

PRONUNCIAMIENTO N° 021-2024/OSCE-DGR

Entidad : Empresa Municipal de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Huánuco

Referencia : Licitación Pública N° 2-2023-SEDA HUANUCO SA-1, convocada para la “adquisición de medidores de agua fría para reemplazo de medidores tipo chorro único DN 15 MM”.

1. ANTECEDENTES

Mediante el formulario de solicitud de emisión de pronunciamiento recibido el 13¹ de diciembre de 2023 y subsanado el 19², 22³ y 27⁴ de diciembre de 2023, el presidente del comité de selección a cargo del procedimiento de selección de la referencia remitió al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) la solicitud de elevación de cuestionamientos al pliego absolutorio de consultas y observaciones presentada por el participante **INDUSTRIAS TRIVECA S.A.C.**, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, en adelante la “Ley”, y el artículo 72 de su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, en adelante el “Reglamento”.

Ahora bien, cabe indicar que en la emisión del presente pronunciamiento se empleó la información complementaria remitida por la Entidad, con fecha 19⁵ de diciembre de 2023 y 10⁶ de enero de 2024, mediante la Mesa de Partes de este Organismo Técnico Especializado, la cual tiene carácter de declaración jurada.

Asimismo, cabe precisar que en la emisión del presente pronunciamiento se utilizó el orden establecido por el comité de selección en el pliego absolutorio⁷ y los temas materia de cuestionamientos de los mencionados participantes, conforme al siguiente detalle:

- **Cuestionamiento N° 1** : Respecto a la absolución de la consulta y/u observación N° 1, referida a la “**convocatoria por ítems**”.

¹ Mediante el Trámite Documentario N° 2023-25948079-HUANUCO.

² Mediante el Trámite Documentario N° 2023-25960251-HUANUCO.

³ Mediante el Trámite Documentario N° 2023-25965277-HUANUCO.

⁴ Mediante el Trámite Documentario N° 2023-25970745-HUANUCO.

⁵ Mediante el Trámite Documentario N° 2023-25960251-HUANUCO.

⁶ Mediante el Trámite Documentario N° 2024-26162472-HUANUCO.

⁷ Para la emisión del presente Pronunciamiento se utilizará la numeración establecida en el pliego absolutorio en versión PDF.

- **Cuestionamiento N° 2** : Respecto a la absolución de la consulta y/u observación N° 33, referida a la “**documentación técnica**”.

2. CUESTIONAMIENTOS

Cuestionamiento N° 1

Respecto a la “convocatoria por ítems”

El participante **INDUSTRIAS TRIVECA S.A.C.** cuestionó la absolución de la consulta y/u observación N° 1, toda vez que, según refiere:

*“Al respecto la respuesta brindada por la Entidad difiere con lo estipulado en el artículo 39 del Reglamento de la Ley de Contrataciones, el cual señala en su numeral 39.1 el cual dispone que “...**La Entidad puede realizar un procedimiento de selección según relación de ítems para contratar bienes, servicios en general, consultorías u obras distintas pero vinculadas entre sí con montos individuales superiores a ocho (8) UIT**, siempre que el órgano encargado de las contrataciones determine la **viabilidad económica, técnica y/o administrativa de dicha posibilidad**. Cada ítem constituye un procedimiento independiente dentro de un procedimiento principal al que se le aplica las reglas correspondientes al principal, con las excepciones previstas en el Reglamento...” Como podrá observarse en este caso el motivo que ha originado que **el presente proceso sea convocado por ítems (tema presupuestal)** no guarda relación con lo estipulado en la norma, por lo que se debería de modificar el mismo y adecuarlo a la normativa vigente”* (El resaltado y subrayado es agregado).

Pronunciamiento

De manera previa, cabe señalar que el OSCE no ostenta la calidad de perito técnico dirimente respecto a las posiciones de determinados aspectos del requerimiento; sin embargo, puede requerir a la Entidad informes que contengan la posición técnica⁸.

