



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

Sumilla: “(...), la nulidad constituye una figura jurídica que tiene por objeto proporcionar a las Entidades una herramienta lícita que permita sanear el procedimiento de selección de cualquier irregularidad que pudiera dificultar la contratación, de modo que se logre un procedimiento transparente y con todas las garantías previstas en la normativa de contrataciones”.

Lima, 15 de agosto de 2024.

VISTO en sesión del 15 de agosto de 2024, de la Sexta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 7288/2024.TCE.**, sobre el recurso de apelación interpuesto por el postor Abastecimientos y Servicios Generales M & H S.A.C., contra la no admisión de su oferta y la declaratoria de desierto de la Adjudicación simplificada N° 2-2024-CS/MSI (Primera convocatoria); y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. De acuerdo a la información registrada en el SEACE, el 17 de abril de 2024, la Municipalidad Distrital de San Isidro, en adelante **la Entidad**, convocó la Adjudicación simplificada N° 2-2024-CS/MSI (Primera convocatoria) derivada de la Licitación Pública N° 002-2023- CS/MSI, por relación de ítem paquete, efectuada para la: “*Adquisición de uniforme y vestuario de personal operativo de patrullaje para serenazgo*”, con un valor estimado de S/ 2 132 787.00 (dos millones ciento treinta y dos mil setecientos ochenta y siete con 00/100 soles), en lo sucesivo **el procedimiento de selección**.

Dicho procedimiento de selección fue convocado bajo el marco normativo del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 082-2019-EF, en adelante **la Ley**, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF y modificatorias, en lo sucesivo **el Reglamento**.

El procedimiento de selección comprende los siguientes ítems paquete:

Ítem paquete	Sub ítem	Descripción	Unidad de medida	Cantidad
1	1	Poncho impermeable con capucha	Unidad	978
	2	Chaleco de malla con cinta reflectora	Unidad	1286

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

	3	Casaca impermeable acolchada unisex	Unidad	1389
	4	Pantalón de dril para caballero	Unidad	4,008
	5	Pantalón de dril para motorizado	Unidad	1312
	6	Camisa de popelina manga larga para caballero	Unidad	5320
	7	Chompa de lana dralón para caballero	Unidad	1389
	8	Mameluco de dril manga larga unisex	Unidad	16
	9	Correa de lona tipo militar	Unidad	1389
	10	Corbata de poliéster	Unidad	1330
	11	Uniforme de faena para seguridad ciudadana	Unidad	236
	12	Uniforme de Escolta	Unidad	8
	13	Buzo de poliéster unisex	Unidad	40
	14	Polo de algodón manga corta cuello redondo unisex	Unidad	2794
	15	Chaleco de dril tipo periodista unisex	Unidad	836
	16	Gorro de dril	Unidad	5556

Ítem paquete	Sub ítem	Descripción	Unidad de medida	Cantidad
2	1	Casaca impermeable acolchada unisex	Unidad	240
	2	Pantalón de dril unisex	Unidad	240
	3	Camisa de popelina manga larga para caballero	Unidad	360
	4	Corbata de polyester	Unidad	240
	5	Chaleco de dril tipo periodista unisex	Unidad	240
	6	Chaleco de malla con cinta reflectora unisex	Unidad	240
	7	Gorro de dril	Unidad	240
	8	Gorro kepí	Unidad	240
	9	Uniforme de faena para fiscalización	Unidad	100
	10	Uniforme de escolta	Unidad	120
	11	Correa tipo lona militar	Unidad	240
	12	Polo de algodón manga corta cuello redondo unisex	Unidad	360

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

	13	Polo de licra manga larga-calentador	Unidad	360
	14	Polo pique manga corta	Unidad	360
	15	Poncho impermeable con capucha y cinta reflectora	Unidad	240
	16	Chompa de lana dralón para caballero	Unidad	240

Según el cronograma del procedimiento de selección, el 5 de junio de 2024, se llevó a cabo la presentación de ofertas; asimismo, el 21 del mismo mes y año, se notificó a través del SEACE la declaratoria de desierto del procedimiento de selección, obteniéndose los siguientes resultados¹:

POSTOR	ETAPAS				
	Admisión	Evaluación		Orden de prelación	Calificación y resultados
		Precio	Puntaje total obtenido		
Abastecimientos y Servicios Generales M & H S.A.C.	No admitido	-	-	-	No admitido

- Mediante Escrito N° 1, presentado el 28 de junio de 2024 ante la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en lo sucesivo **el Tribunal**, subsanado con Escrito N° 2 el día 2 de julio del mismo año, el postor Abastecimientos y Servicios Generales M & H S.A.C., en adelante **el Impugnante**, interpuso recurso de apelación contra la no admisión de su oferta y la declaratoria de desierto del procedimiento de selección, en el que solicita como pretensiones que se realice nuevamente la etapa de admisión de ofertas, se declare admitida su oferta y sea calificada ocupando el primer lugar en el orden de prelación y, finalmente, que la buena pro le sea otorgada.

Como sustento de sus pretensiones, realiza los siguientes cuestionamientos:

- Señala que, el sustento proveído por el comité de selección para determinar la no admisión de su oferta es el informe elaborado por el especialista textil contratado para la verificación de las muestras presentadas en el marco del procedimiento. En dicho documento advierte que fue señalado que su oferta

¹ Información extraída del Acta de declaratoria de desierto: "Adquisición de uniforme y vestuario de personal operativo de Municipalidad de San Isidro" del 21 de junio de 2024, publicada en el SEACE en la misma fecha.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

no cumple con uno de los requisitos mínimos exigidos en las especificaciones técnicas (color), de acuerdo a la establecido por el Ministerio del Interior, mediante el Decreto Supremo N° 001-2022-IN, el cual aprobó las características de los uniformes de serenazgo.

- Refiere que, si bien en el acta de evaluación no se ha consignado cuál es la característica técnica específica que no cumple la muestra presentada por su representada, la Entidad le proporcionó el informe técnico emitido por el ingeniero Ronald More Yarleque, en el que se concluyó que dicha muestra no cumple con el color exigido para las prendas.
- Afirma que en el anexo N° 2, que comprende el detalle de la evaluación de muestras, no fue exigido el color como una especificación que debían de acreditar los postores.
- Sostiene además que, de conformidad con lo indicado en las bases estándar, en las bases integradas fueron precisadas las características específicas que se debían acreditar a través de la presentación de muestras; sin embargo, el color no fue considerado como un punto a evaluar, por lo que considera que, al determinar el incumplimiento de la muestra evaluada, el especialista textil se extralimitó en la tarea que le fue encomendada. Sobre el particular, añade que lo antes señalado es concordante con lo establecido por el Tribunal en el fundamento 22 de la Resolución N° 3149-2023.TCE-S5.
- En concordancia con lo anterior advierte que, incluso cuando las bases integradas prevén la elaboración de un informe del evaluador textil – contratado por medio de la Orden de servicio N° 2024-02621 del 6 de mayo de 2024–, no estaba contemplado la presentación de un segundo informe.

Agrega que el requisito de color fue evaluado desde el primer y único informe válido, en el que se determinó que la muestra evaluada cumplía con el color requerido (azul Pantone 655 CP); sin embargo, sin sustento alguno en el segundo informe se determinó el incumplimiento de dicha característica.

