

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

Sumilla: *“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”.*

Lima, 27 de agosto de 2024.

VISTO en sesión del 27 de agosto de 2024 de la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 7893/2024.TCE**, sobre el recurso de apelación interpuesto por el CONSORCIO CORPORACION MARGARITA & CIA S.A.C. - RAYAN LIMP S.A.C., en el marco del Concurso Público N° 03-2023-HEJCU-1- primera convocatoria, para la *“Contratación de servicio de limpieza, desinfección y jardinería del HEJCU”*, llevada a cabo por el Hospital de Emergencias José Casimiro Ulloa; y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. El 22 de diciembre de 2023, el Hospital de Emergencias José Casimiro Ulloa, en adelante **la Entidad**, convocó el Concurso Público N° 03-2023-HEJCU-1- primera convocatoria, para la *“Contratación de servicio de limpieza, desinfección y jardinería del HEJCU”*, con un valor estimado de S/ 1'701,000.00 (un millón setecientos un mil con 00/100 soles), en adelante **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 mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF, en adelante **la Ley**, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF y sus modificatorias, en adelante **el Reglamento**.

El 11 de marzo de 2024, se realizó la presentación de ofertas de manera electrónica, y el 3 de julio del mismo año, se notificó, a través del SEACE, el otorgamiento de la buena pro a favor del Consorcio New Skyline Servicios Generales S.A.C. - Newsserg S.A.C. y Asepcia Perú S.A.C., en adelante el **Adjudicatario**, por el monto de S/ 1'700,929.92 (un millón setecientos mil novecientos veintinueve con 92/100 soles), en atención a los siguientes resultados:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

Postor	Precio ofertado (S/)	Puntaje	Orden de Prelación	Resultado
CONSORCIO SAN JOSÉ	1,602,328.05	100	1	Descalificado
CONSORCIO NEW SKYLINE SERVICIOS GENERALES S.A.C.- NEWSSERG S.A.C. Y ASEPCIA PERU S.A.C.	1,755,718.68	91.26	3	Adjudicado - Calificado
CONSORCIO JOZ CLEAN S.A.C.- STHALEMS SMITH S.A.C	2,039,067.12	78.58	4	Calificado
CONSORCIO INNOVA	2,066,400.00	77.54	5	-
CONSORCIO CORPORACION MARGARITA & CIA S.A.C. - RAYAN LIMP S.A.C.	1,698,550.00	94.34	2	Descalificado

2. Mediante Escrito N° 1, subsanado mediante Escrito N° 2, presentados el 15 y 17 de julio de 2024, respectivamente, en la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, el CONSORCIO CORPORACION MARGARITA & CIA S.A.C. - RAYAN LIMP S.A.C., integrado por las empresas Corporación Margarita & Cia S.A.C. y Rayan Limp S.A.C., en lo sucesivo **el Impugnante**, interpuso recurso de apelación contra el otorgamiento de la buena pro, solicitando que: i) se revoque la descalificación de su oferta, ii) se revoque la calificación de la oferta del Adjudicatario, iii) se revoque la buena pro otorgada al Adjudicatario. y, iv) se declare la nulidad del procedimiento de selección (como pretensión subordinada).

Para dicho efecto, el Impugnante expuso los siguientes argumentos:

Sobre la descalificación de su oferta

- Mediante Resolución Directoral N° 071-2024-DG-HEJCU, del 19 de abril de 2024, la Entidad declaró la nulidad parcial de oficio del procedimiento de selección, retrotrayéndose a la etapa de evaluación y calificación de ofertas.
- El 15 de mayo de 2024, se modificó la conformación del comité de selección, según formato 4-005-2023. Posteriormente, el 27 de junio de 2024, el comité de selección procedió a realizar los actos de admisión y evaluación de las ofertas presentadas.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

- iii) Es el caso que, mediante Carta (CS) N° 1/CP003-2023-HEJCU del 27 de junio de 2024, el comité de selección solicita la subsanación de su oferta, el cual fue absuelto con Carta N° 116-2024-CM&CS del 28 de ese mismo mes y año.
- iv) No obstante, el comité de selección considera que su representada no ha subsanado el requisito de calificación correspondiente a la capacidad legal – habilitación, señalando que el registro de RENEEL de su consorciada Rayan Limp S.A.C., no contempla el servicio de jardinería; no obstante, obra a folios 8, 9 y 10 de la carta de subsanación, y el correo electrónico del 31 de mayo de 2024, con el Registro N° 271-2023-DRTELM-DPECL-DRAFPCL/RENEEL de la misma fecha, donde figura la ampliación del objeto social y ampliación de actividades, lo que acreditaría que el servicio de jardinería ha sido autorizado mediante una ampliación posterior a la fecha de presentación de la oferta.
- v) Agrega que, su representada en su oferta consignó la constancia de renovación de RENEEL, que autoriza el servicio complementario de limpieza correspondiente a la consorciada Rayan Limp SAC, expedido el 6 de junio de 2023.
- vi) Añade que, las bases integradas solicitan copia de la constancia vigente de estar inscrito en el Registro Nacional de empresas y entidades que realizan actividades de intermediación laboral – RENEEL, expedida por la autoridad administrativa de trabajo; dicha constancia debe detallar las actividades que facultan al postor a prestar servicios de actividades de limpieza, lo cual ha sido cumplido por el consorciado Rayan Limp SAC. Sin embargo, el comité de selección pretende utilizar la forma de acreditación señalada en las bases para requerir que los postores presenten la constancia que detalle la totalidad de actividades de servicios complementarios (servicio de limpieza de ambientes) y servicios especializados (servicio de desinfección desratización limpieza, limpieza de reservorio de agua, jardinería), lo que contraviene toda disposición que regula los servicios de intermediación laboral, pues los servicios de jardinería no constituyen servicios especializados; en consecuencia, no podía ser exigido en el marco de lo señalado en el Decreto Supremo N° 003-2002-TR.
- vii) De lo expuesto, se concluye que las bases solicitaron expresamente que los postores deben estar inscritos en el RENEEL, pues dicha constancia debe detallar la actividad que faculta al postor a prestar servicios de actividades de limpieza, además en ninguna parte de las bases se requiere que la copia de inscripción vigente en el RENEEL detalle la totalidad y cada uno de los servicios especializados de desinfección, desratización, limpieza de reservorios de agua y jardinería; máxime si dichos servicios constituyen actividades reguladas en el marco de las disposiciones del Ministerio de Salud, que autoriza a las empresas de saneamiento ambiental a prestar dicho servicio, lo que evidencia que dicha exigencia no era obligatoria.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

- viii) Por lo que, el comité de selección debió declarar calificada su oferta, dado que la misma contenía la constancia vigente de estar inscrito en el RENEEL, expedida por la Autoridad Administrativa de Trabajo, para prestar servicios de actividades de limpieza, por parte de su consorciado Rayan Limp SAC, por lo que no correspondía requerir subsanación alguna.
- ix) Asimismo, indica que, de la revisión de los términos de referencia que forma parte de las bases, no existe un solo puesto y/u operario que contenga actividades para cubrir los supuestos servicios de jardinería que requiere la Entidad, así como tampoco ha estipulado un solo material ni herramientas a usar para la prestación de estos servicios, por lo que resultaba claro para todos los postores que, no es posible determinar los operarios con labor de jardineros a destacarse a la Entidad; en consecuencia, no corresponde requerir que el RENEEL expedido por la autoridad de trabajo, señale expresamente actividades especializadas de jardinería, pues no es posible medir el alcance de dicho servicio.
- x) Agrega que, es tal la falta de información señalada en los términos de referencia que no es posible determinar si nos encontramos frente al servicio de intermediación laboral, o tercerización de servicios, para el caso de los servicios de jardinería, pues no existe un detalle referido a dichos servicios.
- xi) Pese a ello, refiere que, en vía de subsanación, ha presentado la constancia de renovación de RENEEL por el periodo comprendido entre el 7 de junio de 2024 al 6 de junio de 2025, que contiene el Registro Nacional de Empresas y Entidades que realiza actividades de intermediación laboral – RENEEL del servicio especializado de jardinería.
- xii) Solicita tener en cuenta el pronunciamiento emitido en la Resolución N° 3146-2021-TCE-S5.
- xiii) Por lo que, no resulta obligatorio que las constancias expedidas por la autoridad administrativa de trabajo (RENEEL), señalen de manera específica algún tipo de servicio cuando este ya se encuentra dentro de una actividad autorizada de carácter general que lo engloba, como sucede con las actividades de jardinería, cuando esto se encuentra ya establecido dentro de los servicios complementarios que forma parte del citado certificado.
- xiv) Por otro lado, de acuerdo a lo requerido en las bases integradas y a lo establecido en la Directiva N° 005-2019-OSCE/CD, refiere que en su oferta ha acreditado la experiencia del postor en la especialidad, la cual fue observada por el comité de selección, pero cumple con todos los requisitos y se ha establecido el porcentaje de las obligaciones asumidas por cada consorciado, por lo que debe valorarse la experiencia derivada del Contrato N° 134-2020-HVES y la Addenda N° 1 de dicho contrato.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

- xv) Por lo que, solicita se revoque el acto de descalificación de su oferta pues cumple con el monto acumulado referido a la experiencia equivalente a S/ 5,100,000.00 soles, por la contratación de servicios de limpieza en instituciones prestadoras de servicios de salud pública o privadas.
- xvi) Agrega que, si bien el comité de selección rechazó la experiencia acreditada mediante el Contrato N° 005-2023-HEVES, pudo ser materia de subsanación de conformidad con lo establecido en los literales 60.2 y 60.3 del artículo 60 del Reglamento; por lo que, solicita se le otorgue el plazo correspondiente para subsanar.

Respecto de la calificación de la oferta del Adjudicatario

- xvii) Refiere que el Adjudicatario a fin de acreditar el requisito de calificación establecido en el numeral 3.2. de los Requisitos de calificación, literal B.1.2 de las bases integradas (experiencia del personal clave), respecto al cargo de supervisor, presentó como supervisora de limpieza y desinfección en establecimiento de salud, a Muñoz Álvarez Sofía Esther, indicando que dicha persona prestó servicios en el cargo de supervisora de limpieza hospitalaria, desde el 1 de febrero de 2008 al 31 de mayo de 2010.
- xviii) Para ello ha presentado el certificado de trabajo del 8 de enero de 2014, el cual habría sido adulterado para modificar el cargo, dado que se habría agregado la palabra “hospitalaria”, para que la referida persona acredite los requisitos para obtener la calificación de la experiencia del supervisor, conforme a las bases integradas. Añade que en dicho certificado se establece que la señora Muñoz Álvarez prestó servicios en el cargo de supervisora de limpieza, desde el 1 de junio de 2009 hasta el 31 de diciembre de 2012, lo que implica que únicamente haya ejercido el cargo de supervisora de limpieza hospitalaria entre el 1 de febrero de 2008 y el 1 de junio de 2009 (un año y cuatro meses), incumpliendo de esta forma el requisito referido a la experiencia del personal clave.

