

PRONUNCIAMIENTO N° 352-2024/OSCE-DGR

Entidad : Ministerio de Desarrollo de Inclusión Social.

Referencia : Concurso Público N° 3-2024-CS/MIDIS-1, convocado para la contratación del “Servicio de internet para oficinas de enlace del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y oficina del comité de transparencia y vigilancia ciudadana”.

1. ANTECEDENTES

Mediante el formulario de solicitud de emisión de pronunciamiento recibido el 24 de junio¹ de 2024 y subsanado el 3² de julio de 2024, 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 e integración de bases presentada por el participante **AMERICA MOVIL PERU S.A.C.**, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante la Ley N° 30225, 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 remitida por la Entidad, 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 absolutorio y los temas materia de cuestionamientos de los mencionados participantes, conforme al siguiente detalle:

- **Cuestionamiento Único** : Respecto a la absolución de las consultas y/u observaciones N° 54 y N° 76 referidas al “**Retardo promedio y capacidad de ancho de banda**”.

2. CUESTIONAMIENTOS

¹ Mediante el expediente N° 2024-0081217.

² Mediante el expediente N° 2024-0087414.

- **Cuestionamiento Único:** Respecto al “Retardo promedio y capacidad de ancho de banda”

El participante **AMERICA MOVIL PERU S.A.C.** cuestionó la absolución de las consultas y/u observaciones N° 54 y N° 76, indicando que no se ha considerado conceptos técnicos relevantes respecto de los enlaces satelitales, debido a que para que estos cuenten con retardo promedio de 90 ms, la única tecnología disponible para ello sería de órbita baja (LEO), la cual solo ofrece anchos de banda asimétricos. Por lo tanto, no sería técnicamente viable garantizar la capacidad al 100%.

Asimismo, señaló que, dada las características técnicas del servicio, no sería posible dimensionar el alcance real del requerimiento, debido a que las respuestas emitidas a las consultas N°54 y N° 76, expresan una clara contradicción con el retardo promedio de 90 ms requerido, además indicó que la característica de garantizar el 100 % con 40 Mbps de descarga y carga no puede ser congruente con retardo promedio de 90 ms.

Por lo tanto, solicitó aclarar que el retardo promedio que requiere la Entidad sea de 90 ms y que se consideren anchos de banda asimétricos, pudiendo ser 40 Mbps de descarga y 10 Mbps de subida, y en caso de insistir en mantener el ancho de banda garantizado al 100 %, se deberá modificar el retardo promedio a 600 ms. En caso la Entidad considere que para enlaces satelitales se brindará un ancho de banda de 40 Mbps de subida y 40 Mbps de bajada garantizado al 100%, y por ende se cambie el retardo promedio a 600 ms, ello supondría un excesivo encarecimiento del costo del servicio y se estarían variando las condiciones bajo las cuales se llevó a cabo el estudio de mercado.

Pronunciamiento

De la revisión del acápite 4.1 del numeral 3.1 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases de la convocatoria, se aprecia lo siguiente:

“4.1. Características del Servicio:

El proveedor del Servicio deberá especificar en su propuesta la tecnología a utilizar para el servicio que a continuación se describe:

- 1. Debe ser brindado con enlaces de fibra óptica y/o satelital*
- 2. Capacidad de ancho de banda 40 Mbps ya sea atendida con fibra óptica o enlace satelital deberá ser garantizado al 100%.*
- 3. En el caso que la sede sea atendida con enlaces satelitales, estos deben cumplir con las siguientes características:*

- *Retardo promedio no mayor a 90 ms*
- *La tasa de transferencia promedio es de 40 Mbps.*
- *Terminales con dimensiones mínimas de 50cm x 50cm*

(...).”

Los participantes “AMERICA MOVIL PERU S.A.C.” y “AXESS NETWORKS SOLUTIONS PERU S.A.C.-AXESS PERÚ S.A.C”, realizaron las siguientes consultas y/u observaciones:

- **Mediante la consulta y/u observación N° 54**, se solicitó al comité de selección confirmar que en caso se brinde enlaces satelitales, el ancho de banda será asimétrico y como mínimo deberá garantizar 40 Mbps en promedio para el tráfico de descarga.