- Adicionalmente hace referencia a la presentación –como parte de su recurso de apelación– de las declaraciones juradas de los distribuidores de los bienes que han sido cuestionados por el evaluador en el segundo informe, con las cuales es posible validar el cumplimiento de lo requerido en las especificaciones técnicas.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

- De otra parte, requiere que el ingeniero evaluado sea convocado a la audiencia pública, a fin de brindar información sobre los cuestionamientos formulados por su representada.
 - Por último, refiere que, en caso el Tribunal determine la validez del segundo informe presentado por el especialista contratado por la Entidad, es necesario la revisión de los alcances y límites de la función de dicho profesional, para así verificar si debía pronunciarse sobre el cumplimiento del color de las muestras como una característica exigida en las bases integradas.
3. Con decreto del 4 de julio de 2024, debidamente notificado en el SEACE el 5 del mismo mes y año, la Secretaría del Tribunal admitió a trámite el recurso de apelación presentado en el marco del procedimiento de selección, y se corrió traslado a la Entidad, a fin de que cumpla, entre otros aspectos, con registrar en el SEACE el informe técnico legal, en el que indique su posición respecto de los hechos materia de controversia, en el plazo de tres (3) días hábiles y, además, se dispuso notificar el recurso interpuesto, a los postores distintos del Impugnante que pudieran verse afectados con la resolución que emita este Tribunal, mediante su publicación en el SEACE, y remitir a la Oficina de Administración y Finanzas el comprobante de depósito en cuenta corriente expedido por el Banco de la Nación, para su verificación.
4. Por medio del Oficio N° 82-2024-SL-GAF/MSI, presentado el 9 de julio de 2024, ante la Mesa de Partes del Tribunal, la Entidad remitió el Informe técnico 001-2024-SL-GAF/MSI - AS N° 02-2024-CS/MSI de la misma fecha, emitido por su Subgerencia de Logística, en el cual indica su posición respecto de los hechos materia de controversia planteados en el recurso de apelación, de acuerdo al siguiente tenor:
- Manifiesta que la información contenida en el “Anexo N° 30 - Formato de acta de declaratoria de desierto - Adjudicación Simplificada N° 2-2024-CS/MSI, derivada de la Licitación Pública N° 002-2023-CS/MSI” se encuentra en concordancia con lo establecido en la normativa de contrataciones con el Estado, en virtud del numeral 73.2 de artículo 73 del Reglamento.
 - Asimismo, alude que, de acuerdo al Informe técnico N° 20240617, emitido por el ingeniero industrial contratado para la evaluación de las muestras presentadas en el marco del procedimiento de selección, las muestras entregadas por el Impugnante no cumplen con la totalidad de las

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

características requeridas en las especificaciones técnicas, por lo que correspondía que su oferta no sea admitida.

- Advierte que en el Anexo N° 02, relacionado a la metodología para la evaluación de prendas, se precisó que la confección de las muestras debía ser realizada en concordancia con lo señalado en las especificaciones técnicas, las cuales comprenden la totalidad de las características requeridas en las mismas, entre otras, calidad, tipo de tela y color.
- En esa línea, sostiene que, si bien en las bases no señalan de manera expresa que el “color” sería parte de la evaluación de las muestras, en el resto de la información contenida en el expediente, así como en las especificaciones técnicas se advierte que las muestras tenían que ser confeccionadas en estricta observancia a las especificaciones técnicas.
- De otra parte, considera que no es correcto indicar que se hayan elaborado informes distintos sin sustento alguno, ya que en el Informe técnico N° 20240617 del 17 de junio de 2024, se adjuntaron los cuadros con la evaluación de todos los requisitos solicitados en las Especificaciones técnicas.
- En esa línea, recalca que, si bien el evaluador ha determinado en el primer informe que los bienes sí cumplían con los colores indicados, no se realizó el comparativo fotográfico de la tonalidad del color requerido como se desarrolló en el informe de rectificación, por lo que considera que, conforme fue señalado por el Impugnante, se trata de un informe que rectifica las conclusiones a las que se llegó en el primer informe técnico, ya que el especialista contratado identificó un error en el que incurrió al efectuar la primera evaluación.
- Agrega que, las especificaciones técnicas del procedimiento de selección se elaboraron considerando lo previsto en el Decreto Supremo N° 001-2022-IN, cuya aplicación tiene por finalidad estandarizar la adquisición de uniformes, distintivos e implementos relacionados al servicio de serenazgo. Al respecto, resalta que en el anexo 2 de la citada norma se detallan las características de los uniformes, vehículos, distintivos e implementos del sereno, estandarizando características básicas de diseño, color, dimensiones, entre otras especificaciones.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

- Por último, refiere que el procedimiento de selección se desarrolló de forma transparente con igualdad de trato, integridad y promoviendo una correcta competencia entre los participantes, de conformidad con lo previsto en las bases integradas y la documentación que forma parte del expediente de contratación.
- 5. Mediante decreto del 11 de julio de 2024, se dispuso remitir el expediente a la Tercera Sala del Tribunal para que evalúe la información que obra en el mismo y, de ser el caso, dentro del término de cinco (5) días hábiles lo declare listo para resolver.
- 6. A través del Oficio N° 89-2024-SL-GAF/MSI, presentado el 15 de julio de 2024, ante la Mesa de Partes del Tribunal, la Entidad remitió el Memorando N° 318-2024-0400-GAJ/MSI del 11 del mismo mes y año, mediante el cual la Gerencia de Asesoría Jurídica expresó concordancia con lo informado por la misma Entidad con el Informe técnico 001- 2024-SL-GAF/MSI - AS N° 02-2024-CS/MSI del 9 de julio de 2024.
- 7. Con decreto del 15 de julio de 2024, se programó audiencia pública para el día 24 del mismo mes y año.
- 8. A través del decreto del 17 de julio de 2024, se dejó a consideración de la Sala lo informado por la Entidad el 15 del mismo mes y año.
- 9. Mediante el escrito s/n, presentado el 24 de julio de 2024, ante la Mesa de Partes del Tribunal, el Impugnante señala alegatos adicionales, que tienen el siguiente tenor:

Sobre el informe presentado por la Entidad.

- Refiere que la Entidad no precisa de forma objetiva cuál ha sido la metodología, mecanismo y/o pruebas realizadas para llegar a la conclusión que el color de la muestra presentada no se ajusta al requerido en las bases.
- De lo señalado por la Entidad se desprende que el especialista contratado habría realizada el estudio de las muestras, respecto de la característica del color, a partir de una comparación visual, es decir que habría realizado una prueba organoléptica, la cual conlleva a la aplicación de criterios de olor, sabor, color, aroma, aspectos y otros aspectos que puedan verificarse con la

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

simple utilización de los sentidos, según la definición expresada por el propio Tribunal mediante la Resolución N° 348-2021.TCE.S1.

Al respecto, sostiene que en materia de contratación pública la prueba organoléptica está prohibida, no siendo esta un método válido para realizar algún análisis, por lo que considera que el informe técnico utilizado por el comité de selección carece de validez probatoria.

Amplia argumentos a su recurso de apelación.

- Sostiene que, en el numeral 3.6 del Informe técnico N° 001-2024-SL-GAF/MSI-AS N° 02-2024-CS/MSI del 9 de julio de 2024 la Entidad ha admitido que en las bases no se señala de manera expresa que el color será parte de la evaluación de las muestras.
- Considerando lo anterior, expone que la Entidad ha reconocido que en el Anexo N° 02 no se ha consignado que el color de la prenda es una característica que sería materia de evaluación en la muestra.

Sobre lo anterior, menciona que en las bases estándar aplicables al presente procedimiento de selección se establece que, cuando la Entidad requiera la presentación de muestras, aquella deberá precisar, entre otros, los aspectos de las características y/o requisitos funcionales que serán verificados mediante la presentación de muestra; siendo evidente que el color no fue contemplado como tal.

10. El 24 de julio de 2024 se llevó a cabo la audiencia pública con la participación de los representantes del Impugnante y de la Entidad.
11. En la misma fecha el Impugnante, la Entidad y el Consorcio Ejecutor Surco acreditaron a sus representantes para que hagan uso de la palabra en la audiencia programada.
12. Con el decreto de la misma fecha se requirió a la Entidad remitir las copias completas de los Informes técnicos N° 20240614 y N° 20240617 del 14 y 17 de junio de 2024, respectivamente, emitidos por el señor Ronald David More Yarleque, en calidad de especialista textil contratado para la verificación de las muestras.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

Asimismo, se solicitó, en virtud de las especificaciones técnicas y sus respectivos anexos, que forman parte de las bases integradas, si la Entidad considera que el color de las prendas es un aspecto de las muestras que debía ser evaluado en la etapa de admisión de las ofertas.