Al respecto, cabe señalar que en el numeral 1.2 del Capítulo I de la Sección Específica de las Bases de la convocatoria, se aprecia lo siguiente:

⁸ Ver el Comunicado N° 011-2013-OSCE/PRE.

“1.2. OBJETO DE LA CONVOCATORIA

El presente procedimiento de selección tiene por objeto la contratación de ADQUISICIÓN DE MEDIDORES DE AGUA FRÍA PARA REEMPLAZOS DE MEDIDORES, TIPO CHORRO ÚNICO DN 15 MM”.

Es así que mediante la consulta y/u observación N° 1 se solicitó **aclarar** la razón de convocar el presente procedimiento de selección por ítems, teniendo en cuenta que ambos ítems responden a productos con las mismas características técnicas; ante lo cual, el comité de selección señaló que los ítems I y II fueron convocados de dicha forma por “razones presupuestales” debido a que el presupuesto se asignó por fondos de recursos directamente recaudados (gastos operativos) y fondos exclusivos de inversiones.

No obstante, el recurrente cuestionó dicha absolución, indicando que el tema presupuestal alegado por la Entidad no guarda relación con lo estipulado en la normativa en la materia, la cual establece que se puede realizar un procedimiento de selección según relación de ítems para contratar bienes distintos pero vinculados entre sí con montos individuales superiores a ocho (8) UIT. Por ello, **solicitó modificar la forma en la que se ha convocado el procedimiento de selección (ítems) y adecuarlo a la normativa vigente.**

En relación a lo planteado por el recurrente, mediante el Informe N° 0559-2023-EPS SEDA-HUANUCO S.A/GAF-CL, de fecha 19 de diciembre de 2023, la Entidad señaló lo siguiente:

“Se opto por realizar el presente proceso por relación de items a raíz de que existe dos partidas presupuestales para el presente requerimiento (Gastos Operativos con clasificador de gasto 2.3.1.6.1.3 y cuenta contable 603111406) y (Fondo exclusivo de inversión con clasificador de gasto 2.6.2.3.5.2 y cuenta contable 339201243), lo que ocasiona que se tenga dos partidas presupuestales y fondos distintos al momento de llevar a cabo el presente proceso de selección y a su vez que estos requerimientos son para cumplir dos metas distintas (Programas) (se adjunta clasificador económico de gasto para el año fiscal 2023)” (El subrayado y resaltado es agregado)

Ahora bien, en atención al tenor de lo cuestionado por el recurrente, corresponde señalar lo siguiente:

- Mediante el pliego absolutorio, el comité de selección indicó que la forma de convocatoria (por ítems) del presente procedimiento de selección se debía a “razones presupuestales”, debido a que el

presupuesto se asignó por fondos de recursos directamente recaudados (gastos operativos) y fondos exclusivos de inversiones.

- Posteriormente, mediante informe técnico, la Entidad reiteró lo manifestado en la absolución, añadiendo que la Entidad cuenta con dos partidas presupuestales distintas para el requerimiento, estas son: i) Gastos Operativos con clasificador de gasto 2.3.1.6.1.3 y cuenta contable 603111406, y ii) Fondo exclusivo de inversión con clasificador de gasto 2.6.2.3.5.2 y cuenta contable 339201243.
- Aunado a ello, indicó que estos requerimientos (de los ítems I y II) tienen como finalidad cumplir dos (2) metas distintas (programas).

Por consiguiente, es conveniente señalar que la normativa de contrataciones del Estado responde a la lógica de agrupamiento de objetos contractuales, con la finalidad de buscar incentivar la mejora de precios, calidad y competencia. En ese contexto, se dispone dos (2) formas para concentrar prestaciones de diferente tipo o naturaleza en una misma contratación: **(i) Por paquete**; agrupamiento de varios bienes o servicios de igual o distinta clase, a efectos de aprovechar una mayor eficiencia que efectuar las contrataciones de forma separada; y **(ii) Por relación de ítems**; la concentración de bienes, servicios u obras de distinta naturaleza pero vinculadas entre sí, siempre que la Entidad haya evaluado su viabilidad económica, técnica y administrativa.

