

**OPINIÓN N° 059-2019/DTN**

Solicitante: Luis León Maguiña Rojas  
Asunto: Estudio de mercado  
Referencia: Comunicación S/N recibida el 05.MAR.2019

---

**1. ANTECEDENTES**

Mediante el documento de la referencia, el señor Luis León Maguiña Rojas formula consultas sobre la realización del estudio de mercado.

Antes de iniciar el desarrollo del presente análisis, es necesario precisar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal n) del artículo 52 de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, y el acápite 9 del Anexo N° 2 de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

En ese sentido, las conclusiones de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

**2. CONSULTAS Y ANÁLISIS**

Para efectos de la presente opinión se entenderá por:

- “**anterior Ley**” a la aprobada mediante Decreto Supremo N° 1017, vigente hasta el 8 de enero de 2016.
- “**anterior Reglamento**” al aprobado mediante Decreto Supremo N° 184-2008-EF, vigente hasta el 8 de enero de 2016.

Las consultas formuladas son las siguientes:

- 2.1. *“¿En un proceso de selección, bajo la vigencia de Ley N° 29873 y su Reglamento, aprobado por D.S. N° 138-20012-EF, el estudio de mercado para un servicio en general a suma alzada, al tomar como fuente los precios históricos de otro proceso anterior, también convocado a suma alzada, se debe tomar el monto de total del contrato o el resultado de la suma de todas las partidas y sub-partidas del desagregado de la propuesta, que se presenta como requisito para la firma de contrato, ya que en ese documento existe un error, dado que existe duplicidad de partidas que no fue advertido al momento de la firma del contrato?” (Sic).*

- 2.1.1. En primer término, es importante precisar que la Ley N° 29783 y el Decreto Supremo N° 138-2012-EF, normas a las que se hace referencia en la consulta, modificaron el Decreto Legislativo N° 1017 y el Decreto Supremo N° 184-2008-EF. En ese sentido, cuando en el análisis de la presente Opinión se hace referencia a la anterior Ley y el anterior Reglamento, se está cumpliendo con las indicaciones dadas por el solicitante para la atención de sus consultas.
- 2.1.2. Asimismo, de manera previa, es necesario reiterar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado, son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, sin hacer alusión a situaciones o casos concretos. En esa medida, no es competencia de esta Dirección determinar la forma en que, en el contexto de un determinado proceso de contratación, debe llevarse a cabo el estudio de mercado de la contratación a realizarse, aspecto que corresponde ser definido y sustentado (en su debido momento) por el área correspondiente.
- 2.1.3. Sin perjuicio de lo señalado, debe indicarse que el artículo 13 de la anterior Ley establecía que el área usuaria era la dependencia de la Entidad que debía requerir la contratación de los bienes, servicios u obras, teniendo en cuenta los plazos de duración establecidos para cada proceso de selección, con el fin de asegurar la oportuna satisfacción de sus necesidades. De esa forma, al momento de plantear el requerimiento, el área usuaria debía describir el bien, servicio u obra a contratar, definiendo con precisión su cantidad y calidad, indicando la finalidad pública para la que debía ser contratado.

Asimismo, el tercer párrafo del artículo en mención señalaba que el requerimiento podía ser elaborado (por el área usuaria) en coordinación con el Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) de la Entidad, debiendo evaluar en cada uno de los casos las alternativas técnicas y las posibilidades que ofrecía el mercado para la satisfacción del requerimiento.

En concordancia con lo señalado en el último párrafo, el artículo 12 del anterior Reglamento establecía que, sobre la base de las especificaciones técnicas o términos de referencia definidos por el área usuaria, el OEC tenía la obligación de evaluar las posibilidades que ofrecía el mercado a fin de determinar —entre otros aspectos de la contratación— el valor referencial de la contratación.

Sobre ello, para la realización del estudio de las posibilidades que ofrecía el mercado, el OEC debía emplear, como mínimo, dos (2) fuentes, pudiendo emplear lo siguiente: presupuestos y cotizaciones actualizadas, portales y/o páginas Web, catálogos, precios históricos, estructuras de costos, información de procesos con buena pro consentida publicada en el SEACE, entre otros, según correspondiera al objeto de la contratación y sus características particulares debiendo verificarse que la información obtenida (y empleada) en cada fuente correspondiera a contrataciones iguales o similares a la requerida.