Para ello, se le otorgó el plazo de tres (3) días hábiles.

13. Mediante el Escrito N° 04, presentado el 25 de julio de 2024, ante la Mesa de Partes del Tribunal, el Impugnante solicitó la grabación de la audiencia pública llevada a cabo el 24 del mismo mes y año.
14. A través del decreto del 25 de julio de 2024, en atención al escrito presentado por el Impugnante el 24 del mismo mes y año, se dispuso se deje a consideración lo señalado por dicho postor, y se tenga por acreditado a su representante.
15. Con decreto de la misma fecha, en virtud de la solicitud de uso de la palabra y acreditación efectuada por el Consorcio Ejecutor Surco, presentada el 24 de julio de 2024, se declaró no ha lugar lo solicitado considerando que dicho consorcio no participó en el procedimiento de selección, por lo que la resolución que expida el Tribunal no le causaría perjuicio en sus derechos o intereses legítimos.
16. Mediante decreto del 31 de julio de 2024, se advirtió un posible vicio de nulidad en el procedimiento de selección, ya que no se habría establecido con claridad qué aspectos de las características (especificaciones técnicas) debían ser acreditados mediante la presentación de las muestras, los cuales no incluyen el color de las prendas objeto de la contratación (ítem N° 1), de conformidad con las bases estándar aplicables al presente procedimiento de selección.

Por dicha razón, se trasladó el posible vicio de nulidad al Impugnante y la Entidad, a efectos de que se pronuncien en el plazo de cinco (5) días hábiles.

17. A través del Escrito N° 5, presentado el 1 de agosto de 2024, ante el Tribunal, el Impugnante absolvió el traslado del posible vicio de nulidad, en el siguiente sentido:
 - Considera que, si bien en el Anexo N° 2 de las especificaciones técnicas no fue señalado el color de las prendas, ello no puede ser interpretado como falta de claridad para la evaluación de las muestras, pues dicha omisión conlleva a la

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

lectura que tal característica no debe ser evaluada como tantas otras contempladas en el capítulo III de las bases.

Agrega que considera errado señalar que habría un vicio tan solo porque no se habría considerado la acreditación de una o más características, entre estas el color.

- Sostiene que lo advertido no genera confusión o restricción entre los postores, sino el rechazo de su oferta a partir de un argumento que no emana de las bases, lo cual debe ser rectificado a través de la revocación de la no admisión declarada por el comité de selección, pues el presente caso refleja una incorrecta calificación y no admisión de la oferta, y no un vicio en el procedimiento de selección.

Añade que, a su criterio, tampoco es correcto afirmar que los postores se habrían encontrado con bases poco claras y precisas, ya que en el Anexo N° 2 es posible identificar qué características serían evaluadas.

- Refiere que la intención del cambio de color que persigue el comité de selección no puede ser motivo de vicio, pues ello conllevaría una inestabilidad jurídica, en tanto se estaría afectando indebidamente el procedimiento de selección en virtud de la adición de nuevas reglas de evaluación; cuando dicho colegiado debe ceñirse estrictamente a lo previsto en las bases integradas no siendo viable las modificaciones posteriores.

18. Con el Oficio N° 094-2024-SL-GAF/MSI, presentado el 7 de agosto de 2024, ante la Mesa de Partes del Tribunal, la Entidad absolvió el traslado del posible vicio de nulidad en los siguientes términos:

- Señala que, en el acápite de las bases integradas del procedimiento de selección relacionado a los documentos de obligatoria presentación para la admisión de las ofertas, fue señalado que la presentación de muestras implicaba que estas cumplan con la totalidad de las especificaciones técnicas, exigencia que considera que no fue cumplida por el Impugnante.
- Adicionalmente, precisa que en el Anexo N° 02 de las especificaciones técnicas fue señalado que la confección de las muestras debía ser realizada en concordancia con lo señalado en las especificaciones técnicas, esto es con la

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

totalidad de las características requeridas en las mismas, en cuanto a la calidad, tipo de tela, color y demás condiciones.

- Considera que no es acertado señalar que las bases estarían poco claras y precisas, y que habrían creado confusión entre los postores al momento de elaborar y presentar sus muestras.
- Además, refiere que, si bien en las bases no se señala de manera expresa que el color será parte de la evaluación de las muestras, en la demás información contenida en el expediente se advierte que estas debían ser confeccionadas en estricta observancia de las especificaciones técnicas.

19. Mediante el decreto del 8 de agosto de 2024, se declaró el expediente listo para resolver.

II. FUNDAMENTACIÓN:

Es materia del presente análisis el recurso de apelación interpuesto por el postor Abastecimientos y Servicios Generales M & H S.A.C. contra la no admisión de su oferta y la declaratoria de desierto de la Adjudicación simplificada N° 2-2024-CS/MSI (Primera convocatoria).

A. PROCEDENCIA DEL RECURSO:

1. 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 mantener catálogos electrónicos de acuerdo marco, solo 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.
2. 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.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

En ese sentido, a efectos de verificar la procedencia del recurso de apelación, es pertinente remitirnos a las causales de improcedencia previstas en el artículo 123 del Reglamento, a fin de determinar si el recurso es procedente o, por el contrario, se encuentra inmerso en alguna de las referidas causales.

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

El artículo 117 del Reglamento delimita la competencia para conocer el recurso de apelación, estableciendo que es conocido y resuelto por el Tribunal cuando se trate de procedimientos de selección cuyo valor estimado o referencial sea superior a cincuenta (50) UIT² y cuando se trate de procedimientos para implementar o mantener catálogos electrónicos de acuerdo marco. También dispone que, en los procedimientos de selección según relación de ítems, incluso los derivados de un desierto, el valor estimado o referencial total del procedimiento original determina ante quién se presenta el recurso de apelación.

Bajo tal premisa normativa, dado que en el presente caso el recurso de apelación ha sido interpuesto en el marco de una adjudicación simplificada derivada de una licitación pública, cuyo valor estimado asciende a S/ 2 132 787.00 (dos millones ciento treinta y dos mil setecientos ochenta y siete con 00/100 soles), monto superior a 50 UIT; por lo que este Tribunal es competente para conocerlo.

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

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 Impugnante ha interpuesto recurso de apelación contra la no admisión de su oferta y la declaratoria de desierto del procedimiento de

² El procedimiento de selección fue convocado el 17 de abril de 2024; por lo cual el valor de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) aplicable al caso concreto es el que se aprobó para el año 2024, el cual asciende a S/ 5 150.00, según lo determinado en el Decreto Supremo N° 309-2023- EF. En dicho caso, cincuenta (50) UIT equivalen a S/ 257 501.00.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

selección; por consiguiente, se advierte que los actos objeto de cuestionamiento del recurso no se encuentran comprendidos en la relación de actos inimpugnables.

c) Sea interpuesto fuera del plazo.

El artículo 119 del precitado Reglamento establece que la apelación contra el otorgamiento de la buena pro o contra los actos dictados con anterioridad a ella debe interponerse 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, siendo los plazos indicados aplicables a todo recurso de apelación.

De igual modo, según el literal d) del artículo 122 del Reglamento, cuando se advierte que el recurso de apelación no contiene alguno de los requisitos de admisibilidad y que esta omisión no fue advertida en el momento de la presentación del recurso, el Presidente del Tribunal concede un plazo máximo de dos (2) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación de las observaciones para la subsanación respectiva. Transcurrido el plazo sin que se realice la subsanación, el recurso se tiene por no presentado.

