos que deben desarrollarse. 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 debe 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”*.

17. En este punto, cabe señalar que el recurso de apelación fue notificado a la Entidad y a los demás postores el 13 de junio de 2024 a través del SEACE, razón por la cual los postores con interés legítimo que pudieran verse afectados con la decisión del Tribunal

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

tenían hasta el 18 de junio de 2024 para absolverlo.

Sobre el particular, de la revisión del expediente se aprecia que el Adjudicatario se apersonó al presente procedimiento mediante Carta N° 001-2024-AQA-C6133/RELLENO SANITARIO CHANCAY presentada el 17 de junio de 2024, esto es, dentro del plazo con que contaba para proponer puntos controvertidos; no obstante, de la revisión de dicho documento no es posible identificar argumentos dirigidos a que se fijen puntos controvertidos adicionales a los propuestos por el Impugnante.

18. En consecuencia, los puntos controvertidos consisten en:

- i. Determinar si el Impugnante acreditó el factor de evaluación “metodología propuesta”, de acuerdo a lo establecido en las bases integradas.
- ii. Determinar si corresponde otorgar la buena pro al Impugnante.

D. Análisis.

Consideraciones previas:

- 19.** 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.
- 20.** 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.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

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 concurrencia*, 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.

21. 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 admisión, evaluación y calificación 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 poseer la información básica requerida en la normativa de contrataciones del Estado, entre ella los requisitos de admisión, factores de evaluación y requisitos de calificación, con la finalidad que la Entidad pueda 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.

Es preciso recordar que 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.

22. 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,

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

respectivamente, así como los requisitos de calificación; además de justificar la finalidad pública de la contratación. Asimismo, los bienes, servicios u obras que se requieran deben estar orientados al cumplimiento de las funciones de la Entidad, y las especificaciones técnicas, términos de referencia o 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.

- 23.** En concordancia con lo señalado, el numeral 81.2 del artículo 81 del Reglamento establece que, en el caso concreto de contratación de consultoría en general y consultoría de obras *“Para la admisión de las ofertas, el comité de selección verifica la presentación de los documentos requeridos en los literales a), b), c), d) y e) del artículo 52 y determina si las ofertas responden a las características y/o requisitos y condiciones de los Términos de Referencia. De no cumplir con lo requerido, la oferta se considera no admitida”*.

Tratándose el caso concreto de la contratación de una consultoría de obra, debe valorarse que, en virtud de lo establecido en los artículos 82 y 83 del Reglamento, el comité de selección determina si las ofertas técnicas cumplen los requisitos de calificación previstos en las bases, en tanto que la oferta que no cumpla con dichos requisitos es descalificada; asimismo, solo pasan a la etapa de evaluación las ofertas técnicas que cumplen dichos requisitos. De igual modo, precisa que la evaluación se realiza conforme a los factores de evaluación enunciados en las bases y que las ofertas técnicas que no alcancen el puntaje mínimo especificado en las bases son descalificadas. Seguidamente, se prevé que el comité de selección solo evalúa las ofertas económicas de los postores que alcanzaron el puntaje técnico mínimo.

- 24.** 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 los términos de referencia, cuya función es asegurar a la Entidad que la propuesta del postor garantiza estándares mínimos 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 a las que se aplicarán los factores de evaluación para, finalmente, adjudicar la buena pro, a la mejor oferta de la evaluación que cumpla con los requisitos de calificación.

Tanto la Entidad como los postores están 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

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

en ellas, mientras que los postores que aspiran a obtener un resultado favorable en el procedimiento deben presentar la documentación que estas exigen.

25. 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, previo desarrollo de la cuestión previa que se cita a continuación.

Sobre los posibles vicios de nulidad del procedimiento de selección señalados en el Decreto del 16 de julio de 2024.