Ante lo cual, el comité de selección precisó que la capacidad de ancho de banda 40 Mbps tanto de subida como de bajada por cada sede ya sea atendida con fibra óptica o enlace satelital deberá ser garantizado al 100%.

- **Mediante la consulta y/u observación N° 76**, se solicitó confirmar que la tasa de transferencia promedio de 40 Mbps hace referencia solo a download o si es el total de la capacidad que necesitan, debido a que las soluciones satelitales por la característica del servicio se manejan anchos de banda asimétricos.

Ante lo cual, el comité de selección precisó que la capacidad de ancho de banda 40 Mbps tanto de subida como de bajada por cada sede ya sea atendida con fibra óptica o enlace satelital deberá ser garantizado al 100%.

Al respecto, cabe señalar que el OSCE no ostenta calidad de perito técnico dirimente respecto a las posiciones de determinadas características técnicas, conforme a lo descrito en el Comunicado N° 011-2013-OSCE/PRE.

Asimismo, a través de la Opinión N° 002-2020/DTN se indicó que el área usuaria es la dependencia que cuenta con los conocimientos técnicos necesarios para definir las características técnicas de los bienes, servicios y obras que se habrán de contratar.

En ese contexto, y teniendo en cuenta lo cuestionado por el recurrente, mediante el Informe N° 002-2024-Concurso Público N° 003-2024-CS/MIDIS³ e Informe N° 004-2024-Concurso Público N° 003-2024-CS/MIDIS⁴, la Entidad indicó lo siguiente:

- Señaló que no existiría contradicción entre el extremo del requerimiento que exige garantizar una capacidad al 100% de 40 Mbps en carga y descarga y el extremo que exige un retardo promedio no mayor a 90 ms. Esto se debe a que el término que garantiza al 100% de 40 Mbps en carga y descarga hace referencia al ancho de banda solicitado, el cual debe ser usado en su totalidad hasta el máximo de su capacidad. En tanto, el retardo de 90 ms se refiere al tiempo que tarda un paquete de datos en viajar desde su origen hasta su destino y volver, el cual se mide en milisegundos, siendo que, en el presente caso se está solicitando un retardo promedio no mayor a 90 ms, debido a que sería un factor crítico que asegura la calidad del servicio de internet.

³ Remitido mediante Expediente N° 2024-0087414 de fecha 3 de julio de 2024.

⁴ Remitido mediante Expediente N° 2024-0092109 de fecha 12 de julio de 2024.

- Asimismo, precisó que no se acepta la solicitud de un retardo promedio no mayor a 60 ms y de 40 Mbps de descarga y 10 Mbps de subida propuesto por el recurrente, debido a que ello generaría que un paquete de datos demore más tiempo en viajar y volver a su destino de lo recomendado, lo que afectaría la calidad del servicio y la finalidad de la contratación. Como resultado, se afectaría directamente a los usuarios finales, ya que, entre otros problemas, las videollamadas se tornarían extremadamente pobres con grandes retrasos en la conversación que dificultarían la comunicación efectiva, y la navegación web se volvería lenta y frustrante, con tiempos de carga de página muy largos y posibles fallos en la conexión a servicios web.
- Adicionalmente, indicó que cambiar el retardo promedio y/o el ancho de banda afectará directamente el servicio, provocando un desbalance de carga, especialmente en aplicaciones que requieren comunicación bidireccional intensa. La menor capacidad de subida puede convertirse en un cuello de botella si los usuarios o aplicaciones generan más tráfico de subida del que puede manejarse eficientemente, aumentando así la latencia. Cuando el tráfico de subida se aproxima o excede los 10 Mbps, los paquetes pueden empezar a acumularse en las colas de los routers y switches, incrementando el tiempo de espera y, por lo tanto, el retardo. Además, la congestión puede causar pérdida de paquetes, lo que lleva a retransmisiones y, consecuentemente, a un mayor retardo.