En relación a la presunta nulidad del procedimiento de selección

- xix) Del acta del 3 de julio de 2024, se aprecia que el comité de selección solicitó al Adjudicatario la reducción de su oferta, la cual fue reducida a S/ 1,700,929.92, en clara contravención de lo previsto en la normativa de contratación pública, por cuanto, el órgano a cargo del procedimiento de selección, revisa las ofertas económicas de los postores que cumplen con los requisitos de calificación, y de corresponder, solicita la reducción de dicha oferta, a los postores que obtuvieron el primer y segundo lugar, siempre que dichas ofertas hubiesen superado el monto del valor estimado, como es el presente caso, pues la

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

reducción de la oferta económica debe ser solicitada tanto al postor que hubiese obtenido el primer lugar, como también a aquel que ocupó el segundo lugar, con el fin de obtener un mínimo de dos postores con ofertas económicas idóneas, es decir, que se ajusten al valor estimado o referencial.

- xx) En el presente caso, dado la existencia de una nulidad emitida por la Entidad, el valor estimado del procedimiento de selección se hizo público, lo que representa una ventaja para el postor adjudicatario, pues ha sido el único requerido para la reducción de su oferta, incumpliendo lo establecido en el Reglamento, poniendo en riesgo los recursos públicos, pues podría obtenerse una oferta más ventajosa.
 - xxi) En consecuencia, solicita se le otorgue la buena pro del procedimiento de selección.
3. Mediante Decreto del 22 de julio de 2024, notificado a través del Toma Razón Electrónico del SEACE el 24 del mismo mes y año, se admitió a trámite el recurso de apelación interpuesto por el Impugnante. Asimismo, se corrió traslado a la Entidad para que, en un plazo de tres (3) días hábiles, registre en el SEACE o remita, de ser el caso, el informe técnico legal correspondiente en el que debía indicar su posición respecto de los argumentos del recurso de apelación.
- Además, se dispuso notificar a través del SEACE, el recurso de apelación al postor o postores, distintos del Impugnante, que tengan interés legítimo en la resolución emitida por el Tribunal, otorgándoles el plazo máximo de tres (3) días hábiles, para que absuelvan el recurso.
4. Mediante escrito N° 1, presentado el 31 de julio de 2024, el Adjudicatario se apersonó al procedimiento y absolvió el traslado del recurso de apelación solicitando que se declare improcedente e infundado. Para ello, expone los siguientes argumentos:

- i) Solicita que el recurso impugnatorio sea declarado improcedente, toda vez que el Impugnante en su petitorio señala que está impugnando la decisión del comité de selección de proceder a la no calificación de su oferta, por no haber cumplido con la presentación del Registro Nacional de empresas y entidades que realiza actividades de intermediación laboral - RENEIL de su consorciada Rayan Limp S.A.C. a la fecha de presentación de oferta; en ese sentido, señala que el argumento principal del Impugnante es que ha presentado dicho documento conforme a lo solicitado en las bases integradas, y que en ningún extremo de las mismas, se requirió dicho registro, y en todo el desarrollo de su fundamentación continua indicando que se trata de una indebida

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

calificación de su oferta; sin embargo, no señala una sola línea o razones por las que correspondería que su oferta sea evaluada y habilitada.

- ii) Por ello, no existe conexión lógica entre los hechos expuestos en su recurso con el petitorio del mismo.
- iii) Para ello, debe tener en cuenta lo establecido en la Resolución N° 01517-2023-TCE-S3.
- iv) Por esa razón, el recurso de apelación debe ser declarado improcedente.
- v) Por otro lado, solicita se declare infundado el recurso de apelación debido a la falta de presentación del RENEIL de Rayan Limp S.A.C., que la autoriza a la prestación del servicio de jardinería a la fecha de presentación de ofertas; y, pese a lo requerido en el numeral 3.2 (página 55) de las bases integradas, presentó un RENEIL expedido a nombre de la referida consorciada que no autorizaba el mencionado servicio.
- vi) A través de la Carta N° 116-2024-CM&CS, el Impugnante pretendió subsanar dicha observación, pero en el numeral 2 de dicha misiva, reconoce expresamente que su consorciada Rayan Limp S.A.C., ha contado con un RENEIL que incluye el servicio especializado de jardinería y mantenimiento de áreas verdes, desde el 31 de mayo de 2024, es decir, a la fecha de presentación de las ofertas (11 de marzo de 2024), carecía del registro que lo autoriza a prestar el servicio antes mencionado. Por esa razón, el comité de selección decidió tener por no calificada la oferta del Impugnante.
- vii) Solicita tener en cuenta los pronunciamientos emitidos en las Resoluciones N° 1050-2023-TCE-S5 y N° 00215-2024-TCE-S2.
- viii) En relación a la indebida calificación de su oferta y otorgamiento de la buena pro a su favor, señala que el certificado de trabajo del 8 de enero de 2014, que según lo indicado por el Impugnante contendría información inexacta, no fue presentado en el procedimiento de selección materia de análisis, sino en el Concurso Público N° 001-2021-CSJP.
- ix) Refiere que, no se trata que un mismo certificado de trabajo haya sido adulterado, sino que, se trata de dos certificados de trabajo distintos, en los cuales se ha consignado periodos de labores que, en el peor de los casos, acreditaría un traslape, mas no, la presentación de información inexacta.
- x) Respecto de la nulidad de procedimiento de selección, refiere que no existe norma legal o reglamentaria que establezca que, la solicitud de reducción de la oferta económica, tenga que ser realizada por el comité de selección obligatoriamente a las ofertas de los postores que ocuparon el primer y segundo lugar en el orden de prelación, bastando que la misma se efectúe solo al postor que ocupó el primer lugar en el orden de prelación, motivo por el cual, la referida omisión no vicia el procedimiento de selección.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

- xi) Para ello, solicita tener en consideración la Resolución N° 1519-2023-TCE-S4, del 22 de marzo de 2023.
 - xii) Concluye que lo alegado por el Impugnante no puede ser considerado como un acto trascendente para declarar la nulidad del otorgamiento de la buena pro.
5. El 31 de julio de 2024, la Entidad remitió, entre otros documentos, el Informe N° 001-2024-CS-CP003-2023-1, emitido el 30 de julio de 2024, a través del cual se pronunció sobre los argumentos del recurso de apelación del Impugnante, en los siguientes términos:

Sobre la indebida calificación de la oferta del Impugnante

- i) En lo que respecta a la exigencia del servicio de jardinería, en las bases integradas (requisito A. Capacidad Legal – Acreditación, primer párrafo) se indicó de manera clara cuáles eran los servicios especializados que debían acreditar, siendo uno de ellos el de “jardinería”, además, a lo largo de las bases integradas, también se precisa el requerimiento del servicio de jardinería.
- ii) En el presente caso, refiere que con motivo de la subsanación de la oferta del Impugnante, se evidencia que el registro RENEIL de la empresa Rayan Limp S.A.C. no contempla el servicio de jardinería, lo cual se verifica de la documentación adjunta en la carta de subsanación a folios 10, 9 y 8, tanto en el correo electrónico del 31 de mayo de 2024, y en el Registro N° 271-2023-DRTPELM-DPECL-DRAFPCL/RENEIL del 31 de mayo de 2024, figura como ampliación del objeto social y de actividades, siendo que, de la verificación en el portal de seguimiento de trámites del MTPE, se determinó que dicha solicitud de ampliación de actividades fue solicitada el 29 de mayo de 2024; por lo que, se verificó que el servicio de jardinería fue autorizado mediante una ampliación posterior a la fecha de presentación de la oferta.
- iii) Señala que el comité de selección procedió a realizar su evaluación basándose en la Resolución N° 4016-2022-TCE-S4 y en la Resolución N° 3146-2021-TCE-S5.
- iv) En cuanto a la experiencia del postor en la especialidad, en el acta de evaluación, el comité de selección no ha indicado que la promesa de consorcio presentada no cumpla con los requisitos, sino que, en la descripción de obligaciones de las partes, para la empresa Corporación Margarita & CIA SAC, no se considera la participación en la ejecución del servicio objeto de convocatoria, lo que sí se considera para el otro consorciado, por lo que se tuvo en cuenta lo establecido en la Directiva N° 005-2019-OSCE/CD.
- v) Por esa razón la referida experiencia del postor no puede ser tomada en cuenta.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

- vi) Asimismo, indica que la omisión de la promesa de consorcio no es pasible de subsanación, pues no lleva un numero de registro, tampoco es emitida por un notario.
 - vii) Sobre la calificación de la oferta del Adjudicatario, señala que, de conformidad con los numerales 1.7 y 1.16 del artículo IV del TUO de la LPAG, el comité de selección presume que los documentos e información obrante en la oferta responden a la verdad de los hechos que los postores afirman, debiendo privilegiarse la aplicación de la fiscalización posterior de la documentación presentada, y aplicar las respectivas sanciones de comprobarse que la información no es veraz.
 - viii) Sobre el pedido de nulidad del otorgamiento de la buena pro, de conformidad con el artículo 68 del Reglamento, la reducción de ofertas aplica siempre que el postor supere el valor estimado, siendo el Adjudicatario el primer postor en orden de prelación que superó la reducción respectiva; agrega que, de no haber reducido su oferta, y al no contar con la certificación presupuestal y autorización del titular de la Entidad, se hubiera procedido a solicitar al postor que quedo en segundo orden de prelación.
-
- 6. Con Decreto del 1 de agosto de 2024, se dispuso tener por apersonado al Adjudicatario en calidad de tercero administrado y por absuelto el traslado del recurso de apelación.
 - 7. Con Decreto del 1 de agosto de 2024, se dispuso remitir el expediente a la Primera Sala para que resuelva, siendo recibido por la vocal ponente el 2 de ese mismo mes y año.
 - 8. Con Decreto del 5 de agosto de 2024, se programó audiencia pública para el 13 de ese mismo mes y año.
 - 9. Con Oficio N° 47-2024-OL-HEJCU, presentado el 9 de agosto de 2024 ante la Mesa de Partes del Tribunal, la Entidad designó y acreditó a su representante para que efectúe el uso de la palabra en la audiencia pública programada.
 - 10. Mediante Escrito N° 2, presentado el 12 de agosto de 2024, el Adjudicatario designó y acreditó a su representante para que efectúe el uso de la palabra en la audiencia pública programada.
 - 11. Mediante Escrito N° 3, presentado el 12 de agosto de 2024, el Impugnante designó y acreditó a su representante para que efectúe el uso de la palabra en la audiencia pública programada.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

12. El 13 de agosto de 2024, se llevó a cabo la audiencia pública programada con la participación de los representantes del Impugnante, la Entidad y el Adjudicatario.
13. Mediante Decreto del 13 de agosto de 2024, se corrió traslado a las partes y a la Entidad, de los supuestos vicios de nulidad consistentes en lo siguiente:

“(…)

AL HOSPITAL DE EMERGENCIAS - JOSÉ CASIMIRO ULLOA, AL CONSORCIO CORPORACION MARGARITA & CIA S.A.C. - RAYAN LIMP S.A.C. (IMPUGNANTE) Y AL CONSORCIO NEW SKYLINE SERVICIO GENERALES S.A.C.-NEWSSERG S.A.C. Y ASEPCIA PERÚ S.A.C. (ADJUDICATARIO):

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 128.2 del artículo 128 del Reglamento de la Ley N° 30225 – Ley de Contrataciones del Estado, sírvase emitir un pronunciamiento respecto del siguiente posible vicio de nulidad del procedimiento de selección:

De la revisión de los términos de referencia que obra en el Capítulo III de las bases integradas del procedimiento de selección, se aprecia que, el servicio objeto del procedimiento de selección corresponde a la contratación de una empresa para la realización del “servicio de limpieza, desinfección y jardinería”; es el caso que, en el numeral 3.2 del mencionado capítulo [capacidad legal –Habilitación] se ha solicitado copia de la constancia vigente de estar inscrito en el Registro Nacional de Empresas y Entidades que realizan actividades de intermediación laboral – RENEEL, expedida por la Autoridad Administrativa de Trabajo; y, para su acreditación, se ha requerido que en dicha constancia se debe detallar las actividades de servicio complementarios (Servicio de Limpieza de Ambientes) y servicio especializados (servicio de desinfección, desratización, limpieza de reservorios de agua, jardinería).