Por otro lado, es importante anotar que el estudio de las posibilidades que ofrecía el mercado —elaborado por el OEC— debía indicar los criterios, procedimiento y/o metodología utilizados, a partir de las fuentes previamente identificadas, para

determinar —finalmente— el valor referencial<sup>1</sup>.

Ahora bien, con relación a la fuente de “precios históricos” —la cual puede desarrollarse sobre la información que la propia Entidad registra como consecuencia de haber contratado el objeto contractual en oportunidades anteriores—, cabe indicar que el OEC, en caso de emplear esta fuente, debía verificar que la contratación a considerar reflejara una estimación razonable del costo de la prestación en el mercado.

De esta manera, se advierte que la anterior normativa de contrataciones del Estado señalaba las fuentes de información que podía emplear el OEC para efectos de realizar el estudio de las posibilidades que ofrecía el mercado (*como por ejemplo, la fuente de “precios históricos”*); precisando que el OEC debía indicar en dicho estudio los criterios, procedimientos y/o metodología utilizados, a partir de las fuentes que previamente hubiera identificado (empleado para el estudio), para efectos de determinar el valor referencial.

**2.2. “¿Bajo la vigencia de la misma norma antes señalada, el estudio de mercado de un servicio general a suma alzada, las cotizaciones que se solicitan a las personas naturales y jurídicas, se considera como valor el monto menor, promedio o el más alto?” (Sic).**

Como se ha señalado al absolver la consulta anterior, el OSCE no puede indicar, en el contexto de un proceso de contratación en particular, cómo es que el OEC de una Entidad debió realizar el estudio de las posibilidades que ofrecía el mercado, en el marco de la anterior normativa de contrataciones del Estado.

Sin perjuicio de ello, se recalca que la anterior normativa de contrataciones del Estado señalaba las fuentes de información que el OEC **podía** emplear para realizar el estudio de las posibilidades que ofrecía el mercado; precisando que dicha dependencia (el OEC) debía indicar en el mencionado estudio, los criterios, procedimiento y/o metodología utilizados, a partir de las fuentes que hubiera identificado para tales efectos, con el fin de determinar el valor referencial de la contratación.

Ahora bien, respecto de las fuentes de información que podía emplear el OEC, se encuentran “las cotizaciones”, las cuales son solicitadas a aquellos proveedores cuyo giro estuviera relacionado con el objeto de la contratación.

Así, una vez recabada la información sobre los precios de mercado, correspondía al OEC definir el monto exacto del valor referencial, según la metodología o criterio que resultara aplicable según la información obtenida (como podía ser el menor monto, el promedio simple o ponderado u otro criterio que hubiera resultado aplicable) y las condiciones propias de la contratación. Cabe precisar que sobre este aspecto la normativa de contrataciones del Estado no estableció parámetro alguno.

---

<sup>1</sup> Conforme al artículo 13 del anterior Reglamento, concordante con el artículo 27 de la anterior Ley, el valor referencial era el monto de la contratación, determinado por el OEC, a partir de la realización del estudio de las posibilidades que ofrecía el mercado.

- 2.3. ***“Bajo la vigencia de la misma norma antes señalada, el requerimiento de un servicio general a suma alzada, el desagregado de partidas y sub-partidas de un contrato se presenta para que el órgano encargado de las contrataciones realice el estudio de mercado de dicho servicio?”*** (Sic).

Como se ha indicado al absolver la primera consulta, el artículo 12 del anterior Reglamento señalaba que para realizar el estudio de las posibilidades que ofrecía el mercado –siempre que empleara cuando menos dos fuentes- el OEC de la Entidad podía emplear presupuestos y cotizaciones actualizados, portales y/o páginas Web, catálogos, precios históricos, estructura de costos, la información de procesos con buena pro consentida publicada en el SEACE, entre otros, según correspondiera al objeto de la contratación y sus características particulares debiendo verificarse que la información obtenida en cada fuente (y empleada para el mencionado estudio) debía corresponder a contrataciones iguales o similares a la requerida.

Adicionalmente, el mencionado artículo indicaba que el OEC debía señalar en el estudio de las posibilidades que ofrecía el mercado, los criterios, el procedimiento y/o metodología utilizados, a partir de las fuentes identificadas, para determinar el valor referencial.

