



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

Sumilla: Corresponde declarar fundado en parte el recurso de apelación interpuesto en el marco de una adjudicación simplificada convocada para la contratación del servicio de videoconferencia, debiendo otorgarse un plazo al postor adjudicado para subsanar su oferta técnica, y registrar una que contenga las firmas manuscritas de su representante legal.

Lima, 11 de agosto de 2020.

VISTO en sesión de fecha 11 de agosto de 2020 de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 1258/2020.TCE** sobre el recurso de apelación interpuesto por el CONSORCIO VIDEOCONFERENCIAS UNAMAD, integrado por las empresas ENCHUFATE S.A.C. y CONVEXUS COMUNICACIONES REDES Y SISTEMAS S.A.C. en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 10-2020-UNAMAD/OEC (Segunda Convocatoria), convocada por la Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios, para la contratación del “Servicio de videoconferencia del sistema de gestión de aprendizaje en línea bajo el modelo SAAS (software como servicio) para el aula virtual de la Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios”; y, atendiendo a los siguientes:

ANTECEDENTES

1. El 17 de junio de 2020, la Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios (en adelante la Entidad) convocó la Adjudicación Simplificada N° 10-2020-UNAMAD/OEC (Segunda Convocatoria), para la contratación del “Servicio de videoconferencia del sistema de gestión de aprendizaje en línea bajo el modelo SAAS (software como servicio) para el aula virtual de la Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios”, con un valor estimado de S/ 274,940.000 (doscientos setenta y cuatro mil novecientos cuarenta con 00/100 soles), en adelante el procedimiento de selección.

El 1 de julio de 2020 se realizó la presentación de ofertas de manera electrónica, y el 2 del mismo mes y año se notificó, a través del SEACE, el otorgamiento de la buena pro a la empresa FARFICO INVERSIONES S.A.C. (en adelante, el Adjudicatario) por el monto de S/ 219,600.00 (doscientos diecinueve mil seiscientos con 00/100 soles), de acuerdo con el siguiente detalle:

POSTOR	PRECIO OFERTADO	ORDEN DE PRELACIÓN	CONDICIÓN
FARFICO INVERSIONES S.A.C.	219,600.00	1	CALIFICADO – ADJUDICADO
CONSORCIO VIDEOCONFERENCIAS UNAMAD	274,000.00	2	CALIFICADO

2. Mediante escrito N° 1 presentado el 9 de julio de 2020 en la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado (en adelante, el Tribunal), el CONSORCIO VIDEOCONFERENCIAS UNAMAD, integrado por las empresas ENCHUFATE S.A.C. y CONVEXUS COMUNICACIONES REDES Y SISTEMAS S.A.C. (en lo sucesivo, el Consorcio Impugnante), interpuso recurso de apelación contra el otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección, solicitando que se revoque dicho acto y que se le otorgue la buena pro. Para dichos efectos, el Consorcio Impugnante expuso los siguientes argumentos:

- i. Conforme a lo establecido en el capítulo I, numeral 1.6 (página 6) de las bases integradas del procedimiento de selección, se aprecia que se estableció como regla definitiva que las declaraciones juradas, formatos o formularios previstos en las bases que conforman la oferta, deben estar debidamente firmados por el postor (firma manuscrita). Asimismo, se señala que los demás documentos deben ser visados por el postor; en el caso de persona jurídica, por su representante legal, apoderado o mandatario designado para dicho fin y, en el caso de persona natural, por este o su apoderado. Estableciéndose, de manera expresa, que no se aceptaría el pegado de la imagen de una firma o visto.

Asimismo, el numeral 59.2 de artículo 59 del Reglamento, establece que las solicitudes de expresiones de interés, ofertas y cotizaciones son suscritas por el postor o su representante legal, apoderado o mandatario designado para dicho fin.

Acorde con lo señalado en el Diccionario de la Real Academia Española, el término “manuscrito” significa “escrito a mano”; texto escrito a mano, especialmente el que tiene algún valor o antigüedad, o es de mano de un escritor o personaje célebre, texto original de una publicación.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

No obstante ello, de la revisión de la oferta presentada por el Adjudicatario, se aprecia que no cuenta con ninguna firma manuscrita, tanto en su parte técnica como económica, habiéndose en su lugar colocado un “copy-paste” (escaneo) de un sello y firma legible en todos sus folios, incluyendo las declaraciones juradas. Se trata de una superposición efectuada en cada folio (probablemente en PDF) de una firma y sello pegados en todas las hojas de su oferta, no existiendo por ende en la misma documentos originales de la oferta con firmas originales (manuscritas), esto es de puño y letra del representante legal del postor.

Es posible incluso que la oferta haya sido elaborada sin conocimiento del representante legal del Adjudicatario. Así, tampoco se encuentra garantizado lo comprometido en las declaraciones juradas de la oferta, las cuales podrían ser negadas por el representante legal al no haberlas suscrito.

Dicha situación constituye una causal automática de descalificación y/o no admisión del Adjudicatario, situación que no fue advertida por el Comité de Selección.

Conforme ha señalado el Tribunal mediante la Resolución N° 003-2018-TCE-S2 del 26 de octubre de 2018 (Expediente N° 3682-2018.TCE), la implantación a través de un medio mecánico de un sello y firma, previamente escaneados, en todos los folios de la oferta, contraviene no solo las bases integradas del procedimiento de selección, sino a su vez las bases estándar aprobadas por el OSCE, no siendo posible subsanar la falta de firma manuscrita en la declaración jurada que contiene el precio de la oferta económica, ello en concordancia con lo establecido en el numeral 60.4 del artículo 60 del Reglamento, pudiendo únicamente en este anexo subsanarse la firma y la rúbrica y la foliación, aspecto que no se presenta en este caso.

A ello, se suma que la firma y la rúbrica constituyen actos de distinta naturaleza, pues esta última es el visado que los postores se encuentran obligados a consignar en toda la oferta, visado que en el caso de autos tampoco se aprecia en ningún folio ni declaración jurada de la oferta del Adjudicatario; omisión por la cual debe declararse la no admisión de la oferta de dicho postor.

En tal sentido, corresponde que se revoque el otorgamiento de la buena pro al Adjudicatario, debiendo adjudicarse la misma a su consorcio, por haber ocupado este el segundo lugar en el orden de prelación.

3. Con decreto del 13 de julio de 2020, se dispuso que, en atención a lo dispuesto en los numerales 3.3 y 3.4 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 103-2020-EF, y en el Acuerdo de Sala Plena N° 005-2020/TCE, la Entidad emita pronunciamiento sobre la necesidad de adecuar el requerimiento del procedimiento de selección a los protocolos sanitarios y demás disposiciones dictados por los sectores y autoridades competentes en el marco de la reanudación gradual y progresiva de actividades económicas, teniendo como contexto la Emergencia Sanitaria Nacional declarada ante las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19.

Para dichos efectos, se otorgó a la Entidad el plazo máximo de tres (3) días hábiles, bajo responsabilidad y apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en el expediente, así como de comunicar a su Órgano de Control Institucional o a la Contraloría General de la República, en caso de incumplimiento.

Sin perjuicio de ello, se admitió a trámite el recurso de apelación interpuesto por el Consorcio Impugnante; asimismo, se corrió traslado a la Entidad para que, en un plazo de tres (3) días hábiles, registre en el SEACE el informe técnico legal en el cual indique expresamente su posición respecto de los fundamentos del recurso interpuesto, bajo responsabilidad y apercibimiento de resolver con la documentación obrante en el expediente, y de comunicar a su Órgano de Control Institucional, en caso de incumplimiento.

De igual forma, se dispuso notificar el recurso de apelación a los postores distintos al Consorcio Impugnante, que puedan verse afectados con la decisión del Tribunal, para que, en el plazo de tres (3) días hábiles, puedan absolverlo¹.