De lo expuesto en los párrafos precedentes, se puede colegir que, el área usuaria de la Entidad, como responsable de la determinación de su requerimiento, ratificó la necesidad de que la capacidad de ancho de banda 40 Mbps ya sea atendida con fibra óptica o enlace satelital deberá ser garantizado al 100% y que el retardo promedio no sea mayor a 90 ms , según lo expuesto precedentemente; lo cual tiene carácter de declaración jurada y está sujeto a rendición de cuentas.

Adicionalmente, cabe indicar que en la indagación de mercado realizada y su revalidación, se pudo verificar la existencia de pluralidad de proveedores con capacidad de atender el íntegro de las condiciones previstas en el requerimiento⁵.

En ese sentido, en atención al análisis realizado en los párrafos precedentes y considerando que la pretensión del recurrente se encuentra orientada a que la Entidad aclare que el retardo promedio que requiere sea de 90 ms y se consideren anchos de banda asimétricos, pudiendo ser 40 Mbps de descarga y 10 Mbps de subida, y en caso se insista en mantener el ancho de banda garantizado al 100 % se deberá modificar el retardo promedio a 600 ms, y en tanto, mediante los citados informes técnicos, la Entidad ha ratificado el contenido del requerimiento; este Organismo Técnico Especializado ha decidido **NO ACOGER** el presente cuestionamiento, máxime si existe pluralidad de postores y marcas en la capacidad de cumplir con el íntegro del requerimiento.

⁵ Según lo declarado en el “Formato de Resumen Ejecutivo de las Actuaciones Preparatorias” y el “Informe N° 003-2024-Concurso Público N° 003-2024-CS/MIDIS” enviado mediante Expediente N° 2024-0087608.

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, indagación 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. Documentos para la admisión de la oferta

De la revisión del literal e) del numeral 2.2.1.1 “Documentos para la admisión de la oferta” del Capítulo II de la Sección Específica de las Bases, se aprecia lo siguiente:

*“ 2.2.1.1 Documentos para admisión de la oferta
(...)
Documento en el cual se especifique el tipo de tecnología a utilizar para el servicio, de acuerdo con lo solicitado en el numeral 4.1 de los términos de referencia.
(...).”*

De lo expuesto, se aprecia que la Entidad estaría solicitando que el postor presente “Documento en el cual se especifique el tipo de tecnología a utilizar para el servicio, de acuerdo con lo solicitado en el numeral 4.1 de los términos de referencia”; no obstante, dicho requerimiento resulta ser excesivo, en la medida que los potenciales postores no tendrían la certeza de ser favorecidos con la buena pro; no obstante ello, sería razonable solicitar dicho documento al postor ganador de la buena pro, ya que es quien tiene la obligación de cumplir con las exigencias de la contratación; por lo que, corresponde ser requerido para el perfeccionamiento del contrato.

En ese sentido, considerando en análisis realizado en los párrafos precedentes, con ocasión de la integración definitiva de las Bases, se implementará las siguientes disposiciones:

- **Se adecuará** el numeral 2.2.1.1 “Documentos para la admisión de la oferta”. del Capítulo II de la Sección Específica de las Bases Integradas Definitivas, conforme el siguiente detalle:

*“ 2.2.1.1 Documentos para admisión de la oferta
(...)
~~Documento en el cual se especifique el tipo de tecnología a utilizar para el servicio, de acuerdo con lo solicitado en el numeral 4.1 de los términos de referencia.~~*

(...).”

- **Se adecuará** el numeral 2.3 “Requisitos para perfeccionar el contrato” del Capítulo II de la Sección Específica de las Bases Integradas Definitivas, conforme el siguiente detalle:

Documento en el cual se especifique el tipo de tecnología a utilizar para el servicio, de acuerdo con lo solicitado en el numeral 4.1 de los términos de referencia.

- **Se adecuará** el numeral 3.1 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases Integradas Definitivas, conforme el siguiente detalle:

4.1. Características del servicio:

El proveedor del servicio deberá especificar ~~en su propuesta~~ para el perfeccionamiento del contrato la tecnología a utilizar para el servicio que a continuación se describe(...)