26. De manera previa al análisis de los puntos controvertidos, este Colegiado considera pertinente evaluar los posibles vicios de nulidad del procedimiento de selección.
27. Al respecto, fluye de los antecedentes reseñados en el primer acápite de la presente resolución, el Impugnante cuestiona la decisión del comité de selección de no otorgar el puntaje máximo en el factor de evaluación “Metodología propuesta”.
28. De la revisión de los documentos publicados en el SEACE, se identifica el “Acta de admisión, calificación y evaluación técnica de propuestas” del 29 de mayo de 2024, donde se aprecia que el comité de selección, durante la evaluación de ofertas, señaló textualmente lo siguiente:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

FACTORES DE EVALUACIÓN	POSTORES QUE PRESENTARON SU OFERTA Y CUMPLIERON CON LOS REQUISITOS DE CALIFICACIÓN	
	MORENO CONSULTORES SRL	
B.- METODOLOGIA PROPUESTA (20.00 Pts)		
Evaluación:		
Se evaluará la metodología propuesta por el postor para la ejecución de la consultoría de obra, cuyo contenido mínimo es el siguiente: 1.- Factor I: Actividades Durante la supervisión de la obra. El postor propondrá y sustentará la adopción de las actividades para la ejecución del servicio y deberá incluir obligatoriamente lo siguiente: a) Actividades antes del inicio de obra b) Actividades durante ejecución de la obra c) Actividades durante la recepción de la obra, d) Actividades posteriores al término de la obra. ✓ El postor no presenta el desarrollo del contenido de la Liquidación de Obra y Liquidación de Consultoría de Obra, de acuerdo con los Términos de Referencia, no garantizando el cumplimiento de estas.	PUNTAJE OBTENIDO 00	
2.- Factor II procedimiento para el control de obra durante la supervisión de la obra. El postor propondrá y sustentará la adopción de los procedimientos para el control de obra y deberá incluir obligatoriamente lo siguiente: a) Control de Precios b) Control de Plazo c) Control de Calidad d) Control de obligaciones contractuales		
3.- Factor III organización y programación de la supervisión de obra El postor propondrá y sustentará la adopción para la organización y programación para la ejecución del servicio y deberá incluir obligatoriamente lo siguiente: a) Actividades de coordinación con el contratista y la entidad b) Definición de funciones de cada persona clave que interviene en la supervisión c) Cronograma Gantt de actividades determinadas, por cada mes de ejecución. ✓ El postor no presenta el cronograma de actividades de Liquidación de Contrato de Consultoría de Obra.		
PUNTAJE DE METODOLOGIA PROPUESTA:		00 Puntos
PUNTAJE TOTAL= A+B:		

Según se indica, el Impugnante no presentó el desarrollo del contenido de la liquidación de obra y liquidación de consultoría de obra, de acuerdo a los términos de referencia; asimismo, no presentó el cronograma de actividades de liquidación de contrato de consultoría de obra.

29. Frente a dicha decisión, el Impugnante interpuso recurso de apelación, manifestando que, las bases integradas del procedimiento de selección, no establecen el desarrollo de los conceptos del contenido de liquidación de obra y liquidación de consultoría, tampoco que deba presentarse el cronograma de actividades de liquidación de contrato de consultoría; por tanto, el comité de selección no puede imponer requisitos distintos a los establecidos en las bases integradas, para otorgar el puntaje que corresponde.

Agrega que, el comité de selección estaría transgrediendo la Ley y su Reglamento, al considerar requerimientos no contemplados en las bases integradas, perjudicando a su representada con la calificación de cero (0) puntos en el mencionado factor de

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

evaluación; pues se debe evaluar solo basándose en lo establecido en dichas bases.

Asimismo, señala que debe tenerse en cuenta las bases estándar de adjudicación simplificada para la contratación de servicio de consultoría de obra (aprobado por Directiva N° 001-2019-OSCE/CD), las cuales son claras al indicar que si se desarrolla la metodología se obtiene el puntaje completo, y de no hacerlo, corresponde cero puntos; es decir, no se advierte ninguna condición adicional para que los postores obtengan el puntaje completo, por ello el comité de selección ha transgredido lo previsto en las bases estándar.

Añade que, la decisión del comité de selección carece de toda fundamentación jurídica que la respalde, pues en ningún extremo de las bases integradas, se exige el desarrollo de dichos conceptos, pues no ha señalado claramente las pautas para el desarrollo de la metodología propuesta, lo que ha conllevado a una evaluación discrecional a partir de reglas que no resultan claras, contradiciendo las bases estándar y los principios que regulan las contrataciones públicas.