En esa medida, resulta posible que en el marco de la anterior normativa de contrataciones del Estado, el OEC de la Entidad hubiera podido emplear la información de contratos, estructuras de costos (partidas y sub-partidas), entre otros, en función al objeto de la contratación a realizar, verificando que la información empleada correspondiera a contrataciones iguales o similares a la requerida y que le permitiera contar con una estimación razonable del costo de la prestación en el mercado.

- 2.4. ***“¿Bajo la vigencia de la misma norma antes señalada, el requerimiento de un servicio general a suma alzada, es necesario que el área usuaria adjunte un desagregado de partidas y sub-partidas, o solo basta la descripción de los términos de referencia y la cantidad requerida, con el fin de que la oficina de logística realice el estudio de mercado de dicho servicio?”*** (Sic).

2.4.1. Como se ha señalado al absolver la primera consulta, el área usuaria de la contratación, al elaborar el requerimiento de los bienes, servicios y obras a contratar, debía describir la prestación a contratar, definiendo con precisión su cantidad y calidad; en esa medida, al formular el requerimiento, el área usuaria tenía la facultad de indicar toda información que considerara relevante para definir con mayor precisión la contratación requerida.

2.4.2. Ahora bien, debe reiterarse que el artículo 12 del anterior Reglamento señalaba las fuentes de información que podía emplear el Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) de la Entidad para realizar el estudio de las posibilidades que ofrecía el mercado; así también, el mismo artículo precisaba que el OEC debía indicar en dicho estudio los criterios, procedimiento y/o metodología empleados, a partir de las fuentes previamente identificadas, para determinar el valor referencial.

En ese sentido, la anterior normativa de contrataciones del Estado no había previsto la obligación del área usuaria de remitir una estructura de costos (con o sin desagregado de partidas y subpartidas) como parte de su requerimiento, a efectos de que el OEC realizara el estudio de mercado sobre dicha necesidad. No obstante, si en la elaboración del estudio de mercado el OEC elegía emplear la fuente “estructura de costos”, podía requerir para dicha actividad la colaboración de las dependencias de la Entidad, –las cuales se encontraban en la obligación de brindarla- entre ellas el área usuaria.

### 3. CONCLUSIONES

- 3.1. La anterior normativa de contrataciones del Estado señalaba las fuentes de información que podía emplear el OEC para efectos de realizar el estudio de las posibilidades que ofrecía el mercado, dentro de ellas los “*precios históricos*”; el OEC debía indicar en dicho estudio los criterios, procedimientos y/o metodología utilizados, a partir de las fuentes que previamente hubiera identificado, para efectos de determinar el valor referencial buscando que dichas fuentes reflejaran una estimación razonable del costo de la prestación en el mercado.
- 3.2. Una vez recabada la información sobre los precios de mercado, correspondía al OEC definir el monto exacto del valor referencial, según la metodología o criterio que resultara aplicable según la información obtenida (como podía ser el menor monto, el promedio simple o ponderado u otro criterio que hubiera resultado aplicable) y las condiciones propias de la contratación. Cabe precisar que sobre este aspecto la normativa de contrataciones del Estado no estableció parámetro alguno.
- 3.3. Resulta posible que en el marco de la anterior normativa de contrataciones del Estado, el OEC de la Entidad hubiera podido emplear la información de contratos, estructuras de costos (partidas y sub-partidas), entre otros, en función al objeto de la contratación a realizar, verificando que la información empleada correspondiera a contrataciones iguales o similares a la requerida y que le permitiera contar con una estimación razonable del costo de la prestación en el mercado.
- 3.4. La anterior normativa de contrataciones del Estado no había previsto la obligación del área usuaria de remitir una estructura de costos (con o sin desagregado de partidas y subpartidas) como parte de su requerimiento, a efectos de que el OEC realizara el estudio de mercado sobre dicha necesidad. No obstante, si en la elaboración del estudio de mercado el OEC elegía emplear la fuente “estructura de costos”, podía requerir para dicha actividad la colaboración de las dependencias de la Entidad, –las cuales se encontraban en la obligación de brindarla- entre ellas el área usuaria.

Jesús María, 16 de abril de 2019

**PATRICIA SEMINARIO ZAVALA**  
**Directora Técnico Normativa**

RAC/JDS