4. Mediante escrito presentado el 16 de julio de 2020, el Adjudicatario se apersonó al procedimiento, y absolvió el traslado del recurso de apelación, solicitando que se declare infundado el recurso de apelación en todos sus extremos y que se

¹ El recurso de apelación y sus anexos fueron notificados, a través del SEACE, el 17 de julio de 2020.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

confirme el otorgamiento de la buena pro a su empresa, en base a los siguientes argumentos:

- i. El Consorcio Impugnante sustenta el cuestionamiento de su recurso de apelación en su inspección visual, señalando que las firmas que obran en los anexos de su oferta serían iguales por haber sido escaneadas; dicha apreciación es subjetiva; sin embargo, mediante el escrito de absolución de traslado, el representante legal manifiesta que firmó cada uno de los anexos de la oferta que la empresa presentó en el procedimiento de selección, principalmente el anexo del precio.

Si el argumento del Consorcio Impugnante para sostener que el Anexo N° 6 de su oferta contiene firma escaneada, es que la firma es igual a todas las firmas de sus demás anexos, refiere que a través de las imágenes que cita en su escrito se demuestra lo contrario.

De ese modo, si el Tribunal realiza la comparación visual entre la firma del Anexo N° 4 (plazo) y la firma del Anexo N° 6 (precio), podrá verificar que la posición de la línea base de la firma son distintas; la del Anexo N° 4 tiene dirección recta, mientras que la línea base de la firma del Anexo N° 6 tiene dirección hacia arriba.

Como se puede apreciar en la reproducción de las firmas que realiza en su escrito, la línea final de la firma del Anexo N° 4 se encuentra debajo de la línea de apoyo, mientras que la línea final de la firma del Anexo N° 6 se encuentra por encima de la línea de apoyo; hecho objetivo que acredita que las firmas no son escaneadas porque si lo fueran serían totalmente iguales en su línea final.

Otra referencia visual que se encuentra entre estas firmas es respecto de la curvatura final de la firma, mientras que en la firma del Anexo N° 4 la curvatura de la firma está apuntando abajo, en la firma del anexo del precio, la curvatura está apuntando hacia arriba.

Por lo expuesto, se desvirtúa el argumento del Consorcio Impugnante de que la firma del Anexo N° 6 es una firma pegada y que todas las firmas de los anexos de su oferta son escaneadas. Asimismo, si se compara la firma del Anexo N° 2 con la firma del Anexo N° 6, también podrá encontrarse diferencias notables: una de ellas es la forma de la línea de remate; mientras

en la del Anexo N° 2 la línea de remate de firma termina en punta, en la firma del Anexo N° 6 la línea de remate termina en forma ovalada. Este hecho demuestra que las firmas no son escaneadas y que la verificación subjetiva no basta para concluir que la firma del Anexo N° 6 es pegada.

Por lo tanto, el señor Juan Carlos Farfán Huamán, en su calidad de gerente del Adjudicatario, ratifica que sí firmó el Anexo N° 6 (precio) y todos los demás anexos de su oferta (Anexos N° 1, 2, 4 y todos los demás documentos).

No es suficiente que, en base a una mera observación visual, se pueda concluir que las firmas son escaneadas porque se necesitan pruebas objetivas, como una prueba grafotécnica, las cuales no han sido aportadas por el Consorcio Impugnante; tal como ha señalado el Tribunal en la Resolución N° 0033-2020-TCE-S2. De ese modo, en caso no se aporte una prueba objetiva, el Tribunal no puede determinar si una oferta tiene o no firma escaneada; en el caso de su representada existen diferencias notables entre las firmas de los anexos y el anexo del precio, además existe la ratificación de su gerente en el sentido que sí firmó todos los anexos.

- ii. Sin perjuicio de ello, se debe valorar que el procedimiento de selección se convocó a suma alzada y la obligación de manifestar el precio se realiza, según las bases integradas, directamente en el formulario del SEACE. Este argumento se acredita con la lectura de las bases, tal como se puede constatar en el capítulo I de la sección específica.

Asimismo, nótese que en el capítulo II de las bases se indica que cuando el procedimiento es a suma alzada, no es necesario presentar el Anexo N° 6, sino que basta con registrar el precio directamente en el formulario del SEACE. Por lo tanto, pese a que su Anexo N° 6 (precio) sí está firmado por el gerente de su empresa, según las bases, se indica que el precio de la oferta en soles debe registrarse directamente en el formulario electrónico en el SEACE; en ese sentido, no se puede descalificar su oferta por la falta de manifestación del precio, toda vez que ello se realiza en el formulario del SEACE.

- iii. De otro lado, y sin perjuicio de lo señalado, debe tenerse en cuenta que el artículo 60 del Reglamento permite la subsanación en todo tipo de anexos distintos al precio. Siendo así, en el supuesto negado que el Tribunal considere que las firmas de los demás anexos distintos al precio y plazo son escaneadas, invoca el mencionado artículo del Reglamento.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

- iv. En ese contexto, luego de desestimar los argumentos propuestos por el Consorcio Impugnante, solicita que el Tribunal se sirva confirmar el otorgamiento de la buena pro a su representada.
5. Por decreto del 20 de julio de 2020, se dispuso tener por apersonado al Adjudicatario en calidad de tercero administrado y por absuelto el traslado del recurso de apelación.
6. Por decreto del 20 de julio de 2020, considerando que la Entidad no cumplió con registrar en el SEACE el informe técnico legal solicitado, se dispuso hacer efectivo el apercibimiento decretado de resolver el procedimiento con la documentación obrante en autos, remitiéndose el expediente a la Tercera Sala de Tribunal, siendo recibido efectivamente el 24 del mismo mes y año.
7. Con decreto del 29 de julio de 2020, se programó audiencia pública para el 5 de agosto del mismo año a las 11:00 horas.
8. El 5 de agosto de 2020, se desarrolló la audiencia pública programada con la participación del representante del Consorcio Impugnante.
9. Con decreto del 5 de agosto de 2020, se declaró el expediente listo para resolver.

FUNDAMENTACIÓN

1. Es materia del presente análisis, el recurso de apelación interpuesto por el Consorcio Impugnante contra el otorgamiento de la buena pro de la Adjudicación Simplificada N° 10-2020-UNAMAD/OEC (Segunda Convocatoria), procedimiento de selección convocado bajo la vigencia del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225 - Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF, en adelante la Ley, cuyo Reglamento fue aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, en adelante el Reglamento², cuyas disposiciones son aplicables a la resolución del presente caso.

² Normativa vigente y aplicable a los procedimientos de selección convocados desde el 30 de enero de 2019.

A. Procedencia del recurso.

2. El artículo 41 de la Ley establece que las discrepancias que surjan entre la Entidad y los participantes o postores en un procedimiento de selección, y las que surjan en los procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco, solamente pueden dar lugar a la interposición del recurso de apelación. A través de dicho recurso se pueden impugnar los actos dictados durante el desarrollo del procedimiento hasta antes del perfeccionamiento del contrato, conforme a lo que establezca el Reglamento. No se pueden impugnar las contrataciones directas y las actuaciones que establece el Reglamento.

Con relación a ello, es necesario tener presente que los medios impugnatorios en sede administrativa se encuentran sujetos a determinados controles de carácter formal y sustancial, los cuales se establecen a efectos de determinar la admisibilidad y procedencia de un recurso, respectivamente; en el caso de la procedencia, se evalúa la concurrencia de determinados requisitos que otorgan legitimidad y validez a la pretensión planteada a través del recurso.

En ese sentido, a efectos de verificar la procedencia del recurso de apelación, es pertinente remitirnos a las causales de improcedencia enumeradas en el artículo 123 del Reglamento, a fin de determinar si el recurso interpuesto es procedente.

a) *La Entidad o el Tribunal, según corresponda, carezcan de competencia para resolverlo.*

3. El numeral 117.1 del artículo 117 del Reglamento, delimita la competencia para conocer el recurso de apelación, estableciendo que dicho recurso es conocido y resuelto por el Tribunal cuando se trata de procedimientos de selección cuyo valor estimado o valor referencial es superior a cincuenta (50) UIT, así como de procedimientos para implementar o extender Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco.