Para ello, solicita tener en cuenta lo señalado en la página 24 de la Resolución N° 1159-2022-TCE-S1.

En ese sentido, refiere que del folio 1844 al 1893 de su oferta, ha cumplido con desarrollar cada concepto requerido en el factor de evaluación "*metodología propuesta*" de las bases integradas, por ello el comité de selección debió otorgarle los veinte (20) puntos que allí se establecen. Aunado a ello, indica que en la página 1893 de su oferta, ha presentado el cronograma Gantt de actividades, cumpliendo con lo requerido en las bases integradas.

Concluye que, al haber cumplido con presentar todos los conceptos o requerimientos indicados en el mencionado factor de evaluación, se le debe otorgar los 20 puntos; y, por tanto, revocar la buena pro otorgada al Adjudicatario.

30. Frente a ello, el Adjudicatario señala que el Impugnante, al describir las actividades a realizarse en cada etapa de las actividades posteriores al término de la obra, lo realiza de forma genérica; pues en su metodología no menciona la estructura que debería tener la liquidación del contrato de obra y la liquidación del contrato de supervisión de obra como se exige en las páginas 31 y 32 de las bases integradas.

Más aún si, el contenido mínimo de las valorizaciones fue motivo de consulta por el postor Gutiérrez Durand Gerardo Gabriel.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

Por lo tanto, no debe otorgársele los 20 puntos por dicho factor de evaluación.

- 31.** Por su parte, la Entidad, a través de su informe técnico legal, señaló que, de acuerdo a lo establecido en el Capítulo IV.- Factores de evaluación de las bases integradas, el comité de selección consideró que el Impugnante no cumplió con la metodología propuesta, observando el Factor I: Actividades Durante la supervisión de la obra, indicando que no presentó el desarrollo del contenido de la liquidación de obra y liquidación de consultoría de obra, de acuerdo con los términos de referencia, no garantizando el cumplimiento de éstas; y, respecto del Factor III: organización y programación de la supervisión de obra, precisó que, no presentó el cronograma de actividades de liquidación de contrato de consultoría de obra.

En relación al factor I, el comité de selección, consideró imprescindible su desarrollo de acuerdo con los términos de referencia, el cual contiene las actividades de liquidación de obra, a fin de garantizar el cumplimiento de los mismos.

Al respecto, refiere que a través del Informe N° 030-2024-MINAM/VMGA/GICA/MAMS, del 17 de junio del 2024, el área de contrataciones ha señalado que el Impugnante no sustentó detalladamente las actividades posteriores al término de la obra, solo las mencionó; por lo que, la sola mención no implica que se esté realizando un sustento de actividades, por ello el comité de selección no validó dicho extremo de la oferta del Impugnante [tal como se puede apreciar en los folios 1862 y 1864 de su oferta].

Asimismo, agrega que el Impugnante no sustentó dos actividades importantes correspondientes al término de una obra, esto es, la liquidación de obra y la liquidación de consultoría de obra, puntos ligados directamente a la contratación materia del procedimiento de selección, solo los menciona en los folios antes señalados, por lo que, no estaría cumpliendo con las bases integradas.

Respecto al factor III, en el Informe N° 030-2024-MINAM/VMGA/GICA/MAMS, el especialista en contrataciones ha señalado que el Impugnante no presentó la actividad de liquidación de contrato de consultoría de obra, por lo que, considerando que la contratación materia del procedimiento de selección es una consultoría de obra, el comité de selección de forma acertada observó dicho extremo.

Concluye que el comité de selección ha actuado al amparo de la normativa que regula sus decisiones y motivado con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

términos de referencia, lo que cuenta con el respaldo técnico correspondiente.