Al respecto, en audiencia pública del 13 de agosto de 2024, la Entidad ha señalado que, respecto del servicio de jardinería, en los términos de referencia, no cuenta con un detalle de las actividades a realizar, la cantidad de personal requerido para esa actividad [operarios], tampoco el requerimiento de los insumos necesarios, entre otra información, que permita a los postores elaborar su estructura de costos considerando lo antes señalado.

Asimismo, en dicha audiencia, la Entidad también ha señalado que en los términos de referencia que obra en las bases integradas se han incluido requisitos y/o exigencias innecesarias que no han sido detallados de forma clara y precisa por el área usuaria, agregado al hecho que no resultaba pertinente requerir la autorización o certificación sanitaria vigente para operar como empresa de saneamiento ambiental para las actividades de desinfección, desinsectación y desratización, limpieza y desinfección de reservorios de agua, limpieza de ambientes y de pozos sépticos [capacidad legal – Habilitación].

Asimismo, la Entidad ha señalado que en las bases integradas se ha requerido acreditar el servicio de jardinería como un servicio especializado, lo cual no está contemplado en el Registro Nacional de Empresas y Entidades que realizan actividades de intermediación laboral – RENEEL, sino que se trata de un servicio complementario; por lo que, la presentación de dicho requisito resultaría ser un imposible jurídico impidiendo la calificación de las ofertas de los postores.

Lo expuesto, evidenciaría inconsistencias en las bases integradas, que afectarían los principios de libertad de concurrencia, transparencia y competencia, previstos en los literales a), c) y e) del artículo 2 de la Ley, en virtud del cual las Entidades proporcionan información clara y coherente con el fin de que todas las etapas de la contratación sean comprendidas por los proveedores, garantizando la libertad de

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

conurrencia, y que la contratación se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad.

Por lo tanto, ameritaría declarar la nulidad del procedimiento de selección y retrotraerlo hasta su convocatoria, previa reformulación de las bases.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, en atención a lo dispuesto en el numeral 128.2 del artículo 128 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, se les solicita emitir pronunciamiento en el que precisen si dicha situación, en su opinión, configuraría un vicio que justifique la declaración de nulidad del procedimiento de selección.

En ese sentido, se les otorga el plazo máximo de cinco (5) días hábiles para que manifiesten lo que consideren pertinente respecto al supuesto vicio de nulidad identificado, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en autos.

(...)

*Sin perjuicio de lo antes indicado, **SE REQUIERE** lo siguiente:*

A. A LA EMPRESA REPRESENTACIONES SERVITO S.A.C.

Considerando que en el marco del Concurso Público N° 03-2023-HEJCU-1– primera convocatoria, el Consorcio New Skyline Servicio Generales S.A.C.-Newsserg S.A.C. y Asepcia Perú S.A.C., ha presentado como parte de su oferta ante el Hospital de Emergencias José Casimiro Ulloa, el documento denominado: “Certificado de Trabajo del 8 de enero de 2014”, emitido presuntamente por su representada a favor de Muñoz Álvarez Sofia Esther, por haber laborado en su empresa desde el 1 de febrero del 2008 al 31 de mayo de 2010, ocupando el cargo de supervisora de limpieza hospitalaria.

*Para el efecto, **SE LE REQUIERE que en su respuesta precise lo siguiente:***

- 1) Informar si el documento antes señalado fue emitido por su empresa.*
- 2) Informar si el mencionado documento ha sido adulterado en su contenido, de ser afirmativa su respuesta, sírvase remitir el documento originalmente emitido y/o suscrito.*
- 3) Sírvase precisar si, la información contenida en dicho documento es veraz, si guarda o no concordancia con la realidad, es decir, si contiene o no información inexacta.*

(...)”.

- 14.** A través del Oficio N° 53-2024-OL-HEJCU, presentado el 16 de agosto de 2024, la Entidad remitió el Informe Técnico N° 30-2024-OL-HEJCU, del 30 de julio del mismo año, mediante el cual absolvió el traslado de nulidad, tanto respecto a lo referido sobre los requisitos de calificación, como sobre los cuestionamientos a los términos de referencia, señalando lo siguiente:

Respecto de los requisitos de calificación:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

- i) Respecto del requisito capacidad legal – Habilitación, señala que, para acreditar la constancia en el RENEIL, se requirió que se detallen las siguientes actividades: i) servicios complementarios (servicio de limpieza de ambientes), ii) servicios especializados (servicio de desinfección, desratización, limpieza de reservorios de agua, jardinería).
- ii) Asimismo, señala que el RENEIL se encuentra regulado por la Ley N° 27626 – Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicio, sean estas de servicios temporales, complementarios o especializados (conforme se prevé en su artículo 10); por su parte, por Resolución Ministerial N° 012-2010-TR, se aprobó la Directiva Nacional N° 003-2009-MTPE/3/11.2, la misma que en el literal b) del numeral 5.2., contempla lo referente a la intermediación de servicios complementarios, en la cual se comprende entre otros, el mantenimiento de jardines; del mismo modo, por Resolución Ministerial N° 048-2010-TR se aprobó la Directiva Nacional N° 001-2010-MTPE/3/11.2 (vigente a la fecha), en el literal c) del numeral 5.2. [intermediación de servicios especializados], no se encuentra regulado dentro de dichos servicios, el servicio de jardinería, como sí se encontraba establecido en los requisitos de calificación [capacidad legal] de las bases integradas, lo que podría ocasionar una transgresión a la normativa conduciendo a un vicio de nulidad.
- iii) A su vez, sostiene que, tanto en la oferta del Impugnante como del Adjudicatario, se puede apreciar que, en las constancias emitidas por el RENEIL, se contempla el servicio de jardinería en la modalidad de servicios complementarios y no como un servicio especializado.
- iv) Por lo expuesto, indica que el servicio de jardinería se encuentra contemplado en la modalidad de servicio complementario y no como servicio especializado, como se indicó en las bases integradas, lo que supone una trasgresión a la normativa, al haberse solicitado acreditar dicho servicio como especializado, lo cual resulta ser un imposible jurídico.
- v) Por otro lado, señala que las bases estándar para este tipo de contratación, solo regula como requisito de calificación: capacidad legal, solo la presentación de la constancia de estar inscrito en el RENEIL, sin contemplar otro tipo de habilitación; sin embargo, en las bases integradas se adicionado la presentación de una autorización o certificación sanitaria vigente para operar como empresa de saneamiento ambiental para las actividades de desinfección, desinsectación y desratización, limpieza y desinfección de reservorios de agua, limpieza de

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

ambientes y de pozos sépticos, vulnerando lo establecido en las referidas bases estándar.

En relación a los cuestionamientos a los términos de referencia:

- vi) Al respecto, señala que en los términos de referencia que obran en las bases integradas no se ha establecido lo referido al servicio de jardinería, solo en el literal f) del numeral 9. “Descripción Técnica del Servicio”, se desarrolla el mantenimiento del ornato y jardines externos del hospital, sin señalar ninguna actividad relacionada al servicio de jardinería.
 - vii) Agrega que, dichos términos no detallan el personal ni perfil de los operarios que realizarían dicho servicio, tampoco se indica la periodicidad y los turnos correspondientes, implementos o requerimientos de materiales a utilizarse en la ejecución del referido servicio; por lo que, dicha misión vulnera la normativa de contratación pública, pues no permite a los posibles postores conocer las actividades a realizar, ni programar su plan de ejecución de dicho servicio.
 - viii) En ese sentido, refiere que el área usuaria al formular el requerimiento habría incurrido en un vicio de nulidad al solicitar el servicio de jardinería sin indicar las características y requisitos que implicaría la ejecución del mismo, situación que imposibilita evaluar la calidad y cantidad de dicho servicio, así como la aplicación de penalidades en caso corresponda.
 - ix) Concluye que dicho vicio de nulidad transgrede lo establecido en el numeral 44.1 y numeral 44.2 del artículo 44 de la Ley, por lo que solicita se declare la nulidad del procedimiento de selección.
- 15.** Mediante Escrito N° 3, presentado el 20 de agosto de 2024, el Adjudicatario absolvió el traslado de nulidad, señalando lo siguiente:

En relación a los cuestionamientos a los términos de referencia:

- i) Alega que, durante el procedimiento de selección no existió ninguna consulta relacionada al servicio de jardinería, por lo que considera que los postores, entre estos el Impugnante, no tenían duda respecto del servicio a realizar, debido a que la Entidad no presenta áreas verdes de gran envergadura, solo posee un pequeño jardín en la entrada del hospital y otro aún más pequeño.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

- ii) Añade que, si bien no se han detallado las actividades de jardinería a realizar, estas debían ser presentadas para la suscripción del contrato conforme se establece en el numeral 20 de los términos de referencia.
- iii) Asimismo, considera que, si algún postor tenía dudas relacionadas a dicho servicio, pudo haber visitado las instalaciones a fin de conocer las áreas que contarían con el servicio de jardinería y poder estimar el número de operarios necesarios para el mantenimiento de los jardines, así como los materiales a requerir.
- iv) Con relación a ello, señala que en el numeral 12 (página 45 de las bases integradas) se ha precisado que el presupuesto del proveedor debe contemplar cualquier trabajo que por naturaleza del servicio sea necesario; por lo que, todos los postores estuvieron en las mismas condiciones de verificar *in situ* las actividades a realizar, además de objetar alguna falta de información o precisión, en la etapa de consultas y observaciones.

Respecto de los requisitos de calificación:

- v) Por otro lado, indica que en los términos de referencia se advierte como condición requerida por el área usuaria, acreditar el servicio de jardinería como un servicio especializado, lo cual no ha sido consultado en la etapa de formulación de consultas y observaciones, lo que hace presumir que los participantes aceptaron dicha denominación.
- vi) Agrega que, los proveedores de dicho rubro conocen cuales son los servicios especializados y complementarios, y no puede ser modificado, ya que se encuentra previsto por norma expresa, por lo que, la solicitud de dicha certificación tiene por finalidad verificar que todas las actividades complementarias o especializadas estén previstas en dicho certificado.
- vii) Concluye indicando que no resulta un imposible jurídico, por tratarse de un error de digitación, además ninguna oferta fue descalificada por el tecnicismo de la palabra "complementario" o "especializado", pues lo que prima es la precisión de dichas actividades, lo que además fue subsanado por el Impugnante demostrando con ello su comprensión; del mismo modo fue entendido por los demás participantes que presentaron sus ofertas sin formular objeciones.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

viii) En relación a la presentación de una autorización o certificación sanitaria vigente para operar como empresa de saneamiento ambiental para las actividades de desinfección, desinsectación y desratización, limpieza y desinfección de reservorios de agua, limpieza de ambientes y de pozos sépticos, prevista como un requisito de habilitación, refiere que dicho requisito no resulta desproporcionado, tampoco ha sido consultado en la etapa de formulación de consultas y observaciones, por lo que los participantes aceptaron dicha condición.

