

## **INFORME IVN N° 106-2024/DGR**

<b>Entidad:</b>	Gobierno Regional de Ayacucho Sede Central
<b>Procedimiento:</b>	Concurso Público N° 27-2023-GRA-SEDECENTRAL-1, convocado para la contratación del servicio de consultoría de obra para la supervisión de la ejecución de obra “Mejoramiento del servicio de transitabilidad del camino vecinal tramo San Miguel - Yanasraccay (Ruta AY-624 y AY-604) y tramo Erapampa - Centro Unión (Ruta AY-624 y AY-623) distrito de Huanta - provincia de Huanta - departamento de Ayacucho”
<b>Referencia:</b>	a) Tramite documentario N° 2024-27892421-AYACUCHO b) Tramite documentario N° 2024-28103660-AYACUCHO

Mediante el formulario de Solicitud de Emisión de Pronunciamiento, recibido el 26 de agosto de 2024<sup>1</sup> y subsanado el 11 de septiembre de 2024<sup>2</sup>, el presidente del comité de selección a cargo del procedimiento de selección materia de análisis remitió al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), la solicitud de elevación de cuestionamientos al pliego absolutorio de consultas u observaciones e integración de Bases, presentada por el participante **AMC INGENIEROS S.A.C.**, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley de Contrataciones del Estado, en adelante la “Ley”, y el artículo 72 de su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, en adelante el “Reglamento”.

### **I. ANTECEDENTES**

- 1.1** El 9 de julio de 2024, la Entidad publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE)<sup>3</sup> las Bases del procedimiento de selección de la referencia.
- 1.2** Del 10 al 24 de julio de 2024, se realizó la etapa de formulación de consultas y observaciones.
- 1.3** El 15 de agosto de 2024, se registró en el SEACE el pliego absolutorio de consultas y observaciones, así como las Bases Integradas.
- 1.4** El 20 de agosto de 2024, el participante **AMC INGENIEROS S.A.C.** presentó ante la Entidad su solicitud de elevación de cuestionamientos al pliego absolutorio de consultas y observaciones e Integración de Bases<sup>4</sup>.
- 1.5** El 26 de agosto de 2024, el OSCE recibió el formulario de Solicitud de Emisión de Pronunciamiento, con trámite documentario N° 2024-27892421-AYACUCHO, para su evaluación correspondiente; sin embargo, mediante la notificación

<sup>1</sup> Mediante Tramite documentario N° 2024-27892421-AYACUCHO.

<sup>2</sup> Mediante Tramite documentario N° 2024-28103660-AYACUCHO.

<sup>3</sup> Dicha plataforma será el medio mediante el que se registrarán todos los actos posteriores señalados en los antecedentes.

<sup>4</sup> Mediante Oficio N° 006-2024-GRA/CP N° 027-GRA-SEDECENTRAL/CS la Entidad señaló que “(…), mediante **INFORME N°1079-2024-GRA/GR-SG**, la Secretaría General del GORE, informa que **el documento fue remitido por mesa de partes virtual el 20 de agosto del 2024 a horas de 16:15**, estando dentro del plazo para la interposición del recurso de apelación”.

electrónica de fecha 2 de septiembre de 2024 y reiterada el 9 de septiembre de 2024, este Organismo Técnico Especializado solicitó información a la Entidad a efectos de contar con toda la documentación del expediente de contratación e información complementaria; ante lo cual, con fecha 11 de septiembre de 2024, la Entidad remitió la información solicitada mediante trámite documentario de la referencia b).

## II. BASE LEGAL

- 2.1. Ley de Contrataciones del Estado.
- 2.2. Reglamento de la Ley N° 30225.
- 2.3. Directiva N° 023-2016-OSCE/CD “Disposiciones sobre la formulación y absolución de consultas y observaciones”.
- 2.4. Directiva N° 001-2019-OSCE/CD “Bases Estándar de Concurso Público para la contratación del servicio de consultoría de obra”.
- 2.5. Directiva N° 009-2019-OSCE/CD “Emisión de pronunciamiento”.
- 2.6. Directiva N° 003-2020-OSCE/CD “Disposiciones aplicables para el acceso y registro de información en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE”.
- 2.7. Manuales de Usuario, Listados y otros documentos sobre el registro de información en el SEACE V3.0.