Cabe precisar que **se dejará sin efecto** todo extremo del pliego absolutorio y de las Bases que se opongan a las disposiciones previstas en el párrafo anterior.

3.2. De la Forma de Pago

Al respecto, el numeral 2.6 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases Estándar, establece lo siguiente:

“La Entidad realizará el pago de la contraprestación pactada a favor del contratista en [CONSIGNAR SI SE TRATA DE PAGO ÚNICO, PAGOS PARCIALES O PAGOS PERIÓDICOS, DE TRATARSE DE PAGOS PARCIALES O PAGOS PERIÓDICOS PRECISAR EL PORCENTAJE APLICABLE A CADA UNO DE ELLOS EN FUNCIÓN AL MONTO DEL CONTRATO ORIGINAL].

Para efectos del pago de las contraprestaciones ejecutadas por el contratista, la Entidad debe contar con la siguiente documentación:

- *Informe del funcionario responsable del [REGISTRAR LA DENOMINACIÓN DEL ÁREA RESPONSABLE DE OTORGAR LA CONFORMIDAD] emitiendo la conformidad de la prestación efectuada.*
- *Comprobante de pago.*
- *[CONSIGNAR OTRA DOCUMENTACIÓN NECESARIA A SER PRESENTADA PARA EL PAGO ÚNICO O LOS PAGOS PARCIALES O PERIÓDICOS, SEGÚN CORRESPONDA].*

Dicha documentación se debe presentar en [CONSIGNAR MESA DE PARTES O LA DEPENDENCIA ESPECÍFICA DE LA ENTIDAD DONDE SE DEBE PRESENTAR LA DOCUMENTACIÓN], sito en [CONSIGNAR LA DIRECCIÓN EXACTA].”

Ahora bien, de la revisión del numeral 2.5 del Capítulo II y el numeral 3.1 del Capítulo III ambos pertenecientes a la Sección Específica de las Bases Integradas no definitivas, se aprecia lo siguiente:

<p>“2.5 FORMA DE PAGO</p> <p><i>La Entidad realizará el pago de la contraprestación pactada a favor del contratista en forma mensual y se deberá contar con la siguiente documentación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Informe del funcionario responsable de la Oficina General de Tecnologías de la Información (OGTI), emitiendo la conformidad de la prestación efectuada previo informe de conformidad del encargado de cada sede, con el visto bueno de la Oficina de Abastecimiento.</i> - <i>Comprobante de pago.</i> - <i>Entregable (Informe) mensual correspondiente.</i> <p><i>La documentación indicada se debe presentar en la Mesa de Partes del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, sito en Av. Paseo de la República N° 3101, San Isidro – Primer piso en el horario de 08:30 a.m. a 05:00 p.m. o a través de la Mesa de Partes Virtual del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ingresando al link: https://mesapartesvirtual.midis.gob.pe/appmesapartesenlinea/inicio?tid=2*mesadeparte”</i></p>	<p>“ 11. FORMA DE PAGO:</p> <p><i>El pago se realizará en forma mensual, previa entrega del informe mensual (entregable), factura o Recibo de Servicios Electrónico y emisión de la conformidad del servicio.”</i></p>
---	---

De lo expuesto, se advertiría que, la información consignada no sería congruente entre ambos literales.

Al respecto, mediante el Informe N° 002-2024-Concurso Público N° 003-2024-CS/MIDIS⁶, la Entidad precisó lo siguiente:

<p>“PRONUNCIAMIENTO</p> <p><i>Al respecto, se precisa que el Capítulo III Requerimiento Términos de Referencia, numeral XI Forma de Pago señala lo siguiente:</i></p> <p><i>El pago se realizará en forma mensual, previa entrega del informe mensual (entregable), factura o Recibo de Servicios Electrónico y emisión de la conformidad de servicio. En ese sentido, dada la incongruencia indicada se procede a uniformizar el numeral 2.5 Forma de Pago Capítulo II del Procedimiento de Selección, de acuerdo a lo siguiente:</i></p> <p>2.5 FORMA DE PAGO</p> <p><i>La Entidad realizará el pago de la contraprestación pactada a favor del contratista en forma</i></p>
--

⁶ Remitido mediante Expediente N° 2024-0087414 de fecha 3 de julio de 2024.

mensual.