Bajo tal premisa normativa, considerando que en el presente caso el recurso de apelación ha sido interpuesto en el marco de una adjudicación simplificada, cuyo valor estimado es de S/ 274,940.000 (doscientos setenta y cuatro mil novecientos cuarenta con 00/100 soles), resulta que dicho monto es superior a 50 UIT, por lo que este Tribunal es competente para conocerlo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

b) *Sea interpuesto contra alguno de los actos que no son impugnables.*

4. El artículo 118 del Reglamento ha establecido taxativamente los actos que no son impugnables, tales como: i) Las actuaciones materiales relativas a la planificación de las contrataciones; ii) las actuaciones preparatorias de la Entidad convocante, destinadas a organizar la realización de procedimientos de selección; iii) los documentos del procedimiento de selección y/o su integración; iv) las actuaciones materiales referidas al registro de participantes; y v) las contrataciones directas.

En el caso concreto, el Consorcio Impugnante ha interpuesto recurso de apelación contra el otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección; por consiguiente, se advierte que el acto impugnado no se encuentra comprendido en la lista de actos inimpugnables.

c) *Sea interpuesto fuera del plazo.*

5. El numeral 119.1 del artículo 119 del Reglamento establece que la apelación contra la buena pro o contra los actos dictados con anterioridad a ella se interpone dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes de haberse notificado el otorgamiento de la buena pro, mientras que, en el caso de Adjudicaciones Simplificadas, Selección de Consultores Individuales y Comparación de Precios, el plazo es de cinco (5) días hábiles.

En concordancia con ello, el artículo 76 del mismo cuerpo normativo establece que, definida la oferta ganadora, el comité de selección otorga la buena pro, mediante su publicación en el SEACE.

Adicionalmente, el Acuerdo de Sala Plena N° 03-2017/TCE ha precisado que, en el caso de la licitación pública, concurso público, adjudicación simplificada, subasta inversa electrónica, selección de consultores individuales y comparación de precios, para contratar bienes, servicios en general y obras, el plazo para impugnar se debe computar a partir del día siguiente de la notificación de la buena pro a través del SEACE, aun cuando ésta pueda haberse efectuado en acto público.

En ese sentido, de la revisión del SEACE se aprecia que el otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección fue notificado el 2 de julio de 2020; por tanto, en aplicación de lo dispuesto en los precitados artículos y el citado Acuerdo de Sala Plena, el Consorcio Impugnante contaba con un plazo de cinco (5) días hábiles para interponer recurso de apelación, esto es, hasta el 9 del mismo mes y año.

Ahora bien, revisado el expediente, se aprecia que mediante escrito N° 1 presentado el 9 de julio de 2020, el Consorcio Impugnante interpuso su recurso de apelación; por consiguiente, se verifica que éste ha sido interpuesto dentro del plazo estipulado en la normativa vigente.

- d) *El que suscriba el recurso no sea el Impugnante o su representante.*
- 6. De la revisión del recurso de apelación interpuesto por el Consorcio Impugnante, se aprecia que aparece suscrito por su representante común, esto es por el señor Italo André Valle Wong, conforme a la promesa de consorcio adjunta al recurso de apelación.
- e) *El Impugnante se encuentre impedido para participar en los procedimientos de selección y/o contratar con el Estado, conforme al artículo 11 de la Ley.*
- 7. De los actuados que obran en el expediente administrativo, no se advierte ningún elemento a partir del cual podría inferirse que alguno de los proveedores que integra el Consorcio Impugnante se encuentra impedido de participar en el procedimiento de selección y de contratar con el Estado.
- f) *El Impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles.*
- 8. De los actuados que obran en el expediente administrativo, a la fecha, no se advierte ningún elemento a partir del cual podría inferirse que alguno de los proveedores que integra el Consorcio Impugnante se encuentra incapacitado legalmente para ejercer actos civiles.
- g) *El Impugnante carezca de interés para obrar o de legitimidad procesal para impugnar el acto objeto de cuestionamiento.*
- 9. El Consorcio Impugnante cuenta con interés para obrar y legitimidad procesal para impugnar el otorgamiento de la buena pro a su favor, toda vez mantiene su condición de postor del procedimiento de selección.
- h) *Sea interpuesto por el postor ganador de la buena pro.*

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

En el caso concreto, el recurso de apelación no ha sido interpuesto por el ganador de la buena pro; el Consorcio Impugnante ocupó el segundo lugar en el orden de prelación.

- i) *No exista conexión lógica entre los hechos expuestos en el recurso y el petitorio del mismo.*

Cabe indicar que, a través de su recurso de apelación, el Consorcio Impugnante ha solicitado que se revoque el otorgamiento de la buena pro al Adjudicatario, que se declare no admitida su oferta, y que se le otorgue la buena pro del procedimiento de selección.

En tal sentido, de la revisión integral de los fundamentos de hecho y derecho del citado recurso de apelación, se aprecia que están orientados a sustentar las pretensiones del Consorcio Impugnante, no incurriéndose, por tanto, en la presente causal de improcedencia.

10. Por lo tanto, atendiendo a las consideraciones descritas, no se advierte la concurrencia de alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 123 del Reglamento; por lo tanto, corresponde emitir un pronunciamiento sobre los asuntos de fondo propuestos.

B. Petitorio.

El Consorcio Impugnante solicita a este Tribunal que:

- ✓ Se revoque el otorgamiento de la buena pro.
- ✓ Se declare no admitida la oferta del Adjudicatario.
- ✓ Se le otorgue la buena pro.

C. Fijación de puntos controvertidos.

11. Habiéndose verificado la procedencia del recurso presentado y el petitorio señalado de forma precedente, corresponde efectuar el análisis de fondo, para lo cual cabe fijar los puntos controvertidos que se dilucidarán. En ese sentido, es preciso tener en consideración lo establecido en el literal b) del numeral 126.1 del artículo 126 del Reglamento, en virtud del cual *“las partes formulan sus pretensiones y ofrecen los medios probatorios en el escrito que contiene el recurso de apelación o al absolver traslado, según corresponda, presentados dentro del*

plazo previsto. La determinación de puntos controvertidos se sujeta a lo expuesto por las partes en dichos escritos, sin perjuicio de la presentación de pruebas y documentos adicionales que coadyuven a la resolución de dicho procedimiento”.

Asimismo, debe considerarse el literal a) del numeral 126.1 del artículo 126 del Reglamento, en virtud del cual *“al admitir el recurso, el Tribunal notifica a través del SEACE el recurso de apelación y sus anexos, a efectos que, dentro de un plazo no mayor de tres (3) días hábiles, (...) el postor o postores distintos al impugnante que pudieran verse afectados con la resolución del Tribunal absuelvan el traslado del recurso” (subrayado nuestro).*

Dicha disposición resulta concordante con lo dispuesto en el literal b) del artículo 127 del Reglamento, en virtud del cual la resolución expedida por el Tribunal que se pronuncie sobre el recurso de apelación deberá contener, entre otra información, *“la determinación de los puntos controvertidos definidos según los hechos alegados por el impugnante en su recurso y por los demás intervinientes en el procedimiento de impugnación al absolver oportunamente el traslado del recurso de apelación”.*

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el numeral 126.2 del artículo 126 del Reglamento, *“todos los actos que emita el Tribunal en el trámite del recurso de apelación se notifican a las partes a través del SEACE o del Sistema Informático del Tribunal”.*

- 12.** En este punto, cabe señalar que el recurso de apelación fue notificado a la Entidad y a los demás postores el 13 de julio de 2020 a través del SEACE, razón por la cual los postores que pudieran verse afectados con la decisión del Tribunal tenían hasta el 16 del mismo mes y año para absolverlo.

De la revisión del expediente administrativo, se aprecia que el Adjudicatario se apersonó al presente procedimiento y absolvió el traslado del recurso de apelación mediante el escrito N° 1 que presentó el 16 de julio de 2020, en el cual solo expuso alegatos frente a los cuestionamientos formulados en contra de su oferta, sin plantear puntos controvertidos adicionales a los propuestos por el Consorcio Impugnante.