32. Teniendo en cuenta los argumentos expuestos por las partes y la posición de la Entidad, este Colegiado ha evidenciado que las bases integradas no fueron claras y precisas al establecer el factor de evaluación Metodología propuesta –en cuanto a su desarrollo–, y que ello constituiría un posible vicio de nulidad, por contravenir lo dispuesto en el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento y vulnerar el principio de transparencia previsto en el artículo 2 de la Ley, por lo que conforme a la potestad 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, con Decreto del 16 de julio de 2024, esta Sala identificó un posible vicio de nulidad del procedimiento de selección. En ese sentido, a través del mismo decreto 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.
33. Al respecto, el Adjudicatario señaló que las bases integradas sí han previsto el contenido mínimo y las pautas que debía contener dicho factor de evaluación, por lo que los postores debían desarrollar cada uno de los puntos requeridos; por lo que no aprecia la configuración de un vicio que justifique declarar la nulidad del procedimiento de selección.
34. Por su parte, la Entidad y el Impugnante no han cumplido con absolver el traslado de nulidad formulado por este Colegiado.
35. En ese orden de ideas, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto en las bases integradas con respecto al factor de evaluación que es objeto de la presente controversia. Para ello, es importante valorar que en las bases integradas se establece, en el literal B del Capítulo IV, lo siguiente:

B.	METODOLOGÍA PROPUESTA	20.00 puntos
	<u>Evaluación:</u> Se evaluará la metodología propuesta por el postor para la ejecución de la consultoría de obra, cuyo contenido mínimo es el siguiente: 1.- Factor I: Actividades Durante la supervisión de la obra. El postor propondrá y sustentará la adopción de las actividades para la ejecución del servicio y deberá incluir obligatoriamente lo siguiente: a) Actividades antes del inicio de la obra b) Actividades durante ejecución de la obra,	Desarrolla la metodología que sustenta la oferta 20.00 puntos No desarrolla la metodología que sustente la oferta 0.00 puntos

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

FACTORES DE EVALUACIÓN		PUNTAJE / METODOLOGÍA PARA SU ASIGNACIÓN
c) Actividades durante la recepción de la obra, d) Actividades posteriores al término de la obra. 2.- Factor II: Procedimiento para el control de obra durante la supervisión de la Obra. El postor propondrá y sustentará la adopción de los procedimientos para el control de obra y deberá incluir obligatoriamente lo siguiente: a) Control del precio, b) Control del plazo, c) Control de calidad, d) Control de obligaciones contractuales 3.- Factor III Organización y Programación de la Supervisión de Obra. El postor propondrá y sustentará la adopción para la organización y Programación para la ejecución del servicio y deberá incluir obligatoriamente lo siguiente: a) Actividades de coordinación con el contratista y la Entidad b) Definición de funciones de cada persona clave que interviene en la supervisión. c) Cronograma Gantt de actividades determinadas, por cada mes de ejecución <u>Acreditación:</u> Se acreditará mediante la presentación del documento que sustente la metodología propuesta.		
PUNTAJE TOTAL		100 puntos¹⁹

¹⁹ El puntaje total de 100 puntos, corresponde a la suma de los puntajes de todos los factores de evaluación, incluyendo los opcionales.

36. Cabe señalar que el factor de evaluación mencionado, también fue establecido bajo los mismos parámetros en las bases primigenias.
37. 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 a adjudicaciones simplificadas para la contratación de consultoría de obras.
38. 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.
39. Sobre esto último, las bases estándar aprobadas por el OSCE aplicables al presente caso, prevén el Factor de evaluación: Metodología propuesta, en los siguientes

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

términos:

FACTORES DE EVALUACIÓN		PUNTAJE / METODOLOGÍA PARA SU ASIGNACIÓN
B.	METODOLOGÍA PROPUESTA	[...] puntos
	<u>Evaluación:</u> Se evaluará la metodología propuesta por el postor para la ejecución de la consultoría de obra, cuyo contenido mínimo es el siguiente: [EL ÓRGANO ENCARGADO DE LAS CONTRATACIONES O EL COMITÉ DE SELECCIÓN, SEGÚN CORRESPONDA, 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]. <u>Acreditación:</u> Se acreditará mediante la presentación del documento que sustente la metodología propuesta.	Desarrolla la metodología que sustenta la oferta [...] puntos No desarrolla la metodología que sustente la oferta 0 puntos

40. 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 pueda evaluar su contenido de manera objetiva, esto es, sin recurrir a interpretaciones subjetivas o que estén libradas a la mera opinión personal de alguno de sus miembros.

