

INFORME IVN N° 147-2024/DGR

Entidad:	Municipalidad Distrital de Montero
Procedimiento:	Licitación Pública N° 1-2024-MDM/CS-1, convocada para la contratación de ejecución de la obra: "Ampliación y mejoramiento del servicio de agua del sistema de riego "Los Herrera" en los centros poblados San Antonio, Pueblo Nuevo y San Francisco del distrito de Montero, provincia de Ayabaca- Piura" CUI N° 2465611
Referencia:	a) Expediente N° 2024-0153764 b) Expediente N° 2024-0158555

Mediante el formulario de Solicitud de Emisión de Pronunciamiento, recibido el 7¹ de noviembre de 2024 y subsanado el 18² de noviembre de 2024, 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 **CONTRATISTAS GENERALES JESUS MISERICORDIOSO JEMI E.I.R.L.**, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley de Contrataciones del Estado, y el artículo 72 de su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, en adelante el "Reglamento".

1. ANTECEDENTES

- 1.1** El 23 de septiembre de 2024, la Entidad publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE)³ las Bases Administrativas del procedimiento de selección de la referencia.
- 1.2** Del 24 de septiembre al 9 de octubre de 2024, se realizó la etapa de formulación de consultas y observaciones.
- 1.3** El 31 de octubre de 2024, se registró en el SEACE el pliego absolutorio de consultas y observaciones, así como las Bases Integradas.
- 1.4** El 6 de noviembre de 2024, el participante **CONTRATISTAS GENERALES JESUS MISERICORDIOSO JEMI E.I.R.L.**, presentó ante la Entidad su solicitud de elevación de cuestionamientos al pliego absolutorio de consultas y observaciones e Integración de Bases.
- 1.5** El 7 de noviembre de 2024, el OSCE recibió el formulario de Solicitud de Emisión de Pronunciamiento, con Expediente N° 2024-0153764 para su evaluación correspondiente.

¹ Mediante Expediente N° 2024-0153764

² Mediante Expediente N° 2024-0158555

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

- 1.6 Este Organismo Técnico Especializado, mediante notificación electrónica del 13 de noviembre de 2024, publicado en el SEACE, solicitó información a la Entidad a efectos de contar con toda la documentación del expediente de contratación; ante lo cual con fecha 18 de noviembre de 2024, la Entidad remitió la información.

2. BASE LEGAL

- 2.1 Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado
- 2.2 Reglamento de la Ley N° 30225.
- 2.3 Directiva N° 009-2019-OSCE/CD “Emisión de pronunciamiento”.
- 2.4 Directiva N° 001-2019-OSCE/CD “Bases Estándar de Licitación Pública para la ejecución de obras”.
- 2.5 Directiva N° 003-2020-OSCE/CD “Disposiciones Aplicables para el Acceso y Registro de Información en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE”.
- 2.6 Manuales de Usuario, Listados y otros documentos sobre el registro de información en el SEACE V3.0.
- 2.7 Directiva N° 012-2017-OSCE/CD “Gestión de riesgos en la planificación de la ejecución de obras”.

3. 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, el numeral 6.1 de la Directiva N° 009-2019-OSCE/CD, 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 requerimiento.
- 3.3. Al respecto, resulta importante señalar que, en el caso de obras, el “Expediente Técnico de Obra” es parte integrante de las Bases, siendo que, éste contiene un conjunto de documentos que comprende: memoria descriptiva, especificaciones técnicas, planos de ejecución de obra, metrados, presupuesto de obra, fecha de determinación de presupuesto de obra, análisis de precios, calendario de avance de obra valorizado, fórmulas polinómicas y, si el caso lo requiere, estudio de suelos, estudios geológicos, de impacto ambiental **u otros complementarios**; los cuales permitirían a los potenciales postores estructurar adecuadamente sus ofertas, y conocer con exactitud los aspectos constructivos que implicaría la contratación.