- 13.** En consecuencia, el único punto controvertido, consiste en *determinar si el Adjudicatario presentó su oferta debidamente suscrita por su representante, de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable y en las bases integradas*

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

del procedimiento de selección.

D. Análisis.

Sobre el valor constitucional que subyace a las contrataciones del Estado.

14. El artículo 76 de la Constitución Política del Perú establece que las obras y adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes. Asimismo, prevé que la contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público.

De ese modo, en la medida que las contrataciones de la Administración Pública se realicen con cargo a la utilización de recursos públicos, existe la necesidad de llevar a cabo determinados procedimientos a fin de seleccionar la mejor oferta. Precisamente la naturaleza de dichos recursos exige que los procedimientos de selección incluyan etapas en las cuales los operadores públicos y privados deben observar principios rectores, tales como la transparencia, la integridad, la eficacia y eficiencia, entre otros.

En esa línea, el Tribunal Constitucional³ ha señalado que **“la contratación estatal tiene un cariz singular que lo diferencia de cualquier acuerdo de voluntades entre particulares, toda vez que, al estar comprometidos recursos y finalidades públicas, resulta necesaria una especial regulación que permita una adecuada transparencia en las operaciones”** (énfasis y subrayado agregados).

En cuanto al primer componente que permite distinguir entre la contratación pública y la privada, es importante mencionar el **origen y naturaleza del dinero que es utilizado** por el Estado para proveerse de bienes, servicios y obras. Para ello resulta pertinente citar diversos conceptos tales como *erario nacional, tesoro público, fondos y recursos públicos*, entre otros, los cuales tienen entre sus principales fuentes: (i) los tributos que pagan los ciudadanos y los agentes del mercado (impuesto a la Renta, IGV, ISC, predial, alcabala, alumbrado público, propiedad vehicular, etc.); (ii) el canon y las regalías obtenidas como producto de

³ Fundamento 11 de la STC N° EXP. N.° 020-2003-AI/TC.

concesión de recursos naturales (minerales, petrolíferos, gasíferos, pesqueros, forestales, etc.); (iii) los ingresos provenientes de la privatización de activos públicos, y (iv) el producto de las donaciones nacionales o internacionales que el Estado reciba.

El otro elemento que implica el interés general que subyace a las contrataciones gubernamentales está constituido por **las finalidades que se persiguen** a través de las mismas, las cuales no tienen que ver sino con las razones mismas por las cuales existe el Estado. Al respecto, trayendo a colación lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución, a efectos de que el Estado actúe en las áreas establecidas y cumpla las funciones que le han sido asignadas, requiere de una serie de bienes servicios y obras, sin los cuales —en las condiciones de calidad, cantidad y oportunidad adecuadas— no podría atender; así, por ejemplo, tenemos: *la promoción de la salud* (hospitales, postas médicas, medicinas, dispositivos y equipamiento médico, servicio especializado de limpieza, etc.), *la educación* (colegios, textos escolares, planes educativos, computadoras, servicio de Internet, etc.), *la seguridad interna y externa* (armamento militar, patrulleros, comisarías, uniformes, bombas lacrimógenas, alimentación en los cuarteles, etc.), *servicios públicos* (energía, saneamiento, telecomunicaciones, etc.), la dotación de *infraestructura* (puentes, carreteras, puertos, aeropuertos, parques y jardines, pistas y veredas, reconstrucción ante desastres naturales, etc.), y la implementación de *programas y políticas sociales* (nutrición, vivienda, natalidad, discapacidad, lucha contra el tráfico y consumo de drogas, etc.), todo lo cual representa e involucra la atención de las necesidades básicas y colectivas que tiene la población de un país, y no de una persona, familia o empresa privada.

Asimismo, no debe dejar de apreciarse que la *gobernabilidad*, entendida como la capacidad de un gobierno para atender las necesidades de su población, depende directamente tanto del uso transparente y eficiente que una autoridad hace de los fondos públicos, como también de alcanzar el aseguramiento y dotación de servicios básicos que permitan alcanzar el bienestar general, el desarrollo y la convivencia pacífica de la población; ello, a su vez, dotará de *legitimidad* a la labor de las autoridades y posibilitará una mayor recaudación de fondos públicos que puedan ser invertidos en más y mejores servicios.

En atención a dichas consideraciones, el objetivo final de los procedimientos que forman parte de la contratación pública es la **satisfacción del interés general** que se busca alcanzar a través de la adquisición de un determinado bien, la contratación de un servicio o la ejecución de una obra. De ese modo, tal como ha



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Supervisor de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

dejado entrever el supremo intérprete de Constitución, no es posible equiparar la relación jurídica que existe entre dos agentes privados, con la relación que se genera entre el Estado y un particular como consecuencia del otorgamiento de una buena pro, pues, aunque con el respeto de las garantías constitucionales que deben otorgarse a los particulares, primará siempre la atención del interés general.

Siendo así, cada órgano que integra el sistema de contratación pública, así como también cada agente o autoridad (administrativa o jurisdiccional) que intervenga en alguna de sus fases de desarrollo, incluido este Tribunal, debe orientar las facultades y derechos que la ley le otorga, a procurar que la contratación se realice en las mejores condiciones de calidad, precio y oportunidad para el Estado, teniendo como marco los principios de la contratación pública que la normativa reconoce, para que el sector de la ciudadanía beneficiado directa o indirectamente con la contratación, perciba que los aportes que realiza a través del pago de sus contribuciones al tesoro público, se vean reflejados en mejoras a sus condiciones de vida, conforme prevé el artículo 1 de la referida Ley.

Del mismo modo, los agentes del mercado de las compras públicas, sin perjuicio de la obtención de una utilidad, que persiguen como finalidad de sus actividades económicas y comerciales, durante su participación en los procesos de contrataciones gubernamentales, deben desempeñarse como *buenos proveedores del Estado*, con apego a los principios de integridad, buena fe, colaboración y sana competencia.

Bajo tal orden de consideraciones, atendiendo a las facultades que la Ley otorga a este Tribunal, tanto para la resolución de controversias como para el ejercicio de la potestad sancionadora, la labor de cada Sala en el trámite de los procedimientos especiales a su cargo debe tener por finalidad última la satisfacción del interés público, evidentemente con el debido respecto de las garantías y derechos que la Constitución y la Ley otorgan a los administrados.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia antes citada (fundamentos 12 y 13) ha señalado que “La función constitucional de esta disposición [artículo 76 de la Constitución] es determinar y, a su vez, garantizar que las contrataciones estatales se efectúen necesariamente mediante un procedimiento peculiar que asegure que los bienes, servicios u obras se obtengan de manera oportuna, con la mejor oferta económica y técnica, y respetando principios tales como la transparencia en las operaciones, la imparcialidad, la libre competencia y el trato

justo e igualitario a los potenciales proveedores. En conclusión, su objeto es lograr el *mayor grado de eficiencia* en las adquisiciones o enajenaciones efectuadas por el Estado, sustentado en el activo rol de principios antes señalados para evitar la corrupción y malversación de fondos públicos. // (...) A ellas, deben agregarse otras garantías como la intervención de la Contraloría General a través de adecuados mecanismos de fiscalización; asimismo, conforme se advierte de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, existen mecanismos de sanción a los proveedores, contratistas o postores a través del Consucode [ahora OSCE], cuando incumplan sus obligaciones con el Estado y la Ley”.

Consideraciones previas:

15. Como marco referencial, es preciso tener en cuenta que el análisis que efectúe este Tribunal debe tener como regla que la finalidad de la normativa de contrataciones públicas no es otra que las Entidades adquieran bienes, servicios y obras, maximizando el valor de los recursos públicos que se invierten bajo el enfoque de gestión por resultados, de tal manera que éstas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, a través del cumplimiento de los principios regulados en la Ley.
16. Debe destacarse que el procedimiento administrativo se rige por principios, que constituyen elementos que el legislador ha considerado básicos, por un lado, para encausar y delimitar la actuación de la Administración y de los administrados en todo procedimiento y, por el otro, para controlar la discrecionalidad de la Administración en la interpretación de las normas aplicables, en la integración jurídica para resolver aquellos aspectos no regulados, así como para desarrollar las regulaciones administrativas complementarias. Abonan en este sentido, entre otros, los principios de eficacia y eficiencia, transparencia, igualdad de trato, recogidos en el artículo 2 de la Ley.