## III. ANÁLISIS

- 3.1. En principio, cabe señalar que, de conformidad con lo establecido en el numeral 72.10 del artículo 72 del Reglamento, el pronunciamiento que emite el OSCE se encuentra motivado e **incluye la revisión de oficio sobre cualquier aspecto trascendente de las bases.**
- 3.2. Para tal efecto, en el numeral 6.1 de la Directiva N°009-2019-OSCE/CD, se dispone que el OSCE emite pronunciamiento dentro del ámbito de su competencia, siendo de exclusiva responsabilidad de la Entidad convocante, la determinación de las características técnicas y el requerimiento.
- 3.3. Ahora bien, en el marco de la revisión efectuada al presente procedimiento de selección, este Organismo Técnico Especializado ha advertido la necesidad de abordar los siguientes aspectos, relacionados con el expediente materia de análisis.

### A. **Respecto a la determinación de la pluralidad de proveedores**

- 3.4. Preliminarmente, cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley, las contrataciones del Estado se desarrollan utilizando, entre otros, los siguientes principios:

*“Artículo 2.- Principios que rigen las contrataciones*

*Las contrataciones del Estado se desarrollan con fundamento en los siguientes principios, sin perjuicio de la aplicación de otros principios generales del derecho público que resulten aplicables al proceso de contratación.*

*Los principios sirven de criterio de interpretación para la aplicación de la presente Ley y su reglamento, de integración para solucionar sus vacíos y como parámetros para la actuación de quienes intervengan en dichas contrataciones:*

*a) Libertad de concurrencia. Las Entidades promueven el libre acceso y participación de proveedores en los procesos de contratación que realicen, debiendo evitarse exigencias y formalidades costosas e innecesarias. Se encuentra prohibida la adopción de prácticas que limiten o afecten la libre concurrencia de proveedores.*

*b) Igualdad de trato. Todos los proveedores deben disponer de las mismas oportunidades para formular sus ofertas, encontrándose prohibida la existencia de privilegios o ventajas y, en consecuencia, el trato discriminatorio manifiesto o encubierto. Este principio exige que no se traten de manera diferente situaciones que son similares y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica siempre que ese trato cuente con una justificación objetiva y razonable, favoreciendo el desarrollo de una competencia efectiva.*

*c) Transparencia. 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. Este principio respeta las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico.*

*d) Publicidad. El proceso de contratación debe ser objeto de publicidad y difusión con la finalidad de promover la libre concurrencia y competencia efectiva, facilitando la supervisión y el control de las contrataciones.*

*e) Competencia. Los procesos de contratación incluyen disposiciones que permiten establecer condiciones de competencia efectiva y obtener la propuesta más ventajosa para satisfacer el interés público que subyace a la contratación. Se encuentra prohibida la adopción de prácticas que restrinjan o afecten la competencia.  
(...)”*

**3.5.** Adicionalmente, el artículo 16 de la Ley y el artículo 29 del Reglamento establece que el área usuaria es la responsable de la elaboración del requerimiento, debiendo estos contener la descripción objetiva y precisa de las características y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir la finalidad pública de la contratación, y las condiciones en las que debe ejecutarse la contratación.

**3.6.** De otro lado, cabe señalar que el numeral 34.2 del artículo 34 del Reglamento, establece que, para la determinación del valor referencial en el caso de consultoría de obras, 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.

**3.7.** Por su parte, mediante la Opinión N° 123-2023/DTN, la Dirección Técnico Normativa, señaló lo siguiente:

*“(...)”*

*La importancia de la determinación del valor estimado o referencial para el proceso de contratación es evidente. Se desprende del texto citado que la cuantificación del valor económico del bien, servicio u obra por contratar es la actuación que permite: i) definir si la contratación a realizar se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la normativa de Contrataciones del Estado; ii) identificar el tipo de procedimiento de selección que debe*

convocarse; y iii) determinar si la entidad cuenta con los recursos presupuestales necesarios para llevar a cabo la contratación.

**No obstante, la relevancia de la determinación del valor referencial o estimado de la contratación no se agota en lo señalado por el dispositivo antes citado.** Así, por ejemplo, cuando el objeto de contratación es la ejecución de una obra o una consultoría de obra, el valor referencial se constituye precisamente en una “referencia” para que la Entidad durante el procedimiento de selección, determine los límites máximo y mínimo dentro de los cuales puede oscilar el monto de la oferta del postor.