16. A través del Escrito s/n, presentado el 20 de agosto de 2024, el Impugnante absolvió el traslado de nulidad, señalando lo siguiente:

En relación a los cuestionamientos a los términos de referencia:

- i) Refiere que, de la revisión de los términos de referencia, se aprecia que no existe un solo puesto y/u operario que contenga actividades para coberturar los “servicios de jardinería” que requiere la Entidad, tampoco se ha estipulado un solo material y herramientas a utilizar para la prestación de dichos servicios; a pesar de ello, se pretende exigir como requisito de calificación, la constancia del RENEEL expedida por la autoridad de trabajo, que señale expresamente actividades especializadas de “jardinería”.
- ii) Asimismo, considera un despropósito señalar que los términos de referencia sí incluyen los “servicios de jardinería”, por cuanto se solicita un programa de jardinería para la suscripción del contrato, hecho que afecta el principio de concurrencia.
- iii) Agrega que, el requerimiento realizado por el área usuaria contraviene lo señalado en el numeral 29.1. del artículo 29 del Reglamento, al requerirse los servicios de jardinería sin detallar las condiciones mínimas, pues no es posible para los potenciales postores determinar el número de operarios con labor de jardineros a destacarse a la Entidad y los costos vinculados a dicha actividad, al no ser posible medir el alcance de dichos servicios.
- iv) Concluye que la falta de información señalada en los términos de referencia no permite determinar si nos encontramos frente a servicios de intermediación laboral o tercerización de servicios, para el caso de los servicios de jardinería, pues no existe un detalle referido a dichos servicios.

Respecto de los requisitos de calificación:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

- v) Por otra parte, señala que en las bases integradas, además de requerir la constancia que detalle la totalidad de actividades de servicio complementarios (servicio de limpieza de ambientes), se requirió la constancia de servicio especializados (servicio de desinfección, desratización, limpieza de reservorios de agua, jardinería), lo cual contraviene toda disposición que regula los servicios de intermediación laboral, pues los servicios de jardinería no constituyen servicios especializados; en consecuencia, no podía ser exigido por el comité de selección en el marco de lo señalado por el Decreto Supremo N° 003-2002-TR, modificado por Decreto Supremo N° 008-2007-TR.
- vi) En ese sentido, manifiesta que las bases integradas solicitaron expresamente que los postores deben estar inscritos en el RENEEL, siendo que dicha constancia debe detallar la actividad que faculte al postor a prestar servicios de actividades de limpieza; asimismo, en clara contradicción se requiere que la copia de inscripción vigente en el RENEEL, detalle la totalidad y cada uno de los servicios especializados de servicio de desinfección, desratización, limpieza de reservorios de agua y jardinería; cuando el servicio de “jardinería” no constituye un servicio especializado conforme lo dispuesto en la Ley N° 27626, Ley que regula la Actividad de las Empresas Especiales de Servicios y de las cooperativas de trabajadores y lo dispuesto por la misma autoridad de trabajo que emite las constancias conforme puede apreciarse de las constancias de inscripción en el RENEEL, presentadas en el presente procedimiento de selección.
- vii) Por último, indica que los participantes se rigen por las bases que deben ser claras y no ser interpretadas de manera restrictiva, por lo que, la indebida exigencia de la constancia vigente de estar inscrito en el RENEEL para presentar servicios de actividades especializadas de jardinería, contraviene el marco legal aplicable, constituyendo un vicio trascendente, pues dicho requisito ha generado que los postores no tengan información clara y coherente vulnerando la libertad de concurrencia.
- viii) Por otra parte, en cuanto al requisito de habilitación referido a la presentación de una autorización o certificación sanitaria vigente, sostiene que las bases estándar solo establecieron un único requisito, como lo es la presentación de la copia de la constancia vigente del RENEEL, por lo que la exigencia de requisitos adicionales contraviene lo dispuesto en el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento, lo que evidencia una afectación al principio de legalidad.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

17. Con Decreto del 20 de agosto de 2024, se declaró el expediente listo para resolver.
18. A través del Escrito s/n, presentado el 21 de agosto de 2024, la empresa Representaciones Servito S.A.C., en atención a lo solicitado por Decreto del 13 de ese mismo mes y año, informó haber emitido el certificado de trabajo del 8 de enero de 2014, agregando que dicho documento no ha sido adulterado en su contenido y tampoco contiene información inexacta.

II. FUNDAMENTACIÓN:

1. Es materia del presente análisis, el recurso de apelación interpuesto por el Impugnante en el marco del procedimiento de selección convocado bajo la vigencia de la Ley y el Reglamento, cuyas disposiciones son aplicables a la resolución del presente caso.

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, 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 establezca el Reglamento.

Con relación a ello, es necesario tener presente que los medios impugnatorios, en sede administrativa, están 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.*

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución Nº 02897-2024-TCE-S1

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 referencial es superior a cincuenta (50) UIT¹, 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 un concurso público, cuyo valor estimado es S/ 1'701,000.00 (un millón setecientos un mil con 00/100 soles) , resulta que dicho monto es 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.

4. El artículo 118 del Reglamento establece, 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, se aprecia que el recurso de apelación no ha sido interpuesto contra alguno de los actos que no son impugnables, pues el Impugnante interpuso recurso de apelación contra la descalificación de su oferta, solicitando se revoque la misma, se descalifique la oferta del Adjudicatario, y se declare la nulidad de la buena pro otorgada a favor del Adjudicatario.

c) Sea interpuesto fuera del plazo.

5. 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 dichos actos, 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.

En ese sentido, de la revisión del SEACE se aprecia que el otorgamiento de la buena pro a favor del Adjudicatario fue notificado el 3 de julio de 2024; por lo tanto, en

¹ Conforme al valor de la UIT (S/ 4,950.00) para el año 2023, en que fue convocado el procedimiento de selección objeto de impugnación.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

aplicación de lo dispuesto en el precitado artículo, el Impugnante contaba con plazo de ocho (8) días hábiles para interponer su recurso de apelación, esto es, hasta el 15 de julio de 2024.

Siendo así, de la revisión del expediente se aprecia que el recurso de apelación fue interpuesto mediante el Escrito N° 1 que el Impugnante presentó el 15 de julio de 2024 en la Mesa de Partes del Tribunal (subsanado con el Escrito N° 2 presentado el 17 del mismo mes y año), esto es, dentro del plazo legal.

- d) *El que suscriba el recurso no sea el Impugnante o su representante.*
6. De la revisión del recurso de apelación interpuesto, se aprecia que este aparece suscrito por el representante común del Impugnante, esto es, por el señor Freddy Ricardo Cornejo Huamani, conforme al Anexo N° 5 – Promesa de consorcio que obra en el expediente.
- 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 advierten elementos a partir de los cuales pueda inferirse que las empresas integrantes del Impugnante se encuentran impedidas 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 las empresas integrantes del Impugnante se encuentran incapacitados 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. Al respecto, cabe indicar que el Adjudicatario ha solicitado que el recurso de apelación sea declarado improcedente por cuanto el Impugnante carecería de legitimidad procesal para impugnar la calificación de su oferta y el otorgamiento de la buena pro, dado que no ha revertido su condición de no calificado.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

Ahora bien, se advierte que el Impugnante cuenta con interés para obrar y legitimidad procesal para impugnar la descalificación de su oferta, pues dicha decisión afecta de manera directa su interés legítimo de participar en el procedimiento de selección.

No obstante, para poder contar con interés para obrar y legitimidad procesal a fin de cuestionar el otorgamiento de la buena pro, el Impugnante debe primero revertir su condición de descalificado y recobrar su condición de postor del procedimiento de selección.

- h) Sea interpuesto por el postor ganador de la buena pro.*
- 10.** En el caso concreto, el Impugnante no fue el ganador de la buena pro pues su oferta fue descalificada por el comité de selección.
- i) No exista conexión lógica entre los hechos expuestos en el recurso y el petitorio formulado.*
- 11.** En este punto, corresponde mencionar lo alegado por el Adjudicatario, quien señala que no existe conexión lógica entre los hechos expuestos en el recurso de apelación y el petitorio del mismo, razón por la cual dicho recurso deviene en improcedente.

No obstante, del recurso de apelación interpuesto, se advierte que el Impugnante ha solicitado que se revoque la descalificación de su oferta, exponiendo las razones por las cuales, a su consideración, sí habría cumplido con los requerimientos de calificación (capacidad legal: habilitación).

En cuanto a su segunda pretensión referida a que se descalifique la oferta del Adjudicatario y se le revoque la buena pro, sustenta su petitorio en que presuntamente dicho postor habría presentado información inexacta a fin de acreditar la experiencia profesional de su personal clave propuesto.

Y, a su vez, solicita se le otorgue la buena pro del procedimiento de selección, por cuanto considera haber cumplido con los requisitos de calificación.

En ese sentido, se advierte que su petitorio guarda conexión lógica con los hechos expuestos en el recurso de apelación, por lo que debe desestimarse lo alegado por el Adjudicatario.

- 12.** Por lo tanto, atendiendo a las consideraciones expuestas, no se advierte la concurrencia de alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 123

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

del Reglamento; por lo que corresponde emitir pronunciamiento sobre los asuntos de fondo propuestos.

B. Petitorio.

13. El Impugnante solicita a este Tribunal que:

- Se revoque la descalificación de su oferta.
- Se descalifique la oferta del Adjudicatario y se le revoque la buena pro.
- Se le otorgue la buena pro del procedimiento de selección.

14. El Adjudicatario solicita a este Tribunal que:

- Se declare infundado el recurso de apelación.

C. Fijación de puntos controvertidos.

15. Habiéndose verificado la procedencia del recurso presentado y del petitorio señalado de forma precedente, corresponde efectuar el análisis de fondo, para lo cual cabe fijar los puntos controvertidos que deben desarrollarse. 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 debe contener, entre otra información, *“la determinación de los puntos controvertidos definidos según los hechos alegados por el*

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

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”.*

16. En este punto, cabe señalar que el recurso de apelación fue notificado a la Entidad y a los demás postores el 24 de julio de 2024 a través del SEACE, razón por la cual los postores con interés legítimo que pudieran verse afectados con la decisión del Tribunal tenían hasta el 31 de julio de 2024 para absolverlo.
17. Teniendo ello en cuenta, de la revisión del expediente administrativo, no se advierte que se haya apersonado otro postor al presente procedimiento.
18. Al respecto, cabe señalar que el Adjudicatario absolvió el recurso de apelación mediante el escrito s/n que presentó el 31 de julio de 2024; es decir, dentro del plazo con que contaba para ello. No obstante, de la revisión de dicho escrito no se aprecia que el Adjudicatario haya formulado argumentos destinados a que se fijen puntos controvertidos adicionales al propuesto por el Impugnante.
19. En consecuencia, los puntos controvertidos consisten en determinar:
 - i. Si el Impugnante cumple con los requisitos de calificación “capacidad legal: habilitación” y experiencia del postor en la especialidad, conforme a lo dispuesto en las bases integradas.
 - ii. Si el Adjudicatario ha presentado información inexacta para acreditar la experiencia de su personal clave (supervisor).
 - iii. Si corresponde otorgar la buena pro al Impugnante.

D. Análisis.

Consideraciones previas:

20. 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

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

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.

- 21.** 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*, 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.