Así, cabe mencionar que, en atención al *principio de transparencia*, las Entidades deben proporcionar información clara y coherente con el fin que el proceso de contratación sea comprendido por los proveedores garantizando la libertad de concurrencia, y se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad; este principio respeta las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico. Mientras que, en virtud del *principio de libertad de concurrencia*, las Entidades deben promover el libre acceso y participación de proveedores en los procesos de contratación que realicen, evitando exigencias y formalidades costosas e innecesarias; así como el *principio de competencia*,

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

conforme al cual los procesos de contratación deben incluir disposiciones que permitan establecer condiciones de competencia efectiva y obtener la oferta más ventajosa para satisfacer el interés público que subyace a la contratación.

17. También es oportuno señalar que las bases integradas constituyen las reglas del procedimiento de selección y es en función de ellas que debe efectuarse la calificación y evaluación de las ofertas, quedando tanto las Entidades como los postores, sujetos a sus disposiciones.

A partir de lo expuesto, tenemos que las bases de un procedimiento de selección deben contar con el contenido mínimo de los documentos del procedimiento que establece la normativa de contrataciones, los requisitos de calificación y los factores de evaluación, cuya finalidad se encuentra orientada a elegir la mejor oferta sobre la base de criterios y calificaciones objetivas, sustentadas y accesibles a los postores, que redunden en una oferta de calidad y al mejor costo para el Estado, constituyendo un parámetro objetivo, claro, fijo y predecible de actuación de la autoridad administrativa, que tiene como objetivo evitar conductas revestidas de subjetividad que puedan ulteriormente desembocar en situaciones arbitrarias, asegurando con ello un marco de seguridad jurídica.

Bajo esta regla, las exigencias de orden formal y sustancial que la normativa prevea o cuya aplicación surja a partir de su interpretación, deben obedecer a la necesidad de asegurar el escenario más idóneo en el que, dentro de un contexto de libre competencia, se equilibre el óptimo uso de los recursos públicos y se garantice el pleno ejercicio del derecho de las personas naturales y jurídicas para participar como proveedores del Estado.

18. Ahora bien, según lo establecido en el artículo 16 de la Ley, el área usuaria debe requerir los bienes, servicios u obras a contratar, siendo responsable de formular las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, respectivamente, así como los requisitos de calificación; además de justificar la finalidad pública de la contratación. Además, se dispone que los bienes, servicios u obras que se requieran deben estar orientados al cumplimiento de las funciones de la Entidad, y que las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico deben formularse de forma objetiva y precisa, proporcionando acceso en condiciones de igualdad al proceso de contratación, sin la creación de obstáculos ni direccionamiento que perjudiquen la competencia en el mismo.

- 19.** En concordancia con lo señalado, el numeral 73.2 del artículo 73 del Reglamento establece que, *“para la admisión de las ofertas, el comité de selección verifica la presentación de los documentos requeridos en los literales a), b), c), e) y f) del artículo 52 y determina si las ofertas responden a las características y/o requisitos funcionales y condiciones de las especificaciones técnicas especificadas en las bases. De no cumplir con lo requerido, la oferta se considera no admitida”*.

Asimismo, en el numeral 74.1 del artículo 74 del Reglamento se establece que la evaluación tiene por objeto determinar la oferta con el mejor puntaje y el orden de prelación de las ofertas, según los factores de evaluación enunciados en las bases.

Adicionalmente, el numeral 75.1 del artículo 75 del Reglamento señala que, luego de culminada la evaluación, el comité de selección califica a los postores que obtuvieron el primer y segundo lugar, según el orden de prelación, verificando que cumplan con los requisitos de calificación especificados en las bases. La oferta del postor que no cumpla con los requisitos de calificación es descalificada. Si alguno de los dos (2) postores no cumple con los requisitos de calificación, el comité de selección verifica los requisitos de calificación de los postores admitidos, según el orden de prelación obtenido en la evaluación, hasta identificar dos (2) postores que cumplan con los requisitos de calificación; salvo que, de la revisión de las ofertas, solo se pueda identificar una (1) que cumpla con tales requisitos.

- 20.** De las disposiciones glosadas, se desprende que, de manera previa a la evaluación de las ofertas, debe determinarse el cumplimiento de las características y/o requisitos funcionales y condiciones de las especificaciones técnicas, cuya función es asegurar a la Entidad que la propuesta del postor cumple con las características mínimas de idoneidad para proveer o ejecutar adecuadamente el bien o servicio objeto de la contratación, habilitando con ello las propuestas que ingresarán en competencia y que serán evaluadas posteriormente, para luego aplicar los factores de evaluación, los cuales contienen los elementos a partir de los cuales se asignará puntaje con la finalidad de seleccionar la mejor oferta, para, finalmente, a fin de otorgarle la buena pro, verificar si cumple con los requisitos de calificación.

Conforme a lo señalado, tanto la Entidad como los postores se encuentran obligados a cumplir con lo establecido en las bases integradas; tal es así que la Entidad tiene el deber de evaluar las propuestas conforme a las especificaciones técnicas y criterios objetivos de evaluación detallados en aquellas.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

21. En tal sentido, tomando como premisa los lineamientos antes indicados, este Tribunal se avocará al análisis de los puntos controvertidos planteados en el presente procedimiento de impugnación.

Único punto controvertido: Determinar si el Adjudicatario presentó su oferta debidamente suscrita por su representante, de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable y en las bases integradas del procedimiento de selección.

22. El Consorcio Impugnante ha centrado los argumentos de su recurso de apelación en afirmar que la oferta presentada por el Adjudicatario debería ser rechazada, declarada inválida o no admitida porque habría sido suscrita por su representante legal, pues, según señala, las firmas que aparecen en los distintos folios de dicha propuesta no habrían sido manuscritas por dicho representante legal de la empresa.

Así, el Consorcio Impugnante sostiene que, conforme a lo establecido en el capítulo I, numeral 1.6 (página 6) de las bases integradas del procedimiento de selección, se aprecia que se estableció como regla que las declaraciones juradas, formatos o formularios previstos en las bases que conforman la oferta, debían estar firmados por el postor (firma manuscrita). Asimismo, se señala que los demás documentos deben ser visados por el postor; en el caso de persona jurídica, por su representante legal, apoderado o mandatario designado para dicho fin y, en el caso de persona natural, por este o su apoderado. Estableciéndose, de manera que expresa, que no se aceptaría el pegado de la imagen de una firma o visto.

Asimismo, refiere que el numeral 59.2 de artículo 59 del Reglamento, establece que las solicitudes de expresiones de interés, ofertas y cotizaciones son suscritas por el postor o su representante legal, apoderado o mandatario designado para dicho fin. Acorde con lo señalado en el Diccionario de la Real Academia Española, el término “manuscrito” significa “escrito a mano”; texto escrito a mano, especialmente el que tiene algún valor o antigüedad, o es de mano de un escritor o personaje célebre, texto original de una publicación.

No obstante ello, el Consorcio Impugnante sostiene que, de la revisión de la oferta presentada por el Adjudicatario, se aprecia que no cuenta con ninguna firma manuscrita, tanto en su parte técnica como económica, habiéndose en su lugar colocado un “copy-paste” (escaneo) de un sello y firma legible en todos sus folios,

incluyendo las declaraciones juradas; por lo tanto, considera que se trata de una superposición efectuada en cada folio (probablemente en PDF) de una firma y sello pegados en todas las hojas de su oferta, no existiendo por ende en la misma documentos originales de la oferta con firmas originales (manuscritas), esto es de puño y letra del representante legal del postor.

Agrega que es posible que la oferta haya sido elaborada sin conocimiento del representante legal del Adjudicatario. Así, tampoco se encuentra garantizado lo comprometido en las declaraciones juradas de la oferta, las cuales podrían ser negadas por el representante legal al no haberlas suscrito, y que dicha situación constituye una causal automática de descalificación y/o no admisión de la oferta del Adjudicatario, situación que no fue advertida por el Comité de Selección.