En aplicación a lo dispuesto en el citado artículo, teniendo en cuenta que la apelación se da contra el otorgamiento de la buena pro de una adjudicación simplificada, así como contra actos dictados con anterioridad a la adjudicación, el Impugnante contaba con un plazo de cinco (5) días hábiles para interponer su recurso de apelación, el cual vencía el 28 de junio de 2024, considerando que el otorgamiento de la buena pro se notificó en el SEACE el día 21 del mismo mes y año.

Al respecto, del expediente fluye que mediante Escrito N° 1, presentado el 28 de junio de 2024, ante el Tribunal, subsanado el 2 de julio del mismo año, el Impugnante interpuso su recurso de apelación, es decir, cumplió con el plazo descrito en el artículo 119 del Reglamento.

d) El que suscriba el recurso no sea el impugnante o su representante.

De la revisión del recurso de apelación del Impugnante, se aprecia que este aparece suscrito por su gerente general, la señora Frieda Maribel Bardales Burga.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

- 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.*

De los actuados que obran en el expediente administrativo, a la fecha, no se advierte ningún elemento a partir del cual pueda inferirse y determinarse que el Impugnante se encuentre inmerso en alguna causal de impedimento.

- f) *El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles.*

De los actuados que obran en el expediente administrativo, a la fecha, no se advierte ningún elemento a partir del cual pueda evidenciarse que el Impugnante se encuentre 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.*

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, solo pueden dar lugar a la interposición del recurso de apelación, a través del cual se pueden impugnar los actos dictados durante el desarrollo del procedimiento hasta antes del perfeccionamiento del contrato.

En relación con ello, el numeral 123.2 del artículo 123 del Reglamento establece que el recurso de apelación es declarado improcedente por falta de interés para obrar, entre otros casos, si el postor cuya oferta no ha sido admitida o ha sido descalificada, según corresponda, impugna la adjudicación de la buena pro, sin cuestionar la no admisión o descalificación de su oferta y no haya revertido su condición de no admitido o descalificado.

Al respecto, debe tenerse presente que la oferta del Impugnante se declaró no admitida. En ese sentido, el referido postor cuenta con interés para cuestionar la no admisión de su oferta y la declaratoria de desierto del procedimiento de selección; no obstante, esta última pretensión se encuentra supeditada a que se revierta su condición de no admitido en el acápite correspondiente (análisis de puntos controvertidos).

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

- h) *Sea interpuesto por el postor ganador de la buena pro.*

En el caso concreto, la oferta del Impugnante no fue admitida en el procedimiento de selección.

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

El Impugnante solicitó como pretensiones la revocación de la no admisión de su oferta, que esta sea admitida y calificada, se revoque la declaratoria de desierto del procedimiento de selección y, por último, que se le otorgue la buena pro del procedimiento de selección; por tanto, de la revisión a los fundamentos de hecho del recurso de apelación, se aprecia que estos se encuentran orientados a sustentar sus pretensiones, no incurriéndose en la presente causal de improcedencia.

3. En consecuencia, 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 que corresponde efectuar el análisis de los asuntos de fondo planteados.

B. PRETENSIONES:

De la revisión del recurso de apelación se advierte que el Impugnante solicitó a este Tribunal lo siguiente:

- Se revoque la no admisión de su oferta.
- Su oferta sea admitida y calificada.
- Se revoque la declaratoria de desierto del procedimiento de selección.
- Se le otorgue la buena pro del procedimiento de selección.

C. FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS:

4. Habiéndose verificado la procedencia del recurso presentado y considerando el petitorio señalado de forma precedente, corresponde efectuar el análisis de fondo, para lo cual resulta necesario fijar los puntos controvertidos del presente recurso.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

Al respecto, es preciso tener en consideración lo establecido en el literal b) del numeral 126.1 del artículo 126 y el mismo literal del artículo 127 del Reglamento, que establece que la determinación de los puntos controvertidos se sujeta a lo expuesto por las partes en el escrito que contiene el recurso de apelación y en el escrito de absolución de traslado del recurso de apelación, presentados dentro del plazo previsto, sin perjuicio de la presentación de pruebas y documentos adicionales que coadyuven a la resolución de dicho procedimiento.

Asimismo, de acuerdo con el literal a) del numeral 126.1 del artículo 126 del Reglamento, los postores distintos al impugnante que pudieran verse afectados deben absolver el traslado del recurso de apelación dentro del plazo de tres (3) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de haber sido notificados con el respectivo recurso.

Cabe señalar que lo antes citado tiene como premisa que, al momento de analizar el recurso de apelación, se garantice el derecho al debido proceso de los intervinientes, de manera que las partes tengan la posibilidad de ejercer su derecho de contradicción respecto de lo que ha sido materia de impugnación; pues lo contrario, es decir, acoger cuestionamientos distintos a los presentados en el recurso de apelación o en el escrito de absolución, implicaría colocar en una situación de indefensión a la otra parte, la cual, dado los plazos perentorios con que cuenta el Tribunal para resolver, vería conculcado su derecho a ejercer una nueva defensa.

En ese contexto, se aprecia que el decreto de admisión del recurso fue publicado de manera electrónica por el Tribunal en el SEACE el 5 de julio de 2024, razón por la cual contaban con tres (3) días hábiles para absolver el traslado del citado recurso, esto es, hasta el 10 del mismo mes y año.

No obstante, considerando que en el presente procedimiento de selección solo existe un solo postor, en este caso el Impugnante, los puntos controvertidos se formularán en atención a lo expuesto por dicho postor en su escrito impugnatorio.

5. En atención a ello, los puntos controvertidos a esclarecer son los siguientes:
 - Determinar si corresponde revocar la decisión de declarar no admitida la oferta del Impugnante y, como consecuencia de ello, revocar la declaratoria de desierto del procedimiento de selección.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

- Determinar si corresponde otorgar la buena pro al Impugnante.

D. ANÁLISIS DE LOS PUNTOS CONTROVERTIDOS:

6. Con el propósito de esclarecer esta controversia, es relevante destacar que el análisis que efectúe este Tribunal debe tener como premisa que la finalidad de la normativa de contrataciones públicas no es otra que las Entidades adquieran bienes, servicios y obras en las mejores condiciones posibles, dentro de un escenario adecuado que garantice tanto la concurrencia entre potenciales proveedores como la debida transparencia en el uso de los recursos públicos.
7. En adición a lo expresado, es menester destacar 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; 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.
8. En tal sentido, tomando como premisa los lineamientos antes indicados, este Colegiado se avocará al análisis de los puntos controvertidos planteados en el presente procedimiento de impugnación.

PRIMER PUNTO CONTROVERTIDO: Determinar si corresponde revocar la decisión de declarar no admitida la oferta del Impugnante y, como consecuencia de ello, revocar la declaratoria de desierto del procedimiento de selección.

9. Considerando que el Impugnante cuestiona la no admisión de su oferta, por parte del comité de selección, corresponde remitirnos al Acta de declaratoria de desierto: “Adquisición de uniforme y vestuario de personal operativo de Municipalidad de San Isidro” del 21 de junio de 2024, en la cual este órgano motivó su decisión, bajo los siguientes argumentos:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

Figura 1.

Sustento de la no admisión de la oferta del Impugnante.