Siendo así, y considerando lo declarado en el pliego absolutorio e informe técnico, se esgrime que la Entidad ha evaluado que resulta más eficiente para el cumplimiento de sus metas, y económicamente viable concentrar las prestaciones por relación de ítems, pese a que los productos objeto de la contratación cuenten con las mismas características.

En ese sentido, considerando que la Entidad ha indicado los motivos por lo que convocó el presente procedimiento de selección por relación de ítems, y que dicha declaración tiene calidad de declaración jurada y está sujeto a rendición de cuentas; este Organismo Técnico Especializado ha decidido **NO ACOGER** el presente cuestionamiento.

Finalmente, cabe precisar que, de conformidad con el artículo 9 de la Ley, los funcionarios y servidores que intervienen en el proceso de contratación encargados de elaborar **el requerimiento, estudio de mercado, el pliego absolutorio y el informe técnico**, así como la atención de los pedidos de información requeridos, en virtud a la emisión del presente pronunciamiento, con independencia del régimen jurídico que los vincule a la entidad, son responsables de la información que obra en los actuados para la adecuada realización de la contratación.

Sin perjuicio de lo expuesto, es conveniente señalar que, nuestra Dirección tiene entre sus funciones atender cuestionamientos relativos a actuaciones materiales de las

Entidades, a través de la detección de riesgos⁹, y dado que en el presente procedimiento de selección si bien la Entidad ha justificado los motivos por los que convocó por relación de ítems bienes con las mismas características técnicas, dicha disposición podría representar un riesgo de fraccionamiento del requerimiento, por lo que se dispone lo siguiente:

- Corresponderá que el Titular de la Entidad, como responsable de supervisar el proceso de contratación en todos sus niveles, según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley, verifique que dicho aspecto se encuentra conforme a la normativa de la materia y no se esté dividiendo con la finalidad de fraccionar la contratación, contraviniendo la normativa de contratación pública.
- Asimismo, el Titular de la Entidad deberá realizar todas las acciones que correspondan para evitar que el mencionado riesgo se materialice; siendo que, en caso este no pueda ser mitigado, deberá iniciarse el respectivo deslinde de responsabilidades, según los alcances del artículo 9 de la Ley e impartir instrucciones para que situaciones similares no ocurran en futuros procedimientos de selección.

Cuestionamiento N° 2

Respecto a la “documentación adicional”

El participante **INDUSTRIAS TRIVECA S.A.C.** cuestionó la absolución de la consulta y/u observación N° 33, toda vez que, según refiere:

*“Se observa, que la respuesta de la Entidad al absolver la consulta del postor NOVESUR contraviene la normativa vigente y las bases estándar, siendo preciso señalar que el Tribunal de Contrataciones del Estado mediante Resolución N° 2034-2018-TCE-S1, ha señalado que **no es posible acreditar la totalidad de especificaciones técnicas del bien ofertado con hojas técnicas, catálogos, brochures y manuales de fabricante, ello atendiendo a que la información requerida por las entidades no es homogénea y obedece a las particularidades de su necesidad**. Así, cabe señalar que, en las Bases Estándar objeto de la presente convocatoria se ha establecido que las especificaciones técnicas se acreditan con la *¿Declaración Jurada de cumplimiento de las Especificaciones Técnicas?* (Anexo N° 3), siendo que, **se podría afianzar la acreditación de algunas especificaciones técnicas del requerimiento a través de la presentación adicional folletos, instructivos, catálogos o similares, para lo cual la entidad debe especificar con claridad qué aspecto de las características y/o requisitos funcionales serán acreditados con la documentación**”*

⁹ Riesgos: Posibilidad de que suceda algún evento que tendrá un impacto sobre los objetivos de la Entidad, pudiendo entorpecer el desarrollo de sus funciones. Extraído de la Guía para la Administración del Riesgo. Bogotá, 2011.