En esa línea, el Consorcio Impugnante alega que, conforme ha señalado el Tribunal mediante la Resolución N° 003-2018-TCE-S2 del 26 de octubre de 2018 (Expediente N° 3682-2018.TCE), la implantación a través de un medio mecánico de un sello y firma, previamente escaneados, en todos los folios de la oferta, contraviene no solo las bases integradas del procedimiento de selección, sino a su vez las bases estándar aprobadas por el OSCE, no siendo posible subsanar la falta de firma manuscrita en la declaración jurada que contiene el precio de la oferta económica, conforme se establece en el numeral 60.4 del artículo 60 del Reglamento, pudiendo únicamente en este anexo subsanarse la firma y la rúbrica y la foliación, aspecto que no se presenta en este caso. A ello, se suma que la firma y la rúbrica constituyen actos de distinta naturaleza, pues esta última es el visado que los postores se encuentran obligados a consignar en toda la oferta, visado que en el caso de autos tampoco se aprecia en ningún folio ni declaración jurada de la oferta del Adjudicatario; omisión por la cual debe declararse la no admisión de la oferta de dicho postor.

- 23.** Frente a dichos cuestionamientos, el Adjudicatario manifestó que el Consorcio Impugnante sustenta su posición en su propia inspección visual, señalando que las firmas que obran en los anexos de su oferta serían iguales por haber sido escaneadas; dicha apreciación es subjetiva; sin embargo, mediante el escrito de absolución de traslado, el representante legal manifiesta que firmó cada uno de los anexos de la oferta que la empresa presentó en el procedimiento de selección, principalmente el anexo del precio. Además, indica que si el argumento del Consorcio Impugnante para sostener que el Anexo N° 6 de su oferta contiene firma escaneada, es que la firma es igual a todas las firmas de sus demás anexos, refiere que a través de las imágenes que cita en su escrito se demuestra lo contrario.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

De ese modo, sostiene que si el Tribunal realiza la comparación visual entre la firma del Anexo N° 4 (plazo) y la firma del Anexo N° 6 (precio), podrá verificar que la posición de la línea base de las firmas son distintas; la del Anexo N° 4 tiene dirección recta, mientras que la línea base de la firma del Anexo N° 6 tiene dirección hacia arriba. Como se puede apreciar en la reproducción de las firmas que realiza en su escrito, la línea final de la firma del Anexo N° 4 se encuentra debajo de la línea de apoyo, mientras que la línea final de la firma del Anexo N° 6 se encuentra por encima de la línea de apoyo; hecho objetivo que acredita que las firmas no son escaneadas porque si lo fueran serían totalmente iguales en su línea final. Otra referencia visual que se encuentra entre estas firmas es respecto de la curvatura final de la firma, mientras que en la firma del Anexo N° 4 la curvatura de la firma está apuntando abajo, en la firma del anexo del precio, la curvatura está apuntando hacia arriba.

Por lo expuesto, señala que se desvirtúa el argumento del Consorcio Impugnante de que la firma del Anexo N° 6 es una firma pegada y que todas las firmas de los anexos de su oferta son escaneadas. Asimismo, si se compara la firma del Anexo N° 2 con la firma del Anexo N° 6, también podrá encontrarse diferencias notables; una de ellas es la forma de la línea de remate; mientras en la del Anexo N° 2 la línea de remate de firma termina en punta, en la firma del Anexo N° 6 la línea de remate termina en forma ovalada. Este hecho demuestra que las firmas no son escaneadas y que la verificación subjetiva no basta para concluir que la firma del Anexo N° 6 es pegada.

Sin perjuicio de ello, el representante del Adjudicatario, esto es el señor Juan Carlos Farfán Huamán, en su calidad de gerente, ratifica que sí firmó el Anexo N° 6 (precio) y todos los demás anexos de su oferta (Anexos N° 1, 2, 4 y todos los demás documentos).

Así, el postor ganador alega que no es suficiente que, en base a una observación visual, se pueda concluir que las firmas son escaneadas porque se necesitan pruebas objetivas, como una prueba grafotécnica, las cuales no han sido aportadas por el Consorcio Impugnante; al respecto, solicita que se tenga en cuenta lo expuesto por el Tribunal en la Resolución N° 0033-2020-TCE-S2. De ese modo, en caso no se aporte una prueba objetiva, el Tribunal no puede determinar si una oferta tiene o no firma escaneada; en el caso de su representada existen diferencias notables entre las firmas de los anexos y el anexo del precio, además existe la ratificación de su gerente en el sentido que sí firmó todos los anexos.

De otro lado, el Adjudicatario señala que se debe valorar que el procedimiento de selección se convocó a suma alzada en el cual la obligación de manifestar el precio se realiza, según las bases integradas, directamente en el formulario del SEACE, lo cual puede constatarse con la lectura de las bases, concretamente en el capítulo I de la sección específica. Asimismo, refiere que en el capítulo II de las bases se indica que cuando el procedimiento es a suma alzada, no es necesario presentar el Anexo N° 6, sino que basta con registrar el precio directamente en el formulario del SEACE. Por lo tanto, pese a que su Anexo N° 6 (precio) sí está firmado por el gerente de su empresa, según las bases, el precio de la oferta en soles debía registrarse directamente en el formulario electrónico en el SEACE; en tal sentido, señala que no se puede descalificar su oferta por la falta de manifestación del precio, toda vez que ello se realiza en el formulario del SEACE.

Sin perjuicio de lo señalado, solicita que se tenga en cuenta que el artículo 60 del Reglamento permite la subsanación en todo tipo de anexos distintos al precio. Siendo así, en el supuesto negado que el Tribunal considere que las firmas de los demás anexos distintos al precio y plazo son escaneadas, invoca el mencionado artículo del Reglamento.

- 24.** Cabe señalar que, pese al requerimiento efectuado por este Tribunal con decreto del 13 de julio de 2020, la Entidad no cumplió con registrar en el SEACE el informe técnico legal solicitado, en el cual debía plasmar su posición con respecto a los argumentos del recurso de apelación interpuesto por el Consorcio Impugnante.
- 25.** Atendiendo a los alegatos expuestos por el Consorcio Impugnante y el Adjudicatario, es pertinente traer a colación lo señalado en las bases del procedimiento de selección, pues éstas constituyen las reglas a las cuales se debieron someter los participantes y/o postores. En tal sentido, de la revisión de las bases, se aprecia que en el numeral 1.6 del Capítulo I de la sección general, se estableció, respecto de la *forma de presentación de ofertas*, lo siguiente:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

1.6. FORMA DE PRESENTACIÓN DE OFERTAS

Las ofertas se presentan conforme lo establecido en el artículo 59 y en el artículo 90 del Reglamento.

Las declaraciones juradas, formatos o formularios previstos en las bases que conforman la oferta deben estar debidamente firmados por el postor (firma manuscrita). Los demás documentos deben ser visados por el postor. En el caso de persona jurídica, por su representante legal, apoderado o mandatario designado para dicho fin y, en el caso de persona natural, por este o su apoderado. No se acepta el pegado de la imagen de una firma o visto. Las ofertas se presentan foliadas.

Según se aprecia, como parte de las disposiciones generales establecidas en las bases integradas, se exigió que las declaraciones juradas, formatos o formularios que conforman la oferta, deben ser debidamente firmados por el postor o por su respectivo representante legal, apoderado o mandatario, a través de una firma manuscrita, **no aceptándose el pegado de imágenes de una firma o visto**, lo que se condice con lo previsto en las bases estándar aplicables al procedimiento de selección.

26. Asimismo, en el acápite 2.2.1 del numeral 2.2 del Capítulo II – Sección Específica de las bases, en relación con los documentos de presentación obligatoria, se estableció lo siguiente:

2.2.1. Documentación de presentación obligatoria

2.2.1.1. Documentos para la admisión de la oferta

- a) Declaración jurada de datos del postor. (**Anexo N° 1**)
- b) Documento que acredite la representación de quien suscribe la oferta.