ACUERDO DEL COMITÉ DE SELECCIÓN	
6	Los miembros del Comité de Selección declaran DESIERTO el presente procedimiento de selección ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA N° 002-2024-CS/MSI DERIVADA DE LA LICITACIÓN PÚBLICA N° 002-2023-CS/MSI, debido a que, el literal e) del numeral 2.2.1.1 de las Bases integradas, presentada por el participante, no cumple con lo requerido en las Especificaciones Técnicas - Presentación de muestras, de acuerdo a lo señalado en el INFORME PRESENTADO POR EL ESPECIALISTA TEXTIL PARA VERIFICACION DE MUESTRAS DEL VESTUARIO DEL CITADO PROCEDIMIENTO, en el cual concluye lo siguiente: Las muestras para el sub ítem 1, presentadas por el postor ABASTECIMIENTOS Y SERVICIOS GENERALES M & H S.A.C., NO CUMPLEN con los requisitos mínimos de color exigidos en las EETT. Considerando que, el Ministerio del interior, mediante Decreto Supremo N°001-2022-IN del 09 de marzo del 2022, aprueba las características de uniformes, vehículos distintivos e implemento de sereno y en las bases del presente concurso de selección se han considerado como requisitos mínimos lo indicado en dicho decreto. En el caso del sub ítem 2, presentadas por el postor ABASTECIMIENTOS Y SERVICIOS GENERALES M & H S.A.C. CUMPLEN con los requisitos mínimos exigidos en la EETT. En ese sentido, al corresponder el procedimiento de selección a un ÍTEM PAQUETE, no existiría ofertas válidas que cumplan con lo requerido en las bases del procedimiento.

Nota: Extraída de la página 2 del Acta de declaratoria de desierto: "Adquisición de uniforme y vestuario de personal operativo de Municipalidad de San Isidro".

10. En atención al contenido del acta, se evidencia que el comité de selección fundamenta la decisión para declarar la no admisión de la oferta del recurrente en lo señalado en el informe del especialista textil contratado para la verificación de muestras de vestuario del citado procedimiento, el que concluye que las muestras del sub ítem 1, presentada por el Impugnante, no cumplen con los requisitos mínimos de color exigidos en las especificaciones técnicas.
11. Con respecto a dicha decisión, el Impugnante señaló que, si bien en el acta de evaluación no se consignó cuál es la característica técnica específica que no cumple la muestra presentada por su representada, la Entidad le proporcionó el informe técnico emitido por el ingeniero Ronald More Yarleque, en el que se aprecia la conclusión que dicha muestra no cumple con el color exigido para las prendas, de acuerdo a la establecido por el Ministerio del Interior, mediante el Decreto Supremo N° 001-2022-IN, el cual aprobó las características de los uniformes de serenazgo.

Sobre el particular, sostuvo que en las bases del procedimiento de selección el color no fue contemplado como una característica que debían acreditar los postores mediante la presentación de las muestras.

Sumada a dicha argumentación, cuestionó que, incluso cuando las bases integradas prevén la elaboración de un informe del evaluador textil –contratado por medio de la Orden de servicio N° 2024-02621 del 6 de mayo de 2024–, no estaba contemplado la presentación de un segundo informe.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

En atención a ello, resalta que el requisito de color fue evaluado desde el primer y único informe válido, en el que se determinó que la muestra evaluada cumplía con el color requerido (azul Pantone 655 CP); sin embargo, sin sustento alguno en el segundo informe se determinó el incumplimiento de dicha característica.

En esa línea, señaló que, en caso el Tribunal determine la validez del segundo informe presentado por el especialista contratado por la Entidad, es necesario la revisión de los alcances y límites de la función de dicho profesional, para así verificar si debía pronunciarse sobre el cumplimiento del color de las muestras como una característica exigida en las bases integradas.

12. A su turno, mediante el Informe técnico N° 001-2024-SL-GAF/MSI-AS N° 02-2024-CS/MSI del 9 de julio de 2024, la Entidad indicó que el acta que determina la no admisión de la oferta del Impugnante se elaboró de conformidad con lo establecido en el numeral 73.2 de artículo 73 del Reglamento.

Asimismo, precisó que, de acuerdo al Informe técnico N° 20240617, emitido por el ingeniero industrial contratado para la evaluación de las muestras presentadas en el marco del procedimiento de selección, las muestras entregadas por el Impugnante no cumplen con la totalidad de las características requeridas en las especificaciones técnicas, por lo que correspondía que su oferta no sea admitida.

Además, advirtió que en el Anexo N° 02, relacionado a la metodología para la evaluación de prendas, se precisó que la confección de las muestras debía ser realizada en concordancia con lo señalado en las especificaciones técnicas, las cuales comprenden la totalidad de las características requeridas en las mismas, entre otras, calidad, tipo de tela y color.

En dicho informe mencionó también que, si bien en las bases no fue señalado en forma expresa que el “color” sería parte de la evaluación de las muestras, en el resto de la información contenida en el expediente, así como en las especificaciones técnicas se advierte que las muestras tenían que ser confeccionadas en estricta observancia a las especificaciones técnicas.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

Respecto del cuestionamiento sobre la cantidad de informes emitidos por el profesional contratado para la evaluación de muestras, refirió que no se trata de dos informes, ya que en el informe emitido por el evaluador se realizó el comparativo fotográfico de la tonalidad del color requerido, por lo que fue necesaria la emisión de un informe que rectifique las conclusiones a las que inicialmente arribó el citado profesional.

13. Sobre lo expresado por la Entidad, el Impugnante refirió que aquella no precisa de forma objetiva cuál ha sido la metodología, mecanismo y/o pruebas realizadas para llegar a la conclusión que el color de la muestra presentada no se ajusta al requerido en las bases.

Aunado a lo anterior, señaló que el especialista contratado habría realizado el estudio de las muestras, respecto de la característica del color, a partir de una comparación visual, es decir que habría realizado una prueba organoléptica, la cual conlleva a la aplicación de criterios de olor, sabor, color, aroma, aspectos y otros aspectos que puedan verificarse con la simple utilización de los sentidos, según la definición expresada por el propio Tribunal mediante la Resolución N° 348-2021.TCE-S1.

Asimismo agregó que, que la Entidad ha reconocido que en el Anexo N° 02 no se ha consignado que el color de la prenda es una característica que sería materia de evaluación en la muestra, y en tal sentido se debe tener en cuenta que en las bases estándar aplicables al presente procedimiento de selección se establece que, cuando la Entidad requiera a presentación de muestras, aquella deberá precisar, entre otros, los aspectos de las características y/o requisitos funcionales que serán verificados mediante la presentación de muestra.

14. Atendiendo a la controversia planteada, resulta pertinente remitirnos a las bases integradas, toda vez que estas constituyen las reglas definitivas del procedimiento de selección, a las que deben someterse los postores al momento de formular sus ofertas y sobre las cuales el comité de selección debe efectuar su análisis correspondiente.

Al respecto, se observa que en el literal e) del numeral 2.2.1.1 del capítulo II de la sección específica de las bases, se contempla como parte de los documentos de presentación obligatoria, lo siguiente:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

Figura 2.

Presentación de muestra como requisito de admisión en las bases integradas.

e) Presentación de Muestra:

Muestra

En la etapa de presentación de ofertas, los postores deberán presentar una (01) muestra completa al Comité de los bienes que son objeto de la presente contratación; las muestras deberán estar confeccionadas de acuerdo a especificaciones técnicas, en caso contrario se consideran como no presentadas.

Las muestras serán entregadas en la misma fecha de presentación de ofertas en único horario: 8:00 am hasta las 16:00 horas en la MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO, debiendo estar rotulada para cada uno de las prendas y/o vestuarios, y estas serán entregadas sólo a través de una Guía de Remisión, donde se detalle las muestras entregadas y al ítem que se presenta.

La finalidad del requerimiento de muestras es acreditar el cumplimiento de las especificaciones técnicas, lo cual resulta congruente y razonable en relación con el objeto de la convocatoria.

Las muestras se confeccionarán en las telas que se solicita de acuerdo a las especificaciones técnicas.

Sub Ítem N° 01:

(...)

MECANISMO, PRUEBAS Y METODOLOGIA A EMPLEAR:

Se encuentran descritas en el **anexo N° 02** de las Especificaciones Técnicas.