requerida. (Pronunciamiento 286-2020 /OSCE-DGR) Adicional a ello, las bases estándar para este tipo de procedimientos señalan que cuando se soliciten brochures, folletos u otra documentación La Entidad debe especificar con claridad qué aspecto de las características y/o requisitos funcionales serán acreditados con la documentación requerida. En este literal no debe exigirse ningún documento vinculado a los requisitos de calificación del postor, tales como: i) capacidad legal, ii) capacidad técnica y profesional: experiencia del personal clave y ii) experiencia del postor. Tampoco se pueden incluir documentos referidos a cualquier tipo de equipamiento, infraestructura, calificaciones y experiencia del personal en general. Por este motivo **solicitamos que en las presentes bases la Entidad precise qué características se deben de acreditar con los folletos solicitados, caso contrario solo bastará la declaración jurada contenida en el Anexo 03, ya que se estaría violentando el principio de transparencia**".

En ese sentido, se solicita que la Entidad precise qué características técnicas deberán de acreditarse con los folletos o catálogos solicitados" (El resaltado y subrayado es agregado).

Pronunciamiento

Al respecto, mediante la consulta y/u observación N° 33, el participante INVERSIONES NOVESUR S.A.C. solicitó lo siguiente: i) **especificar** si corresponde presentar documentación adicional a la declaración jurada de cumplimiento de especificaciones técnicas para la admisión de ofertas y ii) en caso corresponda, **especificar** las características que deben acreditarse con dichos documentos.

Ante lo cual, el comité de selección precisó que sí se presentará documentación adicional, añadiendo en el numeral 2.2.1.1 -documentos para la admisión de la oferta- del Capítulo I de la Sección Específica de las Bases Integradas la siguiente disposición:

"2.2.1.1. Documentos para la admisión de la oferta

e) Adjuntar catálogos y/o brochure y/o manuales y/o fichas técnicas y/o folletos y/o cualquier otro documento que demuestre fehacientemente el cumplimiento total de las especificaciones técnicas".

No obstante, el recurrente cuestionó dicha absolución, indicando lo siguiente: i) No es posible acreditar la totalidad de especificaciones técnicas del bien ofertado con hojas técnicas, catálogos, brochures y manuales de fabricante, ello atendiendo a que

la información requerida por las entidades no es homogénea y obedece a las particularidades de su necesidad, y ii) Según las bases estándar aplicables, la Entidad debe especificar con claridad qué aspecto de las características y/o requisitos funcionales serán acreditados con la documentación requerida. Por ello, **solicitó que la Entidad precise las características técnicas que deberán acreditarse mediante los folletos o catálogos solicitados.**

Ahora bien, en atención al tenor de lo cuestionado por el recurrente, corresponde señalar que si bien el colegiado en la absolución en cuestión decidió incorporar para la admisión de oferta la presentación de “catálogos, brochure, manuales, fichas técnicas, folletos o cualquier otro documentos que demuestren fehacientemente el cumplimiento total de la especificaciones técnicas”; cierto es que, mediante el Informe N° 013-2024-EPS SEDA-HUANUCO S.A/GAF-CL de fecha 10 de enero de 2024, la Entidad señaló lo siguiente:

*“Con relación a la presentación de la documentación solicitada en el ítem “e” respecto a la acreditación con catálogos y/o brochure y/o manuales y/o fichas técnicas y/o folletos y/o cualquier otro documentos que demuestren fehacientemente el cumplimiento total de las especificaciones técnicas, **el área usuaria a determinado suprimir este requisito**, esto debido a que con **el certificado de aprobación de modelo de medidores o la homologación del certificado de aprobación se puede verificar el cumplimiento mínimo de las características de los medidores**” [sic] (El subrayado y resaltado es agregado).*

Es decir, la Entidad decidió suprimir la obligación de presentación de documentación adicional (catálogos y/o brochure y/o manuales y/o fichas técnicas y/o folletos y/o cualquier otro documento), lo cual resultaría razonable en la medida que no se especificó las características técnicas y/o funcionales que debían acreditarse con los mencionados documentos, máxime si ello implica que no se requiere la totalidad de los mismos, ello en función a lo establecido previamente en las bases estándar aplicables al objeto de la convocatoria¹⁰, y los criterios vertidos sucesivamente por el Tribunal de Contrataciones del Estado¹¹.