En caso de persona jurídica, copia del certificado de vigencia de poder del representante legal, apoderado o mandatario designado para tal efecto.

En caso de persona natural, copia del documento nacional de identidad o documento análogo, o del certificado de vigencia de poder otorgado por persona natural, del apoderado o mandatario, según corresponda.

El certificado de vigencia de poder expedido por registros públicos no debe tener una antigüedad mayor de treinta (30) días calendario a la presentación de ofertas, computada desde la fecha de emisión.

En el caso de consorcios, este documento debe ser presentado por cada uno de los integrantes del consorcio que suscriba la promesa de consorcio, según corresponda.

- c) Declaración jurada de acuerdo con el literal b) del artículo 52 del Reglamento **(Anexo N°2)**
- d) Declaración jurada de cumplimiento de los Términos de Referencia contenidos en el numeral 3.1 del Capítulo III de la presente sección. **(Anexo N° 3)**
- e) Declaración jurada de plazo de prestación del servicio. **(Anexo N° 4)**⁴
- f) Promesa de consorcio con firmas legalizadas, de ser el caso, en la que se consigne los integrantes, el representante común, el domicilio común y las obligaciones a las que se compromete cada uno de los integrantes del consorcio así como el porcentaje equivalente a dichas obligaciones. **(Anexo N° 5)**
- g) El precio de la oferta en **SOLES** debe registrarse directamente en el formulario electrónico del SEACE.

Adicionalmente, se debe adjuntar el Anexo N° 6 en el caso de procedimientos convocados a precios unitarios, esquema mixto de suma alzada y precios unitarios, porcentajes u honorario fijo y comisión de éxito, según corresponda.

En el caso de procedimientos convocados a suma alzada únicamente se debe adjuntar el Anexo N° 6 cuando corresponda indicar el monto de la oferta de la prestación accesoria o que el postor goza de alguna exoneración legal.

El precio total de la oferta y los subtotales que lo componen son expresados con dos (2) decimales. Los precios unitarios pueden ser expresados con más de dos (2) decimales.

- 27.** Como se aprecia, en el presente caso, las bases integradas del procedimiento de selección, en concordancia con las bases estándar aprobadas por el OSCE,⁴ no exigieron para la admisión de las ofertas, la presentación del Anexo N° 6 que contiene la oferta económica, sino que el precio ofertado debía registrarse directamente en el formulario electrónico del SEACE, considerando que el procedimiento de selección fue convocado bajo el sistema de contratación a *suma alzada*, en el cual no correspondía indicar el monto de la prestación accesoria o que el postor goza de alguna exoneración legal. Sobre esto último, cabe señalar

⁴ Las bases estándar aplicables al presente caso fueron aprobadas por la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD - Bases y solicitud de expresión de interés estándar para los procedimientos de selección a convocar en el marco de la Ley N° 30225. Según modificaciones dispuestas en las Resoluciones N° 057-2019-OSCE/PRE, N° 098-2019-OSCE/PRE, N° 111-2019-OSCE/PRE, N° 185-2019-OSCE/PRE y N° 235-2019-OSCE/PRE, publicadas en el Diario oficial El Peruano el 3 de abril de 2019, 29 de mayo de 2019, 14 de junio de 2019, 21 de octubre y 31 de diciembre, respectivamente. Vigentes a partir del 15 de enero de 2020.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

que en el Anexo N° 6 presentado por el Adjudicatario no existe ninguna referencia a prestación accesoria o exoneración legal.

28. En ese entendido, considerando que la controversia planteada por el Consorcio Impugnante gira en torno a la forma en que el Adjudicatario consignó la firma de su representante en los anexos contenidos en su oferta, corresponde revisar el contenido de esta, a efectos de verificar si cumple o no con las disposiciones establecidas en las bases.

Siendo así, de la revisión de la oferta del Adjudicatario, se aprecia que los documentos solicitados en las bases integradas para la admisión de la oferta, tales como los Anexos N° 1, 2, 3 y 4 aparecen con la firma del representante legal de la empresa, el señor Juan Carlos Farfán Huamán. No obstante ello, es posible identificar que no se tratan de firmas manuscritas; sin embargo, no se logra identificar que las firmas procedan de alguna única matriz a partir de la cual hayan sido reproducidas por medios digitales, sino que en cada folio se ha colocado de manera indistinta la firma y el sello del representante legal; aun así, es posible determinar que se tratan de firmas escaneadas y no manuscritas, tal como exigen las bases integradas.

29. Bajo ese contexto, las condiciones de la oferta del Adjudicatario podrían enmarcarse en alguno de los supuestos de subsanación de ofertas contemplados en el artículo 60 del Reglamento, razón por la cual esta Sala estima pertinente verificar si se cumplen los supuestos previstos en la normativa. Para dichos efectos, corresponde traer a colación lo dispuesto expresamente en el artículo 60 del Reglamento, el cual contempla los supuestos de subsanación de ofertas, conforme a lo siguiente:

“Artículo 60.- Subsanación de las ofertas

60.1. Durante el desarrollo de la admisión, evaluación y calificación, el órgano a cargo del procedimiento solicita, a cualquier postor que subsane alguna omisión o corrija algún error material o formal de los documentos presentados, siempre que no alteren el contenido esencial de la oferta.

60.2. Son subsanables, entre otros, los siguientes errores materiales o formales:

a) La omisión de determinada información en formatos y declaraciones juradas, distintas al plazo parcial o total ofertado y al precio u oferta económica;

b) La nomenclatura del procedimiento de selección y falta de firma o foliatura del postor o su representante;

c) La legalización notarial de alguna firma. En este supuesto, el contenido del documento con la firma legalizada que se presente coincide con el contenido del documento sin legalización que obra en la oferta;

d) La traducción de acuerdo a lo previsto en el artículo 59, en tanto se haya presentado el documento objeto de traducción;

e) Los referidos a las fechas de emisión o denominaciones de las constancias o certificados emitidos por Entidades públicas;

f) Los referidos a las divergencias, en la información contenida en uno o varios documentos, siempre que las circunstancias materia de acreditación existiera al momento de la presentación de la oferta;

g) Los errores u omisiones contenidos en documentos emitidos por Entidad pública o un privado ejerciendo función pública;

h) La no presentación de documentos emitidos por Entidad Pública o un privado ejerciendo función pública.

(...)

60.4. En el documento que contiene el precio ofertado u oferta económica puede subsanarse la rúbrica y la foliación. La falta de firma en la oferta económica no es subsanable. En caso de divergencia entre el precio cotizado en números y letras, prevalece este último. En los sistemas de contratación a precios unitarios o tarifas, cuando se advierta errores aritméticos, corresponde su corrección al órgano a cargo del procedimiento, debiendo constar dicha rectificación en el acta respectiva; en este último caso, dicha corrección no implica la variación de los precios unitarios ofertados.

60.5. Cuando se requiera subsanación, la oferta continua vigente para todo efecto, a condición de la efectiva subsanación dentro del plazo otorgado, el que no puede exceder de tres (3) días hábiles. La presentación de las subsanaciones se realiza a través del SEACE”.

(El subrayado y el resaltado son agregados).

30. Como se aprecia, el artículo 60 del Reglamento citado, establece que en el caso de omisión de la firma, se permite la subsanación de la oferta, salvo en el caso del documento que contiene el precio ofertado por el postor, documento que no ha sido exigido en las bases del presente procedimiento de selección, aun cuando el Adjudicatario sí lo presentó; no obstante ello, al no ser necesaria su presentación, su subsanación es irrelevante, toda vez que **el precio debió ser registrado por el postor directamente en el formulario del SEACE, tal como exigieron las bases integradas.**

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

31. En este punto, es importante señalar que en la normativa de contratación pública, así como en las bases, si bien se establece que “no se acepta el pegado de la imagen de una firma o visto”, no se establece de manera expresa que la consecuencia de no cumplir con ello, sea que se considere la oferta como no presentada, no admitida, rechazada o inválida, como deja entrever el Consorcio Impugnante.