Encargados de realizar la verificación:

La evaluación de la muestra estará a cargo de un/a Ingeniero/a Textil y/o Industrial y/o Químico (a) contratado por la Entidad, a fin de verificar las características señaladas en las especificaciones técnicas, para lo cual deberá emitir el informe respectivo dando a conocer los resultados de la evaluación a través del área usuaria

(...)

Se presentará un juego de muestras en las telas solicitadas.

(...)

Las muestras presentadas por el postor que resulte adjudicado con la buena pro en ítem respectivo, quedarán en custodia de la MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO, para efectos de verificar que los bienes entregados guarden las mismas condiciones de calidad y acabado, en el internamiento del uniforme.

En las muestras presentadas por los postores, se verificarán el diseño, las telas, materiales e insumos, confección y acabados, interna y externamente de cada prenda y que cumplan con lo solicitado en las especificaciones técnicas. Para tal efecto las muestras se desarmarán y/o desarticularán para su verificación correspondiente, debiendo cumplir con lo siguiente:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

- Diseño solicitado y en las tallas requeridas en las especificaciones técnicas.
- Materiales y/o insumos solicitados en las especificaciones técnicas.
- Con la confección del texto y gráficos de las especificaciones técnicas. Con los acabados en su presentación, la prenda deberá estar exenta de defectos (tela, forro y materiales y/o insumos), en su parte externa como su parte interna, tales como: costuras asimétricas, costuras saltadas, defecto de remalle, hilos sueltos, mal planchado, defecto de fusionado, entre otros).

Nota: Extraído de las páginas 17, 18 y 19 de las bases integradas.

De la figura 2, se desprende que la finalidad del requerimiento de las muestras es acreditar el cumplimiento de las especificaciones técnicas; sin embargo, también se aprecia que ha sido expresado que las muestras se desarmarán y/o desarticularán para verificar los siguientes criterios:

- Diseño.
- Tallas.
- Materiales y/o insumos.
- Confección del texto y gráficos.
- Que la prenda esté exenta de defectos.

15. Asimismo, se aprecia que en el Anexo N° 02 de las especificaciones técnicas, referido a la metodología para la evaluación de las prendas, fue establecido lo siguiente:

Figura 3.

Anexo N° 02 de las especificaciones técnicas.

Anexo N° 02 – METODOLOGIA PARA LA EVALUACIÓN DE PRENDAS

(...)

La finalidad del requerimiento de muestras es acreditar el cumplimiento de las especificaciones técnicas, lo cual resulta congruente y razonable en relación con el objeto de la convocatoria.

(...)

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

Las muestras presentadas por el postor que resulte adjudicado con la buena pro en ítem respectivo, quedarán en custodia de la MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO, para efectos de verificar que los bienes entregados guarden las mismas condiciones de calidad y acabado, en el internamiento del uniforme.

En las muestras presentadas por los postores, se verificarán el diseño, las telas, materiales e insumos, confección y acabados, interna y externamente de cada prenda y que cumplan con lo solicitado en las especificaciones técnicas. Para tal efecto las muestras se desarmarán y/o desarticularán para su verificación correspondiente, debiendo cumplir con lo siguiente:

- Diseño solicitado y en las tallas requeridas en las especificaciones técnicas.
- Materiales y/o insumos solicitados en las especificaciones técnicas.
- Con la confección del texto y gráficos de las especificaciones técnicas. Con los acabados en su presentación, la prenda deberá estar exenta de defectos (tela, forro y materiales y/o insumos), en su parte externa como su parte interna, tales como: costuras asimétricas, costuras saltadas, defecto de remalle, hilos sueltos, mal planchado, defecto de fusionado, entre otros).

(...)

- Las muestras tendrán una revisión exhaustiva externa e internamente, para tal, efecto serán desarmadas a fin de validar el cumplimiento de las especificaciones técnicas (diseños solicitado, talla requeridas en las Bases, características de la tela, el tejido, los materiales utilizados y la confección de las prendas, acabados en su presentación debiendo la prenda estar exenta de defectos en su parte externa como en su parte interna: costuras asimétricas, costuras saltadas, defectos de remalle, hilos sueltos, mal planchado, defecto de fusionado, marcas de tiza, manchas de grasa y/o cualquier otra materia externa, embolsados, huecos) Por ello, serán devueltas en el estado en que se encuentren producto de la evaluación sin que ello signifique costo alguno para la Entidad.

Nota: Extraído de las páginas 2 y 3 de las bases integradas.

Nótese que, respecto de la finalidad del requerimiento de las muestras fue señalado la acreditación del cumplimiento de las especificaciones técnicas, a su vez se advierte que la intención de la solicitud es verificar que el diseño, las telas, los materiales e insumos, la confección y acabados, cumplan con lo solicitado en las especificaciones técnicas.

16. Teniendo en cuenta lo anterior, y lo señalado durante el desarrollo de la audiencia pública, la Sala requirió a la Entidad la remisión los Informes técnicos N° 20240614 y N° 20240617 del 14 y 17 de junio de 2024, respectivamente, emitidos por el señor Ronald David More Yarleque, en calidad de especialista textil contratado para la verificación de las muestras presentadas en el marco del procedimiento de selección.

Asimismo, se le solicitó indicar si aquella considera que el color de las prendas es un aspecto de las muestras que debe ser evaluado en la etapa de admisión de las ofertas, debiendo brindar el sustento técnico y legal que respalde su respuesta. Sin embargo, a la fecha de emisión del presente pronunciamiento no se ha obtenido respuesta por parte de la Entidad.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

17. No obstante lo expuesto, este Colegiado, luego de la revisión de las bases integradas advirtió un vicio de nulidad en las citadas bases, ya que no se habría establecido con claridad qué aspectos de las características (especificaciones técnicas) debían ser acreditados mediante la presentación de las muestras, los cuales no incluyen el color de las prendas objeto de la contratación (ítem N° 1).

En mérito a lo expuesto, en virtud del numeral 128.2 del artículo 128 del Reglamento, se trasladó el referido vicio a las partes y a la Entidad para que manifiesten lo que consideren pertinente en un plazo de cinco (5) días hábiles.

18. Sobre el particular, el Impugnante indicó que, si bien en el Anexo N° 2 de las especificaciones técnicas no fue señalado el color de las prendas, ello no puede ser interpretado como falta de claridad para la evaluación de las muestras, pues dicha omisión conlleva a la lectura que tal característica no debe ser evaluada como tantas otras contempladas en el capítulo III de las bases, por lo que dicho postor enfatizó que es un error sostener que existe un vicio tan solo porque no se ha considerado el color como una característica a evaluar en las muestras presentadas.

Además, refirió que lo advertido no genera confusión o restricción entre los postores, pues solo se trata del rechazo de su oferta a partir de un argumento que no emana de las bases, lo cual debe ser rectificado a través de la revocación de la no admisión declarada por el comité de selección, pues el presente caso refleja una incorrecta calificación y no admisión de la oferta, y no un vicio en el procedimiento de selección.

Aunado a lo anterior, indicó que no es posible afirmar que los postores se habrían encontrado con bases poco claras y precisas, ya que en el Anexo N° 2 se aprecian las características que serían evaluadas a partir de la presentación de las muestras, y por tanto, estima que el cambio de color que procura realizar el comité de selección no puede ser entendido como una inestabilidad jurídica.

19. Por su parte, la Entidad señaló que, en el acápite de las bases integradas del procedimiento de selección, relacionado a los documentos de obligatoria presentación para la admisión de las ofertas, se indicó que la presentación de muestras implicaba que estas cumplan con la totalidad de las especificaciones técnicas, exigencia que considera que no fue cumplida por el Impugnante.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

Sobre el particular, precisó que en el Anexo N° 02 de las especificaciones técnicas se señaló que la confección de las muestras debía ser realizada en concordancia con lo señalado en las especificaciones técnicas, esto es con la totalidad de las características requeridas en las mismas, en cuanto a la calidad, tipo de tela, color y demás condiciones

Así también, resaltó la discordancia respecto a la falta de claridad en las bases, pues no considera que estas han generado confusión a los postores al momento de elaborar y presentar sus muestras.