- 3.4. Al respecto, cabe señalar que, el artículo 41 del Reglamento y las Bases Estándar objeto de la presente contratación, establecen que para convocar un procedimiento de selección para la ejecución de obras, se requiere contar adicionalmente con el Expediente Técnico de Obra y que aquel documento sea publicado completo en el SEACE.
- 3.5. Así, el literal b) del numeral 11.2.2.1 de la Directiva N° 003-2020-OSCE/CD “Disposiciones Aplicables para el Acceso y Registro de Información en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE”, dispone que, para la convocatoria de la licitación pública, se debe registrar el expediente técnico de obra en la consola de actos preparatorios del SEACE.
- 3.6. De los citados dispositivos legales, se desprende que el expediente técnico es un documento necesario para la convocatoria de los procedimientos de selección de obras, debido a que este contiene información relevante para la ejecución de la misma. Por ello, dicho documento debe ser difundido obligatoriamente por la Entidad a través del SEACE desde la fecha de convocatoria del procedimiento, ello a fin de que los participantes puedan tener conocimiento del requerimiento de la Entidad y poder realizar, de considerarlo pertinente, consultas y/u observaciones al respecto.
- 3.7. Dicho lo anterior, es conveniente señalar que el OSCE mediante Comunicado N° 017-2020, a fin de impulsar una mayor transparencia y eficiencia en la contratación y ejecución de las obras públicas, hizo de conocimiento público la obligatoriedad del uso de nuevas funcionalidades del SEACE para el registro del expediente técnico de obra y el cuaderno de obra digital.
- 3.8. Asimismo, corresponde señalar que los usuarios u operadores del SEACE son responsables de registrar la información que corresponde y de manera integral, conforme a lo establecido en la Ley, su Reglamento, normas especiales y demás disposiciones que establezcan obligaciones de su registro en el SEACE, por lo que, la ausencia de parte o la totalidad de la información constituye una distorsión del acceso a la información pública en la contratación estatal.
- 3.9. Ahora bien, en el marco de la revisión efectuada al presente procedimiento de selección, este Organismo Técnico Especializado ha advertido la necesidad de abordar el siguiente aspecto relacionado con el expediente técnico de la obra materia de análisis.

Gestión de Riesgos (Directiva N° 012-2017-OSCE/CD):

- 3.10. De la revisión integral del expediente técnico de obra publicado en el SEACE, desde la convocatoria, **no se evidencia el Anexo N°1 “Formato para identificar, analizar y dar respuesta a riesgos”, Anexo N° 2 “Matriz de posibilidad de impacto según Guía PMBOK” y Anexo N° 3 “Formato para asignación de riesgos”, conforme a la Directiva N° 12-2017- OSCE/CD).**
- 3.11. Aunado a ello, de la revisión de la consulta u observación N° 11 del pliego absolutorio, se aprecia lo siguiente:

Consulta/Observación: N° 11	Análisis respecto de la consulta u observación:
<p>(...)</p> <p>Al respecto, si bien de la revisión del Expediente Técnico de Obra publicado en el formulario electrónico de SEACE, <u>NO SE HA PUBLICADO DE ACUERDO DIRECTIVA EN EXPEDIENTE TECNICO NI EN LAS BASES ESTUDIO DE GESTION RIESOS se advierte el documento ¿PLAN DE RIEGOS¿, el cual no contendría los anexos N° 1, N° 2 y N° 3 de la Directiva N° 012-2017-OSCE/CD,</u> correspondiente al enfoque integral de gestión de los riesgos previsibles de ocurrir durante la ejecución de la obra, que contemple los siguientes procesos: i) Identificación de riesgos, ii) Análisis de riesgos, iii) Planificación de respuestas a los riesgos y iv) Asignación de riesgos; los que permitan identificar qué riesgos se asignan a la ¿Entidad¿ y qué riesgos son asignados al ¿Contratista¿, para una mejor administración de los mismos .</p> <p>(...)</p> <p>POR LO TANTO, RECOMIENDO LA NULIDAD DE OFICIO ES COMPETENCIA DEL TITULAR DE LA ENTIDAD EVITE SANCIONES DEL OSCE, MINISTERIO PUBLICO, Y CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.</p> <p>(...)</p>	<p>Se le hace de conocimiento que en el expediente técnico aprobado por el sector MIDAGRI, <u>si cuenta con la GESTIÓN DE RIESGOS incluidos los Anexos N° 1, N° 2 y N° 3, con concordancia con Directiva N° 012- 2017-OSCE/CD, y se publicará conjuntamente con las bases integradas.</u></p> <p>POR LO TANTO, NO SE ACOGE LA OBSERVACIÓN.</p>

- 3.12. De otro lado, de la revisión de las Bases de la convocatoria, se aprecia que la Entidad **no habría incluido el Anexo N° 3** “Formato para gestión de riesgos” en el Capítulo V “Proforma del contrato”, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

<p><u>CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA: ASIGNACIÓN DE RIESGOS DEL CONTRATO DE OBRA</u></p> <p><u>[INCLUIR²⁸ EN ESTA CLÁUSULA LA IDENTIFICACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RIESGOS QUE PUEDAN OCURRIR DURANTE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA, ASI COMO LA DETERMINACIÓN DE LA PARTE DEL CONTRATO QUE DEBE ASUMIRLOS DURANTE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL, SEGÚN LAS DISPOSICIONES PREVISTAS EN LA DIRECTIVA “GESTIÓN DE RIESGOS EN LA PLANIFICACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE OBRAS”. LA GESTION DE RIESGOS FORMA PARTE DE LA ÚLTIMA VERSIÓN DEL EXPEDIENTE TECNICO DE OBRA PUBLICADO EN LA OPCIÓN “VER EXPEDIENTE TÉCNICO DE OBRA” DEL SEACE].</u></p>

- 3.13. Ante ello, a través de notificación electrónica de fecha 13 de noviembre de 2024, este Despacho solicitó a la Entidad, entre otros aspectos, **precisar la ubicación** del Anexo N°1 “Formato para identificar, analizar y dar respuesta a riesgos”, Anexo N° 2 “Matriz de posibilidad de impacto según Guía PMBOK” y **Anexo N° 3 “Formato para asignación de riesgos”, conforme a la Directiva N° 12-2017-OSCE/CD,** en el expediente técnico de obra publicado en el SEACE desde la convocatoria.