Al respecto, como ya se ha expuesto, ha quedado claro que el supuesto que se ha presentado en el presente caso en la oferta del Adjudicatario se encuadra en una de las situaciones expresamente previstas como subsanables en el artículo 60 del Reglamento; razón por la cual, no podría, a través de una interpretación de la sección general de las bases, concluir que la no aceptación del pegado de la firma trae como consecuencia inmediata tener los documentos como no presentados.

Es más, nótese que las bases integradas limitan la “no aceptación” al extremo del documento que contiene la firma supuestamente pegada, y no extiende dicha calificación a todo el documento; por lo tanto, en caso de identificarse el pegado de firmas, como ha ocurrido en el presente caso, la apreciación debe limitarse a considerar que el documento carece de firma, supuesto previsto como subsanable en el artículo 60 del Reglamento.

El caso concreto se distingue de otros resueltos por este Tribunal, en la medida que las reglas aplicables, contenidas en las bases estándar vigentes al momento de su convocatoria, no exigen la presentación (salvo excepciones) del Anexo N° 6 – Precio de la oferta, cuya firma, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 60 del Reglamento, no puede ser subsanada; sino que el precio ofertado es registrado por el postor directamente en el formulario del SEACE.

32. Ahora bien, en cuanto a lo señalado por el Consorcio Impugnante en el sentido que la colocación de firmas escaneadas y pegadas por parte del Adjudicatario podría implicar incluso que el representante legal no haya tenido conocimiento de la participación de la empresa en el procedimiento de selección, es importante resaltar que, en el presente caso, nos encontramos ante un procedimiento de selección electrónico. En tal sentido, es necesario que, para registrarse como participantes y registrar sus respectivas ofertas en el SEACE, los proveedores utilicen su usuario y contraseña (contenidos en el Certificado SEACE y asignados al momento que se registraron en el Registro Nacional de Proveedores), datos que, por cierto, son de uso exclusivo de cada proveedor y bajo su entera responsabilidad; por lo que contrariamente a lo señalado por el Consorcio

Impugnante, no resultaría posible para un proveedor, negar su participación y/o presentación de oferta de ser el caso, cuando se ha registrado usando en la plataforma electrónica su usuario y contraseña.

Asimismo, es pertinente valorar que a través de la absolución de traslado del recurso de apelación, el representante legal del Adjudicatario ha dado cuenta que tenía conocimiento y que tuvo la voluntad de presentar una oferta en representación de su empresa en el presente procedimiento de selección.

- 33.** Por otro lado, con respecto al cuestionamiento del Consorcio Impugnante en el sentido que los demás documentos de la oferta del Adjudicatario no habrían sido visados por su representante legal, de la revisión de dicha oferta se aprecia que todos los folios de la oferta, incluso aquellos que corresponden a documentos de sustento de los requisitos de calificación, contienen el sello y la firma del señor Juan Carlos Farfán Huamán; razón por la cual no corresponde acoger este cuestionamiento formulado por el recurrente.

- 34.** En ese contexto, conforme al análisis efectuado y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 60 del Reglamento, se concluye que existe habilitación normativa para que, en el presente caso, a través de la subsanación, el Adjudicatario pueda consignar su firma manuscrita en todos los documentos que integran su oferta; en consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa que rige las contrataciones del Estado, en el presente caso, corresponde revocar el otorgamiento de la buena pro a favor del Adjudicatario y disponer que el Órgano Encargado de las Contrataciones (a cargo de la conducción del procedimiento de selección) le otorgue un plazo no mayor de tres (3) días hábiles para que subsane su oferta y registre en el SEACE los documentos que la conforman, debidamente suscritos por su representante legal con firma manuscrita.

Cabe precisar que, en el supuesto que el Adjudicatario no cumpla con subsanar su oferta dentro del plazo otorgado por el OEC, deberá tenerse dicha oferta como no admitida y procederse conforme a lo dispuesto en la normativa que rige la materia.

- 35.** Ahora bien, cabe anotar que aun cuando la presentación de la oferta del Adjudicatario adolece de un defecto, y por tanto el argumento del Consorcio Impugnante resulta amparable, conforme se ha analizado, no corresponde declarar no admitida, rechazada o descalificar dicha oferta, ya que la misma es



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

pasible de subsanación, debiendo declararse infundado este extremo del recurso de apelación, así como el referido al otorgamiento de la buena pro.

Cabe en este punto traer a colación los **principios de libertad de concurrencia y de competencia**, previstos en los literales a) y e) del artículo 2 de la Ley, en virtud de los cuales las Entidades promueven el libre acceso y participación de proveedores en los procesos de contratación que realicen, debiendo evitarse exigencias y formalidades costosas e innecesarias, **encontrándose prohibida la adopción de prácticas que limiten o afecten la libre concurrencia de los proveedores**; asimismo, que los procesos de contratación deben incluir disposiciones que permitan establecer condiciones de competencia efectiva y obtener la propuesta más ventajosa para satisfacer el interés público que subyace a la contratación, **encontrándose prohibida la adopción de prácticas que restrinjan o afecten la competencia**.

En esa línea, teniendo en cuenta que finalmente se acogerá el extremo de la pretensión que solicita revocar el otorgamiento de la buena pro, corresponde declarar fundado en parte el recurso de apelación.

36. Finalmente, atendiendo a que el recurso de apelación será declarado fundado en parte, conforme a lo dispuesto en el literal a) del numeral 132.2 del artículo 132 del Reglamento, corresponde disponer la devolución de la garantía presentada por el Consorcio Impugnante.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal ponente Mario Fabricio Arteaga Zegarra y la intervención de los Vocales Violeta Lucero Ferreyra Coral y Jorge Luis Herrera Guerra, atendiendo a la conformación de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 056-2020-OSCE/PRE del 30 de abril de 2020, publicada el 2 de mayo del mismo año en el Diario Oficial "El Peruano", y en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 082-2019-EF, así como los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por el Decreto Supremo N° 076-2016-EF del 7 de abril de 2016; analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

LA SALA RESUELVE:

1. Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de apelación interpuesto por el CONSORCIO VIDEOCONFERENCIAS UNAMAD, integrado por las empresas ENCHUFATE S.A.C. y CONVEXUS COMUNICACIONES REDES Y SISTEMAS S.A.C. en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 10-2020-UNAMAD/OEC (Segunda Convocatoria), convocada por la Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios, para la contratación del “Servicio de videoconferencia del sistema de gestión de aprendizaje en línea bajo el modelo SAAS (software como servicio) para el aula virtual de la Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios”, conforme a los fundamentos expuestos; en consecuencia, corresponde:
 - 1.1 **Revocar** el otorgamiento de la buena pro a la empresa FARFICO INVERSIONES S.A.C.
 - 1.2 **Disponer** que el Órgano Encargado de las Contrataciones otorgue a la empresa FARFICO INVERSIONES S.A.C., un plazo no mayor de tres (3) días hábiles para que subsane su oferta y registre en el SEACE los documentos que la conforman, debidamente suscritos por su representante legal.
 - 1.3 **Disponer** la devolución de la garantía presentada por el CONSORCIO VIDEOCONFERENCIAS UNAMAD, para la interposición de su recurso de apelación.
2. Disponer la devolución de los antecedentes administrativos a la Entidad, los que deberá recabarlos en la mesa de partes del Tribunal dentro del plazo de treinta (30) días calendario de notificada la presente Resolución, debiendo autorizar por escrito a la(s) persona(s) que realizará(n) dicha diligencia. En caso contrario, los antecedentes administrativos serán enviados al Archivo Central de OSCE para que se gestione su eliminación siguiendo lo dispuesto en la Directiva N° 001/2018-AGN-DNDAAI “Norma para la eliminación de documentos de archivo en las Entidades del Sector Público”.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01673-2020-TCE-S3

3. Declarar que la presente Resolución agota la vía administrativa.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PRESIDENTE

VOCAL

VOCAL

Ss.

Arteaga Zegarra.

Ferreira Coral.

Herrera Guerra.