- 22.** 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 admisión, evaluación y calificación 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 poseer la información básica requerida en la normativa de contrataciones del Estado, entre ella los requisitos de admisión, factores de evaluación y requisitos de calificación, con la finalidad que la Entidad pueda 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

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

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.

Es preciso recordar que 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.

23. 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. Asimismo, los bienes, servicios u obras que se requieran deben estar orientados al cumplimiento de las funciones de la Entidad, y 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.
24. 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”*.

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 dichos requisitos es descalificada. El numeral 75.2 del mismo artículo dispone que 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 ellos; salvo que, de la revisión de las ofertas, solo se pueda identificar una (1) que cumpla con tales requisitos.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

25. 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 garantiza estándares mínimos 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 a las que se aplicarán los factores de evaluación para, finalmente, adjudicar la buena pro, a la mejor oferta de la evaluación que cumpla con los requisitos de calificación.

Tanto la Entidad como los postores están 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 ellas, mientras que los postores que aspiran a obtener un resultado favorable en el procedimiento deben presentar la documentación que estas exigen.

26. 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, previo desarrollo de la cuestión previa que se cita a continuación.

Sobre los posibles vicios de nulidad del procedimiento de selección señalados en el Decreto del 13 de agosto de 2024.

27. De manera previa al análisis de los puntos controvertidos, este Colegiado considera pertinente evaluar los posibles vicios de nulidad del procedimiento de selección, en razón de lo siguiente:

xxii) De la revisión de los términos de referencia que obra en el Capítulo III de las bases integradas del procedimiento de selección, se aprecia que, el servicio objeto del procedimiento de selección corresponde a la contratación de una empresa para la realización del “servicio de limpieza, desinfección y jardinería”; es el caso que, en el numeral 3.2 del mencionado capítulo [capacidad legal – Habilitación] se solicitó copia de la constancia vigente de estar inscrito en el Registro Nacional de Empresas y Entidades que realizan actividades de intermediación laboral – RENEIL, expedida por la Autoridad Administrativa de Trabajo; y, para su acreditación, se ha requerido que en dicha constancia se detallen las actividades de servicios complementarios (Servicio de Limpieza de Ambientes) y servicios especializados (servicio de desinfección, desratización, limpieza de reservorios de agua, jardinería).

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

xxiii) Al respecto, en audiencia pública del 13 de agosto de 2024, la Entidad ha señalado que, respecto del servicio de jardinería, los términos de referencia no cuentan con un detalle de las actividades a realizar, la cantidad de personal requerido para esa actividad [operarios], tampoco el requerimiento de los insumos necesarios, entre otra información, que permita a los postores elaborar su estructura de costos considerando lo antes señalado.

xxiv) Asimismo, en la misma audiencia, la Entidad también ha señalado que en los términos de referencia que obran en las bases integradas se incluyeron requisitos y/o exigencias innecesarias que no han sido detallados de forma clara y precisa por el área usuaria, agregado al hecho que no resultaba pertinente requerir la autorización o certificación sanitaria vigente para operar como empresa de saneamiento ambiental para las actividades de desinfección, desinsectación y desratización, limpieza y desinfección de reservorios de agua, limpieza de ambientes y de pozos sépticos [capacidad legal – Habilitación].

xxv) Además, la Entidad ha señalado que en las bases integradas se ha requerido acreditar el servicio de jardinería como un servicio especializado, lo cual no está contemplado en el Registro Nacional de Empresas y Entidades que realizan actividades de intermediación laboral – RENEIL, pues se trata de un servicio complementario; por lo que, la presentación de dicho requisito resultaría ser un imposible jurídico impidiendo la calificación de las ofertas de los postores.

- 28.** Frente a ello, conforme a lo dispuesto en el numeral 128.2 del artículo 128 del Reglamento, mediante Decreto del 13 de agosto de 2024, esta Sala corrió traslado de los posibles vicios de nulidad al Impugnante, al Adjudicatario y a la Entidad, a efectos de que puedan expresar su posición al respecto.

En relación a los requisitos de calificación establecidos para la capacidad legal: Habilitación

- 29.** Al respecto, a través del Informe Técnico N° 30-2024-OL-HEJCU del 30 de julio de 2024, la Entidad señaló que en el numeral 3.2. de las bases integradas, respecto del requisito capacidad legal – Habilitación, se estableció que para acreditar la constancia en el RENEIL (Registro Nacional de empresas y entidades que realiza actividades de intermediación laboral), se requirió que se detalle las siguientes actividades: i) servicios complementarios (servicio de limpieza de ambientes), ii) servicios especializados (servicio de desinfección, desratización, limpieza de reservorios de agua, jardinería).

Ahora bien, refiere que el RENEIL se encuentra regulado por la Ley N° 27626 – Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicio, sean estas de servicios

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

temporales, complementarios o especializados (conforme se prevé en su artículo 10); por su parte, por Resolución Ministerial N° 012-2010-TR, se aprobó la Directiva Nacional N° 003-2009-MTPE/3/11.2, la misma que en el literal b) del numeral 5.2., contempla lo referente a la intermediación de servicios complementarios, en la cual se comprende entre otros, el mantenimiento de jardines; del mismo modo, por Resolución Ministerial N° 048-2010-TR se aprobó la Directiva Nacional N° 001-2010-MTPE/3/11.2 (vigente a la fecha), en el literal c) del numeral 5.2. [intermediación de servicios especializados], no se encuentra regulado dentro de dichos servicios, el servicio de jardinería, como sí se encontraba establecido en los requisitos de calificación [capacidad legal] de las bases integradas, lo que podría ocasionar una transgresión a la normativa conduciendo a un vicio de nulidad.

Al respecto, sostiene que, tanto en la oferta del Impugnante como del Adjudicatario, se puede apreciar que, en las constancias emitidas por el RENEIL, se contempla el servicio de jardinería en la modalidad de servicios complementarios y no como un servicio especializado.

Por lo expuesto, sostiene que el servicio de jardinería se encuentra contemplado en la modalidad de servicio complementario y no como servicio especializado, como se indicó en las bases integradas, lo que supone una transgresión a la normativa, al haberse solicitado acreditar dicho servicio como especializado, lo cual resulta ser un imposible jurídico.

Por otro lado, señala que las bases estándar de concurso público para la contratación del servicio de limpieza en instituciones prestadoras de servicios de salud, regula como requisito de calificación: capacidad legal, solo la presentación de la constancia de estar inscrito en el RENEIL, sin contemplar otro tipo de habilitación; sin embargo, de la revisión de las bases integradas se advierte que adicionalmente a dicha constancia, se ha solicitado la presentación de una autorización o certificación sanitaria vigente para operar como empresa de saneamiento ambiental para las actividades de desinfección, desinsectación y desratización, limpieza y desinfección de reservorios de agua, limpieza de ambientes y de pozos sépticos, vulnerando lo establecido en las referidas bases estándar.

30. A su turno, el Adjudicatario sostiene que en los términos de referencia se advierte como condición requerida por el área usuaria, acreditar el servicio de jardinería como un servicio especializado, lo cual no ha sido consultado en la etapa de formulación de consultas y observaciones, lo que hace presumir que los participantes aceptaron dicha denominación.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

Agrega que, los proveedores de dicho rubro conocen cuales son los servicios especializados y complementarios, y no puede ser modificado, ya que se encuentra previsto por norma expresa, por lo que, la solicitud de dicha certificación tiene por finalidad verificar que todas las actividades complementarias o especializadas estén previstas en dicho certificado.

Concluye indicando que no resulta ser un imposible jurídico, por tratarse de un error de digitación, además ninguna oferta fue descalificada por el tecnicismo de la palabra "complementario" o "especializado", pues lo que prima es la precisión de dichas actividades, lo que además fue subsanado por el Impugnante demostrando con ello su comprensión; del mismo modo fue entendido por los demás participantes que presentaron sus ofertas sin formular objeciones.

En relación a la presentación de una autorización o certificación sanitaria vigente para operar como empresa de saneamiento ambiental para las actividades de desinfección, desinsectación y desratización, limpieza y desinfección de reservorios de agua, limpieza de ambientes y de pozos sépticos, prevista como un requisito de habilitación, refiere que dicho requisito no resulta ser desproporcionado, tampoco ha sido consultado en la etapa de formulación de consultas y observaciones, por lo que los participantes aceptaron dicha condición.

- 31.** Por su parte, el Impugnante señala que en las bases integradas, además de requerir la constancia que detalle la totalidad de actividades de servicio complementarios (servicio de limpieza de ambientes), se requirió la constancia de servicio especializados (servicio de desinfección, desratización, limpieza de reservorios de agua, jardinería), lo cual contraviene toda disposición que regula los servicios de intermediación laboral, pues los servicios de jardinería no constituyen servicios especializados; en consecuencia, no podía ser exigido por el comité de selección en el marco de lo señalado por el Decreto Supremo N° 003-2002-TR, modificado por Decreto Supremo N° 008-2007-TR.

En ese sentido, señala que las bases integradas solicitaron expresamente que los postores deben estar inscritos en el RENEIL, siendo que dicha constancia debe detallar la actividad que faculta al postor a prestar servicios de actividades de limpieza; asimismo, en clara contradicción se requiere que la copia de inscripción vigente en el RENEIL, detalle la totalidad y cada uno de los servicios especializados de servicio de desinfección, desratización, limpieza de reservorios de agua y jardinería; cuando el servicio de "jardinería" no constituye un servicio especializado conforme lo dispuesto en la Ley N° 27626, Ley que regula la Actividad de las Empresas Especiales de Servicios y de las cooperativas de trabajadores y lo dispuesto por la misma autoridad de trabajo

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

que emite las constancias conforme puede apreciarse de las constancias de inscripción en el RENIEEL, presentadas en el presente procedimiento de selección.

Por último, indica que los participantes se rigen por bases que deben ser claras y no ser interpretadas de manera restrictiva, por lo que, la indebida exigencia de la constancia vigente de estar inscrito en el RENEEIL para presentar servicios de actividades especializadas de jardinería, contraviene el marco legal aplicable, constituyendo un vicio trascendente, pues dicho requisito ha generado que los postores no tengan información clara y coherente vulnerando la libertad de concurrencia.

Por otra parte, en cuanto al requisito de habilitación referido a la presentación de una autorización o certificación sanitaria vigente, sostiene que las bases estándar solo establecieron un único requisito, como lo es la presentación de la copia de la constancia vigente del RENEEIL, por lo que la exigencia de requisitos adicionales contraviene lo dispuesto en el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento, lo que evidencia una afectación al principio de legalidad.

