

ARTÍCULO DE REVISIÓN

La acción de supervisión de OSCE en las licitaciones públicas convocadas por las municipalidades provinciales y distritales

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar las principales vulneraciones normativas en las que incurren las municipalidades provinciales y distritales al convocar licitaciones públicas para la ejecución de obras, así como evaluar la incidencia del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (en adelante, OSCE) en la identificación de vicios durante la fase de selección. Para ello, se ha revisado, sistematizado y analizado la información contenida en veintiocho informes de vicios de nulidad emitidos por la Dirección de Gestión de Riesgos del OSCE durante el año 2022 (en adelante, la DGR). De dicha revisión, se advirtió diversas deficiencias en los requerimientos de las licitaciones públicas de obras convocadas por las municipalidades, siendo las más recurrentes aquellas relacionadas con la elaboración, publicación y registro del expediente técnico, a pesar de la existencia de normativa específica que establece las condiciones para su elaboración y difusión. En este sentido, se ha considerado prioritario analizar estas deficiencias, dado su alto impacto en las declaraciones de nulidad de las licitaciones públicas de obras convocadas por las municipalidades durante el 2022, con el propósito de proponer recomendaciones para mejorar el análisis y la revisión del expediente técnico en dichos procedimientos de selección.

Palabras clave: ejecución de obra; supervisión; procedimiento de selección.

Nilda Vargas Cubas¹ 

nilanfrevargas@gmail.com

**Ana Cristina Contreras
Concha**¹ 

contrerasana737@gmail.com

¹ Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Lima, Perú

Presentado: 25/06/2024 - Aceptado: 22/10/2024 - Publicado: 13/06/2025

INTRODUCCIÓN

En el Plan Bicentenario del Perú se identificó que, para reducir las brechas de desigualdad entre Lima y las demás regiones, es necesario impulsar el desarrollo de manera descentralizada desde una perspectiva económica y productiva, constituyendo este uno de los objetivos estratégicos fundamentales (Centro Nacional de Planeamiento [CEPLAN], 2011).

En este contexto, las contrataciones públicas representan uno de los principales mecanismos para viabilizar el desarrollo de un país en los ámbitos económico y social. Por ello, resulta primordial que el marco regulatorio y el propio sistema se adapten a la volatilidad de los mercados y a las constantes innovaciones tecnológicas (Ministerio de Economía y Finanzas y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, 2016).

En las contrataciones públicas, la aplicación de los dispositivos legales establecidos en la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 344-2018-EF, se rige por sus principios. Según Guzmán (2009), el principio de publicidad es la base para la generación de otros principios, como la libre competencia, la eficiencia y la transparencia. En este sentido, la convocatoria y los demás actos derivados del procedimiento de selección deben ser publicados y difundidos adecuadamente para garantizar la libre concurrencia de los proveedores, permitiendo la participación de un mayor número de postores. Esto, a su vez, incrementa la probabilidad de encontrar un proveedor que pueda realizar la prestación de manera eficiente.

Respecto al principio de transparencia, Guzmán (2009) destaca dos elementos fundamentales: el primero se relaciona con la objetividad, es decir, la necesidad de que las decisiones adoptadas por el comité de selección estén debidamente sustentadas; el segundo se refiere al acceso a la información de la documentación que forma parte del procedimiento de selección, incluyendo los resultados de la adjudicación, los cuales deben ser de acceso tanto para los postores como para la ciudadanía.

En la misma línea, Viteri (2010) señala que, durante todo el procedimiento de selección,

la información debe ser de conocimiento público, tanto para los postores como para la ciudadanía en general, utilizando como principal herramienta los medios electrónicos. La difusión posibilita la mayor concurrencia de proveedores y ofertas, lo que permite seleccionar la más conveniente, es decir, aquella que ofrezca la mejor calidad al precio más competitivo.

Estos principios son aplicables en todas las etapas de la contratación y para todos los objetos de contratación, con el fin de garantizar la efectividad de la gestión pública en el cumplimiento de las metas institucionales. De esta manera, se contribuye al abastecimiento y a la economía de un país (Palomino, 2022).

Un proceso de contratación puede tener como objeto un bien, un servicio o una obra. En el caso de las obras, su regulación está ampliamente detallada en la Ley N.º 30225, su Reglamento, directivas y otros lineamientos, debido a la complejidad que implica su contratación, lo que conlleva requisitos y procedimientos adicionales.

De la revisión de investigaciones realizadas en el régimen de compras públicas ecuatoriano, se evidencia que, en la adjudicación de procesos de menor cuantía dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, existen aspectos que podrían estar orientados a beneficiar a ciertos contratistas. Esto sugiere que el sistema no estaría contribuyendo a mejorar la competitividad entre los contratistas ni la transparencia en los procedimientos de contratación de obras, por lo que se requiere la incorporación de mejoras (Rodríguez *et al.*, 2018).

Por otro lado, Ponce y Loor (2020) identifican una problemática relacionada con el presupuesto en las licitaciones públicas de obras, debido a la diferencia significativa entre los precios contratados y lo realmente ejecutado. Por ello, resulta relevante involucrar a los actores que participan en su ejecución.

Finalmente, Andrade *et al.* (2024) señalan que, aunque existe una tendencia a adjudicar los procesos de licitación a las ofertas más bajas, en los casos en que se adjudicaron a ofertas más altas, se evidenció que dichos postores contaban con mejor calificación en cuanto a equipamiento

y experiencia de su personal. Esto lleva a concluir que, cuando se adjudica a un oferente con una oferta más alta, la calidad sería mejor que si fuera a un oferente con un menor precio.