A su vez, la fijación de reglas objetivas para la elaboración de la metodología requerida permite que los postores puedan elaborar de modo adecuado sus ofertas, conociendo de antemano las reglas a las que estas serán sometidas, sin recurrir a interpretaciones respecto a la información mínima que debe contener la metodología solicitada y cómo ésta se debe desarrollar.

En esa línea, el cumplimiento de la regla prevista en las bases estándar evita que el comité de selección 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.

41. Atendiendo a ello, en el presente caso, esta Sala advierte que el comité de selección, si bien precisó el contenido mínimo que debían presentar los postores (esquema metodológico y cronograma de actividades), no indicó las pautas que debían

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

considerarse para el desarrollo de la metodología propuesta.

Precisamente, dicha situación afectó la evaluación de la oferta del Impugnante, respecto del desarrollo del contenido de la liquidación de obra y la liquidación de consultoría de obra, pues mientras que para el Impugnante era suficiente desarrollar cada concepto indicado en el referido factor de evaluación, para el Adjudicatario y la Entidad se requería además ser específico en cuanto al desarrollo del contenido de la liquidación de obra y la liquidación de consultoría de obra.

Lo cierto es que la diferencia de posiciones se genera a raíz del texto de las bases, pues éstas no permiten tener claridad respecto de qué debía contener cada una de las actividades indicadas en el Factor I establecido como parte de la metodología propuesta a presentar por los postores.

Resulta sumamente importante resaltar que, de las ocho (8) ofertas presentadas, solo dos (2) ofertas (incluyendo la del Adjudicatario), no mereció alguna observación respecto del factor de evaluación referido, lo cual da cuenta de los problemas de entendimiento que los demás postores tuvieron al tener que interpretar e implementar lo exigido en dicho factor de evaluación.

42. 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.
43. En ese sentido, esta Sala advierte que el factor de evaluación *Metodología propuesta*, si bien señala el contenido mínimo para elaborarla, como el esquema metodológico y cronograma de actividades de la supervisión; no obstante, no señala de manera expresa, precisa, clara y objetiva qué pautas debían contener cada uno de los documentos a elaborar y desarrollar, tal como lo exigen las bases estándar.
44. Este detalle llevó incluso a que las partes (Impugnante y Adjudicatario) interpreten de manera distinta el desarrollo de cada punto solicitado.
45. Cabe señalar que las bases de un procedimiento de selección deben contener las condiciones mínimas que establece la normativa de contrataciones y los factores de evaluación, cuya finalidad está orientada a elegir la mejor propuesta sobre la base de

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

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 y discrecionalidad que puedan ulteriormente desembocar en situaciones arbitrarias, asegurando con ello un marco de seguridad jurídica.

46. En esa línea, se concluye que el vicio incurrido resulta trascendente, toda vez que ha tenido incidencia directa en la controversia que se ha generado en el presente procedimiento de selección, advirtiéndose en el presente caso el incumplimiento de la normativa y las bases estándar, por lo que no corresponde su conservación.
47. Por las consideraciones expuestas, en atención a la potestad otorgada a este Tribunal en el artículo 44 de la Ley, y en concordancia con lo dispuesto en el literal e) del numeral 128.1 del artículo 128 del Reglamento, corresponde **declarar la nulidad de oficio del procedimiento de selección y retrotraerlo hasta su convocatoria, previa reformulación de las bases** al advertirse la existencia de un vicio (falta de precisión de las pautas para el desarrollo de la metodología propuesta) en la determinación del factor de evaluación “Metodología Propuesta”.
48. 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 pudiera viciar la contratación, de modo que se logre un proceso transparente y con todas las garantías previstas en la normativa de contrataciones. Eso implica que la anulación del acto administrativo puede estar motivada en la propia acción de la Administración o en la de otros participantes del procedimiento, siempre que dicha actuación afecte la decisión final tomada por la administración.
49. 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”. Ello obedece a que, en principio, todos los actos administrativos se presumen válidos y, por tanto, para declarar su nulidad, es necesario que concurran 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.
50. Cabe en este punto señalar que, los vicios advertidos por este Tribunal son

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

trascendentes y, por lo tanto, no es posible conservarlos, toda vez que la actuación del comité de selección ha vulnerado las bases estándar pues no se ha seguido el desarrollo del factor de evaluación de acuerdo a lo dispuesto en aquéllas, vulnerando también los principios libertad de concurrencia y competencia, y transparencia.