¹⁰ En calidad de nota importante se aprecia lo siguiente: “En caso se determine que adicionalmente a la declaración jurada de cumplimiento de las Especificaciones Técnicas, el postor deba presentar algún otro documento, consignar en el siguiente literal:

[CONSIGNAR LA DOCUMENTACIÓN ADICIONAL QUE EL POSTOR DEBE PRESENTAR TALES COMO AUTORIZACIONES DEL PRODUCTO, FOLLETOS, INSTRUCTIVOS, CATÁLOGOS O SIMILARES] para acreditar [DETALLAR QUÉ CARACTERÍSTICAS Y/O REQUISITOS FUNCIONALES ESPECÍFICOS DEL BIEN PREVISTOS EN LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEBEN SER ACREDITADAS POR EL POSTOR]”.

¹¹ Para mayor abundamiento ver el considerando 25 de la Resolución N° 2034-2018-TCE-S1, entre otras.

En ese sentido, considerando que la pretensión del recurrente estaría orientada a especificar las características que deben acreditarse mediante la documentación adicional o que las especificaciones técnicas únicamente se acrediten con la presentación del Anexo N° 3 (declaración jurada de cumplimiento de especificaciones técnicas) y en la medida que la Entidad, como mejor conocedora de sus necesidades, decidió suprimir dicho aspecto; este Organismo Técnico Especializado ha decidido **ACOGER PARCIALMENTE** el presente cuestionamiento; por lo que, se emitirá la siguiente disposición:

- Se **suprimirá** el literal e) del numeral 2.2.1.1 del Capítulo I de la Sección Específica de las Bases Integradas Definitivas.

Cabe precisar que, se deberá dejar sin efecto toda disposición del pliego absolutorio y las Bases que se opongan a la presente disposición.

Finalmente, cabe precisar que, de conformidad con el artículo 9 de la Ley, los funcionarios y servidores que intervienen en el proceso de contratación encargados de elaborar **el requerimiento, estudio de mercado, el pliego absolutorio y el informe técnico**, así como la atención de los pedidos de información requeridos, en virtud a la emisión del presente pronunciamiento, con independencia del régimen jurídico que los vincule a la entidad, son responsables de la información que obra en los actuados para la adecuada realización de la contratación.

3. ASPECTOS REVISADOS DE OFICIO

Si bien el procesamiento de la solicitud de pronunciamiento, por norma, versa sobre los supuestos cuestionamientos derivados de la absolución de consultas y/u observaciones, y no representa la convalidación de ningún extremo de las bases, este Organismo Técnico Especializado ha visto por conveniente hacer indicaciones puntuales a partir de la revisión de oficio, según el siguiente detalle:

3.1. Certificado de aprobación de modelo y homologación

De la revisión de los numerales 6.2. y 12.2. del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases, se aprecia lo siguiente:

“6.2. DOCUMENTACIÓN DE CALIDAD

Los siguientes documentos son requisitos para ACREDITAR el cumplimiento de las Especificaciones Técnicas de los medidores, por tanto, tienen carácter OBLIGATORIO.

6.2.1. CERTIFICADO DE APROBACIÓN DE MODELO

Según lo previsto en la Resolución del Servicio Nacional de Metrología N° 001-2012/SNM-INDECOPI y en la Resolución

Ministerial N°065-2017-VIVIENDA, los medidores de agua deberán contar con su respectivo Certificado de Aprobación de Modelo en arreglo a la Norma Metrológica Peruana NMP005:2018, el mismo que deberá estar realizado por la Dirección de Metrología del INACAL (INACAL-DM). En el caso de los medidores que dispongan de un Certificado de Aprobación de Modelo que haya sido emitido en el extranjero, éste debe encontrarse Homologado por la Dirección de Metrología del INACAL.

Los Certificados de Aprobación de Modelo de los medidores, deberán estar actualizados en el portal electrónico institucional del INACAL-DM, tanto los realizados en el Perú como los homologados por dicha institución.

Complementariamente a todo lo señalado, cada medidor de agua debe llevar inscrita la identificación de aprobación de modelo obtenida.

<i>Requisito</i>	<i>Acreditación</i>
<i>El postor deberá certificar la aprobación de Modelo del medidor de Agua Potable fría a ofertar, con la finalidad de acreditar la posesión del “Certificado de aprobación de modelo de Medidores de Agua Fría emitido por INACAL” u “Homologación de certificado de aprobación de modelo de Medidores de Agua Potable Fría emitido por INACAL”.</i>	<ul style="list-style-type: none"><i>- Certificado de aprobación de modelo de Medidores de Agua Fría emitido por INACAL o;</i><i>- Homologación de certificado de aprobación de modelo de Medidores de Agua Potable Fría emitido por INACAL.</i>

***Nota:** En ambos casos, si el postor no fuera el titular de la autorización emitida por INACAL, presentar la autorización para comercialización por parte del titular del certificado en mención”.*

Visto lo anterior, se aprecia que el documento denominado “Certificado de aprobación de modelo” o su respectiva homologación, es de presentación obligatoria; sin embargo, dicho documento no ha sido consignado en los Documentos para la admisión de la oferta ni en los requisitos para perfeccionar el contrato. Por ello, se solicitó a la Entidad, precisar dicho aspecto, ante lo cual, la Entidad emitió el Informe N° 013-2024-EPS SEDA-HUANUCO S.A/GAF-CL, de fecha 10 de enero de 2024, señalando lo siguiente:

“Respecto del momento en que se debe presentar el certificado de aprobación del modelo de medidores de agua fría emitido por el INACAL, el área usuaria ha determinado que este requisito debe ser emitido al momento de la presentación de su oferta para verificar el cumplimiento de este requisito” (El subrayado y resaltado es agregado).

En ese sentido, a efectos de evitar confusiones entre los potenciales oferentes, se emitirá la siguiente disposición:

- Se **añadirá** en el numeral 2.2.1.1. -documentos para para la admisión de la oferta- de las Bases Integradas Definitivas el documento denominado “Certificado de aprobación de modelo” o su respectiva homologación, según el siguiente detalle:

***“2.2.1.1. Documentos para la admisión de la oferta
(...)”***

i) Certificado de aprobación de modelo de Medidores de Agua Fría emitido por INACAL u Homologación de certificado de aprobación de modelo de Medidores de Agua Potable Fría emitido por INACAL, según los numerales 6.2. y 12.2.del requerimiento”.

Cabe agregar que se dejará sin efecto todo extremo que se oponga a la presente disposición.

4. CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, este Organismo Técnico Especializado ha dispuesto:

- 4.1** Se procederá a la integración definitiva de las Bases a través del SEACE, en atención a lo establecido en el artículo 72 del Reglamento.
- 4.2** Es preciso indicar que contra el pronunciamiento emitido por el OSCE no cabe interposición de recurso administrativo alguno, siendo de obligatorio cumplimiento para la Entidad y los proveedores que participan en el procedimiento de selección.

Adicionalmente, cabe señalar que, las disposiciones vertidas en el pliego absolutorio que generen aclaraciones, modificaciones o precisiones, priman sobre los aspectos relacionados con las Bases integradas, salvo aquellos que fueron materia del presente pronunciamiento.

- 4.3** Una vez emitido el pronunciamiento y registrada la integración de Bases definitivas por el OSCE, corresponderá al comité de selección **modificar** en el

cronograma del procedimiento, las fechas del registro de participantes, presentación de ofertas y otorgamiento de la buena pro, teniendo en cuenta que, entre la integración de Bases y la presentación de propuestas no podrá mediar menos de siete (7) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la publicación de las Bases integradas en el SEACE, conforme a lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento.

- 4.4** Finalmente, se recuerda al Titular de la Entidad que el presente pronunciamiento no convalida extremo alguno del procedimiento de selección.

Jesús María, 16 de enero de 2024

Código: 7.1, 14.1