20. Considerando lo hasta aquí lo expuesto, debe tenerse presente que, según las bases estándar de adjudicación simplificada para contratación de bienes³, aplicables al presente procedimiento de selección, contienen una nota respecto de los documentos de presentación obligatoria, la cual señala lo siguiente:

Figura 4.

Nota sobre los documentos adicionales de presentación obligatoria que pueden ser requeridos, según las bases estándar.

Importante para la Entidad

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

- e) *[CONSIGNAR LA DOCUMENTACIÓN ADICIONAL QUE EL POSTOR DEBE PRESENTAR TALES COMO AUTORIZACIONES DEL PRODUCTO, FOLLETOS, INSTRUCTIVOS, CATÁLOGOS O SIMILARES¹] para acreditar [DETALLAR QUÉ CARACTERÍSTICAS Y/O REQUISITOS FUNCIONALES ESPECÍFICOS DEL BIEN PREVISTOS EN LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEBEN SER ACREDITADAS POR EL POSTOR].*

La Entidad debe especificar con claridad qué aspecto de las características y/o requisitos funcionales serán acreditados con la documentación requerida. *En este literal no debe exigirse ningún documento vinculado a los requisitos de calificación del postor, tales como: i) capacidad legal, ii) capacidad técnica y profesional: experiencia del personal clave y iii) experiencia del postor. Tampoco se puede incluir documentos referidos a cualquier tipo de equipamiento, infraestructura, calificaciones y experiencia del personal en general.*

Además, no debe requerirse declaraciones juradas adicionales cuyo alcance se encuentre comprendido en la Declaración Jurada de Cumplimiento de Especificaciones Técnicas y que, por ende, no aporten información adicional a dicho documento.

³

Aprobada con Resolución N° 210-2022-OSCE/PRE. Vigente a partir del 28 de octubre de 2022.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

Cuando excepcionalmente la Entidad requiera la presentación de muestras, deberá precisar lo siguiente: (i) los aspectos de las características y/o requisitos funcionales que serán verificados mediante la presentación de la muestra; (ii) la metodología que se utilizará; (iii) los mecanismos o pruebas a los que serán sometidas las muestras para determinar el cumplimiento de las características y/o requisitos funcionales que la Entidad ha considerado pertinente verificar; (iv) el número de muestras solicitadas por cada producto; (v) el órgano que se encargará de realizar la evaluación de dichas muestras; y (vi) dirección, lugar exacto y horario² para la presentación de muestras.

No corresponde exigir la presentación de muestras cuando su excesivo costo afecte la libre concurrencia de proveedores.

¹ *Por ejemplo, en el caso de medicamentos aquellas autorizaciones relacionadas al producto, como el Registro Sanitario o Certificado de Registro Sanitario del producto, el Certificado de Análisis, entre otros.*

² *Las muestras se presentan el mismo día programado en el calendario para la presentación de ofertas. Al consignar el horario debe tenerse en cuenta que el horario de atención no podrá ser menor a 8 (ocho) horas.*

Nota: Información extraída de las páginas 16 y 17 de las bases estándar.

Según se observa, las bases estándar aplicables al presente procedimiento exigen que cuando la Entidad determine que, excepcionalmente requiera la presentación de muestras, el postor deba precisar, entre otros, los aspectos de las características y/o requisitos funcionales que serán verificados mediante la presentación de la muestra.

21. En relación con lo anterior, debe recordarse que, conforme se aprecia en las figuras 2 y 3, las bases exigían la presentación de muestras tanto para acreditar las especificaciones técnicas de forma integral, como para verificar el cumplimiento de determinadas características, las cuales incluso difieren entre lo contemplado en las propias bases y en el Anexo N° 2 de las especificaciones técnicas – relacionado a la metodología para la evaluación de prendas–, conforme se aprecia a continuación:

Cuadro 1.

Características y/o requisitos funcionales que serían verificados mediante la presentación de las muestras en las bases y en el Anexo N° 2 de las especificaciones técnicas

Bases integradas	Anexo N° 2 de las especificaciones técnicas
Diseño	Diseño
Tallas	Tallas
Materiales y/o insumos	Materiales e insumos

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

Confección del texto y gráficos	Confección
Que la prenda esté exenta de defectos	Que la prenda esté exenta de defectos
	Telas
	Acabados

En ese sentido, se advierte que, en el acápite relacionado a los documentos de presentación obligatoria para la admisión de las ofertas, se omitieron las características y/o requisitos a evaluar en el marco de la presentación de las muestras, ya que en el anexo que forma parte de las especificaciones técnicas (Anexo N° 2) se mencionan otras características a evaluar, como las telas –no habiéndose precisado sobre estas si se evaluaría el color y/o el tipo de tela–, así como los acabados del producto.

22. Por tanto, aun cuando el Impugnante sostiene que lo advertido no puede ser interpretado como un vicio, pues solo se trataría de la omisión de una característica en el listado de aquellas que serían materia de evaluación de las muestras, y que no se habría generado confusión o restricción entre los postores, lo cierto es que la Entidad no habría detallado de forma clara y precisa los aspectos de las características y/o requisitos funcionales que serían verificados mediante la presentación de muestras; pues como lo señala la propia Entidad, a pesar de haber detallado algunas especificaciones técnicas que serán materia de evaluación de las muestras, también consigna que se evaluarán todas las especificaciones técnicas del bien objeto de contratación, incumpliendo de esta manera lo establecido en las bases estándar (ver fundamento 20).

Lo antes señalado puede generar confusión en los potenciales proveedores al momento de elaborar sus ofertas, ya que no tendrían la certeza de aquello que se solicita y; además, no permitiría establecer de forma clara y objetiva, la metodología que sería empleada, así como los mecanismos o pruebas a los que serían sometidas las muestras para determinar el cumplimiento de las características y/o requisitos funcionales que la Entidad ha considerado pertinente verificar.

23. En este punto, cabe reiterar, en virtud de lo expresado por la Entidad que, si bien las bases estándar prevén que aquella está habilitada, de forma excepcional, a requerir la presentación de muestras, dicho requerimiento está sometido al cumplimiento de determinados requisitos, que, contrario a la interpretación de la misma Entidad, no contemplan que la finalidad de la presentación de las muestras sea validar de forma integral las especificaciones técnicas, sin mediar precisión alguna, ya que por el contrario, se exige la indicación exacta de las características

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

y/o requisitos funcionales que serán verificados mediante la presentación de las muestras.

En ese entender, resulta evidente que, tal cual han sido elaboradas las bases del procedimiento de selección, no existe claridad sobre aquello que será evaluado a partir de la presentación de la muestra y, en consecuencia, es posible concluir que la metodología para evaluar dichas muestras no serán el resultado de un método objetivo.