Ahora bien, retomando el caso de nuestro país, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) señaló que en el año 2022 se registró un incremento del 2,97 % en el sector construcción, atribuido principalmente a la ejecución de obras vinculadas con la mayor inversión realizada por los gobiernos locales, regionales y nacionales. En particular, en el ámbito local, las obras se concentran en infraestructura vial y servicios básicos, entre otros.

Remy (2005), en relación con los gobiernos locales, destaca que las municipalidades en el Perú constituyen una instancia de gobierno democrático con una larga trayectoria histórica y una cercanía significativa con la población. Para muchas comunidades, especialmente aquellas alejadas de las ciudades, representan la única entidad encargada de gestionar la mejora de las condiciones y la calidad de vida de las personas. Por ello, las acciones que realizan tienen un impacto social directo.

En la misma línea, el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Intereses, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015) resalta que las municipalidades son consideradas piezas clave debido a su proximidad con la comunidad y los servicios que brindan a sus habitantes. Irarrázaval (1996) complementa esta idea al señalar que, para el Estado, las municipalidades son el medio para llegar a la población, mientras que, para los ciudadanos, representan la institución con mayor capacidad para resolver problemas locales.

Por su parte, la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU, 2016) afirma que el desarrollo económico está estrechamente vinculado a los gobiernos locales, ya que estas entidades abordan las necesidades de desarrollo social de sus ciudadanos, incluyendo servicios básicos esenciales para mejorar la calidad de vida en sus territorios.

En el ámbito de las investigaciones realizadas en el Perú, destaca un estudio aplicado en la Municipalidad Distrital de Colcabamba durante el período 2016-2018. Romero (2021)

señala que los retrasos en la culminación de obras públicas, entre otros factores, se deben a la reformulación del expediente técnico. Por ello, resulta fundamental que las áreas encargadas de contrataciones supervisen y revisen con cautela los expedientes técnicos en obras públicas.

Respecto al expediente técnico, Morante (2019) indica que este documento es similar al expediente de contratación, pero con un carácter más especializado, ya que se utiliza específicamente para el seguimiento de obras. Puede ser elaborado por un consultor especializado, por la entidad contratante (administración directa) o por el ejecutor de la obra (en modalidades como llave en mano o concurso oferta). Aunque suele ser desarrollado por varios profesionales, el proyectista es el único responsable de la calidad del expediente técnico.

Según Mayo y Ordinola (2022), los riesgos previsibles que podrían afectar la ejecución adecuada de una obra (en términos de calidad y plazo) deben incluirse en el expediente técnico durante la etapa de planificación. Por ello, las deficiencias detectadas en la fase de ejecución contractual pueden tener su origen en una formulación defectuosa del expediente técnico.

De acuerdo con lo establecido en la Ley N.º 30225, las municipalidades convocan la ejecución de obras a través de licitaciones públicas. Los documentos que conforman estos procedimientos de selección incluyen las bases y el expediente técnico, los cuales pueden ser objeto de consultas y observaciones. Si estas no son acogidas por el comité de selección, los participantes pueden elevarlas a la Dirección de Gestión de Riesgos (DGR) del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) para su pronunciamiento.

En este contexto, la DGR del OSCE desempeña un rol supervisor crucial, ya que resuelve los cuestionamientos presentados por los participantes en las licitaciones públicas y revisa de oficio las bases y el expediente técnico. Su objetivo es garantizar que estos documentos cuenten con información integral y cumplan con la normativa de contrataciones públicas.

De esta manera, la supervisión realizada por la DGR del OSCE permite identificar vicios

de nulidad que podrían originarse durante el procedimiento de selección. Mediante la recomendación de nulidad, se subsanan los errores detectados, lo que resalta la importancia de esta actividad. De no llevarse a cabo, existiría el riesgo de que se presenten deficiencias durante la ejecución de las obras, perjudicando a la población.

En vista de lo expuesto, las autoras del presente artículo han considerado, en primer lugar, describir y analizar el rol supervisor del OSCE en los procedimientos de selección de licitaciones públicas de obras convocadas por las municipalidades. En segundo lugar, se conceptualizan y ejemplifican los principios de publicidad y transparencia. En tercer lugar, se analiza la ejecución de obras y el expediente técnico. Finalmente, en una cuarta instancia, se examina el concepto de nulidad del procedimiento de selección. Este conjunto de análisis ha permitido a las autoras elaborar el presente artículo, con el objetivo de evidenciar las principales vulneraciones normativas en las que incurren las municipalidades provinciales y distritales al convocar licitaciones públicas para ejecutar obras, así como la importancia del OSCE en la identificación de dichos vicios a través de sus acciones de supervisión.

MÉTODO

Resulta relevante mencionar que la metodología empleada para analizar la problemática expuesta en el presente artículo se basa en la recopilación, revisión y análisis de los Informes de Vicios de Nulidad (IVN) emitidos por la Dirección de Gestión de Riesgos (DGR) del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Estos informes se elaboran en respuesta a las solicitudes de elevación de cuestionamientos al pliego de absoluciónde consultas y observaciones, así como a las bases integradas presentadas por los participantes en las licitaciones públicas de ejecución de obras convocadas por las municipalidades provinciales y distritales durante el año 2022. El objetivo de este análisis es identificar las principales causas que originan la nulidad de dichos procedimientos de selección.

Las autoras, a partir de la revisión de la información recopilada, seleccionaron

bibliografía especializada vinculada al tema en estudio. Esto con el propósito de evidenciar las principales vulneraciones normativas en las que incurren las municipalidades provinciales y distritales al convocar licitaciones públicas para ejecutar obras, así como resaltar la importancia del rol supervisor del OSCE en la identificación de dichos vicios a través de sus acciones de supervisión. Para ello, se consideró el marco normativo vigente y el análisis realizado por diversos autores especialistas en compras públicas.