Para finalizar con estas ideas preliminares es pertinente aclarar que la normativa de Contrataciones diferencia el valor estimado del referencial.  
(...)

2.1.2 Así, el artículo 34 del Reglamento establece el modo en que se formula el valor referencial según el objeto de contratación del que se trate. Para el caso de la consultoría de obra, el literal b) del numeral 34.2 del referido artículo dispone: “En el caso de consultoría de obras, 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”.

Como se advierte, **el dispositivo citado regula el modo en que debe determinarse el valor referencial en una consultoría de obra, así como, el rol que le corresponde a cada dependencia dentro de dicho proceso de determinación.** De este modo, indica que el área usuaria es la encargada de proporcionar la estructura o lista de componentes y rubros con la que **el órgano encargado de las contrataciones (OEC) saldrá al mercado a fin de elaborar el presupuesto de la consultoría, obteniendo así el valor referencial.**

2.1.3. Considerando lo anterior, en relación con la consulta formulada, debe indicarse que **la estructura o lista con componentes y rubros elaborada por el área usuaria le sirve al OEC para que, como resultado de la interacción con el mercado, este último obtenga el costo de dichos componentes y rubros, y -así- determine el presupuesto de consultoría de obra.** Cabe precisar, que el Reglamento no ha atribuido al área usuaria la responsabilidad de elaborar una “estructura de costos”.

(...)

2.5. **La normativa de Contrataciones del Estado no ha identificado de manera específica cuáles son las fuentes que debe emplear el OEC para la determinación del presupuesto de consultoría de obra. Tampoco ha establecido de manera explícita “parámetros” para la elección de dichas fuentes, limitándose únicamente a prescribir que debe interactuar con el mercado.**

Siendo así, al momento de aplicar el literal b) del numeral 34.4 del artículo 34 del Reglamento, esto es, al momento de hacer efectiva la interacción con el mercado, el OEC debe actuar de conformidad con la finalidad de este dispositivo, esto es, considerando que dicha interacción con el mercado busca esencialmente que el presupuesto de la consultoría de obra responda de la manera más aproximada posible a la realidad del mercado; ello, a fin de propiciar una adecuada formulación de ofertas por parte de los postores y también una adecuada aplicación del artículo 68 del Reglamento (rechazo de ofertas)  
(...). El resaltado y subrayado son agregados.

3.8. En tal sentido, se desprende que al momento de realizar la interacción con el mercado, el Órgano Encargado de las Contrataciones no solamente deberá aplicar el artículo 34 del Reglamento, sino que también, en atención a los principios de la Ley, deberá requerir a los agentes del mercado que validen el cumplimiento de todos los extremos del requerimiento, **a fin de poder determinar de forma fehaciente que existiría “pluralidad de proveedores” en el mercado, dado que la pluralidad es un requisito de validez del procedimiento de selección.**

3.9. Ahora bien, en el presente caso, de la revisión del numeral 4.2 del Formato de Resumen Ejecutivo de las actuaciones preparatorias, emitido el 19 de junio de 2024 y publicado por la Entidad en la ficha SEACE del presente procedimiento

**3.10.** En relación a ello, de la revisión de los documentos que forman parte del expediente de contratación remitidos por la Entidad en su solicitud de emisión de pronunciamiento, se aprecia que la Entidad remitió un cuadro comparativo de cotizaciones remitidas de las empresas GOVET CONSTRUCCIONES Y SERVICIOS GENERALES S.A.C. y ECHEGARAY MORE JOSE DANIEL, como se muestra en la siguiente imagen:

### FORMA DE CUADRO COMPARATIVO (CONSULTORÍA DE OBRA)

[illegible]

Empresa	Especialidad y Categoría
GOVET CONSTRUCCIONES Y SERVICIOS GENERALES S.A.C.	Consultoría en obras viales, puertos y afines - <b>Categoría A</b>
ECHEGARAY MORE JOSE DANIEL	Consultoría en obras viales, puertos y afines - <b>Categoría A</b>

**3.13.** Por lo que, se aprecia que los proveedores que fueron utilizados para elaborar el cuadro comparativo y determinar el valor referencial, **no cumplen con los términos de referencia**, a pesar de que dicho cuadro comparativo indica que los proveedores cumplen con los términos de referencia. Es decir, que dichos proveedores no cumplen con la categoría D en la especialidad de consultoría

de obras en obras viales, puertos y afines, por lo que **no se acredita la pluralidad de proveedores** en la capacidad de cumplir con el requerimiento, lo cual resultaría incongruente con lo señalado en el “Resumen Ejecutivo”.