- 3.14. En atención al pedido de información, con fecha 18 de octubre de 2024, la Entidad remitió el Informe Técnico N° 001-2024-ING.CASJ-PCE-MDM, mediante el cual indicó lo siguiente:

(...)

Con respecto a la ubicación del Anexo N°1 "Formato para identificar, analizar y dar respuesta a riesgos", Anexo N° 2 "Matriz de posibilidad de impacto según Guía PMBOK" y Anexo N° 3 "Formato para asignación de riesgos", conforme a la Directiva N° 12-2017-OSCE/CD), en el expediente técnico de obra publicado en el SEACE, se indica que al momento de subir los archivos a la plataforma del SEACE, por un error involuntario se ha omitido subir dicho archivo, sin embargo una vez detectado el error se procedió a subir dicho archivo junto con las bases integradas del mencionado proceso de selección.

(...)". (Lo subrayado y resaltado son agregados)

- 3.15. De lo expuesto mediante el citado informe, se advierte que la Entidad omitió publicar en el SEACE, desde la convocatoria, el formato Anexo N° 3 "Formato para asignación de riesgos" de la Directiva N° 012-2017-OSCE/CD "Gestión de riesgos en la planificación de la ejecución de obras" en el expediente técnico de obra; siendo que, recién producto de la integración de Bases, la Entidad publicó dicho documento.
- 3.16. Al respecto, en el numeral 32.2 del artículo 32 de la Ley, se establece que "en los contratos de obra deben identificarse y asignarse los riesgos previsibles de ocurrir durante su ejecución, según el análisis realizado en la planificación. Dicho análisis forma parte del expediente técnico y se realizará conforme a las directivas que se emitan para tal efecto, según los criterios establecidos en el reglamento" (El subrayado es nuestro).
- 3.17. Por su parte, el numeral 29.2 del artículo 29 del Reglamento, establece que "para la contratación de obras, la planificación incluye la identificación y asignación de riesgos previsibles de ocurrir durante la ejecución, así como las acciones y planes de intervención para reducirlos o mitigarlos, conforme a los formatos que apruebe el OSCE. El análisis de riesgos implica clasificarlos por niveles en función a: i) su probabilidad de ocurrencia y ii) su impacto en la ejecución de la obra" (El subrayado es nuestro)".
- 3.18. Asimismo, el numeral 138.3 del artículo 138 del Reglamento, establece que, tratándose de contratos de obra, se debe incluir cláusulas que identifiquen los riesgos que pueden ocurrir durante la ejecución de la obra y la determinación de la parte del contrato que los asume durante la ejecución contractual.
- 3.19. De otro lado, la Directiva N° 012-2017-OSCE/CD denominada "Gestión de riesgos en la planificación de la ejecución de obras" establece que, según las características particulares de la obra y las condiciones del lugar de su ejecución, se deben usar los formatos incluidos como Anexos N° 1, N° 2 y N° 3 de la referida Directiva.
- 3.20. Agregado a ello, respecto al estudio de riesgos señalados en la normatividad de contrataciones públicas, la Opinión N° 152-2017/DTN señaló lo siguiente:

“(…) De acuerdo con las disposiciones citadas, el expediente técnico de obra elaborado durante la etapa de planificación, debe incorporar un estudio de todos aquellos riesgos previsibles que pudiesen afectar la correcta y oportuna ejecución de la obra, con la finalidad de que, a partir de dicho análisis, se determinen las acciones o planes de intervención a seguir durante la etapa de ejecución, y de ese modo, se puedan evitar, reducir y/o asignar aquellos riesgos previamente identificados.

(…)

Así, la información resultante del “estudio de riesgos” pasará a formar parte de las cláusulas de identificación y asignación de riesgos previstas en el contrato de obra respectivo, con el objeto de que durante la etapa de ejecución contractual se tengan plenamente identificados y asignados todos los riesgos previsibles, y se cuente con las medidas o planes de intervención a seguir ante cualquier tipo de eventualidad que pueda afectar los trabajos en obra. (…)” (El subrayado es agregado).

- 3.21. Adicionalmente, en el Memorando N° 399-2017/DTN, de fecha 31 de julio de 2017 emitido por la Dirección Técnico Normativa del OSCE, se indica que la obligación de que todo expediente de obra cuente con un análisis de riesgos, resulta aplicable para aquellos contratos de obra cuyo expediente técnico haya sido convocado desde el 3 de abril de 2017. Asimismo, con relación a los formatos aprobados mediante la Directiva N° 012-2017-OSCE/CD, se indicó que los mismos resultan obligatorios para todos aquellos expedientes técnicos convocados a partir del 11 de mayo de 2017.
- 3.22. Dicho lo anterior, cabe indicar que, el expediente técnico fue aprobado por el alcalde mediante la Resolución de Alcaldía N° 355-2024-MDM-A de fecha 29 de octubre 2024, por lo cual, **resulta obligatorio el uso de la “Gestión de riesgos en la planificación de la ejecución de obras” con los formatos aprobados mediante Directiva N° 012-2017-OSCE/CD,** conforme a lo señalado en el Memorando N° 399-2017/DTN.
- 3.23. En ese sentido, corresponde señalar que, en el presente procedimiento de selección no se cumplió con publicar el Expediente Técnico de Obra con la información completa, puesto que se omitió publicar **el estudio de la gestión de riesgos previsibles** de acuerdo a las características particulares de la obra y las condiciones del lugar de su ejecución; información que tiene carácter de obligatorio **conforme lo previsto en la citada Directiva** y en los documentos del OSCE, más aún si con dicha omisión se estaría imposibilitando que los participantes formulen sus consultas y/u observaciones respecto al contenido integral de la referida gestión de riesgos y su asignación.
- 3.24. Cabe indicar que atendiendo a la importancia del documento materia de análisis, la omisión de su publicación en el SEACE desde la convocatoria, no podría ser subsanada en la etapa de absolución de consultas y observaciones e integración de Bases; toda vez que la misma constituye la oportunidad en la que los participantes pueden solicitar aclaraciones y/o realizar cuestionamientos al expediente técnico de obra, **el cual incluye la Gestión de Riesgos, conforme a la Directiva N° 012-2017-OSCE/CD.**
- 3.25. En tal sentido, corresponde señalar que en el presente procedimiento de selección **no se cumplió con publicar el expediente técnico de obra**

completo, lo cual contraviene los Principios de Transparencia y Publicidad, así como lo establecido en las Bases Estándar correspondiente al objeto de la convocatoria, constituyendo un vicio que afecta la validez del mismo.

- 3.26. Por todo lo expuesto y atendiendo a lo prescrito en el artículo 44 de la Ley, resulta necesario disponer que la Entidad declare la nulidad de la Licitación Pública N° 1-2024-MDM/CS-1, a efectos de que se corrija el vicio advertido, **debiendo retrotraerse a la etapa de 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.
- 3.27. 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/CDL.
- 3.28. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que, de la revisión del contenido del expediente técnico de obra, se advierte lo siguiente:
- **Otros documentos del Expediente Técnico de Obra**

- 3.29. De la revisión integral del Expediente Técnico de Obra publicado en el SEACE, se advierte que no se habrían encontrado la siguiente información:
- Cálculo de costo hora – hombre vigente
 - CIRA y/o Plan de monitoreo arqueológico

Por lo que, considerando que dicha información podría formar parte del expediente técnico de obra; **corresponderá a la Entidad evaluar el contenido del mismo y dichos documentos**, de corresponder, con ocasión de la nueva convocatoria.

- 3.30. Adicionalmente, corresponderá a la Entidad verificar y evaluar de manera integral el contenido del expediente de contratación –lo cual incluye el expediente técnico– a efectos de cautelar: i) el cumplimiento de la finalidad pública, y reducir la necesidad de su reformulación por errores o deficiencias que repercutan en el proceso de contratación, y, ii) que se registre en el SEACE el Expediente Técnico de Obra completo.
- 3.31. Finalmente, corresponde poner en conocimiento del Titular de la Entidad que el OSCE brinda un servicio de asistencia técnica a las entidades contratantes a través de la iniciativa denominada “OSCE te asiste”, que consiste en brindar un acompañamiento oportuno a las entidades públicas a nivel nacional a fin de contribuir a que los procesos de contratación se ejecuten de manera eficiente y eficaz, reduciendo los riesgos asociados a la existencia de defectos o vicios que puedan afectar la continuidad o celeridad en la realización de los procesos de contratación; en ese contexto, los funcionarios y/o servidores que participan en los procesos de contratación de la Entidad pueden solicitar la referida asistencia a través del siguiente link: <https://forms.gle/5YNVzFNUeXHBvkyq7>.

4. 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 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, siendo que, para tal efecto, deberá coordinar dicho trámite con la Unidad de Finanzas adjuntando el presente Informe.

Jesús María, 28 de noviembre de 2024

Código: 6.1