- 32.** Al respecto, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto en las bases integradas con respecto al mencionado requisito, tal como se aprecia en la siguiente cita:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

A	CAPACIDAD LEGAL
	HABILITACIÓN
	- Copia de la constancia vigente de estar inscrito en el Registro Nacional de Empresas y Entidades que realizan actividades de intermediación laboral – RENEEL, expedida por la Autoridad Administrativa de Trabajo, en dicha constancia se debe(n) detallar la(s) actividad(es) que faculte(n) al postor a prestar servicios de actividades de limpieza. - Autorización o certificación sanitaria vigente para operar como empresa de saneamiento ambiental para las actividades de desinfección, desinsectación y desratización, limpieza y desinfección de reservorios de agua, limpieza de ambientes y de pozos sépticos, expedida por el Ministerio de Salud de conformidad con el D.S. N° 022-20201-SA Y R.M N° 449-2011-SA/DM o por parte de la dependencia desconcentrada de salud de nivel territorial correspondiente (de conformidad con el artículo del D.S. N° 022-2001-SA) <u>Acreditación:</u> - COPIA DE Inscripción vigente en el registro Nacional de empresas y entidades que realiza actividades de intermediación laboral – RENEEL. En dicha constancia se debe detallar las actividades de servicio complementarios (Servicio de Limpieza de Ambientes) y servicio especializados (servicio de desinfección, desratización, limpieza de reservorios de agua, jardinería) - COPIA DE Autorización o certificación sanitaria vigente para operar como empresa de saneamiento ambiental para las actividades de desinfección, desinsectación y desratización, limpieza y desinfección de reservorios de agua, limpieza de ambientes y de pozos sépticos, expedida por el Ministerio de Salud de conformidad con el D.S. N° 022-20201-SA Y R.M N° 449-2011-SA/DM o por parte de la dependencia desconcentrada de salud de nivel territorial correspondiente (de conformidad con el artículo del D.S. N° 022-2001-SA) Importante <i>En el caso de consorcios, cada integrante del consorcio que se hubiera comprometido a ejecutar las obligaciones vinculadas directamente al objeto de la convocatoria debe acreditar este requisito.</i>

33. Como se aprecia, las bases integradas exigen para el cumplimiento del requisito de calificación capacidad legal - habilitación, en primer término, la presentación de la copia de la constancia vigente de estar inscrito en el RENEEL, expedida por la Autoridad Administrativa de Trabajo, donde se detallan las actividades que facultan al postor a prestar servicios de actividades de limpieza.

Aunado a ello, se advierte que, para su acreditación, la referida constancia debe detallar las actividades de servicio complementarios (servicio de limpieza de ambientes) y servicios especializados (servicio de desinfección, desratización, limpieza de reservorios de agua, jardinería).

34. En tal sentido, es oportuno señalar que el artículo 12 de la Ley, prevé que “La Entidad califica a los proveedores utilizando los criterios técnicos, económicos, entre otros, previstos en el reglamento. Para dicho efecto, los documentos del procedimiento de

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

selección deben prever con claridad los requisitos que deben cumplir los proveedores a fin de acreditar su calificación”.

Asimismo, el inciso 49.1 del artículo 49 del Reglamento, establece que “la Entidad verifica la calificación de los postores conforme a los requisitos que se indiquen en los documentos del procedimiento de selección, a fin de determinar que estos cuentan con las capacidades necesarias para ejecutar el contrato. Para ello, en los documentos del procedimiento de selección se establecen de manera clara y precisa los requisitos que cumplen los postores a fin de acreditar su calificación”.

De igual manera, en el literal a) del inciso 49.2 del artículo 49 del Reglamento, se establece, entre otros, como uno de los requisitos de calificación que pueden adoptarse, el de capacidad legal, señalando que consiste en la “*habilitación para llevar a cabo la actividad económica materia de contratación*”.

35. En ese sentido, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto en las bases estándar de concurso público para la contratación de servicios de limpieza en instituciones prestadoras de servicios de salud², aprobadas por el OSCE aplicables al presente procedimiento, concretamente en el extremo en que establecen las reglas para solicitar el requisito de calificación capacidad legal - habilitación:

3.2. REQUISITOS DE CALIFICACIÓN

A	CAPACIDAD LEGAL
	HABILITACIÓN
	Copia de la constancia vigente de estar inscrito en el Registro Nacional de Empresas y Entidades que realizan actividades de intermediación laboral – RENEEIL, expedida por la Autoridad Administrativa de Trabajo, en dicha constancia se debe(n) detallar la(s) actividad(es) que faculte(n) al postor a prestar servicios de actividades de limpieza. Importante <i>En el caso de consorcios, cada integrante del consorcio que se hubiera comprometido a ejecutar las obligaciones vinculadas directamente al objeto de la convocatoria debe acreditar este requisito.</i>

Conforme se aprecia, las bases estándar para procesos de selección como el que es materia del presente recurso, establecen que, para acreditar la capacidad legal – Habilitación, solo es necesaria la presentación de la copia de la constancia vigente de estar inscrito en el RENEEIL, expedida por la Autoridad Administrativa de Trabajo,

² Aprobada mediante Directiva N° 001-2019-OSCE/CD.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

donde se detallen las actividades que faculten al postor a prestar servicios de **actividades de limpieza**.

Adicionalmente, tampoco se exige la presentación de otro requisito de habilitación adicional [como la autorización o certificación sanitaria vigente para operar como empresa de saneamiento ambiental para las actividades de desinfección, desinsectación y desratización, limpieza y desinfección de reservorios de agua, limpieza de ambientes y de pozos sépticos], y de otro lado, la propia Entidad ha referido que no se requiere dicha autorización o certificación sanitaria; siendo suficiente para el caso de contrataciones de servicios de limpieza en instituciones prestadoras de servicios de salud, la presentación de la constancia vigente de estar inscrito en el RENEIL antes mencionada.

36. Ahora bien, en el presente caso se advierte que aun cuando el servicio objeto de contratación esté relacionado a la ejecución de actividades de limpieza, desinfección y jardinería, para este tipo de contratación, las bases estándar establecen como único requisito de calificación en cuanto a la capacidad legal de habilitación, la presentación de la copia de la constancia vigente de estar inscrito en el RENEIL, expedida por la Autoridad Administrativa de Trabajo, la misma que, tal como se ha observado en los documentos que conforman las ofertas presentadas en el procedimiento de selección, puede contener la autorización para prestar servicios en las modalidades de: servicios complementarios y servicios especializados; siendo uno de los servicios complementarios el de jardinería.

No obstante, las bases integradas del presente procedimiento de selección, establecieron la exigencia de documentos que no se encuentran contemplados en las bases estándar previstas para la contratación de servicios de limpieza en instituciones prestadoras de servicios de salud.

Bajo tal contexto, esta Sala identifica que, al elaborar las bases del procedimiento de selección, el comité de selección habría vulnerado lo dispuesto en las bases estándar aprobadas por el OSCE aplicables al caso concreto, al exigir, como requisitos de habilitación, documentos que no han sido contemplados para la contratación de servicios de limpieza. Igualmente, al haber exigido que la copia de la inscripción vigente en el RENEIL, expedida por la autoridad de trabajo, detalle como uno de los servicios especializados el de jardinería, cuando no es tal, sino es un servicio complementario.

37. Cabe precisar que el Adjudicatario, en relación a la presentación de una autorización o certificación sanitaria vigente, prevista como un requisito de habilitación, ha referido que dicho requisito no resulta ser desproporcionado, tampoco ha sido consultado en

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

la etapa de formulación de consultas y observaciones, por lo que los participantes aceptaron dicha condición.

38. No obstante, el inciso 29.3 del artículo 29 del Reglamento, establece que *“al definir el requerimiento no se incluyen exigencias desproporcionadas al objeto de la contratación, irrazonables e innecesarias referidas a la calificación de los potenciales postores que limiten o impidan la concurrencia de los mismos u orienten la contratación hacia uno de ellos”*. Esta disposición habría sido vulnerada en el presente caso por la Entidad, al establecerse requisitos de calificación “habilitación” innecesarios y además que no relación con el servicio objeto de contratación.

A su vez, el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento, señala que el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, elabora 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.

39. Siendo así, cabe citar lo dispuesto en el inciso 44.1 del artículo 44 de la Ley, en el cual se establece que *“el Tribunal (...), en los casos que conozca, declara nulos los actos expedidos, cuando hayan sido dictados por órgano incompetente, contravengan las normas legales, contengan un imposible jurídico o prescindan de las normas esenciales del procedimiento o de la forma prescrita por la normativa aplicable, debiendo expresar en la resolución que expida, la etapa a la que se retrotrae el procedimiento de selección o el procedimiento para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco”* (el subrayado es agregado)
40. Por las consideraciones expuestas, en atención a la facultad otorgada a este Tribunal en el artículo 44 de la Ley, y en concordancia con lo dispuesto en el literal e) del numeral 128.1 del artículo 128 del Reglamento, corresponde **declarar la nulidad de oficio del procedimiento de selección y retrotraerlo hasta su convocatoria, previa reformulación de las bases integradas.**

Respecto a la omisión de las actividades a realizar respecto del servicio de jardinería en los términos de referencia

41. Por otro lado, la Entidad ha señalado que en los términos de referencia que obran en las bases integradas no se ha establecido lo referido al servicio de jardinería, solo en el literal f) del numeral 9. “Descripción Técnica del Servicio”, se desarrolla el mantenimiento del ornato y jardines externos del hospital, sin señalar ninguna actividad relacionada al servicio de jardinería.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

Agrega que, los términos de referencia no detallan el personal ni perfil de los operarios que realizarían dicho servicio, tampoco se indica la periodicidad y los turnos correspondientes, implementos o requerimientos de materiales a utilizarse en la ejecución del referido servicio; por lo que, dicha misión vulnera la normativa de contratación pública, pues no permite a los posibles postores, conocer las actividades a realizar, ni programar su plan de ejecución de dicho servicio.

En ese sentido, el área usuaria al formular el requerimiento habría incurrido en un vicio de nulidad al solicitar el servicio de jardinería sin indicar las características y requisitos que implicaría la ejecución del mismo, situación que imposibilita evaluar la calidad y cantidad de dicho servicio, así como la aplicación de penalidades, en caso corresponda.

Concluye que dicho vicio de nulidad transgrede lo establecido en el numeral 44.1 y numeral 44.2 del artículo 44 de la Ley, por lo que solicita se declare la nulidad del procedimiento de selección.

- 42.** A su turno, el Adjudicatario sostiene que durante el procedimiento de selección no existió ninguna consulta relacionada al servicio de jardinería, por lo que considera que los postores, entre estos el Impugnante, no tenían duda respecto del servicio a realizar, debido a que la Entidad no presenta áreas verdes de gran envergadura, solo posee un pequeño jardín en la entrada del hospital y otro aún más pequeño.

Añade que, si bien no se ha detallado las actividades de jardinería a realizar, estas debían ser presentadas para la suscripción del contrato conforme se establece en el numeral 20 de los términos de referencia.

Asimismo, considera que, si algún postor tenía dudas relacionadas a dicho servicio, pudo haber visitado las instalaciones a fin de conocer las áreas que contarían con el servicio de jardinería y poder estimar el número de operarios necesarios para el mantenimiento de los jardines, así como los materiales a requerir.

Con relación a ello, señala que en el numeral 12 (página 45 de las bases integradas) se ha precisado que el presupuesto del proveedor debe contemplar cualquier trabajo que por naturaleza del servicio sea necesario; por lo que, todos los postores estuvieron en las mismas condiciones de verificar in situ las actividades a realizar, además de objetar alguna falta de información o precisión, en la etapa de consultas y observaciones.

- 43.** Por su parte, el Impugnante refiere que de la revisión de los términos de referencia, se aprecia que no existe un solo puesto y/u operario que contenga actividades para

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

coberturar los “servicios de jardinería” que requiere la Entidad, tampoco se ha estipulado un solo material y herramientas a utilizar para la prestación de dichos servicios; a pesar de ello, se pretende exigirse como requisito de calificación, la constancia del RENEEL expedido por la autoridad de trabajo señale expresamente actividades especializadas de “jardinería”.