Asimismo, se revisó la información proporcionada por la DGR del OSCE, la cual incluye una relación de las entidades que presentaron mayor incidencia de oficios de nulidad durante el año 2022. De esta manera, se identificaron veintiocho IVN correspondientes a municipalidades distritales y provinciales.

Para la revisión de los IVN, se tomó en cuenta el análisis realizado por la DGR, en el cual se identifica el vicio de nulidad, la contravención normativa correspondiente y la etapa del proceso de contratación a la que debe retrotraerse el procedimiento.

En ese sentido, se ha revisado, sistematizado y analizado la información contenida en los veintiocho IVN emitidos por la DGR del OSCE durante el 2022. De dicho análisis, se advirtieron diversas deficiencias en los requerimientos de las licitaciones públicas de obras convocadas por las municipalidades, siendo las más recurrentes aquellas relacionadas con la elaboración, publicación y registro del expediente técnico, a pesar de la existencia de normativa específica que establece las condiciones para su elaboración y difusión.

Adicionalmente, se revisaron artículos publicados en revistas científicas indexadas, cuyos contenidos cuentan con garantía de calidad. Estas revisiones fueron referenciadas siguiendo un orden lógico que permite una comprensión secuencial de los conceptos clave del artículo, los cuales forman parte de las contrataciones públicas.

Finalmente, se realizó una búsqueda de libros y tesis de grado relacionados con compras públicas y ejecución de obras, seleccionando aquellos elaborados por especialistas en la

materia. Estos documentos permitieron sintetizar la teoría que sustenta el presente artículo. Asimismo, se llevó a cabo un análisis considerando el marco regulatorio vigente, que incluye la Ley de Contrataciones del Estado, su Reglamento y las Directivas emitidas por el OSCE, así como las opiniones emitidas por la Dirección Técnico Normativa del OSCE (en adelante, DTN).

RESULTADOS

El rol del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)

Según lo señalado por Benavides *et al.* (2016), en un análisis comparativo del marco normativo que regula las compras públicas en los países de Latinoamérica, se observa que, independientemente de los distintos regímenes y normas que rigen sus sistemas de contratación, existe un elemento común: la presencia de organismos rectores encargados de funciones de control, sanción y registro. En el caso peruano, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) desempeña un rol fundamental en la supervisión de los procesos de contratación a nivel nacional, emitiendo recomendaciones a las entidades supervisadas para que estas sean implementadas o corregidas de manera oportuna.

El OSCE tiene una participación especialmente relevante durante la fase de selección, ya que entre sus funciones principales se encuentra la supervisión de los diferentes métodos de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 52 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Supremo N.º 082-2019-EF, 2019). Asimismo, el artículo 74 de su Reglamento de Organización y Funciones (Decreto Supremo N.º 076-2016-EF, 2016) establece que la Dirección de Gestión de Riesgos (DGR) es el órgano responsable de conducir la supervisión de las contrataciones realizadas por las entidades que convocan a nivel nacional.

En relación con el rol del OSCE y la supervisión de oficio, Hernández y Miguel (2020) proponen la implementación de una gestión por procesos en la Subdirección de Procesamiento de Riesgos (SPRI) de la DGR. Esta propuesta busca establecer un procedimiento con lineamientos definidos que permitan realizar un

seguimiento efectivo y sistemático de las contrataciones públicas.

Cabe destacar que las disposiciones que regulan las acciones de supervisión de oficio y a pedido de parte realizadas por el OSCE están recogidas en la Directiva N.º 10-2019-OSCE/CD (Resolución N.º 062-2019-OSCE/PRE, 2019). Entre las acciones a pedido de parte que atiende la DGR, se encuentra la emisión de pronunciamientos. En caso de que se adviertan vicios de nulidad, se procede a señalar la sustracción de la materia, emitiendo un oficio que contempla las medidas correctivas correspondientes, conforme a lo establecido en el numeral 7.9 de la Directiva N.º 009-2019-OSCE/CD (Resolución N.º 061-2019-OSCE/PRE, 2019).

Por otro lado, según la información proporcionada por la Subdirección de Identificación de Riesgos que afectan la Competencia de la DGR (en adelante, SIRC), en 2022 se emitieron ciento sesenta y siete IVN relacionados con distintos procedimientos de selección. A través de estos informes, el OSCE recomendó a los titulares de las entidades declarar la nulidad de los procedimientos de selección hasta la etapa en la que se generó el vicio. De estos informes, veintiocho corresponden a procedimientos de selección convocados por municipalidades provinciales y distritales.

De la revisión y análisis de los veintiocho IVN, se advierte que los vicios identificados recaen principalmente en deficiencias en la formulación del expediente técnico y su registro en el Sistema Electrónico de las Contrataciones del Estado (en adelante, SEACE). Estas deficiencias están vinculadas a la vulneración de los principios de publicidad y transparencia, los cuales, según lo indicado en la Opinión N.º 121-2018/DTN, son fundamentales en el sistema de contratación pública. Estos principios garantizan que los procedimientos de selección sean accesibles, claros y equitativos, promoviendo la libre competencia y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

Los principios de publicidad y transparencia

En el artículo 2 de la Ley N.º 30225 se establecen los principios que rigen las contrataciones públicas, entre los cuales se destacan

los principios de publicidad y transparencia. Respecto a estos, se indica que las entidades deben proporcionar información clara y coherente para que todas las etapas del proceso de contratación sean comprendidas por los proveedores. Asimismo, se establece que el proceso de contratación debe ser objeto de publicidad y difusión con el fin de promover la libre concurrencia y la competencia efectiva, facilitando la supervisión y el control de las contrataciones.

De acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo, estos principios inspiran todas las disposiciones que regulan las contrataciones públicas. En caso de existir un vacío legal respecto a determinados hechos, estos deben ser interpretados en el marco de dichos principios, garantizando así la coherencia y la integridad del sistema de contratación.

En concordancia con lo señalado por Guzmán (2009), los principios de publicidad y transparencia son fundamentales para fomentar una mayor concurrencia de proveedores. Esto se logra mediante el uso adecuado de la plataforma digital del Sistema Electrónico de las Contrataciones del Estado (SEACE), la cual permite una difusión efectiva de las condiciones integrales que rigen un procedimiento de selección.

En este sentido, es durante la fase de selección que las condiciones que regulan la contratación se dan a conocer a los proveedores y a la ciudadanía. Por ello, resulta crucial que, al convocar un procedimiento de selección, se publique íntegramente el expediente técnico de la obra. Esto no solo garantiza el acceso a la información contenida en dicho documento, sino que también asegura que las condiciones establecidas sean objetivas y se ajusten a las disposiciones normativas vigentes. De esta manera, se promueve la transparencia, se fortalece la confianza en el sistema y se contribuye a la eficiencia y equidad en los procesos de contratación pública.

La ejecución de obra y el expediente técnico

De la revisión de los veintiocho IVN, se observa que las deficiencias identificadas están principalmente relacionadas con: i) la omisión del

enfoque integral de la gestión de riesgos, ii) el incumplimiento de las fichas técnicas de homologación vigentes, y iii) la presentación de un presupuesto desactualizado.

En esta línea, la Opinión N.º 069-2021/DTN señala que las deficiencias en el expediente técnico pueden presentarse debido a las siguientes situaciones: i) la falta de precisión en las características, alcances y forma de ejecución de la obra, ii) la omisión en la descripción adecuada de las condiciones del terreno, y iii) la inclusión de información incoherente o técnicamente incorrecta, lo que limita la determinación del alcance de las prestaciones a ejecutar (Dirección Técnica Normativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, 2021).

En este contexto, es oportuno referirse a los alcances de los términos “obra” y “expediente técnico”, tal como se definen en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento. En el Anexo 1 del Reglamento de la Ley N.º 30225 (2018), se define la obra como la construcción, reconstrucción, remodelación, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación y habilitación de bienes inmuebles, tales como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, entre otros. Estas actividades requieren dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales y/o equipos. Respecto al expediente técnico, se indica que este contiene los documentos esenciales para la ejecución de la obra, como las especificaciones técnicas, planos de ejecución, presupuestos y estudios previos, los cuales son fundamentales para determinar cómo se ejecutará la obra y cuáles serán sus alcances.

De lo expuesto, se deduce que existe una relación causa-efecto entre el expediente técnico y la obra, ya que la materialización de la obra depende del conjunto de documentos técnicos que conforman el expediente, los cuales establecen la ruta para su ejecución. Por ello, es esencial que la formulación y aprobación del expediente técnico se realicen de manera idónea y en concordancia con el marco jurídico, ya que de ello dependerá la correcta ejecución de la obra.

En este sentido, es fundamental aplicar los lineamientos establecidos en la Directiva N.º 012-2017-OSCE/CD (Resolución N.º 018-2017-OSCE/CD, 2017), específicamente lo dispuesto

en sus incisos 6.1 y 7.2. Estos establecen que, en la elaboración del expediente técnico, la entidad debe incluir un enfoque integral de gestión de riesgos previsible durante la ejecución de la obra, considerando las características particulares de la obra y las condiciones del lugar de ejecución.

La mencionada Directiva indica que, al elaborar el expediente técnico, se pueden identificar riesgos como: errores o deficiencias en el diseño, riesgos de construcción que inciden en mayores costos o plazos durante la fase de construcción, riesgos de expropiaciones de terrenos, interferencias, riesgos geológicos, ambientales, arqueológicos, y riesgos relacionados con la obtención de permisos, entre otros, dependiendo de la complejidad de la obra.

En consecuencia, se deben utilizar los formatos incluidos en los anexos N.º 1 y N.º 3 de la referida Directiva, los cuales contienen la información mínima requerida. Asimismo, en la proforma del contrato debe incluirse el acápite “Asignación de riesgos del contrato de obra”, conforme a lo establecido en el numeral 29.2 del artículo 29 del Reglamento de la Ley N.º 30225 y las Bases Estándar de Licitación Pública para la contratación de la ejecución de obras.

En atención a lo anterior, resulta crucial que el expediente técnico de obra se ajuste a la normativa que regula su elaboración, ya que este constituye el conjunto de documentos técnicos cuya adecuada formulación determina la eficiencia en la ejecución de la obra. Si el expediente técnico presenta deficiencias, estas pueden constituir un vicio de nulidad que, de ser identificado durante la fase de selección, podrá ser subsanado en dicha etapa mediante la nulidad de oficio. De lo contrario, si las deficiencias se detectan durante la ejecución de la obra, podrían generar costos adicionales y retrasos significativos.

La nulidad en los procedimientos de selección

Según Moron (2009), el sistema jurídico establece las condiciones necesarias para que cualquier manifestación de voluntad con un objeto determinado alcance la categoría de acto jurídico reconocible, permitiendo individualizar o confirmar su existencia. Sin embargo,

cuando estos requisitos no se cumplen, la voluntad expresada resulta inválida. Por su parte, Rodríguez (2020) señala que los actos administrativos pueden ser declarados nulos por la propia Administración, lo que refleja la capacidad de autocontrol y corrección dentro del sistema.

Respecto al término “nulidad”, Palacios (2002) explica que proviene de la palabra “nulo”, cuyo origen etimológico se encuentra en el latín *nullus* (de *ne*, que significa “no”, y *ullus*, que significa “alguno”). Se entiende por nulo aquello que carece de valor por ser contrario a las leyes o por no cumplir con las formalidades requeridas en su sustancia o forma.

Así, Ghestin y Loiseau (2013) indican que, en la actualidad, la nulidad se define como una sanción declarada por el juez, la cual ocasiona que, de manera retroactiva, desaparezca el acto jurídico que no cumplía con las condiciones necesarias para su formación.

De lo expuesto, se deduce que, cuando se generan vicios durante el desarrollo de un procedimiento de selección, es posible declarar la nulidad hasta la etapa en la que se originó el vicio. Esta figura ha sido ampliamente desarrollada en la doctrina por diversos especialistas en derecho administrativo, como se aprecia en los siguientes párrafos.

Malinvaud y Fenouillet (2012) sostienen que la nulidad sanciona la violación de los requisitos necesarios para la formación de un contrato, los cuales tienen como finalidad proteger a cada una de las partes. Entre estos requisitos se encuentran las condiciones de capacidad, consentimiento, interés público o general, y conformidad con el orden público.

Por su parte, Torres (2007) señala que un acto jurídico es nulo cuando carece de algún elemento esencial o requisito de validez, o cuando es contrario a normas imperativas, al orden público o a las buenas costumbres. En tales casos, el acto no produce los efectos que le son propios. En la misma línea, Cousy (2005) afirma que la nulidad impide que un acto de voluntad imperfecto pueda tener validez en el ordenamiento jurídico y, por tanto, producir efectos jurídicos.

Asimismo, Chanamé (2009) define la nulidad como la calidad de una norma o acto jurídico que carece de eficacia, por lo que el ordenamiento jurídico lo considera inexistente. Esto puede ocurrir debido al incumplimiento de las partes o a la falta de formalidades específicas establecidas taxativamente.

En concordancia con lo anterior, coincidimos en que la declaración de nulidad de un procedimiento de selección implica que las actuaciones viciadas se consideren inexistentes, ya que no cumplieron con los requisitos de validez que la ley exige. En este sentido, Santy Cabrera (2015) indica que la nulidad es la consecuencia jurídica que se impone ante la transgresión del orden jurídico, actuando como un mecanismo de saneamiento para corregir situaciones contrarias al derecho. Dromi (2004) complementa esta idea al señalar que la nulidad es el resultado obligado de los vicios jurídicos.

De acuerdo con Danos (2003), un acto administrativo se considera inválido cuando contraviene el ordenamiento jurídico vigente, lo que lo convierte en un acto ilegal. En este contexto, el mecanismo que utiliza el Estado para sancionar conductas ilícitas o limitar prácticas viciadas se fundamenta en la garantía de los derechos de los ciudadanos. Todo ello con el objetivo de asegurar la efectividad y eficacia de las acciones públicas, teniendo en cuenta la labor que desempeñan los funcionarios y servidores públicos.

Cabe señalar que la nulidad absoluta es una figura excepcional, prevista para supuestos de máxima gravedad que no pueden ser cubiertos por el interés público y, por tanto, requieren la aplicación de la sanción máxima de nulidad absoluta, conforme a lo indicado por García y Fernández (1981).

En este contexto, Martínez (2008) señala que existen supuestos de conservación del acto, lo que plantea la cuestión de si un vicio de nulidad debe necesariamente conducir a la declaratoria de nulidad del procedimiento de selección o si, por el contrario, no amerita una respuesta tan drástica, permitiendo que el proceso continúe (conservación). Sin embargo, López (2022) advierte que la potestad de revisar actos nulos no debe ejercerse de manera

discrecional, sino reglada, es decir, siguiendo normas y criterios preestablecidos.

En el régimen de compras públicas, el artículo 44 de la Ley N.º 30225 regula los supuestos que configuran la nulidad de los procedimientos de selección. Asimismo, en la Opinión N.º 246-2017/DTN, la Dirección Técnico Normativa (DTN) precisa que, en la resolución emitida por el titular de la entidad, debe indicarse la etapa a la que debe retrotraerse el procedimiento de selección, ya sea desde la convocatoria hasta antes de la celebración del contrato (Dirección Técnico Normativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, 2017).

Por su parte, el Tribunal de Contrataciones del Estado, en la Resolución N.º 0517-2017-TCE-S4, de fecha 6 de abril de 2017, señala que la nulidad es un concepto legal que permite a las instituciones públicas contar con un mecanismo para sanear cualquier irregularidad que pudiera viciar un procedimiento de selección, garantizando que este se ajuste a los principios de las compras públicas.

De lo expuesto, se desprende que la declaratoria de nulidad permite retrotraer el procedimiento de selección a la etapa en la que se generó el vicio, con el fin de que sea corregido por las entidades y se pueda proseguir con las demás etapas del proceso. Esto asegura que la contratación se ajuste a las normas que la regulan y cumpla con su finalidad pública.

En una investigación reciente sobre la casuística presentada en el Gobierno Regional de Lima en el año 2017, Bravo (2021) destaca la importancia de estudiar la nulidad de los procedimientos de selección, ya que permite identificar los factores y actores que inciden en la ocurrencia de nulidades.

En este contexto, es relevante resaltar el papel que desempeña la Dirección de Gestión de Riesgos (DGR) del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). En el ejercicio de sus funciones, la DGR puede identificar vicios de nulidad en los procedimientos de selección y comunicarlos a los titulares de las entidades. Esto permite que, en el marco de sus competencias, los titulares procedan con la declaración de nulidad del procedimiento de selección, precisando la etapa a la que debe retrotraerse para

su saneamiento. De esta manera, se garantiza que los procesos de contratación se ajusten a la normativa vigente y cumplan con los principios de transparencia, eficiencia y equidad.

DISCUSIÓN

Del análisis realizado a los veintiocho IVN emitidos por la Dirección de Gestión de Riesgos (DGR) del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) durante el año 2022, se identificó que los procedimientos de selección de licitaciones públicas de obras convocados por las municipalidades presentaban deficiencias. Estas deficiencias se encontraban principalmente en la formulación y publicación del expediente técnico, lo que llevó a la DGR a recomendar al titular de la entidad la declaratoria de nulidad del procedimiento de selección correspondiente.

Ahora bien, de la revisión de la literatura especializada, no se encontraron investigaciones específicas que hayan analizado la nulidad de los procedimientos de selección en relación con las deficiencias del expediente técnico. Sin embargo, las autoras han considerado revisar la literatura a partir de los conceptos clave (principios, nulidad, expediente técnico, supervisión, entre otros) obtenidos de los veintiocho IVN emitidos por la DGR del OSCE, con el fin de establecer cómo estos conceptos se interrelacionan entre sí.

En este sentido, la nulidad es una figura jurídica ampliamente desarrollada por diversos autores de la doctrina, como Morón, Torres y otros. Esta figura se origina cuando, en el procedimiento de selección, se detectan deficiencias insubsanables, y sus supuestos están regulados en la Ley N.º 30225.

Tomando como referencia lo señalado por Malinvaud y Fenouillet (2012), podemos afirmar que la nulidad actúa como una sanción ante la vulneración de los requisitos normativos y/o contractuales. Además, se constituye como una herramienta que permite sanear los vicios incurridos en el procedimiento de selección, asegurando que este se desarrolle y cumpla con los requisitos establecidos en la normativa de contrataciones públicas hasta la suscripción del contrato.

Si bien la decisión de declarar la nulidad implica que el procedimiento de selección se retrotraiga a la etapa en la que se detectó el vicio, conforme a lo señalado en la Resolución N.º 0517-2017-TCE-S4 del OSCE, dicha declaratoria permite corregir un vicio que no es conservable. Esto evita que, durante la fase de ejecución, se generen controversias y costos adicionales para la entidad. Por lo tanto, la nulidad se convierte en la figura legal idónea para garantizar que se cumpla la finalidad pública de la contratación.

Por otro lado, consideramos pertinente la existencia de diversos dispositivos normativos, como resoluciones, opiniones y pronunciamientos del OSCE, que regulen los alcances del expediente técnico. Esto se debe a la importancia que tiene su contenido técnico en la ejecución de las obras.

En este contexto, en la investigación aplicada en la Municipalidad Distrital de Colcabamba durante el período 2016-2018, Romero (2021) señaló que los retrasos en la culminación de obras públicas, entre otros factores, se debieron a la reformulación del expediente técnico. Por ello, resulta fundamental que las áreas encargadas de contrataciones realicen una supervisión y revisión exhaustiva de los expedientes técnicos en obras públicas, con el fin de prevenir deficiencias que puedan afectar la ejecución de las obras y, en última instancia, el cumplimiento de los objetivos públicos.

Por ello, tomando como referencia lo señalado por Mayo y Ordinola (2022), podemos concluir que, después del otorgamiento de la buena pro, las deficiencias en la elaboración del expediente técnico podrían generar diversas situaciones que retrasen la ejecución de la obra. Entre estas se encuentran prestaciones adicionales, ampliaciones de plazo, mayores metrados y controversias con el contratista, entre otros. Por ello, resulta fundamental que el expediente técnico se elabore cumpliendo todos los parámetros legales y técnicos, asegurando una ejecución adecuada de la obra. De lo contrario, además de los costos adicionales que puedan surgir debido a las deficiencias, la finalidad pública que se busca satisfacer no se alcanzará, lo que conlleva a que la población no vea cubiertas sus necesidades. Esto, a su vez,

genera desconfianza en la labor que desempeñan las municipalidades.

Asimismo, consideramos que los principios de publicidad y transparencia son pilares fundamentales en las contrataciones públicas, ya que permiten interpretar y resolver la casuística de manera adecuada. En el contexto de la problemática expuesta en este artículo, se advierte que, si durante el desarrollo de los procedimientos de selección se hubieran respetado estos principios, es decir, si las municipalidades hubieran cumplido con publicar íntegramente la información del expediente técnico, los participantes habrían podido formular consultas y observaciones sobre la totalidad de la información. Esto habría permitido identificar y corregir todas las deficiencias existentes en el expediente técnico antes de la adjudicación.

Por lo tanto, la elaboración deficiente del expediente técnico, así como la publicación incompleta de su información por parte de las municipalidades, representa un riesgo constante. Si estas deficiencias no son detectadas en alguna de las etapas del procedimiento de selección, existe la posibilidad de que la obra se ejecute sin considerar las normas y estudios técnicos correspondientes. Esto ocasionaría que no se cumpla con la finalidad pública de la contratación, que es satisfacer las necesidades básicas de la población.

En consecuencia, consideramos que es crucial que las municipalidades identifiquen las deficiencias recurrentes y ejecuten acciones para superar las lecciones aprendidas. Esto incluye capacitar a su personal en la formulación del expediente técnico y garantizar que se cumplan los estándares técnicos y normativos. Además, proponemos que se regule el acompañamiento técnico de profesionales especializados durante la elaboración del expediente técnico, lo que contribuiría a una mayor eficiencia en el cumplimiento de la normativa de contrataciones.