Para efectos del pago de las contraprestaciones ejecutadas por el Contratista la Entidad debe contar con la siguiente documentación:

- Informe del funcionario responsable de la Oficina General de Tecnologías de la Información (OGTI), emitiendo la conformidad de la prestación efectuada previo informe de conformidad del encargado de cada sede, con el visto bueno de la Oficina de Abastecimiento del MIDIS.
- Factura o Recibo de Servicios Electrónico.
- Informe mensual (entregable).

La documentación indicada se debe presentar en la Mesa de Partes del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, sito en Av. Paseo de la República N° 3101, San Isidro – Primer piso en el horario de 08:30 a.m. a 05:00 p.m. o a través de la Mesa de Partes Virtual del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ingresando al link: https://mesapartesvirtual.midis.gob.pe/appmesapartesonline/inicio?tid=2*mesadepartes

(...).”

En tal sentido, considerando lo declarado en el informe técnico de la Entidad y de conformidad a las Bases Estándar aplicables al objeto de la convocatoria, con ocasión de la Integración Definitiva de las Bases, se implementará la siguiente disposición:

- **Se adecuará** el numeral 2.5 del Capítulo II de la Sección Específica de las Bases Integradas Definitivas, conforme a lo siguiente:

2.5. FORMA DE PAGO

La Entidad realizará el pago de la contraprestación pactada a favor del contratista en forma mensual ~~y se deberá contar con la siguiente documentación:~~

Para efectos del pago de las contraprestaciones ejecutadas por el Contratista la Entidad debe contar con la siguiente documentación:

- Informe del funcionario responsable de la Oficina General de Tecnologías de la Información (OGTI), emitiendo la conformidad de la prestación efectuada previo informe de conformidad del encargado de cada sede, con el visto bueno de la Oficina de Abastecimiento.
- ~~Comprobante de pago (Factura o Recibo de Servicios Electrónico).~~
- ~~Entregable (Informe) mensual correspondiente.~~
- Informe mensual (entregable)

La documentación indicada se debe presentar en la Mesa de Partes del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, sito en Av. Paseo de la República N° 3101, San Isidro – Primer piso en el horario de 08:30 a.m. a 05:00 p.m. o a través de la Mesa de Partes Virtual del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ingresando al link: https://mesapartesvirtual.midis.gob.pe/appmesapartesonline/inicio?tid=2*mesadepartes.

- **Se adecuará** el contenido del numeral 3.1 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases Integradas Definitivas, conforme el siguiente detalle:

II. FORMA DE PAGO:

~~El pago se realizará en forma mensual, previa entrega del informe mensual (entregable), factura o Recibo de Servicios Electrónico y emisión de la conformidad del servicio.~~

La Entidad realizará el pago de la contraprestación pactada a favor del contratista en forma mensual

Para efectos del pago de las contraprestaciones ejecutadas por el Contratista la Entidad debe contar con la siguiente documentación:

- *Informe del funcionario responsable de la Oficina General de Tecnologías de la Información (OGTI), emitiendo la conformidad de la prestación efectuada previo informe de conformidad del encargado de cada sede, con el visto bueno de la Oficina de Abastecimiento.*
- *Factura o Recibo de Servicios Electrónico).*
- *Informe mensual (entregable)*

*La documentación indicada se debe presentar en la Mesa de Partes del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, sito en Av. Paseo de la República N° 3101, San Isidro – Primer piso en el horario de 08:30 a.m. a 05:00 p.m. o a través de la Mesa de Partes Virtual del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ingresando al link: https://mesapartesvirtual.midis.gob.pe/appmesapartesenlinea/inicio?tid=2*mesadepartes.*

Cabe precisar que se **dejará sin efecto** todo extremo del pliego absolutorio y de las Bases que se opongan a las disposiciones previstas en el párrafo anterior.

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, 18 de julio de 2024

Código: 6.1 y 12.6.