



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

Sumilla: “(...) 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, debiéndose expresar en la resolución que expida la etapa a la que se retrotraerá el procedimiento”.

Lima, 13 de agosto de 2024

VISTO en sesión del 13 de agosto de 2024, de la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 7493/2024.TCE**, sobre el recurso de apelación interpuesto por el postor CONSORCIO CCIA, Integrado por los señores Jhony López Chacón y Óscar Zegarra Vásquez, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 001-2024-MDRLL-CS - Primera Convocatoria, convocada por la Municipalidad Distrital de Rinconada Llicuar para la contratación de servicio de consultoría para la supervisión de la obra: *“Mejoramiento del servicio de provisión de agua para riego del canal Chuper Alto, el Condor, Silva, Culebra y el Mango del sub sector hidráulico muñuela margen izquierda, distrito Rinconada Llicuar, provincia de Sechura y departamento de Piura”*; y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. El 6 de junio de 2024, la Municipalidad Distrital de Rinconada Llicuar, en lo sucesivo **la Entidad**, convocó la Adjudicación Simplificada N° 001-2024-MDRLL-CS - Primera Convocatoria, para la contratación de servicio de consultoría para la supervisión de la obra: *“Mejoramiento del servicio de provisión de agua para riego del canal Chuper Alto, el Condor, Silva, Culebra y el Mango del sub sector hidráulico muñuela margen izquierda, distrito Rinconada Llicuar, provincia de Sechura y departamento de Piura”*, con un valor referencial total de S/ 288,122.82 (doscientos ochenta y ocho mil cientos veintidós con 82/100 soles), en adelante **el procedimiento de selección**.

Dicho procedimiento se convocó bajo el marco normativo del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

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 20 de junio de 2024, se llevó a cabo la presentación de ofertas de manera electrónica y, el 24 del mismo mes y año, se notificó, a través del SEACE, el otorgamiento de la buena pro al **CONSORCIO SUPERVISOR MR**, integrado por los señores Jorge Andrés Moscol Vílchez y Víctor Manuel Rivera Sánchez, en adelante **Consortio Adjudicatario**, por el monto del valor referencial, según los siguientes resultados:

| POSTOR | ETAPAS | | | | | | BUENA PRO |
|---|----------|--------------|----------------------------|------------------------------|---------------|------|-----------|
| | ADMISIÓN | CALIFICACIÓN | EVALUACIÓN | | | | |
| | | | PUNTAJE EVALUACIÓN TÉCNICA | PUNTAJE EVALUACIÓN ECONÓMICA | PUNTAJE TOTAL | O.P. | |
| CONSORCIO SUPERVISOR MR: ANDRÉS MOSCOL VÍLCHEZ Y VÍCTOR MANUEL RIVERA SÁNCHEZ | ADMITIDO | CALIFICADO | 100 | 100.00 | 105.00 | 1 | Sí |
| CONSORCIO CCIA: JHONY LÓPEZ CHACÓN Y ÓSCAR ZEGARRA VÁSQUEZ | ADMITIDO | CALIFICADO | 100 | DESCALIFICADO | - | - | - |
| H & H CONSULTORÍA EN INGENIERÍA Y CONTRUCCIÓN S.A.C. | ADMITIDO | CALIFICADO | 70 ¹ | - | - | - | - |
| CONSORCIO VIGEN DEL CARMEN: GERALD RICARDO PUÑO ESPINOZA Y CONSTRUCTORA & CONSULTORA VIRGEN DEL CARMEN S.A.C. | ADMITIDO | CALIFICADO | 70 | - | - | - | - |

- Mediante escrito N° 1 y formulario de recurso impugnativo, subsanado con escrito N° 2, presentados el 1 y 3 de julio de 2024, respectivamente, ante la Mesa de Partes del Tribunal, en adelante **el Tribunal**, el **CONSORCIO CCIA**, integrado por los señores Jhony López Chacón y Oscar Zegarra Vásquez, en adelante el **Consortio Impugnante**, interpuso recurso de apelación contra la descalificación de su oferta y el otorgamiento de la buena pro, solicitando que i) se revoque la descalificación de su oferta, ii) se revoque el puntaje total otorgado al Consortio Adjudicatario en la evaluación de ofertas, iii) se deje sin efecto la buena pro otorgada al Consortio

¹ Para acceder a la etapa **de evaluación económica**, el postor debe obtener **un puntaje técnico mínimo de 80 puntos**.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

Adjudicatario; y, iv) se evalúe su oferta económica, se otorgue el puntaje correspondiente y se otorgue la buena pro a su favor.

Para sustentar dichas pretensiones, el Consorcio Impugnante expuso los siguientes argumentos:

- i. Conforme al “Acta de admisión, calificación, evaluación de ofertas y otorgamiento de buena pro” del 24 de junio de 2024, el comité de selección descalificó su oferta, bajo los siguientes argumentos:

En el Anexo N° 06 – Oferta económica, no se consigna la prestación accesoria: Revisión de la liquidación final de obra.

(...) En el apartado 1.3 Valor Referencial del Capítulo I de la sección específica de las bases integradas, se estableció que “el monto de la prestación consta de la supervisión de ejecución de la obra y, como prestación accesoria, la revisión de la liquidación final de obra. (...) En la supervisión de la obra no se ha previsto las actividades que comprenden la liquidación del contrato de obra”.

Asimismo, en el Anexo N° 6 de las bases se indica que “en caso de contrataciones que conllevan la ejecución de prestaciones accesorias, consignar lo siguiente: El postor debe detallar en su oferta económica, el monto correspondiente a la prestación principal y las prestaciones accesorias”.

De igual modo, en el apartado 8.0 del Capítulo III Requerimiento, respecto al valor referencial de la supervisión, se estableció lo siguiente: “(...) considerando que el monto de la prestación consta de la supervisión de ejecución de la obra y como prestación accesoria la revisión de la liquidación final de obra”.

(...)

Es así que, de la revisión del Anexo N° 6 – Precio de la oferta, se puede corroborar que no ofertó la prestación accesoria. (...) por lo tanto, se DESCALIFICA dicha oferta.

- ii. Al respecto, alega que en el numeral 1.3 del Capítulo I de la sección específica de las bases integradas, se indica cómo se debe presentar la oferta económica, sobre todo tratándose de un sistema de contratación a tarifas.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

Asimismo, en las bases integradas se muestra el Anexo N° 06 – Precio de la oferta, siendo este el formato que los postores debían presentar en su oferta.

- iii. Además, la empresa Constructora & Consultora Virgen del Carmen S.A.C. formuló la consulta N° 1, preguntando si se va considerar costos para la revisión de la liquidación de obra o es una prestación accesorio adicional. Asimismo, consulta si en la oferta económica solo se va a considerar tarifas de la ejecución de la obra.

En respuesta, el comité de selección señaló lo siguiente: *“De acuerdo a lo indicado por el área usuaria, se precisa que el Capítulo I, Generalidad de las bases, en el numeral 1.3 Valor Referencial, se indica que el sistema de contratación que el sistema de contratación de la supervisión es a tarifas, siendo el monto de S/ 288,122.82 por los 150 días de supervisión de la obra (...). En la supervisión de la obra no se ha previsto las actividades que comprenden la liquidación del contrato de obra, el monto de la prestación consta de la supervisión de ejecución de la obra y, como prestación accesorio, la revisión de la liquidación final de obra”.*

- iv. En ese contexto, precisa que ha presentado en su oferta el Anexo N° 6 – Precio de la oferta, donde ha consignado un monto total de S/ 259,310.54 [ofertado a un sistema de tarifas], el cual equivale al 90% del valor referencial, por lo que ha cumplido con lo requerido en las bases integradas.
- v. Por lo tanto, considera que debe otorgársele 100 puntos en la evaluación de su oferta, más una bonificación del 5% sobre dicho puntaje (debido a que sus integrantes tienen la condición de micro y pequeña empresa), por lo que obtendría un total de 105 puntos.

Cuestionamiento a la oferta del Consorcio Adjudicatario

- vi. Señala que el Consorcio Adjudicatario ha ofertado un monto total de S/ 288,122.82 [ofertado a un sistema de contratación mixto], equivalente al 100% del valor referencial, por lo que no se le debió otorgar el puntaje máximo en la oferta económica, sino solo 98 puntos. En consecuencia, dicho postor debió obtener un puntaje total de 102.9 puntos.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

vii. Por lo expuesto, concluye que se debe revocar la descalificación de su oferta y, al ocupar el primer lugar en el orden de prelación, otorgársele la buena pro a su favor.

3. A través del Decreto del 8 de julio de 2024, se admitió a trámite el recurso de apelación interpuesto por el Consorcio Impugnante, el cual fue notificado a través del Toma Razón Electrónico del SEACE el 9 del mismo mes y año. 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 fundamentos del recurso interpuesto.

Asimismo, se dispuso notificar, a través del SEACE, el recurso de apelación al postor o postores, distintos del Consorcio Impugnante, que tengan interés legítimo en la resolución emitida por el Tribunal, otorgándoles un plazo máximo de tres (3) días hábiles para que absuelvan el recurso.

4. El 12 de julio de 2024, la Entidad registró en el SEACE el Informe N° 83-2024/MDRLL-ALE y el Informe N° 342-2024-UNAB/MDRLL, a través de los cuales se pronunció sobre el recurso de apelación, señalando lo siguiente:
- i. En el numeral 1.3 del Capítulo I de la sección específica de las bases integradas, respecto al valor referencial, se indica que el monto de la prestación consta de la supervisión de ejecución de la obra y, como prestación accesorias, la revisión de la liquidación final de obra.

Asimismo, en el apartado 8.0 del Capítulo III de la sección específica de las bases integradas, respecto al valor referencial, se indica lo siguiente: *“(...) considerando que el monto de la prestación consta de la supervisión de la ejecución de la obra y, como prestación accesorias, la revisión de la liquidación final de obra”*.

De igual modo, en las bases se muestra el Anexo N° 06 – Precio de la oferta, donde se indica como nota lo siguiente: *“En caso de contrataciones que conlleven la ejecución de prestaciones accesorias, consignar lo siguiente: El postor debe detallar en su oferta económica, el monto correspondiente a la prestación principal y las prestaciones accesorias”*.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

- ii. En tal sentido, señala que la supervisión de la obra no comprende actividades relacionadas a la liquidación de obra, debido a que no está dentro del plazo establecido (150 días calendario) y tampoco en el desagregado de costos aprobado en el expediente técnico.

Asimismo, precisa que la revisión de la liquidación de obra es posterior a la recepción de la obra y conlleva un mayor tiempo para que se pueda revisar y aprobarla, la cual debe ser realizada por la misma consultora que supervisa la ejecución de la obra.

- iii. Ahora bien, señala que el Consorcio Impugnante adjuntó en su oferta el Anexo N° 6 – Precio de la oferta, pero de ello no resulta posible conocer cuáles son los montos ofertados de la supervisión de la ejecución de la obra y de la revisión de la liquidación final de obra.
 - iv. Por lo tanto, concluye que el Anexo N° 6 – Precio de la oferta, presentado por el Consorcio Impugnante, no cumple lo requerido en las bases integradas.
5. Mediante Decreto del 16 de julio de 2024, se dio cuenta que la Entidad registró en el SEACE el informe técnico legal solicitado; asimismo, se dispuso remitir el expediente a la Primera Sala del Tribunal para que evalúe la información y resuelva el caso dentro del plazo legal, siendo recibido el 18 del mismo mes y año.
 6. Por medio del Decreto del 19 de julio de 2024, se programó audiencia pública para el 30 de julio del mismo año, a las 09:00 horas.
 7. Por medio del escrito N° 3, presentada el 30 de julio de 2024 ante el Tribunal, el Consorcio Impugnante acreditó a sus representantes para hacer uso de la palabra en la audiencia pública programada.
 8. El 30 de julio de 2024, se desarrolló la audiencia pública programada, con la participación de los representantes del Consorcio Impugnante.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

9. Mediante Decreto del 30 de julio de 2024, se solicitó a las partes y a la Entidad pronunciarse respecto a los posibles vicios de nulidad en el procedimiento de selección, en los siguientes términos:

- I. *“En el numeral 1.3 del Capítulo I de la sección específica de las bases integradas, se indica que el valor referencial asciende a S/ 288,122.82, considerando que el monto de la prestación consta de la supervisión de ejecución de la obra y, como prestación accesorio, la **revisión de la liquidación final de obra.***

Asimismo, se indica que el sistema de contratación de la supervisión es a tarifas, según el siguiente detalle:

| DESCRIPCIÓN DEL OBJETO | N° DE PERIODOS DE TIEMPO ⁶ | PERIODO O UNIDAD DE TIEMPO ⁷ | TARIFA REFERENCIAL UNITARIA | VALOR REFERENCIAL TOTAL |
|---|---------------------------------------|---|-----------------------------|-------------------------|
| SUPERVISIÓN DE LA OBRA: "MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE PROVISIÓN DE AGUA PARA RIEGO DEL CANAL CHUPER ALTO, EL CONDOR, SILVA, CULEBRA Y EL MANGO DEL SUB SECTOR HIDRAULICO MUÑUELA MARGEN IZQUIERDA, DISTRITO RINCONADA LLICUAR, PROVINCIA DE SECHURA Y DEPARTAMENTO DE PIURA" CUI N° 2500118 | 150 | días | S/ 1,920.8188 | S/ 288,122.82 |

Además, se precisa que en la supervisión de la obra no se ha previsto las actividades que comprenden la liquidación del contrato.

- II. *De igual modo, en el numeral 8 del Capítulo III de la sección específica de las bases integradas, se indica que el valor referencial de la supervisión asciende a la suma de S/ 288,122.82, considerando que el monto de la prestación consta de la supervisión de ejecución de la obra y, como prestación accesorio, la revisión de la liquidación final de obra, conforme se muestra a continuación:*

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

| Item | Descripción | Und. | Cantidad | Precio Unitario S/. | Valor Total S/. |
|------|--------------------------------------|------|----------|---------------------|-------------------|
| I | SUPERVISION EJECUCION DE OBRA | | | | |
| 1 | Gastos Generales - Supervisión | Glb. | 1.00 | 221,974.44 | 221,974.44 |
| | | | | COSTO DIRECTO | 221,974.44 |
| | | | | UTILIDAD (10.0%) | 22,197.44 |
| | | | | SUB TOTAL | 244,171.88 |
| | | | | IGV (18%) | 43,950.94 |
| | | | | TOTAL | 288,122.82 |

Prestacion Accesorias : Revision de la liquidación final de obra.

- III. Al respecto, en el numeral 1.3 del Capítulo I de las bases estándar² aplicables al presente caso, se indica que, en el caso de supervisión de obra, cuando se haya previsto que las actividades comprenden además la **liquidación del contrato de obra**, se debe desagregar el monto correspondiente a ambas prestaciones, según el siguiente detalle:

| DESCRIPCIÓN DEL OBJETO | N° DE PERIODOS DE TIEMPO ^B | PERIODO O UNIDAD DE TIEMPO ^C | TARIFA REFERENCIAL UNITARIA | VALOR REFERENCIAL TOTAL |
|----------------------------|---------------------------------------|---|-----------------------------|-------------------------|
| <i>Supervisión de obra</i> | | | | |
| <i>Liquidación de obra</i> | | | | |

- IV. Ahora bien, de revisión del numeral 1.3 del Capítulo I de la sección específica de las bases integradas, se advierte que solamente se ha consignado el valor referencial de la supervisión de ejecución de la obra; sin embargo, no se ha desagregado el monto que corresponde a la actividad de la revisión de la liquidación final de obra, conforme a lo establecido en las bases estándar.
- V. Además, en el numeral 1.6 del Capítulo I de la sección específica de las bases estándar, se indica que “en caso de supervisión de obra, cuando se haya previsto que las actividades comprenden la liquidación del contrato de obra, la supervisión se rige bajo el sistema de tarifas, mientras que la liquidación se rige bajo el sistema de suma alzada”.

² Aprobado con Directiva N° 001-2019-OSCE/CD y modificatorias.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

- VI. En tal sentido, en el presente caso, como la supervisión de obra comprende la actividad de revisión de liquidación del contrato de obra, se debió consignar en las bases integradas un sistema de contratación mixto, conforme lo establecido en las bases estándar.*
- VII. Por otro lado, de la revisión de numeral 8 del Capítulo III de la sección específica de las bases integradas, se advierte que la actividad de la revisión de la liquidación final de obra no se encuentra incluida en la estructura de costos de la supervisión de la obra, a pesar de que es una actividad necesaria para la Entidad, por lo que se debió incluir en dicha estructura de costos.*
- VIII. En tal sentido, la situación expuesta revela que las bases integradas contravendrían las bases estándar aplicables, lo cual implicaría una contravención al numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento, así como al principio de transparencia previsto en el literal c) del artículo 2 de la Ley”.*
- 10.** Por medio del Oficio N° 002-2024-MDRLL/MG, presentado el 7 de agosto de 2024 ante el Tribunal, la Entidad remitió el Informe N° 88-2024/MDRLL-ALE y el Informe N° 368-2024-MDRLL-SG.AYR-UACP, mediante los cuales se pronunció sobre el traslado de nulidad, señalando lo siguiente:
- i.** Reconoce que en las bases existen imprecisiones que contravienen las bases estándar, el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento, así como el principio de transparencia, previsto en el literal c) del artículo 2 de la Ley.
 - ii.** En tal sentido, señala que existe vicios que acarrear la nulidad del procedimiento de selección.
- 11.** Mediante escrito N° 4, presentado el 7 de agosto de 2024 ante el Tribunal, el Consorcio Impugnante se pronunció sobre el traslado de nulidad, señalando lo siguiente:
- i.** El Tribunal cuenta con la facultad de declarar la nulidad los actos expedidos, cuando hayan sido dictados por órganos incompetentes, contravengan las normas legales, contengan un imposible jurídico o prescindan de las normas

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

esenciales del procedimiento o de la forma prescrita por la normatividad aplicable, conforme a lo previsto en el numeral 44.1 del artículo 44 de la Ley.

- ii. Ahora bien, señala que en las bases integradas se ha estipulado claramente que el objeto de la contratación es la supervisión de la ejecución de la obra y la revisión de la liquidación final de obra. Asimismo, se indica que el sistema de contratación es a tarifas, lo cual incluye la prestación accesoria de revisión de la liquidación final de obra.

En ese sentido, señala que, pese a las discrepancias sobre la inclusión de la revisión de la liquidación final en la estructura de tarifas, las observaciones del desagregado de costos o el sistema de contratación, las bases siguen siendo claras en cuanto al objeto requerido.

- iii. Por tanto, concluye que no se ha vulnerado el principio de transparencia y no existe vicios que acarreen la nulidad del procedimiento de selección.

12. Mediante Decreto del 7 de agosto de 2024, se declaró el expediente listo para resolver.

II. FUNDAMENTACION:

1. Es materia del presente análisis, el recurso de apelación interpuesto por el Consorcio 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 proceso hasta antes del perfeccionamiento del contrato, conforme establezca el Reglamento.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

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 mismo.

En ese sentido, a efectos de verificar la procedencia del recurso de apelación presentado, es pertinente remitirnos a las causales de improcedencia previstas en el artículo 123 del Reglamento, a fin de determinar si el presente recurso es procedente, o, por el contrario, está inmerso en alguna de las referidas causales.

- 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 trate de procedimientos de selección cuyo valor estimado o referencial sea superior a cincuenta (50) UIT³, así como de procedimientos para implementar o extender Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco.

Asimismo, el inciso 117.2 del mismo artículo prevé 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 normativa, dado que en el presente caso el recurso de apelación ha sido interpuesto en el marco de una adjudicación simplificada, cuyo valor referencial es S/ 288,122.82 (doscientos ochenta y ocho mil cientos veintidós con 82/100 soles), resulta que dicho monto es superior a 50 UIT, por lo que este Tribunal es competente para conocerlo.