En este sentido, las autoras del presente artículo manifestamos que la responsabilidad de superar las falencias que originaron los vicios de nulidad en los veintiocho (28) IVN recae en dos dependencias estratégicas de las entidades. En primer lugar, en la dependencia encargada de la formulación del expediente técnico, ya sea el

área técnica de la propia entidad o un contratista externo. Esta dependencia debe asegurar el cumplimiento de la normativa de contrataciones y la normativa especial durante la elaboración del expediente técnico. En segundo lugar, en el órgano encargado de contrataciones, el cual debe desempeñar un rol diligente en la custodia de la información del expediente técnico, verificando que se efectúe la publicación integral de dicha información en el Sistema Electrónico de las Contrataciones del Estado (SEACE).

Por lo tanto, las autoras proponemos que tanto la dependencia encargada de la formulación del expediente técnico como el órgano de contrataciones de las municipalidades implementen de manera óptima la gestión del conocimiento entre los profesionales responsables de la revisión y análisis de la información del expediente técnico. Esto permitirá garantizar que el expediente se ajuste a los parámetros establecidos en la normativa de contrataciones públicas, evitando nulidades por esta causal y asegurando que la contratación y ejecución de las obras se realicen de manera eficiente. De esta forma, se garantizará de manera oportuna la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, fortaleciendo la confianza en las instituciones públicas y en su capacidad para gestionar recursos de manera transparente y efectiva.

CONCLUSIONES

- La supervisión del OSCE en los procedimientos de selección convocados por las municipalidades provinciales y distritales es fundamental, ya que permite identificar oportunamente las deficiencias en dichos procesos. Esto facilita que las entidades tomen conocimiento de tales irregularidades para corregirlas y continuar con el desarrollo de la contratación, respetando el marco normativo correspondiente.
- La nulidad constituye la solución jurídica para subsanar el vicio que infringe el orden legal. Por ello, su declaración permite retrotraer el procedimiento de selección hasta la etapa en la que se originó la irregularidad, con el fin de que las entidades la corrijan y puedan

avanzar en las fases posteriores del proceso.

- Tras evaluar los veintiocho IVN emitidos por la DGR del OSCE, se identificó que los vicios en los procedimientos de selección de las municipalidades se relacionan principalmente con la formulación deficiente del expediente técnico y su registro en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (Seace). Estas fallas están asociadas a la vulneración de los principios de publicidad y transparencia.
- Los vicios de nulidad detectados en los procedimientos de selección convocados por las municipalidades han generado retrasos en las contrataciones, ya que la DGR del OSCE recomendó retrotraer dichos procesos a la etapa en la que se originó la irregularidad. No obstante, esta medida permitiría a las municipalidades corregir las deficiencias en esa fase, evitando que estas afecten la ejecución de las obras.
- Las municipalidades deben implementar de manera eficiente la gestión del conocimiento, de modo que los profesionales responsables de la formulación del expediente técnico y los encargados de las contrataciones se retroalimenten con las lecciones aprendidas.
- Las acciones que adopten las municipalidades deben enfocarse en la capacitación especializada y continua de los profesionales encargados de elaborar el expediente técnico, así como en la supervisión y acompañamiento de los responsables de las contrataciones en el uso adecuado del Seace. Esto garantizará la publicación íntegra de la información correspondiente al expediente técnico.

REFERENCIAS

Andrade, A., Saldaña, C., & Espinoza, R. (2024). Análisis de la calidad de las obras de contratación pública considerando el precio más bajo vs el mejor costo. *Novasinergía*, 7(1), 88-106. <https://doi.org/10.37135/ns.01.13.05>

Benavides, J., M'Causland M., Flórez, C., & Roca, M. (2016). *Las compras públicas en América Latina y el Caribe y en los proyectos financiados por el BID: Un estudio normativo comparado*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17201/las-compras-publicas-en-america-latina-y-el-caribe-y-en-los-proyectos-financiados>

Bravo, M. (2021). *Nulidad administrativa en los procedimientos de selección para contrataciones con el estado. Análisis de la casuística del año 2017* [Tesis para obtener el título de abogado, Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión (UNJFSC)]. Repositorio UNJFSC. <https://repositorio.unjfsc.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14067/5177/MIGUEL%20EL%c3%8dAS%20BRAVO%20MENDOZA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Centro Nacional de Planeamiento (CEPLAN). (2011). *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. Ceplan. <https://www.ceplan.gob.pe/documentos/plan-bicentenario-el-peru-hacia-el-2021/>

Chanamé, R. (2009). *Diccionario Jurídico Términos y Conceptos*. Ara Editores.

Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015). *Informe final*. Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. www.consejoanticorruptcion.cl/Informe

Cousy, H. (2005). *Quelques Aspects Juridiques de la Facture Sur Toile de Fond Du Droit Commercial Belge. Droit des contrats en France et Belgique*. Tome I. Éditions Larcier.

Danos, J. (2003). *Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la nueva Ley n.º 27444*. ARA Editores.

Decreto Supremo N.º 076-2016-EF. (2016). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado*. Poder Ejecutivo. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/253167/227991_file20181218-16260-bw5k05.pdf?v=1545179044

Decreto Supremo N.º 082-2019-EF. (2019). *Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado*. Poder Ejecutivo. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1230801>

Decreto Supremo N.º 344-2018-EF. (2018). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley n.º 30225 Ley de Contrataciones del Estado*. Poder Ejecutivo. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1224904>

- Dirección Técnico Normativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2017). *Opinión n.º 246-2017/DTN*. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/737593-opinion-n-246-2017-dtn>
- Dirección Técnico Normativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2021). *Opinión n.º 069-2021/DTN*. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/2014910-opinion-n-069-2021-dtn>
- Dromi, R. (2004). *Derecho administrativo*. (4.ª ed.). Ciudad Argentina.
- García, E., & Fernández, T. (1981). *Curso de Derecho Administrativo I*. (16.ª ed.). Civitas.
- Ghestin, J., & Loiseau, G. (2013). *Traité de droit civil. L'objet et la cause, les nullités*. Lextenso éditions.
- Guzmán, C. (2009). Un acercamiento a los principios que rigen la contratación administrativa. *Revista De Derecho Administrativo*, (7). <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14022>
- Hernández, G., & Miguel, L. (2020). *Mejora de la supervisión de oficio efectuada por el OSCE en los procedimientos de selección denominados adjudicaciones simplificadas* [tesis de maestría, Universidad del Pacífico]. Repositorio UP. <http://hdl.handle.net/11354/2734>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2022). Producción Nacional Diciembre 2022. *Informe Técnico n.º 2*. INEI. <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/02-informe-tecnico-produccion-nacional-dic-2022.pdf>
- Irarrázaval, I. (1996). Percepciones acerca del municipio: continuidad y cambio. *Estudios Públicos*, (63). <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1136>
- López, F. (2022). La revisión de oficio, imperio de la discrecionalidad. *Revista de Administración Pública*, (217), 13-52. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.217.01>
- Malinvaud, P., & Fenouillet, D. (2012). *Droit des obligations*. LexisNexis Éditions.
- Martínez, M. (2008). El Ejercicio de la Conservación del Acto Administrativo en los Procedimientos de Contratación Pública. *Derecho & Sociedad*, (30), 237-249. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17352>
- Mayo, G., & Ordinola G. (2022). *Auditoría de obras públicas*. Pacifico Editores S.A.C.
- Ministerio de Economía y Finanzas y Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). (2016). *Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado*. OSCE. <http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Banner/Enlaces/Diagn%C3%B3stico%20del%20Sistema%20de%20Adquisiciones%20del%20Per%C3%BA%20150716.pdf>
- Morante, L. (2019). *Contrataciones del Estado*. Pacifico Editores S.A.C.
- Moron, J. (2009). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica.
- Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). (2016). *Documento de Política de CGLU: El Rol de los Gobiernos Locales en el Desarrollo Económico Territorial*. https://www.uclg.org/sites/default/files/el_rol_de_los_gobiernos_locales_en_el_desarrollo_economico_territorial.pdf
- Palacios, E. (2002). *La nulidad del negocio jurídico - principios generales y su aplicación práctica*. Jurista Editores.
- Palomino, H. (2022). Influencia de la contratación pública en la efectividad del cumplimiento del planeamiento estratégico institucional. *Revista San Gregorio*, (52), 203-219. <https://doi.org/10.36097/rsan.v0i52.2050>
- Ponce, J., & Loor, I. (2020). Diferencias entre presupuestos referenciales y ejecutados en licitación de obra. *Revista San Gregorio*, (43), 1-20. <https://doi.org/10.36097/rsan.v1i43.1445>
- Remy, M. (2005). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20150116052600/remy.pdf>
- Resolución N.º 018-2017-OSCE/CD. (2017). *Por la cual se aprueba la Directiva n.º 012-2017-OSCE/CD*. Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. <https://www.gob.pe/institucion/osce/normas-legales/285480-018-2017-osce-cd>
- Resolución N.º 061-2019-OSCE/PRE. (2019). *Por la cual se aprueba la Directiva n.º 009-2019-OSCE/CD*. Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. <https://www.gob.pe/institucion/osce/normas-legales/289769-061-2019-osce-pre>
- Resolución N.º 062-2019-OSCE/PRE. (2019). *Por la cual se aprueba la Directiva n.º 010-2019-OSCE/CD*. Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. <https://www.gob.pe/institucion/osce/normas-legales/289770-062-2019-osce-pre>

- Resolución N.º 0517-2017-TCE-S4. (2017). *Resolución n.º 0517-2017-TCE-S4*. Tribunal de Contrataciones del Estado. <https://www.gob.pe/institucion/osce/normas-legales/890825-0517-2017-tce-s4>
- Rodríguez, C. (2020). Nulidad de oficio de los actos administrativos. *Ius et Praxis. Revista de la Facultad de Derecho*, (53), 151-173. <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2021.n053.5055>
- Rodríguez, E., Rivera, C., & Castillo T. (2018). Insatisfacción con el sistema nacional de contratación pública: una visión del contratista en ejecución de obras. *Novasinería*, 1, 80-91. <https://doi.org/10.37135/unach.ns.001.01.10>
- Romero, K. (2021). *Principales causas y consecuencia de la demora en la culminación de las obras públicas en la municipalidad distrital de Colcabamba: 2016 - 2018* [tesis de Maestría, Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP)]. Repositorio UNCP. https://repositorio.uncp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12894/7834/T010_70014380_M.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Santy Cabrera, L. (2015). La nulidad de oficio de los actos administrativos en el marco de las contrataciones del Estado. *Actualidad Jurídica*, 262(57). [https://www.normaslegalesonline.pe/CLP/contenidos.dll/Doctrina/451747/1608670/1607774/1607789/1607795/1607797?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](https://www.normaslegalesonline.pe/CLP/contenidos.dll/Doctrina/451747/1608670/1607774/1607789/1607795/1607797?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- Torres, A. (2007). *Acto Jurídico*. Moreno.
- Viteri, C. (2010). *Los principios de transparencia y publicidad en los procesos licitatorios establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)]. Repositorio UASB. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2251/1/T0850-MDE-Viteri-Los%20principios%20de%20transparencia%20y%20publicidad.pdf>

Conflicto de intereses

El autor declara que no existe conflicto de intereses.

Contribución de los autores

Nilda Vargas Cubas (autor principal): conceptualización, análisis formal, investigación, metodología, redacción (borrador original, revisión y edición).

Ana Cristina Contreras Concha (coautor): conceptualización, análisis formal, investigación, metodología, redacción (borrador original, revisión y edición).