- 3.14. En razón a ello, con el objetivo de esclarecer la incongruencia advertida en el párrafo anterior, mediante la notificación electrónica de fecha 2 de septiembre de 2024 y su reiterativo de fecha 9 de setiembre de 2024, esta Dirección solicitó a la Entidad, remitir un informe técnico validado por el órgano encargado de las contrataciones y el comité de selección, en donde **se precise el análisis realizado por la Entidad para determinar la existencia de la pluralidad de proveedores** en el que conste el cumplimiento del requerimiento.
- 3.15. En atención al pedido de información, con fecha 11 de septiembre de 2024, la Entidad remitió el Informe N° 069-2024-GRA/GG-ORADM-OAPF-OEC de fecha 10 de septiembre de 2024, mediante el cual indicó lo siguiente:

“(...)

*Mediante correo electrónico se solicitó la cotización para el servicio DE CONSULTORIA DE OBRA PARA LA SUPERVISIÓN DE LA OBRA: "MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE TRANSITABILIDAD DEL CAMINO VECINAL TRAMO SAN MIGUEL ¿YANASRACCAY (RUTA AY-624 Y AY-604) Y TRAMO ERAPAMPA ¿CENTRO UNIÓN (RUTA AY-624 Y AY-623) DISTRITO DE HUANTA - PROVINCIA DE HUANTA - DEPARTAMENTO DE AYACUCHO", a los diferentes proveedores de la región, siendo estos respondidos por: JOSE DANIEL ECHEGARAY MAORE y GOVET CONSTRUCCIONES Y SERVICIOS GENERALES S.A.C., **quienes indican que cumplen con los términos de referencia**.*

*Ahora **de la revisión en el RNP se tiene que los proveedores cuentan con la categoría A del RNP, no siendo lo solicitado en los términos de referencia, por lo que, no estaría cumpliendo uno de los requisitos descritos en el RNP, cabe precisar que, se puede determinar la existencia de pluralidad de postores en el presente procedimiento de selección con el registro de participantes que a la fecha ya son 40 proveedores, de los cuales se puede verificar que cumplen con la categoría D del RNP.***

*Por otro lado es necesario aclarar que conforme a la directiva de RNP las categorías del capítulo consultoría de obras y otros son variables, es decir en un corto plazo pueden varias de categoría de acuerdo al trámite correspondiente.*

(...). El subrayado y resaltado son agregados.

- 3.16. De lo precisado en el citado informe, se aprecia que **la Entidad confirma** que las cotizaciones de JOSÉ DANIEL ECHEGARAY MAORE y GOVET CONSTRUCCIONES Y SERVICIOS GENERALES S.A.C., **no cumplen con la categoría RNP en la especialidad requerida en los términos de referencia** -especialidad de consultoría en obras viales, puertos y afines-.
- 3.17. Adicionalmente, manifestó que la pluralidad de proveedores se habría determinado con el registro de participantes en el presente procedimiento de selección. En relación con ello, cabe precisar que no resulta razonable lo manifestado por la Entidad, ya que la inscripción de un proveedor en un procedimiento de selección no implica que necesariamente cumple con los requerimientos establecidos por la Entidad, siendo que, en el presente caso, no



hay ningún análisis, por parte de la Entidad, de que las empresas registradas cumplen con los términos de referencia.

**3.18.** Dado lo expuesto, la indagación de mercado del presente procedimiento de selección es deficiente, debido a que no se ha acreditado la existencia de pluralidad de proveedores que cumplan con el requerimiento en su totalidad, lo cual constituye un vicio que afecta la validez del procedimiento de selección desde la convocatoria.

**3.19.** Por tanto, **considerando la deficiencia señalada** en el análisis del presente informe y, atendiendo a lo prescrito en el artículo 44 de la Ley, resulta necesario disponer que la Entidad declare la nulidad del **Concurso Público N° 27-2023-GRA-SEDECENTRAL-1**, a efectos de que se corrija los vicios advertidos, **debiendo retrotraerse a la etapa de la convocatoria**; sin perjuicio de adoptar las acciones correspondientes de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley, así como impartir las directrices pertinentes a fin de evitar situaciones similares en futuros procedimientos de selección.