24. Dicha actuación supone el incumplimiento de la obligación que emana de lo previsto en el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento, a partir del cual el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, debe elaborar los documentos del procedimiento de selección a su cargo, utilizando obligatoriamente los documentos estándar que aprueba el OSCE y la información técnica y económica contenida en el expediente de contratación aprobado.
25. Sobre ello, es necesario acotar que las bases estándar constituyen documentos estándar aprobados por el OSCE, cuyo uso es de carácter obligatorio para las entidades en los procedimientos de contratación pública. En ciertos extremos, dichos documentos consignan instrucciones respecto a la información que debe completarse, lo cual es implementado por la Entidad acorde a las necesidades de cada contratación. Ahora bien, el establecimiento de este tipo de información tiene como fin estandarizar requisitos que las entidades soliciten para cada tipo de contratación, así como facilitar la redacción de las bases del procedimiento y, por ende, su comprensión por parte de todos los agentes intervinientes en la contratación.
26. Al respecto, debe tenerse presente que, si bien los postores, generalmente, con mayor experiencia en procedimientos efectuados bajo la Ley de Contrataciones del Estado, pueden identificar errores e incongruencias en las bases y tenerlas en cuenta en su oferta para que no afecten su participación en el procedimiento; lo cierto es que, en los procedimientos de selección también se presentan postores que pueden tener experiencia para lo que se requiere, pero que se vienen incorporando recién como proveedores del Estado, por lo cual es necesario que las reglas de la contratación (procedimiento de selección y fase de ejecución contractual) sean claras, en virtud del principio de transparencia, recogido en el literal c) del artículo 2 de la Ley, el cual exige que las entidades públicas, y el comité de selección en particular, durante el proceso de contratación proporcionen

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

información clara y coherente con el fin de que todas las etapas de la contratación sean comprendidas por los proveedores, garantizando la libertad de concurrencia, y que la contratación se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad.

27. Bajo ese entender, es importante resaltar que, si el propósito de la Entidad era asegurar que el uniforme y el vestuario requerido cumplan con determinadas características, esta debió ser más diligente en la formulación del requerimiento, a fin de determinar la importancia que reviste la presentación de las muestras, como parte de la documentación de presentación obligatoria, así como identificar plenamente las características que debían ser validadas con dicha presentación.
28. Ahora bien, considerando lo señalado en el artículo 16 del Reglamento, tenemos que incidir en la importancia del papel del área usuaria como la responsable de formular de forma objetiva y precisa los términos de referencia y las especificaciones técnicas, aunque también alternativamente pueden ser formulados por el órgano a cargo de las contrataciones y aprobados por el área usuaria.

Además, es pertinente recordar que en las contrataciones del Estado rige el principio de transparencia, recogido en el literal c) del artículo 2 de la Ley, el cual exige a las entidades que proporcionen información clara y coherente con el fin de que todas las etapas de la contratación sean comprendidas por los proveedores, garantizando la libertad de concurrencia, y que la contratación se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad.

29. Frente a un escenario como el descrito, la normativa prevé la posibilidad de corregir actos contrarios a sus disposiciones. Al respecto, la nulidad constituye una figura jurídica que tiene por objeto proporcionar a las Entidades una herramienta lícita que permita sanear el procedimiento de selección de cualquier irregularidad que pudiera dificultar la contratación, de modo que se logre un procedimiento transparente y con todas las garantías previstas en la normativa de contrataciones.

Por lo expuesto, debe advertirse que el numeral 44.1 del artículo 44 de la Ley, establece que en los casos que conozca el Tribunal declarará nulos los actos administrativos emitidos por las Entidades, cuando contravengan normas legales, debiéndose expresar en la resolución que expida la etapa a la que se retrotraerá el procedimiento. Eso implica que la anulación del acto administrativo puede encontrarse motivada en la propia acción, positiva u omisiva, de la Administración

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

o en la de otros participantes del procedimiento, siempre que dicha actuación afecte la decisión final tomada por la administración.

En el mismo sentido, el literal e) del numeral 128.1 del artículo 128 del Reglamento prescribe que, al ejercer su potestad resolutoria, cuando el Tribunal verifique alguno de los supuestos del numeral 44.1 del artículo 44 de la Ley, ya sea en virtud de un recurso interpuesto o de oficio, declara la nulidad de los actos que correspondan, debiendo precisar la etapa hasta la que se retrotrae el procedimiento de selección, en cuyo caso puede declarar que carece de objeto pronunciarse sobre el fondo del asunto.

- 30.** Como se ha indicado previamente, se advierte que existe un vicio en el procedimiento de selección, que contraviene lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley y el artículo 47 del Reglamento; además de los principios de libertad de concurrencia, transparencia y competencia, establecidos en los literales a), c) y e) del artículo 2 de la Ley, vicio que resulta trascendente, pues no solo ha originado la presente controversia, sino que además se ha evidenciado la falta de claridad en la exigencia contenida en el literal e) del numeral 2.2.1.1 del capítulo II de la sección específica de las bases integradas, concordada con el Anexo N° 2 de las especificaciones técnicas –contenido en el capítulo III de las citadas bases–; dicha deficiencia hace necesario que se reformulen las bases y el requerimiento, a efectos que se adecúe el acápite referente a la presentación de las muestras y los aspectos de las características y/o requisitos funcionales que serán verificados con dicha presentación, de forma tal que no contravenga la normativa de contratación pública y, además, se cumpla con la finalidad por la cual es requerida aquella.
- 31.** La nulidad declarada, evidentemente, deja sin efecto la declaratoria de desierto del procedimiento de selección; asimismo, carece de objeto pronunciarse sobre el fondo del resto de los cuestionamientos planteados.
- 32.** Adicionalmente, en atención a lo dispuesto por el numeral 11.3 del artículo 11 del TUO de la LPAG, este Colegiado considera que debe ponerse en conocimiento del Titular de la Entidad la presente resolución, a fin de que conozca los vicios advertidos y realicen las acciones que correspondan conforme a sus atribuciones, así como para que exhorte al comité de selección, al área usuaria y a las áreas que intervengan en la elaboración de los documentos que recogen las bases, que actúen de conformidad con lo establecido en la normativa en contrataciones públicas, a fin de evitar futuras nulidades que, en el supuesto de presentarse, no coadyuvarían a la satisfacción oportuna de los intereses del Estado.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

33. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe anotar que, si bien el Impugnante ha señalado que, mediante el acceso a la información pública, logró obtener el informe emitido por el especialista textil en virtud del cual el comité de selección determinó la no admisión su oferta; de la revisión del SEACE se aprecia que dicho documento no se encuentra registrado en la citada plataforma, lo que significa una contravención a lo establecido en el artículo 66 del Reglamento, respecto de la obligatoriedad que reside en el comité de selección de velar por la publicidad de sus decisiones debidamente motivadas y registradas en el portal web antes mencionado, por lo que, se insta a que el Titular de la Entidad exhorte a que dicho colegiado cumpla adecuadamente con las exigencias previstas por la normativa de contratación pública.
34. Por último, en atención a lo dispuesto en el literal b) del numeral 132.2 del artículo 132 del Reglamento, y toda vez que este Tribunal declarará la nulidad de oficio del procedimiento de selección sin pronunciamiento sobre el petitorio del Impugnante, **corresponde disponer la devolución de la garantía otorgada por aquel**, para la interposición de su recurso de apelación.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe de la vocal ponente Paola Saavedra Alburqueque y la intervención de los vocales Mariela Nereida Sifuentes Huamán y Jefferson Augusto Bocanegra Díaz, atendiendo a la conformación de la Sexta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° D000103-2024- OSCE-PRE del 1 de julio de 2024, publicada el 2 del mismo mes y 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 de oficio la nulidad** de la Adjudicación simplificada N° 2-2024-CS/MSI (Primera convocatoria), **retro trayéndose la misma a la etapa de convocatoria, previa reformulación de las bases**, conforme a la fundamentación.
2. Devolver la garantía presentada por el postor Abastecimientos y Servicios Generales M & H S.A.C.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2761-2024-TCE-S6

3. Comunicar la presente resolución al Titular de la Entidad, conforme a lo señalado en el fundamento 32 y 33, a efectos de que actúe conforme a sus funciones y competencias.
4. Dar por agotada la vía administrativa.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PAOLA SAAVEDRA ALBURQUEQUE
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

JEFFERSON AUGUSTO BOCANEGRA DIAZ
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

MARIELA NEREIDA SIFUENTES HUAMÁN
PRESIDENTA
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE