



Sumilla:

"(...) puede colegirse que la línea de producción a la que se refiere en las bases (en mérito al artículo 4 de la norma sanitaria aprobada por la Resolución Ministerial N° 449-2006/MINSA), no solo comprende la fabricación o elaboración del producto, sino que también el almacenamiento, fraccionamiento, distribución, hasta su ofrecimiento al usuario final y, como consecuencia de ello, la validación del Plan HACCP no siempre o en todos los casos será emitida a favor del fabricante."

#### Lima, 24 de setiembre de 2024.

VISTO en sesión del 24 de setiembre de 2024 de la Segunda Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N.º 9483/2024.TCE, sobre el recurso de apelación interpuesto por el postor MAURICIO VICTORIANO CHARQUI BELTRAN, en el marco de la Subasta Inversa Electrónica N° 002-2024-MPH-M/OEC — Primera Convocatoria, convocada por la Municipalidad Provincial de Huarochirí — Matucana, para la contratación de bienes: "Adquisición de alimentos para el programa de complementación alimentaria (PCA) período fiscal 2024 (setiembre — diciembre)"; atendiendo a los siguientes:

#### I. ANTECEDENTES:

Según la información publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), el 8 de agosto de 2024, la Municipalidad Provincial de Huarochirí - Matucana, en lo sucesivo la Entidad, convocó la Subasta Inversa Electrónica N° 002-2024-MPH-M/OEC – Primera Convocatoria, para la contratación de bienes: "Adquisición de alimentos para el programa de complementación alimentaria (PCA) período fiscal 2024 (setiembre – diciembre)"; con un valor estimado ascendente a S/ 394,923.40 (trecientos noventa y cuatro mil novecientos veintitrés con 40/100 soles), en lo sucesivo el procedimiento de selección.

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





El 16 de agosto de 2024, se llevó a cabo la apertura de ofertas y el periodo de lances; y, el 17 del mismo mes y año se notificó, a través del SEACE, el otorgamiento de la buena pro a la empresa DICOAL & AC E.I.R.L., en adelante el **Adjudicatario**, por el monto del precio de su oferta ascendente a S/ 339,000.00 (trecientos treinta y nueve mil con 00/100 soles).

pagrap		ETAPAS	
POSTOR	LANCES S/	DOCUMENTOS OBLIGATORIOS	BUENA PRO
CHARQUI BELTRAN MAURICIO VICTORIANO	337,025.70	No cumple	-
DICOAL & AC E.I.R.L.	339,000.00	Cumple	Sí
GRUPO MC Y GH S.A.C.	351,418.26	Cumple	-
INVERSIONES KATHYMAR SAC	354,000.00	-	-
MORENO BECERRA MARJORIE	380,000.00	-	-
CODIBISE GENERALES EIRL	385,000.00	-	-
INVERSIONES GENERALES SAAVEDRA & POMA SAC	394,923.40	-	-
AZ TOTAL SERVICE EIRL	441,411.80	-	-
CORPORACIÓN PERUANA DE ALIMENTOS VILLEGAS SAC	450,000.00	-	-
FRAMAC SAC	710,510.00	-	-

2. Mediante el Escrito s/n, debidamente subsanado con Escrito s/n, presentados el 23 y 27 de agosto de 2024, respectivamente, ante la Mesa de Partes Digital del Tribunal de Contrataciones del Estado, en lo sucesivo el Tribunal, el postor MAURICIO VICTORIANO CHARQUI BELTRAN, en adelante el Impugnante, interpuso recurso de apelación contra la descalificación de su oferta y el otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección al Adjudicatario, solicitando que: i) se deje sin efecto la descalificación de su oferta, ii) se declare calificada su oferta, iv) se deje sin efecto el otorgamiento de la buena pro al





Adjudicatario y v) se otorgue la buena pro a su representada, en base a los siguientes argumentos:

- Refiere que su oferta fue descalificada bajo el sustento que no contenía el Plan HACCP acorde a lo exigido en las bases, pues, según el comité de selección, la validación técnica presentada no se refiere a la producción (fabricación) del producto azúcar rubia doméstica.
- Al respecto, en principio, da cuenta que en las bases se estableció que el Plan HACCP debe referirse a la línea de producción o a una línea de producción dentro de la que esté el bien. De acuerdo a ello, plantea que el requisito no se limita a solo una etapa (por ejemplo, la fabricación) sino que puede ser toda la línea o una fase de esta.

Además, asegura que el concepto de "línea de producción" no debe entenderse literalmente como las etapas para elaborar el producto, sino en referencia a lo que la normativa específica indica, esto es, el artículo 4 de la "Norma sanitaria para la aplicación del sistema HAACCP en la fabricación de alimentos y bebidas", teniendo en cuenta la interpretación amplia del concepto de "fase".

En esa línea, plantea que, si las bases referencian a la Resolución N° 449-2006/MINSA y en esta norma se explica que el plan HACCP resulta aplicable en cada procedimiento desde la producción hasta el consumo final, se debió calificar su oferta que incluía la Resolución Directoral N° 6797-2022/DCEA/DIGESA/SA, la cual otorga la validación técnica oficial para la línea de fraccionamiento y envasado de la azúcar rubia, siendo que esta línea sí está comprendida como fase dentro del ámbito del sistema HACCP.

- Finalmente, señala como referencia a la Resolución N°2276-2024-TCE-S6, donde se indica que el fraccionamiento de alimentos constituye una línea de producción.
- **3.** Con Decreto del 29 de agosto de 2024, debidamente notificado el 2 de setiembre del mismo mes y año, se admitió a trámite el recurso de apelación presentado en el marco del procedimiento de selección, y se corrió traslado a la Entidad, a fin de que cumpla, entre otros aspectos, con registrar en el SEACE el informe técnico





legal, en el que indique su posición respecto de los hechos materia de controversia, en el plazo de tres (3) días hábiles y, además, se dispuso notificar el recurso interpuesto, a los postores distintos del Impugnante que pudieran verse afectados con la resolución que emita este Tribunal, mediante su publicación en el SEACE, y remitir a la Oficina de Administración y Finanzas la constancia del comprobante de depósito para su verificación y custodia.

- **4.** A través del Decreto del 9 de setiembre de 2024, se dio cuenta que la Entidad no cumplió con registrar el Informe Técnico Legal, mediante el cual debía absolver el traslado del recurso de apelación; por lo tanto, se hizo efectivo el apercibimiento decretado de resolver con la documentación obrante en autos. Asimismo, se dispuso la remisión del expediente a la Segunda Sala del Tribunal para que evalúe la información que obra en el mismo y, de ser el caso, dentro del término de cinco (5) días hábiles lo declare listo para resolver. El expediente fue recibido el 10 de setiembre de 2024.
- **5.** Con Decreto del 12 de setiembre de 2024, se programó audiencia pública para el día 18 del mismo mes y año, por lo cual se llevó a cabo con la participación del representante del Impugnante.
- **6.** Mediante Decreto del 18 de setiembre de 2024, se dispuso declarar el expediente listo para resolver.
- **7.** Con Decreto del 24 de setiembre de 2024, se dispuso incorporar, al presente expediente, el Oficio N° D000779-2024-DIGESA-DCEA-MINSA del 14 de junio de 2024, presentado ante la Mesa de Partes Digital del Tribunal, en el marco del Expediente N° 9483-2024.

Dicho oficio fue ingresado al Expediente N° 4930-2024-TCE, con Registro 16978-2024.

#### II. FUNDAMENTACIÓN:

1. Es materia del presente análisis el recurso de apelación interpuesto por el Impugnante contra la descalificación de su oferta, solicitando se revoque dicha





decisión y, en consecuencia, contra el otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección.

#### III. 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 mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco, sólo pueden dar lugar a la interposición del recurso de apelación. A través de dicho recurso se pueden impugnar los actos dictados durante el desarrollo del procedimiento hasta antes del perfeccionamiento del contrato, conforme a lo que establezca el Reglamento.
- 3. Con relación a ello, es necesario tener presente que los medios impugnatorios en sede administrativa se encuentran sujetos a determinados controles de carácter formal y sustancial, los cuales se establecen a efectos de determinar la admisibilidad y procedencia de un recurso, respectivamente; en el caso de la procedencia, se evalúa la concurrencia de determinados requisitos que otorgan legitimidad y validez a la pretensión planteada a través del recurso, es decir, en la procedencia inicia el análisis sustancial puesto que se hace una confrontación entre determinados aspectos de la pretensión invocada y los supuestos establecidos en la normativa para que dicha pretensión sea evaluada por el órgano resolutor.

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

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

El artículo 117 del Reglamento delimita la competencia para conocer el recurso de apelación, estableciendo que es conocido y resuelto por el Tribunal cuando se trate de procedimientos de selección cuyo valor estimado o referencial sea superior a cincuenta (50) UIT<sup>1</sup> y cuando se trate de procedimientos para

Unidad Impositiva Tributaria.





implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco. También dispone que, en los procedimientos de selección según relación de ítems, incluso los derivados de un desierto, el valor estimado o referencial total del procedimiento original determina ante quién se presenta el recurso de apelación.

Bajo tal premisa, dado que, en el presente caso, el recurso de apelación ha sido interpuesto respecto de una Subasta Inversa Electrónica, cuyo valor estimado total asciende al monto de S/ 394,923.40 (trecientos noventa y cuatro mil novecientos veintitrés con 40/100 soles), 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.

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

En el caso concreto, el Impugnante ha interpuesto recurso de apelación contra la descalificación de su oferta, solicitando que se revoque dicha decisión y, en consecuencia, el otorgamiento de la buena pro. Por consiguiente, se advierte que aquel acto objeto del recurso no se encuentra comprendido en la relación de actos inimpugnables.

c) Sea interpuesto fuera del plazo.

El artículo 119 del Reglamento establece que la apelación contra el otorgamiento de la buena pro o contra los actos dictados con anterioridad a ella debe interponerse dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes de haberse notificado el otorgamiento de la buena pro, mientras que, en el caso de Adjudicaciones Simplificadas, Selección de Consultores Individuales y Comparación de Precios, el plazo es de cinco (5) días hábiles, siendo los plazos indicados aplicables a todo recurso de apelación. Asimismo, la apelación contra los actos dictados con posterioridad al otorgamiento de la buena pro, contra la declaración de nulidad,





cancelación y declaratoria de desierto del procedimiento, debe interponerse dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes de haberse tomado conocimiento del acto que se desea impugnar y, en el caso de Adjudicaciones Simplificadas, Selección de Consultores Individuales y Comparación de Precios, el plazo es de cinco (5) días hábiles.

En el caso de Subasta Inversa Electrónica, el plazo para la interposición del recurso es de cinco (5) días hábiles siguientes de haberse notificado el otorgamiento de la buena pro, salvo que su valor estimado corresponda al de una Licitación Pública o Concurso Público, en cuyo caso el plazo es de ocho (8) días hábiles.

Asimismo, el artículo 76 del Reglamento establece que, luego de la calificación de las ofertas, el comité de selección debe otorgar la buena pro, mediante su publicación en el SEACE.

En aplicación a lo dispuesto y atendiendo que el valor estimado del procedimiento de selección no corresponde al de una Licitación Pública, el Impugnante contaba con un plazo de cinco (5) días hábiles para interponer el recurso de apelación, plazo que vencía el 23 de agosto de 2024, considerando que la buena pro del procedimiento de selección se notificó a través del SEACE el 17 del mismo mes y año.

Al respecto, del expediente fluye que, mediante Escrito s/n, debidamente subsanado con Escrito s/n, presentados el 23 y 27 de agosto de 2024, respectivamente, ante la Mesa de Partes Digital del Tribunal, el Impugnante interpuso su recurso de apelación, es decir, dentro de plazo estipulado en la normativa vigente.

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

De la revisión del recurso de apelación interpuesto se aprecia que éste aparece suscrito por el mismo postor Impugnante, el señor Mauricio Victoriano Charqui Beltrán.





- e) El impugnante se encuentre impedido para participar en los procedimientos de selección y/o contratar con el Estado, conforme al artículo 11 de la Ley.
  - De los actuados que obran en el expediente administrativo, a la fecha, no se advierte ningún elemento a partir del cual podría evidenciarse que el Impugnante se encuentre inmerso en alguna causal de impedimento.
- f) El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles.
  - De los actuados que obran en el expediente administrativo, a la fecha, no se advierte ningún elemento a partir del cual pueda concluirse que el Impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles.
- g) El impugnante carezca de interés para obrar o de legitimidad procesal para impugnar el acto objeto de cuestionamiento.

El numeral 217.1 del artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante **TUO de la LPAG**, establece la facultad de contradicción administrativa, según la cual, frente a un acto administrativo que supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante la interposición del recurso correspondiente que, en materia de contrataciones del Estado, es el recurso de apelación.

Nótese que, en el presente caso, la decisión de la Entidad, de determinarse irregular, causaría agravio al Impugnante en su interés legítimo como postor de acceder a la buena pro del procedimiento de selección, puesto que la decisión de descalificar su oferta habría sido realizada transgrediendo lo establecido en la Ley, el Reglamento y las bases; por tanto, cuenta con legitimidad procesal e interés para obrar.

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

En el caso concreto, el recurso de apelación no ha sido interpuesto por el ganador de la buena pro, toda vez que la oferta del Impugnante fue descalificada.





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

El Impugnante ha solicitado que se revoque el acto que contiene la descalificación de su oferta; en ese sentido, de la revisión a los fundamentos del recurso de apelación, se aprecia que éstos se encuentran orientados a sustentar su pretensión, no incurriéndose, por lo tanto, en la presente causal de improcedencia.

4. En consecuencia, atendiendo a las consideraciones descritas, no se advierte la concurrencia de alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 123 del Reglamento, por lo que corresponde realizar el análisis sobre los puntos controvertidos planteados.

#### IV. PRETENSIONES:

- **5.** De la revisión del recurso de apelación se advierte que el Impugnante solicitó lo siguiente:
  - i. Se revoque la decisión de descalificar su oferta y, en consecuencia, se revoque el otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección.

Por otro lado, el Adjudicatario no cumplió con apersonarse al presente procedimiento recursivo.

#### V. FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS:

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

Al respecto, es preciso tener en consideración lo establecido en el literal d) del numeral 125.2 del artículo 125 del Reglamento, el cual establece que las partes formulan sus pretensiones y ofrecen los medios probatorios en el escrito que contiene el recurso de apelación y en el escrito de absolución de traslado del recurso de apelación presentados dentro del plazo legal, sin perjuicio de la





presentación de pruebas y documentos adicionales que coadyuven a la resolución de dicho procedimiento.

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

En razón de lo expuesto, este Colegiado considera pertinente hacer mención que, el Tribunal, una vez admitido el recurso de apelación, debe notificar a la Entidad y a los postores distintos al Impugnante que pudieran verse afectados con la resolución del Tribunal, con el recurso de apelación y sus anexos, mediante su publicación en el SEACE, a efectos que estos lo absuelvan en un plazo no mayor de tres (3) días hábiles.

Siendo así, en el presente caso, se advierte que el 2 de setiembre de 2024, el Tribunal notificó el recurso de apelación a través del SEACE, por lo que, se tenía hasta el <u>5 de setiembre de 2024</u>; sin embargo, en la fecha indicada y, hasta la emisión del presente pronunciamiento, no se presentó absolución alguna al recurso de apelación.

En ese sentido, a efectos de fijar los puntos controvertidos debe tomarse en consideración únicamente los cuestionamientos formulados por el Impugnante en el escrito del recurso de apelación.

En atención a lo expuesto, los puntos controvertidos a esclarecer consisten en:

i. Determinar si corresponde revocar la descalificación de la oferta del Impugnante; y si, como consecuencia de ello, debe dejarse sin efecto la buena pro del procedimiento de selección otorgada al Adjudicatario.





**ii.** Determinar si corresponde otorgar la buena pro del procedimiento de selección al Impugnante.

#### VI. ANALISIS DE LOS PUNTOS CONTROVERTIDOS:

- 7. Con el propósito de dilucidar la presente controversia, es relevante destacar que el análisis que efectúe este Tribunal debe tener como premisa que la finalidad de la normativa de contrataciones públicas no es otra que las Entidades adquieran bienes, servicios y obras en las mejores condiciones posibles, dentro de un escenario adecuado que garantice tanto la concurrencia entre potenciales proveedores como la debida transparencia en el uso de los recursos públicos.
- 8. En adición a lo expresado, es menester destacar que el procedimiento administrativo se rige por principios que constituyen elementos que el legislador ha considerado básicos, por un lado, para encausar y delimitar la actuación de la Administración y de los administrados en todo procedimiento 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.

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

<u>PRIMER PUNTO CONTROVERTIDO</u>: Determinar si corresponde revocar la descalificación de la oferta del Impugnante; y si, como consecuencia de ello, debe dejarse sin efecto la buena pro del procedimiento de selección otorgada al Adjudicatario.

**9.** De la revisión del "Acta N° 5", publicada en el SEACE, se aprecia que el órgano encargado de las contrataciones decidió descalificar la oferta del Impugnante, señalando lo siguiente:





#### RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN

 De conformidad con lo dispuesto en el numeral 7.5 de la Directiva N° 006-2019-OSCE/CD, "Procedimiento de Selección de Subasta Inversa Electrónica", de la revisión efectuada a la documentación de presentación obligatoria de los postores que ocuparon el primer y segundo lugar en el orden de prelación, se determinó que la oferta del postor: CHARQUI BELTRAN MAURICIO

VICTORIANO, que ocupó el primer lugar en el orden de prelación no cumple, por lo que se determina DESCALIFICARLA.

• Presenta en Folio 67 al 70 la Resolución Directoral N° 6797-2022/DCEA/DIGESA/SA de fecha 06 de octubre de 2022, la misma que resuelve en su artículo 1° lo siguiente: "OTORGAR la VALIDACIÓN TÉCNICA OFICIAL DEL PLAN HACCP, a la empresa CAVAL GROUP S.A.C., ubicada en Mza. B lote 17, Asoc. Las Lomas de los Ángeles, distrito de Lurigancho, provincia y departamento de Lima, que comprende la línea de Fraccionamiento y envasado: azúcar rubia, arroz pilado; quinua perlada, maíz mote; mezclado y envasado: arroz fortificado, destinada al consumo humano.

En relación a la Resolución Directoral vigente que otorga la Validación Técnica Oficial al Plan HACCP, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 4° de la norma sanitaria aprobada por la Resolución Ministerial N° 449-2006/MINSA, el que establece lo siguiente:

"La aplicación del sistema HACCP debe sustentarse y documentarse en un "Plan HACCP" debiendo el fabricante cumplir con los requisitos previos establecidos en las disposiciones legales vigentes en materia sanitaria, además de cumplir con los principios generales de Higlene del Códex Alimentarios, y los Códigos de Prácticas específicos para la fabricación de cada tipo de alimento.

El Plan HACCP, debe aplicarse a cada <u>línea de producción</u> y es específico para cada alimento o bebida. Será revisado periódicamente para incorporar en cada fase los avances de la ciencia y de la tecnología alimentaria."

Respecto a lo expuesto en el párrafo precedente, es necesario realizar el siguiente análisis:

- 1. En relación a la copia simple de la Resolución Directoral vigente que otorga la Validación Técnica Oficial al Plan HACCP, como bien lo indica el artículo 4° de la norma sanitaria aprobada por la Resolución Ministerial N° 449-2006/MINSA, en su primer párrafo, establece claramente que e presente requisito está referido a que el FABRICANTE cumpla con la aplicación del Plan HACCP; asimismo, según lo establecido en su segundo párrafo, señala puntualmente que el Plan HACCP, debe aplicarse a cada LÍNEA DE PRODUCCIÓN y es específico para ca da alimento o bebida.
- 2. El requisito establecido en las bases, está referido a que se tiene que presentar la copia simple de la Resolución Directoral vigente que otorga la Validación Técnica Oficial al Plan HACCP, con la peculiaridad que la misma tienes que ser emitida al fabricante del producto ofertado, así mismo y según la norma sanitaria arriba descrita, el plan HACCP tiene que aplicarse a la línea de producción y que el mismo es específico por cada tipo de alimento.
  - Fabricante: debe entenderse a la industria de alimentos que procesa la materia prima para obtener alimentos de consumo humano.
  - Línea de producción: conjunto de operaciones realizadas en el proceso de transformación para hacer un producto. Esto sucede de manera secuencial al tener maquinaria y personal distribuido en las diferentes áreas de trabajo de la fábrica.
  - <u>Producto</u>: El resultado que se obtiene del proceso de producción dentro de una empresa. Por lo tanto, es producto todo lo que se produce o lo que resulta del proceso de transformación de la producción.

Respecto a lo establecido en la Resolución Directoral vigente que otorga la Validación Técnica Oficial al Plan HACCP, para el producto ofertado por el postor: AZÚCAR RUBIA:





 <u>Fraccionamiento</u>: Entiéndase por fraccionamiento a la división o subdivisión <u>del</u> <u>contenido de envases originales</u> en proporciones menores. Igualmente se consideran como tal, el simple trasvase.

En resumen, fraccionamiento es lo que se obtiene al dividir un elemento (algo ya producido); siendo que el fraccionamiento es la etapa que se realiza sobre el producto ya procesado.

En ese contexto, es meritorio señalar que, el requisito establecido en las bases, está referido a la Validación Técnica Oficial al Plan HACCP emitida por DIGESA, debe aplicarse a la <u>línea de producción</u> del bien objeto de contratación o a una <u>línea de producción</u>, dentro de la cual esté inmerso el bien requerido, tal como lo señalan las bases; que en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4° de la norma sanitaria aprobada mediante Resolución Ministerial N° 449-2006/MINSA, tendría que ser emitido al FABRICANTE del producto ofertado, y que el mismo esté referido a la línea de producción del producto ofertado o una línea de producción como un conjunto de operaciones realizadas en el proceso de fabricación de un producto (elaboración del producto hacer).

En esa línea de ideas, respecto al producto: <u>AZÚCAR RUBIA DOMÉSTICA</u>, el postor presenta la Resolución Directoral N° 6797-2022/DCEA/DIGESA/SA de fecha 06 de octubre de 2022, que otorga la Validación Técnica Oficial al Plan HACCP, la misma que <u>NO CUMPLE</u>, con las condiciones establecidas en las bases, por cuanto la misma ha sido emitida a favor de la empresa CAVAL GROUP S.A.C., para la <u>LÍNEA DE FRACCIONAMIENTO</u> de alimentos de los productos: azúcar rubia, arroz pilado; quinua perlada; maíz mote, conforme se expresa en el artículo 1° del referido dispositivo legal; con lo que se determina que la empresa CAVAL GROUP S.A.C., no resulta ser el fabricante o producto del producto: AZÚCAR RUBIA DOMÉSTICA, por cuanto la Validación Técnica Oficial al Plan HACCP, <u>no está referida a la producción (fabricación) del producto requerido</u>.

De lo citado, se aprecia que el órgano encargado de las contrataciones decidió descalificar la oferta del Impugnante, al considerar que la Resolución Directoral que otorga la validación técnica oficial al Plan HACCP no cumple con las condiciones establecidas en el requisito de habilitación de las bases, pues, según se sustenta, la resolución fue emitida a favor de la empresa Caval Group SAC, que no resulta ser el fabricante del producto azúcar rubia doméstica, debido a que la validación técnica del plan HACCP no está referida a la producción (fabricación) del producto.

**10.** Al respecto, el Impugnante indicó que en las bases se estableció que el Plan HACCP debe referirse a la línea de producción o a una línea de producción dentro de la que esté el bien. De acuerdo a ello, plantea que el requisito no se limita a solo una





etapa (por ejemplo, la fabricación) sino que puede ser toda la línea o una fase de esta.

Además, asegura que el concepto de "línea de producción" no debe entenderse literalmente como las etapas para elaborar el producto, sino en referencia a lo que la normativa específica indica, esto es, el artículo 4 de la "Norma sanitaria para la aplicación del sistema HAACCP en la fabricación de alimentos y bebidas", teniendo en cuenta la interpretación amplia del concepto de "fase". En esa línea, plantea que, si las bases referencian a la Resolución N° 449-2006/MINSA y en esta norma se explica que el plan HACCP resulta aplicable en cada procedimiento desde la producción hasta el consumo final, debió calificarse su oferta que incluía la Resolución Directoral N° 6797-2022/DCEA/DIGESA/SA, la cual otorga la validación técnica oficial para la línea de fraccionamiento y envasado de la azúcar rubia, siendo que esta línea sí está comprendida como fase dentro del ámbito del sistema HACCP.

- **11.** Por su parte, la Entidad ni el Adjudicatario cumplieron con apersonarse al presente procedimiento recursivo.
- 12. Precisado lo anterior, y a fin de esclarecer la controversia planteada por el Impugnante, cabe traer a colación lo señalado en las bases del procedimiento de selección, pues éstas constituyen las reglas definitivas a las cuales se deben someter los participantes y/o postores, así como el comité de selección al momento de evaluar las ofertas y conducir el procedimiento.

De la revisión al Capítulo II, Sección Específica de las bases, respecto de la documentación de presentación obligatoria, se aprecia que la Entidad requirió lo siguiente:

#### 2.2.1 <u>Documentación de presentación obligatoria</u>

(...)

f) El postor debe incorporar en su oferta los documentos que acreditan los "Requisitos de Habilitación" que se detallan en el Capítulo IV de la presente sección de las bases.