**3.20.** Adicionalmente, corresponde señalar que el Titular de la Entidad deberá impartir las directrices necesarias a efectos que el órgano encargado de las contrataciones, realice adecuadamente la determinación de la pluralidad de proveedores y del valor referencial correspondiente de acuerdo a la naturaleza de la contratación, a efectos de cautelar el cumplimiento de la finalidad pública, y la potencial participación de proveedores.

**3.21.** Finalmente, cabe precisar que la Entidad deberá **evaluar y verificar de manera integral el contenido del expediente de contratación** a efectos de cautelar el cumplimiento de la finalidad pública, y reducir la necesidad de su reformulación por errores o deficiencias que repercuten en el proceso de contratación.

**3.22.** En consecuencia, no corresponde emitir pronunciamiento respecto a la presente solicitud de elevación de cuestionamientos, conforme a lo descrito en el numeral 7.9 de la Directiva N° 009-2019-OSCE/CD.

**3.23.** Sin perjuicio de ello, cabe señalar que, de la revisión del contenido del expediente técnico de obra, se observa lo siguiente:

**a. Respecto al reajuste de precios**

**3.24.** De la revisión de los términos de referencia y las Bases del presente procedimiento de contratación, no se apreciaría la fórmula monómica o polinómica para el reajuste de precios de los pagos que tendrá el contratista.

**3.25.** Al respecto, el numeral 38.5 del artículo 38 del Reglamento, señala lo siguiente:

**“38.5. En el caso de contratos de consultoría de obras pactados en moneda nacional, los pagos se sujetan a reajuste por aplicación de fórmulas monómicas o polinómicas, según corresponda, las cuales se prevén en los documentos del procedimiento de selección. Para tal efecto, el consultor calcula y consigna en sus facturas el monto resultante de la aplicación de dichas fórmulas, cuyas variaciones son mensuales, hasta la fecha de pago prevista en el contrato respectivo, utilizando los Índices de Precios al Consumidor publicados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI a la fecha de facturación.**

*Una vez publicados los índices correspondientes al mes en que debió efectuarse el pago, se realizan las regularizaciones necesarias”.*

**3.26.** En ese sentido, se emitirá una (1) disposición que el comité de selección deberá cumplir con ocasión de la nueva convocatoria:

- **Incluir** en las Bases y los términos de referencia, la fórmula monómica o polinómica para el reajuste de precios, en atención al numeral 38.5 del artículo 38 del Reglamento.

#### **IV CONCLUSIONES**

- 4.1** Es competencia del Titular de la Entidad declarar la nulidad del procedimiento de selección conforme a los alcances del artículo 44 de la Ley, de modo que aquél se **retrotraiga a la etapa de convocatoria, a fin de que dicho acto y los subsiguientes se realicen de acuerdo con la normativa vigente**; sin perjuicio de adoptar las acciones, adicionales, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del presente Informe IVN.
- 4.2** Corresponde a la Entidad verificar y evaluar de manera integral el contenido del expediente de contratación a efectos de cautelar el cumplimiento de la finalidad pública, y reducir la necesidad de su reformulación por errores o deficiencias que repercutan en el proceso de contratación.
- 4.3** Cabe recordar que, la demora del presente procedimiento de selección y en consecuencia la satisfacción oportuna de la necesidad, es de exclusiva responsabilidad del Titular de la Entidad y de los funcionarios intervinientes en la contratación.
- 4.4** Corresponde que el presente Informe IVN sea puesto en conocimiento del Sistema Nacional de Control.
- 4.5** Asimismo, se recuerda al Titular de la Entidad que el presente informe IVN no convalida extremo alguno del procedimiento de selección.
- 4.6** Finalmente, considerando que el servicio de emisión de pronunciamiento sobre elevación de cuestionamientos al pliego absolutorio de consultas y observaciones e integración de Bases, no sería efectivamente prestado por el OSCE, el participante podrá solicitar la devolución de la tasa administrativa al recurrente, siendo que, para tal efecto, deberá coordinar dicho trámite con la Unidad de Finanzas adjuntando el presente Informe.

Jesús María, 26 de setiembre de 2024

Código: 7.2, 12.6.