- b) *Haya sido interpuesto contra alguno de los actos que no son impugnables.*

³ 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° 02737-2024-TCE-S1

4. El artículo 118 del Reglamento ha establecido taxativamente los actos que no son impugnables, tales como: i) las actuaciones materiales relativas a la planificación de las contrataciones, ii) las actuaciones preparatorias de la Entidad convocante, destinadas a organizar la realización de procedimientos de selección, iii) los documentos del procedimiento de selección y/o su integración, iv) las actuaciones materiales referidas al registro de participantes, y v) las contrataciones directas.

En el caso concreto, el Consorcio Impugnante ha interpuesto recurso de apelación contra la descalificación de su oferta y el otorgamiento de la buena pro al Consorcio Adjudicatario, solicitando que: i) Se revoque la descalificación de su oferta, ii) se revoque el puntaje total otorgado al Consorcio Adjudicatario en la evaluación de ofertas, iii) se deje sin efecto la buena pro otorgada al Consorcio Adjudicatario; y, iv) se evalúe su oferta económica, se otorgue el puntaje correspondiente y se otorgue la buena pro a su favor.

En tal sentido, se advierte que el acto que es objeto de apelación no se encuentra comprendido en la lista de actos inimpugnables.

c) *Haya sido 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 debe interponerse 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 al Consorcio Adjudicatario se notificó el 24 de junio de 2024; por tanto, en aplicación de lo dispuesto en el precitado artículo, el Consorcio Impugnante contaba con un plazo de cinco (5) días hábiles para interponer el recurso de apelación, esto es, hasta el 1 de julio de 2024.

Siendo así, de la revisión del expediente, se aprecia que el recurso de apelación fue interpuesto mediante escrito N° 1 y formulario de recurso impugnativo, presentados el 1 de julio de 2024 ante el Tribunal (subsancado con escrito N° 2,

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

presentado el 3 del mismo mes y año); por consiguiente, se verifica que éste ha sido interpuesto dentro del plazo estipulado en la normativa vigente.

- d) *El que suscriba el recurso no sea el impugnante o su representante.*
6. De la revisión al recurso de apelación del Consorcio Impugnante, se aprecia que éste aparece suscrito por su representante común (el señor Jhony López Chacón), conforme al Anexo N° 5 – Promesa de consorcio que obra en el expediente.
- e) *El impugnante se encuentre impedido para participar en los procedimientos de selección y/o contratar con el Estado, conforme al artículo 11 de la Ley.*
7. De los actuados que obran en el expediente administrativo, no se advierte ningún elemento a partir del cual podría inferirse que los integrantes del Consorcio Impugnante se encuentran impedidos de participar en el procedimiento de selección y de contratar con el Estado.
- f) *El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles.*
8. De los actuados que obran en el expediente administrativo, a la fecha, no se advierte algún elemento a partir del cual podría inferirse que los integrantes del Consorcio Impugnante se encuentran incapacitados legalmente para ejercer actos civiles.
- g) *El impugnante carezca de interés para obrar o de legitimidad procesal para impugnar el acto objeto de cuestionamiento.*
9. En el presente caso, el Consorcio Impugnante cuenta con interés para obrar y legitimidad procesal para impugnar la descalificación de su oferta, debido a que dicha decisión de la Entidad afecta de manera directa su interés de contratar con aquella.

Sin embargo, a efectos de contar con interés para obrar y solicitar que se revoque la buena pro otorgada al Consorcio Adjudicatario debe primero revertir su condición de postor descalificado.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

- h) *Sea interpuesto por el postor ganador de la buena pro.*
10. En el caso concreto, el Consorcio Impugnante no es el ganador de la buena pro, pues su oferta no fue descalificada.
- i) *No exista conexión lógica entre los hechos expuestos en el recurso y el petitorio del mismo.*
11. El Consorcio Impugnante ha interpuesto recurso de apelación solicitando que i) Se revoque la descalificación de su oferta, ii) se revoque el puntaje total otorgado al Consorcio Adjudicatario en la evaluación de ofertas, iii) se deje sin efecto la buena pro otorgada al Consorcio Adjudicatario; y, iv) se evalúe su oferta económica, se otorgue el puntaje correspondiente y se otorgue la buena pro a su favor.

En tal sentido, el petitorio tiene conexión lógica con los hechos expuestos en el recurso de apelación.

12. Luego de haber efectuado el examen de los supuestos de improcedencia previstos en el artículo 123 del Reglamento, sin que se hubiera advertido la ocurrencia de alguno de éstos, este Colegiado considera que corresponde proceder al análisis de los asuntos de fondo cuya procedencia ha sido determinada.

B. PRETENSIONES:

13. El Consorcio Impugnante solicita a este Tribunal lo siguiente:
- Se revoque la descalificación de su oferta.
 - Se revoque el puntaje total otorgado al Consorcio Adjudicatario en la evaluación de ofertas.
 - Se deje sin efecto la buena pro otorgada al Consorcio Adjudicatario.
 - Se evalúe su oferta económica, se otorgue el puntaje correspondiente y se otorgue la buena pro a su favor.

C. FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS:

14. Habiéndose verificado la procedencia del recurso presentado y los petitorios señalados de forma precedente, corresponde efectuar el análisis de fondo, para

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

lo cual resulta necesario 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 o a través del SEACE o del Sistema Informático del Tribunal”*.

15. En este punto, cabe señalar que el recurso de apelación del Consorcio Impugnante fue notificado a la Entidad y a los demás postores el 9 de julio 2024, a través del *toma razón electrónico* del Tribunal (al cual se accede mediante la plataforma del SEACE), razón por la cual los postores con interés legítimo que pudieran verse afectados con la decisión del Tribunal tenían hasta el 12 de julio de 2024 para absolverlos.

Sobre el particular, de la revisión al expediente administrativo, se advierte el

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

Consortio Adjudicatario no se apersonó al presente procedimiento, ni absolvió el traslado del recurso de apelación; por lo tanto, para la determinación de los puntos controvertidos serán considerados solo los argumentos del Consortio Impugnante.

16. En consecuencia, los puntos controvertidos consisten en:
- i. Determinar si corresponde revocar la descalificación de la oferta del Consortio Impugnante y si, como consecuencia de ello, debe dejarse sin efecto la buena pro otorgada al Consortio Adjudicatario.
 - ii. Determinar si corresponde revocar el puntaje total otorgado al Consortio Adjudicatario en la evaluación de ofertas.
 - iii. Determinar si corresponde otorgue la buena pro al Consortio Impugnante.

D. ANÁLISIS:

A. ANÁLISIS DE LOS PUNTOS CONTROVERTIDOS:

17. Como marco referencial, es preciso tener en cuenta que el análisis que efectúe este Tribunal debe tener como regla que la finalidad de la normativa de contrataciones públicas no es otra que las Entidades adquieran bienes, servicios y obras, maximizando el valor de los recursos públicos que se invierten bajo el enfoque de gestión por resultados, de tal manera que éstas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, a través del cumplimiento de los principios regulados en la Ley.
18. Debe destacarse que el procedimiento administrativo se rige por principios, que constituyen elementos que el legislador ha considerado básicos, por un lado, para encausar y delimitar la actuación de la Administración y de los administrados en todo procedimiento y, por el otro, para controlar la discrecionalidad de la Administración en la interpretación de las normas aplicables, en la integración jurídica para resolver aquellos aspectos no regulados, así como para desarrollar las regulaciones administrativas complementarias. Abonan en este sentido, entre otros, los principios de eficacia y eficiencia, transparencia, igualdad de trato, recogidos en el artículo 2 de la Ley.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-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.

19. También es oportuno señalar que las bases integradas constituyen las reglas del procedimiento de selección y es en función de ellas que debe efectuarse la 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.

20. Ahora bien, según lo establecido en el artículo 16 de la Ley, el área usuaria debe requerir los bienes, servicios u obras a contratar, siendo responsable de formular

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, respectivamente, así como los requisitos de calificación; además de justificar la finalidad pública de la contratación. 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.

- 21.** 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 con 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.

- 22.** De las disposiciones glosadas, se desprende que, de manera previa a la evaluación de las ofertas, debe determinarse el cumplimiento de las características y/o requisitos funcionales y condiciones de las especificaciones técnicas, cuya función es asegurar a la Entidad que la propuesta del postor 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.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

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

23. En tal sentido, tomando como premisa los lineamientos antes indicados, este Tribunal se avocará al análisis de los puntos controvertidos planteados en el presente procedimiento de impugnación, previo desarrollo de la cuestión previa que se cita a continuación.

Cuestión previa: sobre el supuesto vicio de nulidad en el procedimiento de selección

24. De manera previa al análisis de fondo, y teniendo en cuenta la existencia de posibles vicios de nulidad, se advierte la necesidad, en virtud de la facultad atribuida mediante el artículo 44 de la Ley y a lo establecido en el literal e) del numeral 128.1 del artículo 128 del Reglamento, de revisar la legalidad del procedimiento de selección, a efectos de verificar que no se hayan dictado actos que contravengan normas legales, que contengan un imposible jurídico o prescindan de las normas esenciales del procedimiento.
25. Al respecto, como marco normativo, cabe indicar que en el literal b) del numeral 34.2 del artículo 34 del Reglamento, respecto al valor referencial en el caso de consultoría de obra, se indica que el área usuaria proporciona los componentes o rubros, a través de una estructura que permita al órgano encargado de las contrataciones determinar el presupuesto de la consultoría luego de la interacción con el mercado.

Asimismo, en el numeral 34.3 del citado artículo, se indica que en el presupuesto de consultoría de obra se detalla los costos directos, los gastos generales fijos y variables, y la utilidad, de acuerdo a las características, plazos y demás condiciones definidas en los términos de referencia.

26. De igual modo, en el artículo 35 del Reglamento se indica que las contrataciones contemplan algunos de los siguientes sistemas de contrataciones: **a) A suma**

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

alzada, aplicable cuando las cantidades, magnitudes y calidades de la prestación estén definidas en las especificaciones técnicas, en los términos de referencia o, en el caso de obras, en los planos, especificaciones técnicas, memoria descriptiva y presupuesto de obra, respectivas; **b)** Precios unitarios, aplicables en las contrataciones de bienes, servicios en general, consultoría de obras, cuando no pueda conocerse con exactitud o precisión las cantidades o magnitudes requeridas; **c)** Esquema mixto de suma alzada, tarifas y/o precios unitarios, aplicables para la contratación de servicios en general, obras y consultoría de obras; entre otros sistema de contrataciones.

- 27.** Asimismo, cabe indicar que en el literal f) del artículo 52 del Reglamento, se indica que en el contenido mínimo de la oferta se encuentra el *“monto de la oferta, el desagregado de partidas de la oferta en obras convocadas a suma alzada, el detalle de precios unitarios, tarifas, porcentajes, honorario fijo y comisión de éxito, cuando dicho sistemas hayan sido establecidos en los documentos del procedimiento de selección; así como el monto de la oferta de la prestación accesoria, cuando corresponda. (...)”*.
- 28.** En esa misma línea, cabe señalar que en artículo 209 del Reglamento, se indica lo siguiente respecto a la liquidación del contrato de obra:

“209.1. *El contratista presenta la liquidación debidamente sustentada con la documentación y cálculos detallados, dentro de un plazo de sesenta (60) días o equivalente a un décimo (1/10) del plazo vigente de ejecución de obra, el que resulte mayor, contando desde el día siguiente de la recepción de la obra, de consentida la resolución del contrato de obra o de que la última controversia haya sido resuelta y consentida. Dentro de los sesenta (60) días o equivalente a un décimo (1/10) del plazo vigente de ejecución de obra, el que resulte mayor, contado desde el día siguiente de la recepción de la obra o de consentida la resolución del contrato de obra, el inspector o supervisor presenta a la Entidad sus propios cálculos (...).*

209.2. *Dentro del plazo de sesenta (60) días de recibida la liquidación formulada por el contratista, la Entidad se pronuncia con cálculos detallados, ya sea aprobando, observando o elaborando otra, notificando al contratista para que se pronuncie dentro de los quince (15) días siguientes.*

209.3. *En caso el contratista no presente la liquidación en el plazo previsto, la Entidad ordena al supervisor o inspector la elaboración de liquidación debidamente*

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

sustentada en el plazo previsto en el 209.1, siendo los gastos a cargo del contratista.

(...)"

Asimismo, en el Anexo N° 1 – Definiciones del Reglamento, se indica que la liquidación del contrato es el cálculo técnico efectuado, bajo las condiciones normativas y contractuales aplicables al contrato, que tiene como finalidad determinar el costo total del contrato y su saldo económico.

29. Dicho lo anterior, a fin de esclarecer la controversia objeto de análisis, cabe traer a colación lo señalado en las bases integradas del procedimiento de selección, pues éstas constituyen las reglas definitivas a las cuales se debieron someter los participantes y/o postores, así como el comité de selección al momento de evaluar las ofertas y conducir el procedimiento.
30. Siendo así, en el numeral 1.3 del Capítulo I de la sección específica de las bases integradas, se indica que el valor referencial asciende a S/ 288,122.82, considerando que el monto de la prestación consta de la supervisión de ejecución de la obra y, como prestación accesorias, la **revisión de la liquidación final de obra**.

Asimismo, se indica que el sistema de contratación de la supervisión es a **tarifas**, según el siguiente detalle:

| DESCRIPCIÓN DEL OBJETO | N° DE PERIODOS DE TIEMPO ⁶ | PERIODO O UNIDAD DE TIEMPO ⁷ | TARIFA REFERENCIAL UNITARIA | VALOR REFERENCIAL TOTAL |
|---|---------------------------------------|---|-----------------------------|-------------------------|
| SUPERVISIÓN DE LA OBRA: "MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE PROVISIÓN DE AGUA PARA RIEGO DEL CANAL CHUPER ALTO, EL CONDOR, SILVA, CULEBRA Y EL MANGO DEL SUB SECTOR HIDRAULICO MUÑUELA MARGEN IZQUIERDA, DISTRITO RINCONADA LLICUAR, PROVINCIA DE SECHURA Y DEPARTAMENTO DE PIURA" CUI N° 2500118 | 150 | días | S/ 1,920.8188 | S/ 288,122.82 |

En la supervisión de la obra no se ha previsto las actividades comprenden la liquidación del contrato de obra.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

Además, tal como se observa, se indica que en la supervisión de la obra no se ha previsto las actividades que comprenden la liquidación del contrato.

31. Así también, en el numeral 2.2.2 del Capítulo II de la sección específica de las bases integradas, se indica que la oferta económica debe ser expresada en soles y se debe adjuntar obligatoriamente el Anexo N° 6.

Asimismo, se indica que el monto total de la oferta económica y los subtotales que lo componen deben ser expresados con dos (2) decimales. Los precios unitarios o tarifas pueden ser expresados con más de dos (2) decimales.

32. De igual modo, en el numeral 8 del Capítulo III de la sección específica de las bases integradas, se indica que el valor referencial de la supervisión asciende a la suma de S/ 288,122.82, considerando que el monto de la prestación consta de la supervisión de ejecución de la obra y, como prestación accesorias, la revisión de la liquidación final de obra, conforme se muestra a continuación:

| Item | Descripción | Und. | Cantidad | Precio Unitario S/. | Valor Total S/. |
|------|--------------------------------------|------|----------|---------------------|-------------------|
| I | SUPERVISION EJECUCION DE OBRA | | | | |
| 1 | Gastos Generales - Supervisión | Glb. | 1.00 | 221,974.44 | 221,974.44 |
| | | | | COSTO DIRECTO | 221,974.44 |
| | | | | UTILIDAD (10.0%) | 22,197.44 |
| | | | | SUB TOTAL | 244,171.88 |
| | | | | IGV (18%) | 43,950.94 |
| | | | | TOTAL | 288,122.82 |

Prestacion Accesorias : Revision de la liquidación final de obra.

33. Conforme a lo anterior, es importante resaltar que el numeral 1.3 del Capítulo I de la sección específica de las bases integradas, indica que en el valor referencial se ha considerado el monto de la prestación de la supervisión de ejecución de la obra y la revisión de la liquidación final de obra. No obstante, en dicho numeral también se indica que en la supervisión de la obra no se ha previsto actividades que comprenden la liquidación del contrato.

Siendo así, cabe señalar que la liquidación del contrato es el cálculo técnico efectuado, bajo las condiciones normativas y contractuales aplicables al contrato,

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

que tiene como finalidad determinar el costo total del contrato y su saldo económico.

Sobre el particular, la Entidad mediante Informe N° 88-2024/MDRLL-ALE de fecha 12 de julio de 2024, señaló expresamente que “(...) la revisión de la liquidación de obra, que como sabemos, es posterior a la recepción de la obra y conlleva un mayor tiempo para que se pueda revisar y aprobarla, la cual debe ser realizada por la misma consultora que supervisa la ejecución de la obra. De esta manera la Entidad se asegura de que se realice una supervisión efectiva de manera integral, desde el inicio de la obra hasta su culminación con la liquidación de la misma”. Ello confirma que, para la Entidad, la revisión de la liquidación de obra sí era una actividad que debía ser considerada como parte del servicio de supervisión de la obra.

34. Teniendo ello en cuenta, es importante traer a colación lo que las **bases estándar** aprobadas por el OSCE⁴ aplicables a las adjudicaciones simplificadas para la contratación de servicio de consultoría para la supervisión de la obra establecen.

Así, en el numeral 1.3. del Capítulo I de la sección específica de las bases estándar se indica lo siguiente respecto al **valor referencial**:

| Importante para la Entidad | | | | |
|--|---------------------------------------|---|-----------------------------|-------------------------|
| (...) | | | | |
| <i>En el caso de supervisión de obras, cuando se haya previsto que <u>las actividades comprenden además la liquidación del contrato de obra, se debe desaquear el monto correspondiente a ambas prestaciones, según el siguiente detalle:</u></i> | | | | |
| DESCRIPCIÓN DEL OBJETO | N° DE PERIODOS DE TIEMPO ³ | PERIODO O UNIDAD DE TIEMPO ³ | TARIFA REFERENCIAL UNITARIA | VALOR REFERENCIAL TOTAL |
| <i>Supervisión de obra</i> | | | | |
| <i><u>Liquidación de obra</u></i> | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"><i>En caso de contrataciones que conllevan la ejecución de prestaciones accesorias, además se debe detallar el valor referencial de la prestación principal y el valor referencial de la prestación accesoría.</i> | | | | |

Asimismo, en el numeral 1.6. del Capítulo I de la sección específica de las bases estándar, se indica lo siguiente respecto al **sistema de contratación**:

⁴ Aprobado mediante Directiva N°001-2019-OSCE/CD y modificatorias.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

1.6. SISTEMA DE CONTRATACIÓN

El presente procedimiento se rige por el sistema de [CONSIGNAR SI ES A PRECIOS UNITARIOS, A SUMA ALZADA, TARIFAS O ESQUEMA MIXTO DE SUMA ALZADA, TARIFAS Y/O PRECIOS UNITARIOS, SEGÚN CORRESPONDA], de acuerdo con lo establecido en el expediente de contratación respectivo.

Importante

En el caso de supervisión de obras, cuando se haya previsto que las actividades comprenden la liquidación del contrato de obra, la supervisión se rige bajo el sistema de tarifas mientras que la liquidación se rige bajo el sistema a suma alzada.

Como se aprecia, las bases estándar contemplan que, en el caso de supervisión de obra, se haya previsto que las actividades comprenden además la liquidación del contrato de obra, en cuyo caso expresamente dispone que se debe desagregar el monto correspondiente a ambas prestaciones.

Asimismo, respecto al sistema de la contratación, se indica que la supervisión se rige bajo el sistema de tarifas, mientras que la liquidación se rige bajo el sistema de suma alzada.

35. De igual modo, cabe señalar que en formato del Anexo N° 6 – Precio de la oferta de las bases estándar (aplicable al sistema de tarifas), se indica que, en el caso de supervisión de obras, cuando se haya previsto que las actividades comprenden además la liquidación del contrato de obra, se debe consignar la siguiente tabla:

Importante para la Entidad

En el caso de supervisión de obras, cuando se haya previsto que las actividades comprenden además la liquidación del contrato de obra, se debe reemplazar por la tabla siguiente:

| DESCRIPCIÓN DEL OBJETO | N° DE PERIODOS DE TIEMPO ⁶⁷ | PERIODO O UNIDAD DE TIEMPO ⁶⁸ | TARIFA UNITARIA OFERTADA ⁶⁹ | TOTAL OFERTA ECONÓMICA |
|----------------------------|--|--|--|------------------------|
| <i>Supervisión de obra</i> | | | | |
| <i>Liquidación de obra</i> | | | | |

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

36. Teniendo en consideración lo anterior, si bien en las bases integradas se indica que en el valor referencial se ha considerado el monto de la prestación de la supervisión de ejecución de la obra y de la revisión de la liquidación final de obra; se advierte que **no se ha desagregado el monto que corresponde a la revisión de la liquidación final de obra**, conforme a lo establecido en las bases estándar.

Asimismo, se menciona que el sistema de contratación de la supervisión es solo a tarifas; sin embargo, tal como se ha señalado previamente, correspondía indicar que **la supervisión se rige bajo el sistema de tarifas, mientras que la liquidación se rige bajo el sistema de suma alzada**, conforme a lo requerido en las bases estándar, pues, en el presente caso, la Entidad ha señalado que el servicio de supervisión de obra comprende la liquidación del contrato de obra.

En ese sentido, en las bases se debió indicar que la supervisión se rige bajo el sistema de tarifas, mientras que la liquidación se rige bajo el sistema de suma alzada; es decir, se trataría de un **sistema de contratación de esquema mixto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 35 del Reglamento**.

Además, cabe agregar que el Anexo N° 6 consignado en las bases integradas no corresponde al anexo establecido en las bases estándar (aplicable al sistema de tarifas), pues no se ha tenido en cuenta el costo de la liquidación de obra, pese a que forma parte del servicio de supervisión de la obra.

37. En este punto, corresponde traer a colación lo dispuesto en el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento, 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.
38. Atendiendo a ello, se tiene que, en el presente caso, el comité de selección desconoció lo dispuesto en las bases estándar aprobadas por el OSCE, vulnerando lo dispuesto en el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento, pues no se ha desagregado el monto que corresponde a la revisión de la liquidación final de obra ni se ha establecido el sistema de contratación para dicha actividad, pese a que ello se exige en las bases estándar, ni se ha considerado el Anexo N° 6 que corresponde a este sistema de contratación, considerando la liquidación de obra.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

39. Asimismo, en virtud del principio de transparencia, previsto en el artículo 2 de la Ley, las Entidades deben proporcionar 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.
40. En esa medida, cabe indicar que, conforme al “Acta de admisión, calificación, evaluación de ofertas y otorgamiento de buena pro” de fecha 24 de junio de 2024, el comité de selección descalificó la oferta del Consorcio Impugnante porque en el Anexo N° 06 – Oferta económica, no se consignó la revisión de la liquidación final de obra.

Sin embargo, como se analizó en el numeral 36 de la fundamentación, en las bases integradas no se ha desagregado el monto que corresponde a la revisión de la liquidación final de obra, conforme se prevé en las bases estándar, y por ende tampoco se consideró el Anexo N° 6 que correspondía, según las Bases Estándar.

En tal sentido, se advierte que las deficiencias en la elaboración de las bases no solo contravienen las bases estándar, sino también vulnera el principio de transparencia, pues no se ha proporcionando información clara y coherente a los proveedores, lo que ha generado que se descalifique la oferta del Consorcio Impugnante. Por tanto, la situación expuesta tiene incidencia en la controversia que es materia del presente recurso de apelación.

41. Por otro lado, en el numeral 8 del Capítulo III de la sección específica de las bases integradas, se menciona el valor referencial de la supervisión de la obra (S/ 288,122.82). Asimismo, se muestra la estructura de costos de la supervisión donde se incluye el costo directo, los gastos generales, la utilidad del 10% y el IGV.

Sin embargo, igualmente se advierte que la revisión de la liquidación final de obra no se encuentra incluida en la estructura de costos de la supervisión de la obra, pese a que es una actividad necesaria para la Entidad y se ha considerado para determinar el valor referencial, por lo que se debió incluir en la estructura de costos, permitiendo a los potenciales postores estructurar adecuadamente sus ofertas.

En tal sentido, se advierte que la Entidad no ha cumplido con lo establecido en el numeral 34.3 del artículo 34 del Reglamento, donde se indica que en el

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

presupuesto de consultoría de obra se debe detallar todos los costos directos, los gastos generales fijos y variables, y la utilidad, de acuerdo a las características, plazos y demás condiciones definidas en los términos de referencia.

42. En ese contexto, se corrió traslado al Consorcio Impugnante, al Consorcio Adjudicatario y a la Entidad sobre los posibles vicios de nulidad, concediéndoles un plazo de cinco (5) días hábiles para que, de considerarlo, emitan su pronunciamiento.
43. Al respecto, mediante Informe N° 88-2024/MDRLL-ALE e Informe N° 368-2024-MDRLL-SG.AYR-UACP, ambas del 7 de agosto de 2024, la Entidad reconoció que las bases integradas contravienen las bases estándar, el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento, así como el principio de transparencia previsto en el literal c) del artículo 2 de la Ley, por lo que solicitó que se declare la nulidad del procedimiento de selección.
44. Por su parte, el Consorcio Impugnante señaló que en las bases se ha estipulado claramente que el objeto de la contratación es la supervisión de la ejecución de la obra y la revisión de la liquidación final de obra, así como el sistema de contratación de tarifas.

Asimismo, señala que, pese a las discrepancias sobre la inclusión de la revisión de la liquidación final en la estructura de tarifas, las observaciones del desagregado de costos o el sistema de contratación, las bases integradas siguen siendo claras en cuanto al objeto requerido.

En tal sentido, concluye que no se ha vulnerado el principio de transparencia, por lo tanto, considera que no existe vicios que acarreen la nulidad del procedimiento de selección.

45. Al respecto, tal como ya se ha desarrollado en los numerales 36 y 41 de la fundamentación, las bases integradas no han considerado lo dispuesto en las bases estándar, dado que no se ha desagregado el monto que corresponde a la revisión de la liquidación final de obra, ni ha indicado el sistema de contratación de dicha actividad, ni ha considerado en el Anexo N° 6 que correspondía según el formato previsto en las bases estándar.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

A mayor abundamiento, dicha actividad tampoco no se encuentra incluida en la estructura de costos de la supervisión de la obra, pese a que, conforme al numeral 34.3 del artículo 34 del Reglamento, en el presupuesto de consultoría de obra se debe detallar los costos directos, los gastos generales fijos y variables, y la utilidad.

Además, se debe tener en cuenta que el comité de selección descalificó la oferta del Consorcio Impugnante debido a que en el Anexo N° 06 – Oferta económica, no se consignó la revisión de la liquidación final de obra, pese a las bases estándar sí lo contemplaban. Ello demuestra que las deficiencias de las bases han generado perjuicio al postor.

En ese sentido, se advierte que las bases sí contravienen las bases estándar, la normativa de contratación pública, así como el principio de transparencia, contrario a lo que alega el Consorcio Impugnante.

46. Por lo tanto, este Colegiado concluye que las bases integradas del procedimiento de selección contravienen las disposiciones de las bases estándar aprobadas por el OSCE a través de la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD⁵, el numeral 34.3 del artículo 34, el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento, así como el principio de transparencia, previsto en el literal c) del artículo 2 de la Ley.
47. Teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el numeral 44.1 del artículo 44 de la Ley, donde se establece que 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, debiéndose expresar en la resolución que expida la etapa a la que se retrotraerá el procedimiento.
48. 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 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

⁵ Modificada mediante Resolución N°D000210-2022-OSCE/PRE (última versión).

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

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.

Así, 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”⁶. 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.

49. Ahora bien, a criterio de este Colegiado, los vicios advertidos son trascendentes y no se pueden conservar, toda vez que las bases vulneran de manera directa disposiciones normativas de contrataciones del Estado [numeral 34.3 del artículo 34, el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento, así como el principio de transparencia, previsto en el literal c) del artículo 2 de la Ley], pues no se ha desagregado el monto que corresponde a la revisión de liquidación final de obra, ni se ha considerado el sistema de contratación de dicha actividad, ni se ha considerado en Anexo N° 6 que corresponde a este sistema de contratación en la consultoría de obras, tampoco se ha incluido en la estructura de costos, conforme lo previsto en las bases estándar, razón por la cual corresponde que se disponga de oficio la nulidad del procedimiento de selección.
50. 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 la etapa de convocatoria, previa reformulación de las bases**, toda vez que el vicio se produjo en esta etapa.
51. Siendo así, considerando que este Tribunal declara de oficio la nulidad del procedimiento de selección y lo retrotrae a su convocatoria, corresponde que la Entidad tenga en consideración lo siguiente:

⁶ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón; Curso de Derecho Administrativo; Civitas, Madrid, 1986, Tomo I; p. 566.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

- i. En el numeral 1.3 del Capítulo I de la sección específica de las bases, se deberá desagregar el monto que corresponde a la revisión de la liquidación final de obra y suprimir la referido a que *“en la supervisión de la obra no se ha previsto las actividades comprenden la liquidación del contrato de obra”*.
 - ii. En el numeral 1.6 del Capítulo I de la sección específica de las bases, se deberá indicar que la supervisión se rige bajo el sistema de tarifas, mientras que la liquidación se rige bajo el sistema a suma alzada.
 - iii. En el numeral 8 de los Términos de Referencia, contenido en el Capítulo III de la sección específica de las bases, se deberá incluir la liquidación final de obra en la estructura de costos de la supervisión de la obra.
 - iv. El Anexo N° 6 – Precio de la oferta, consignada en las bases debe adecuarse al anexo previsto en las bases estándar, considerando el costo de la liquidación de obra.
 - v. 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 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, en observancia de los principios que rigen la contratación pública enumerados en el artículo 2 de la Ley.
52. En este punto, considerando que debe declararse la nulidad de oficio del procedimiento de selección, carece de objeto analizar los puntos controvertidos fijados, toda vez que la Entidad volverá a convocar el procedimiento de selección y los postores, de considerarlo pertinente, presentarán nuevamente sus ofertas. En consecuencia, debe revocarse el otorgamiento de la buena pro a favor del Consorcio Adjudicatario.
53. Ahora bien, en atención de lo dispuesto en el numeral 11.3 del artículo 11 del TUO de la LPAG, este Colegiado considera que debe ponerse la presente resolución en conocimiento del Titular de la Entidad, a fin que conozcan de los vicios advertidos

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

y realice las acciones que correspondan conforme a sus atribuciones.

54. Finalmente, considerando que se declarará la nulidad de oficio, en atención a lo dispuesto en el literal b) del numeral 132.2 del artículo 132 del Reglamento, corresponde disponer la devolución de la garantía que el Consorcio Impugnante presentó como requisito de admisión de su respectivo medio impugnativo.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe de la vocal ponente Lupe Mariella Merino de la Torre, y la intervención del vocal Víctor Manuel Villanueva Sandoval y la vocal Marisabel Jáuregui Iriarte, 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 del 1 de julio del mismo año, 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° 082-2019-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° 001-2024-MDRLL-CS - Primera Convocatoria, convocada por la Municipalidad Distrital de Rinconada Llicuar, para la contratación de servicio consultoría para la supervisión de la obra: *“Mejoramiento del servicio de provisión de agua para riego del canal Chuper Alto, El Condor, Silva, Culebra y El Mango del sub sector hidráulico Muñuela margen izquierda, distrito Rinconada Llicuar, provincia de Sechura y departamento de Piura”* y **retrotraerla el procedimiento de selección a la etapa de convocatoria, previa reformulación de bases**, conforme a los fundamentos expuestos. En consecuencia, corresponde:
 - 1.1. **Revocar la buena pro** de la Adjudicación Simplificada N° 001-2024-MDRLL-CS - Primera Convocatoria, otorgada al **CONSORCIO SUPERVISOR MR**, integrado por los señores Jorge Andrés Moscol Vélchez y Víctor Manuel Rivera Sánchez.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02737-2024-TCE-S1

2. **Devolver** la garantía presentada por el **CONSORCIO CCIA**, integrado por los señores Jhony López Chacón y Oscar Zegarra Vásquez, por la interposición de su recurso de apelación.
3. **Poner** la presente resolución en conocimiento del Titular de la Entidad, a fin que realice las acciones que correspondan conforme a sus atribuciones, de acuerdo a lo señalado en el **fundamento 53**.
4. Dar por agotada la vía administrativa.

LUPE MARIELLA MERINO DE LA
TORRE
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

MARISABEL JÁUREGUI IRIARTE
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

VÍCTOR MANUEL VILLANUEVA
SANDOVAL
PRESIDENTE
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

ss.
Villanueva Sandoval.
Merino de la Torre.
Jáuregui Iriarte.