Asimismo, considera un despropósito señalar que los términos de referencia si incluyen los “servicios de jardinería”, por cuanto se solicita un programa de jardinería para la suscripción del contrato, hecho que afecta el principio de concurrencia.

Agrega que, el requerimiento realizado por el área usuaria contraviene lo señalado en el numeral 29.1. del artículo 29 del Reglamento, al requerirse los servicios de jardinería sin detallar las condiciones mínimas, pues no es posible para los potenciales postores determinar el número de operarios con labor de jardineros a destacarse a la Entidad y los costos vinculados a dicha actividad, al no ser posible medir el alcance de dichos servicios.

Concluye que, la falta de información señalada en los términos de referencia no permite determinar si nos encontramos frente a servicios de intermediación laboral o tercerización de servicios, para el caso de los servicios de jardinería, pues no existe un detalle referido a dichos servicios.

- 44.** Al respecto, resulta pertinente señalar que en los términos de referencia se ha precisado que el servicio objeto de convocatoria corresponde a: *“Limpieza, desinfección y jardinería del Hospital de Emergencia José Casimiro Ulloa”*; ahora bien, el numeral 9 de dichos términos de referencia [capítulo III Requerimiento], precisa la descripción técnica del servicio a realizar, el cual consiste en lo siguiente:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

9. DESCRIPCIÓN TÉCNICA DEL SERVICIO.

- a. La prestación del servicio especializado que comprende el Servicio de Limpieza, Desinfección y Jardinería a contratar, conlleva actividades de desinfección, desinsectación y desratización en los diferentes departamentos, servicios asistenciales y oficinas del hospital y en general en todos los ambientes de la infraestructura del HEJCU.
- b. También realizar la recolección y transporte interno de residuos sólidos, almacenamiento primario y final de residuos sólidos hospitalarios, control sanitario de vectores (fumigaciones), limpieza y desinfección de reservorios de agua potable, limpieza de pozo séptico en virtud al cumplimiento de la normativa vigente sobre actividades de saneamiento ambiental.
- c. En la ejecución del servicio, el postor ganador de la Buena Pro, deberá de cumplir con la normativa legal vigente, así como normas técnicas y directivas institucionales emitidas por la Oficina de Epidemiología y Salud Ambiental y otras dependencias del hospital para regular las actividades de limpieza y desinfección, manejo de Residuos Sólidos, Infecciones Intrahospitalarias y Bioseguridad hospitalaria.
El postor ganador de la buena pro, durante la ejecución del servicio, deberá cumplir con la normativa legal en materia de seguridad y salud en el trabajo, Ley N° 29783 y su reglamento; así como los lineamientos emitidos por el Equipo Funcional de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Oficina de Personal.
- d. Cumplir con el servicio de limpieza y desinfección en ambientes asistenciales como salas de atención médica de urgencias y emergencias, áreas de hospitalización y áreas críticas (sala de operaciones, UCIs, Traumashock), así como ambientes administrativos (oficinas), teniendo en cuenta las oficinas internas y adyacentes, servicios higiénicos, repostería, pasadizos internos, así como a limpiar en forma inmediata todos los imprevistos que se produzcan dentro del horario de trabajo.
- e. El costo de los servicios incluye todos los impuestos de ley. Durante la vigencia del contrato los precios se mantendrán fijos y no estarán sujetos a reajuste alguno, salvo lo dispuesto por Ley expresa del Supremo Gobierno.
- f. Brindar el "Servicio de Limpieza, Desinfección y Jardinería del Hospital de Emergencias José Casimiro Ulloa", así como el manejo interno de residuos sólidos generados, de tal manera que sus ambientes se encuentren limpios y desinfectados, de acuerdo a los requisitos, características generales y especificaciones que se indican a continuación:

- Limpieza y conservación preventiva de equipos de oficina, mobiliarios y otros equipos de la institución, excepto aquellos especializados (biomédicos) que el Hospital de Emergencia "José Casimiro Ulloa" lo hace por sus propios programas de mantenimiento y de unidad de paciente (cama, colchones, monitores, etc) los cuales están bajo responsabilidad de personal de enfermería (técnicos)
- Control de Vectores: Desratización, desinsectación y fumigación realizado con productos autorizados que cuenten con registros sanitarios emitidos por la DIGESA, cuyas actividades son coordinadas previamente con las áreas correspondientes, con la posterior entrega del Certificado Sanitario e informe técnico de la actividad realizada, suscrito por el asesor técnico de la empresa. Dicho certificado e informe técnico deberá ser entregado en original inmediatamente realizada la actividad de saneamiento a la Oficina de Servicios Generales y Mantenimiento, a cargo de su custodia y difusión.



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

- Así mismo, una copia deberá ser entregada a Oficina de Epidemiología y Salud Ambiental para el reporte a las entidades sanitarias respectivas y al Equipo Funcional de SST de la Oficina de Personal para conocimiento.
- Desinsectación, Fumigación y Desinfección de cocina central y comedores (cada mes). Previa coordinación y VoBo del área usuaria (Dpto. de Nutrición)
- Pulido y conservación de placas, bustos, logos y otros materiales hechos de bronce.
- Mantenimiento del Ornato y Jardines externos del hospital
- Limpieza y desinfección de cisternas y tanques de agua potable en forma TRIMESTRAL. Previa coordinación con Oficina de epidemiología y salud Ambiental para su inspección sanitaria respectiva. En caso esta actividad involucre el acceso a espacios confinados, deberá coordinarse también con el EFSST de la OP.
- Limpieza y mantenimiento de pozo séptico del Sub sótano en cumplimiento de las disposiciones técnicas vigentes, incluye el cambio de filtro de carbono, la limpieza se realizará dos veces al año; considera además (incluyendo) la entrega de certificado sanitario correspondiente. (Frecuencia semestral). También coordinación con EFSST en caso de espacio confinado.
- Limpieza y desinfección de trampas de grasa de cocina ubicada en el sótano y sub sótano en coordinación con el Departamento de Nutrición y de la Oficina de Epidemiología y Salud Ambiental para su inspección respectiva.
- Las habitaciones de los pacientes deben contar con la limpieza rutinaria una vez por día y repasarse en cada turno o cuando sea necesario (visiblemente sucia o lo solicitado por el personal de enfermería ante algún riesgo)
- Se realizará la limpieza terminal o detallada, ante la necesidad por riesgos de biocontaminación y/o programación la cual enfatiza la desinfección de superficies, esto principalmente al alta de paciente, traslado o defunción del paciente y/o riesgos de enfermedades infectocontagiosas.
- La limpieza de la unidad de paciente (cama, camilla, colchones, ropa, sabanas, entre otros) es de responsabilidad del personal de enfermería; la responsabilidad de los operarios de limpieza abarca desde las partes bajas de la unidad (ruedas y soportes inferiores).

Las actividades mínimas a realizar, se describen en las Fichas de Especificaciones Técnicas del Anexo "A"

- g. El contratista deberá considerar la atención del servicio de aseo hospitalario de **LUNES A DOMINGO**, en turnos consecutivos y horario ININTERRUMPIDO, para lo cual se cuentan con puestos de trabajo establecidos en el presente documento, dando cumplimiento a indicado en la normativa vigente y disposiciones internas del hospital, fomentando la reducción de riesgos en cumplimiento de las medidas de Seguridad ocupacional, salud ocupacional y bioseguridad.
- h. Realizar la desinsectación, desratización y fumigación (lugares específicos) de los ambientes del hospital, según se indica en el literal "o", y cada vez que sea requerido previa coordinación con el hospital y servicios usuarios.
- i. El servicio de fumigación, deberá prestarse preferentemente los días sábados, domingos o feriados principalmente en horarios nocturnos y/o de baja permanencia de personas a fin de no interrumpir las labores diarias del personal. Las fechas serán previamente coordinadas con la Oficina de Servicios Generales y Mantenimiento, brindando la información con la Oficina de Epidemiología y Salud Ambiental para la inspección sanitaria respectiva que permita garantizar los productos con registro sanitario a utilizar, métodos de aplicación y metodología para el desarrollo de actividades. Posteriormente al desarrollo de las actividades



D. U.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

sanitarias la empresa deberá presentar a la Oficina de Servicios generales y Mantenimiento el Certificado Sanitario e Informe Técnico en un plazo no mayor de 05 días, brindando la copia respectiva a la Oficina de epidemiología y Salud Ambiental y al EFSST de la OP.

- j. La empresa asignada a cada ambiente de forma diferenciada los materiales para el desarrollo de sus actividades como mopas, trapeadores, baldes, escobillones, entre otros implementos, los cuales deben estar rotulados con el nombre del servicio al que pertenece. Está prohibido utilizar y/o trasladar para su uso y/o almacenamiento materiales de un ambiente a otro. La supervisión de dicho cumplimiento estará a cargo de la Oficina de Epidemiología y salud ambiental.
- k. La renovación del stock de materiales de limpieza deberá ser efectuada en dos remesas el primer día útil de cada mes, garantizando la dotación mensual de materiales prevista; debiendo entregar el mismo día de ingreso, la Guía de Remisión, la que debe especificar el tipo de material, marca y cantidad. Los materiales deberán ingresar en envases sellados y con las etiquetas en donde se visualice la marca registros sanitarios de ser productos que lo ameriten, debiendo ser corroborados por un representante de la entidad quien firma y sella en conformidad de lo recibido.
- l. Utilizará materiales inocuos (no tóxicos) y/o que ocasionen daños a los bienes de Hospital. Todos los productos deberán almacenarse en sus envases originales, debidamente rotulados. En lugar de almacenamiento, dosificación y manipulación deberán estar publicadas las Hojas de Datos de Seguridad (MSDS) de los productos químicos
- m. La movilidad necesaria para el traslado del personal, materiales, implementos, etc., es a cuenta de la Empresa.

10. DEFINICIONES:

LIPIEZA

Conforme se advierte del mencionado requerimiento, no se advierte descripción alguna relacionada con el servicio de jardinería que ha sido objeto de convocatoria en el presente procedimiento de selección, pues como se evidencia, en el mencionado numeral únicamente se hace referencia la descripción del servicio de limpieza propiamente, así como al servicio de desinfección.

Como se aprecia, la descripción técnica del servicio a realizar da cuenta únicamente de aquellas actividades a realizarse respecto al servicio de limpieza y desinfección, omitiéndose describir y detallar las actividades relacionadas al servicio de jardinería.

45. Aunado a ello, tampoco se ha señalado el personal y perfil del personal (operarios) que realizaría el referido servicio, pues en el numeral 15. Requerimiento del personal clave, únicamente se hace referencia al personal que realizaría el servicio de limpieza y desinfección, tal como se visualiza a continuación:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

15. REQUERIMIENTO DEL PERSONAL CLAVE:

El postor ganador, se compromete a presentar el Plan de Monitoreo de Exámenes Médicos Ocupacionales del personal que realizará el servicio, al ingresar y de seguimiento periódico, así como la realización de pruebas COVID, presentando al iniciar sus labores lo solicitado.

15.1. PERFIL DEL PERSONAL SOLICITADO:

15.1.1. ASESOR TÉCNICO:

El Asesor Técnico del postor debe contar con título profesional de: **Ingeniero Sanitario, Ambiental o Industrial**, debiendo estar colegiado y habilitado para el desarrollo de sus actividades. Asimismo debe detallar en su Currículo Vital documentado su experiencia en servicios de limpieza en establecimientos de salud un periodo mínimo de (03) años.