51. Siendo así, considerando que el procedimiento de selección **se retrotraerá hasta su convocatoria, previa reformulación de bases**, corresponde que la Entidad especifique de manera clara, en el extremo pertinente, las pautas solicitadas para el factor de evaluación *Metodología propuesta*, debiendo garantizar porque la elaboración integral de las mismas sea en estricto cumplimiento de las bases estándar aprobadas para dicho objeto contractual.
52. Asimismo, considerando que, en el caso concreto, debe declararse la nulidad del procedimiento de selección, no corresponde pronunciarse sobre los puntos controvertidos determinados, debiendo revocarse el otorgamiento de la buena pro a favor del Adjudicatario.
53. Ahora bien, 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 conozcan de los vicios advertidos y realice las acciones que correspondan conforme a sus atribuciones, así como para que exhorte al comité de selección y a las áreas que intervengan en la elaboración de los documentos que recogen las bases, que actúen de conformidad con lo establecido en la normativa en contrataciones públicas, a fin de evitar futuras nulidades que, en el supuesto de presentarse, no coadyuvarían a la satisfacción oportuna de los intereses del Estado.
54. En atención a lo dispuesto en el literal b) del numeral 132.2 del artículo 132 del Reglamento, y siendo que este Tribunal ha dispuesto declarar la nulidad del procedimiento de selección, corresponde disponer la devolución de la garantía otorgada por el Impugnante, por la interposición de su recurso de apelación.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe de la vocal ponente Lupe Mariella Merino de la Torre, y con la intervención de las vocales Marisabel Jáuregui Iriarte y Cecilia Berenise Ponce Cosme, en reemplazo del vocal Víctor Manuel Villanueva Sandoval, según Rol de Turnos de Presidentes de Sala Vigente, atendiendo a la conformación dispuesta en la Resolución N° D000103-2024-OSCE-PRE del 1 de julio de 2024, y considerando lo dispuesto en el Acuerdo de Sala Plena N° 001-005-2024/OSCE-CD de la misma fecha, y en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 50 y 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 082-

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02622-2024-TCE-S1

2019-EF, 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 la **nulidad de oficio** de la Adjudicación Simplificada N° 003-2024-GICA-CS – primera convocatoria, convocado por la Unidad Ejecutora 003 Gestión Integral de la Calidad Ambiental, para la *“Contratación del servicio de consultoría de obra para la ejecución de la obra construcción de celdas para residuos y sistema de manejo de lixiviados; adquisición de tractor de orugas y cargador frontal; en el (la) relleno sanitario, distrito de Chancay, provincia de Huaral, departamento de Lima Código Único de Inversiones 2574899”*, por los fundamentos expuestos, debiendo retrotraerse el procedimiento de selección **a la etapa de convocatoria**, previa reformulación de las bases; conforme a los fundamentos expuestos.
2. **Devolver** la garantía presentada por la empresa MORENO CONSULTORES S.R.L., para la interposición de su recurso de apelación, conforme a lo dispuesto en el artículo 132 del Reglamento.
3. Comunicar la presente Resolución al Titular de la Entidad, de acuerdo a lo señalado en el fundamento 53.
4. Dar por agotada la vía administrativa.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

MARISABEL JÁUREGUI
IRIARTE
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

CECILIA BERENISE PONCE
COSME
PRESIDENTE
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

LUPE MARIELLA
MERINO DE LA TORRE
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

SS.
Ponce Cosme.
Jáuregui Iriarte.
Merino De La Torre.