Actividades a desarrollar:

- Se encargará sin costo adicional para la institución, de absolver las observaciones técnicas que se levante por las actividades ejecutadas, asimismo será responsable de la capacitación continua del personal a su cargo mientras exista el vínculo contractual y sus informes mensuales serán entregados al Área Usaria (Servicios Generales) con copia a la Oficina de Epidemiología y salud ambiental.
- Realizar visitas al hospital 02 veces al mes como mínimo, las cuales serán programadas previa aviso a la Oficina de Epidemiología y salud ambiental como a la Oficina de Servicios Generales, a fin de garantizar la calidad de las actividades efectuadas.
- En coordinación con el Supervisor realizarán el levantamiento inmediato de las observaciones que realice la Oficina de Epidemiología y Salud Ambiental y la oficina de

Servicios generales y mantenimiento en un plazo no mayor a 02 días calendario, emitiendo el respectivo informe de las actividades realizadas para subsanar las observaciones.

15.1.2. SUPERVISOR:

- a) Debe contar con estudios secundarios concluidos, de preferencia estudios técnicos y/o acreditar la experiencia en la actividad (ámbito hospitalario) y/o en establecimiento de salud
- b) Contar con constancias de capacitación en bioseguridad, limpieza y desinfección de ambientes y/o manejo de residuos sólidos, servicios de Saneamiento Ambiental y otros afines relacionados al objeto de contratación.
- c) Tener buenas relaciones humanas y facilidad de comunicación
- d) Experiencia mínima de (03) tres años de supervisión en servicio de limpieza y desinfección en establecimientos de salud, las cuales deben ser acreditadas con las constancias respectivas.
- e) Conocimiento de las normas legales y técnicas de limpieza y desinfección de ambientes de establecimiento de salud, manejo de residuos sólidos hospitalarios, bioseguridad y Salud ocupacional, estos deben estar acreditados con los Certificados y/o Constancias respectivas.
- f) Certificados de no tener Antecedentes Penales y Judiciales y/o (CERTIJOVEN O/Y CERTIADULTO).
- g) Certificado de Vacunas (tétano, influenza H1N1, COVID y hepatitis)
- h) De ser extranjeros deben contar con los permisos de trabajo respectivos y documentos legales para su permanencia (pasaporte, carnet de extranjería, etc).
- i) Se podrá considerar un supervisor (descansero) que cubra la demanda ante cualquier inconveniente y/o descansos de los supervisores titulares, este deberá cumplir el perfil solicitado y constancias respectivas debiendo ser presentado anticipadamente por la empresa indicando los turnos a atender. Esto no presentará gasto adicional a la entidad.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

15.1.3. OPERARIOS:

- Debe tener estudios primarios como mínimo y/o por culminar.
- Experiencia mínima de (02) años acreditable en labores de limpieza hospitalaria.
- Deben estar entrenados y capacitado en procedimientos de limpieza de establecimientos de salud, manejo de residuos hospitalarios y/o uso de equipos de protección personal.
- Certificados de no tener Antecedentes Penales y Judiciales y/o (CERTIJOVEN y/o CERTIADULTO)
- Certificado de Vacunas (tétano, hepatitis B e Influenza H1N1).
- Acreditar buenas condiciones físicas y mentales
- Mayoría de edad
- Condiciones físicas adecuadas para desarrollar adecuadamente los procedimientos de limpieza.
- De ser extranjeros deben contar con los permisos de trabajo respectivos y documentos legales para su permanencia (pasaporte, carnet de extranjería, etc).
- Los operarios están obligados a cumplir las disposiciones internas relacionados a medidas de bioseguridad, buena conducta, entre otros.

La empresa para el pago de haberes de su personal deberá considerar lo establecido por Ley como salario mínimo vital, debiendo cumplir con los pagos oportunos para evitar inconvenientes con el servicio debido al ausentismo y/o migración del personal.

Del mismo modo, la propia Entidad ha señalado que en los términos de referencia se ha omitido señalar la periodicidad en que se realizaría el servicio de jardinería y los turnos correspondientes, así como los implementos o requerimiento de materiales a utilizarse en la ejecución de dicho servicio.

46. En este punto cabe precisar que, si bien el Adjudicatario sostuvo que durante el procedimiento de selección no existió ninguna consulta relacionada al servicio de jardinería, por lo que los postores, entre estos el Impugnante, no tenían duda respecto del servicio y/o actividades a realizar (incluido la jardinería), en todo caso, estas debían ser presentadas para la suscripción del contrato.

Incluso, señala que en el numeral 12 (página 45 de las bases integradas) se ha precisado que el presupuesto del proveedor debe contemplar cualquier trabajo que por naturaleza del servicio sea necesario; por lo que, todos los postores estuvieron en las mismas condiciones de verificar in situ las actividades a realizar.

No obstante, lo alegado por el Adjudicatario contraviene lo dispuesto en el numeral 29.1 del artículo 29 del Reglamento, que dispone que los términos de referencia, contienen la descripción objetiva y precisa de las características y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir la finalidad pública de la contratación, lo que incluye precisar, por ejemplo el número total de personas a cargo de dicho servicio, modalidad, turnos, materiales, implementos y/o equipos requeridos que sí ha quedado establecido en los términos de referencia para el servicio de limpieza y desinfección, lo cual, respecto del servicio de jardinería no se ha cumplido.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

47. En este punto, es importante traer a colación lo dispuesto en el literal b) del inciso 48.1 del artículo 48 del Reglamento, conforme al cual, entre otros, las bases del concurso público contienen, entre otros, los términos de referencia.

De esa manera, es correcto afirmar que la información contenida en los términos de referencia aprobado y publicado en el SEACE forma parte de las reglas del procedimiento de selección al formar parte también de las bases.

48. Teniendo ello en cuenta y, sobre la base de los argumentos expuestos por las partes, se tiene que, las omisiones antes advertidas en los términos de referencia no han permitido a los postores conocer los alcances del servicio a realizar, tal es así que, tanto el Impugnante como el Adjudicatario han elaborado su oferta económica en base a la descripción de las actividades detalladas en los términos de referencia, las cuales no detallan las actividades relacionadas al servicio de jardinería (no se precisa el número total de personas a cargo de dicho servicio, modalidad, turnos, materiales, implementos y/o equipos requeridos que sí ha quedado establecido en los términos de referencia para el servicio de limpieza y desinfección), situación que constituye un riesgo durante la etapa de la ejecución contractual ante eventuales controversias.
49. En este punto, resulta pertinente traer a colación el principio de transparencia previsto en el literal c) del artículo 2 de la Ley, en virtud del cual **las Entidades proporcionan 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. Este principio respeta las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico.
50. Por las consideraciones expuestas, en atención a la potestad otorgada a este Tribunal en el artículo 44 de la Ley, y en concordancia con lo dispuesto en el literal e) del numeral 128.1 del artículo 128 del Reglamento, corresponde **declarar la nulidad de oficio del procedimiento de selección y retrotraerlo hasta su convocatoria, previa reformulación de las bases**.
51. Sin perjuicio de ello, es necesario precisar que la nulidad es una figura jurídica que tiene por objeto proporcionar a las Entidades, en el ámbito de la contratación pública, una herramienta lícita para sanear el procedimiento de selección de cualquier irregularidad que pudiera viciar la contratación, de modo que se logre un proceso transparente y con todas las garantías previstas en la normativa de contrataciones. Eso implica que la anulación del acto administrativo puede encontrarse motivada en la propia acción, positiva u omisiva, de la Administración o en la de otros participantes

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

del procedimiento, siempre que dicha actuación afecte la decisión final tomada por la administración.

Al respecto, el legislador establece los supuestos de “gravedad máxima a los que no alcanza la cobertura de interés público y a los que, en consecuencia, aplica la sanción máxima de nulidad absoluta que, de este modo, queda convertida en algo excepcional”³. Ello obedece a que, en principio, todos los actos administrativos se presumen válidos y, por tanto, para declarar su nulidad, es necesario que concurren las causales expresamente previstas por el legislador y al declarar dicha nulidad, se apliquen ciertas garantías tanto para el procedimiento en el que se declara la nulidad como para el administrado afectado con el acto.

52. Cabe, en este punto, señalar que el vicio advertido por este Tribunal es trascendente y por lo tanto, no es posible conservarlo, toda vez que la actuación de la Entidad (al elaborar el requerimiento y las bases) ha vulnerado de manera directa lo dispuesto en los incisos 29.1 y 29.3 del artículo 29 y en el inciso 47.3 del artículo 47 del Reglamento.
53. Siendo así, considerando que el procedimiento de selección se retrotraerá hasta su convocatoria, corresponde que previamente la Entidad reformule el requerimiento [incorporando la descripción técnica del servicio de jardinería] y las bases en estricta observancia de lo previsto en las bases estándar.
54. De otro lado, considerando la decisión adoptada, carece de objeto avocarse al análisis de los puntos controvertidos fijados.
55. Finalmente corresponde indicar con relación al cuestionamiento del Impugnante a la oferta del Adjudicatario, referido a que habría presentado información inexacta para acreditar la experiencia del personal clave propuesto para el cargo de supervisor; no obstante, a través del Escrito s/n, presentado el 21 de agosto de 2024, la empresa Representaciones Servito S.A.C. (en mérito al requerimiento formulado por Decreto del 13 de agosto de 2024), ha manifestado haber emitido el certificado de trabajo del 8 de enero de 2014 (documento cuestionado por el Impugnante), agregando que dicho documento no ha sido adulterado en su contenido y tampoco contiene información inexacta.
56. Finalmente, considerando que se declarará la nulidad de oficio, en atención a lo dispuesto en el literal b) del numeral 132.2 del artículo 132 del Reglamento,

³ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón; Curso de Derecho Administrativo; Civitas, Madrid, 1986, Tomo I; p. 566.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02897-2024-TCE-S1

corresponde disponer la devolución de la garantía que el Impugnante presentó como requisito de admisión de su recurso impugnativo.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe de la vocal ponente Lupe Mariella Merino De La Torre, y con la intervención de las vocales Víctor Manuel Villanueva Sandoval y Marisabel Jáuregui Iriarte, atendiendo a la conformación dispuesta en la Resolución N° D000103-2024-OSCE-PRE del 1 de julio de 2024, y considerando lo dispuesto en el Acuerdo de Sala Plena N° 001-005-2024/OSCE-CD de la misma fecha, y en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 50 y 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF, y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por 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 la **nulidad de oficio** del Concurso Público N° 03-2023-HEJCU-1– primera convocatoria, convocada por el Hospital de Emergencias José Casimiro Ulloa, para la *“Contratación de servicio de limpieza, desinfección y jardinería del HEJCU”*, y retrotraerla a su convocatoria, previa reformulación de las bases, debiendo la Entidad actuar conforme a lo señalado en los fundamentos 52 y 53, y demás fundamentos expuestos.
2. **Devolver** la garantía presentada por el CONSORCIO CORPORACION MARGARITA & CIA S.A.C. - RAYAN LIMP S.A.C., para la interposición de su recurso de apelación.
3. Declarar que la presente resolución agota la vía administrativa.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

MARISABEL JÁUREGUI
IRIARTE
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

VÍCTOR MANUEL
VILLANUEVA SANDOVAL
PRESIDENTE
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

LUPE MARIELLA
MERINO DE LA TORRE
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

SS.
Villanueva Sandoval.
Jáuregui Iriarte.
Merino De La Torre.