En el caso de consorcios, cada integrante del consorcio que se hubiera comprometido a ejecutar las obligaciones vinculadas al objeto de la convocatoria debe acreditar estos requisitos.

Por otro lado, en el Capítulo IV de las mismas bases se contemplan los requisitos de habilitación del producto "Azúcar rubia", conforme se muestra a continuación:

#### SUBITEM 1.12: AZÚCAR RUBIA

- Copia simple del Registro Sanitario vigente del bien correspondiente, expedido por la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria – DIGESA, según lo indicado en los artículos 102 y 105 del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 007-98-SA, y sus modificatorias.
- Copia simple de la Resolución Directoral vigente que otorga Validación Técnica Oficial al Plan HACCP, emitida por la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria DIGESA, según Resolución Ministerial Nº 449-2006/MINSA, Aprueban la Norma Sanitaria para la Aplicación del Sistema HACCP en la Fabricación de Alimentos y Bebidas. El Plan HACCP deberá aplicarse a la línea de producción del bien objeto de contratación o a una línea de producción dentro de la cual esté inmerso el bien requerido, en razón del artículo 4 de la norma sanitaria aprobada por la Resolución Ministerial Nº 449-2006/MINSA.

De acuerdo a las disposiciones de las bases previamente citadas, queda claro que en la oferta debía presentarse, entre otros documentos, para acreditar uno de los requisitos de habilitación del producto "Azúcar rubia", la copia simple de la Resolución Directoral vigente que otorga Validación Técnica Oficial al Plan HACCP, emitida por la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria - DIGESA, según Resolución Ministerial N° 449-2006/MINSA, Aprueban la Norma Sanitaria para la Aplicación del Sistema HACCP en la Fabricación de Alimentos y Bebidas.

Adicionalmente, sobre el referido requisito de habilitación, se precisa que el Plan HACCP deberá aplicarse a lo siguiente: i) la línea de producción del bien objeto de contratación o ii) a una línea de producción dentro de la cual esté inmerso el bien requerido, en razón del artículo 4 de la norma sanitaria aprobada por la Resolución Ministerial N° 449-2006/MINSA.





**13.** En este punto cabe traer a colación que el artículo 4 de la Resolución Ministerial N° 449-2006-MINSA, señala expresamente, lo siguiente:

#### Artículo 4.- Aplicación del Sistema HACCP.

La aplicación del Sistema HACCP debe sustentarse y documentarse en un "Plan HACCP, debiendo el fabricante cumplir con los requisitos previos establecidos en las disposiciones legales vigentes en materia sanitaria y de inocuidad de alimentos y bebidas, Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de los Alimentos y Bebidas, además de cumplir con los Principios Generales de Higiene del Codex Alimentarias, y los Códigos de Prácticas específicos para la fabricación de cada tipo de alimento. El Plan HACCP, debe aplicarse a cada línea de producción y es específico para cada alimento o bebida. Sera revisado periódicamente para incorporar en cada fase los avances de la ciencia y de la tecnología alimentaria De presentarse alguna modificación en el producto final, durante el proceso en cualquier fase de la cadena alimentaria, debe validarse la aplicación del Sistema HACCP y enmendarse el correspondiente Plan HACCP con la consiguiente notificación obligatoria de los cambios realizados a la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud.

Del citado artículo, se desprende que correspondería a los fabricantes, aplicar el respectivo Plan HACCP a cada línea de producción de los alimentos y bebidas que producen, lo cual, en principio, haría suponer que el citado plan estaría referido, exclusivamente, a la "fabricación o elaboración" de tales bienes y, como consecuencia de ello, que solo correspondería al fabricante; sin embargo, de la revisión integral de la Resolución Ministerial N° 449-2006-MINSA, es posible advertir que el Plan HACCP no sólo resulta aplicable al proceso de fabricación o elaboración de alimentos, sino también a otras fases del proceso productivo, como es el caso del "envasado, almacenamiento y/o distribución"; por consiguiente, dicho plan no solo puede corresponder, exclusivamente, al fabricante.

Así, los artículos 15 al 22 de la aludida normativa, señalan expresamente que la aplicación del Sistema HACCP se sustenta en diversos principios y pasos, dentro





de los cuales se encuentran los referidos a la "Descripción del producto alimenticio" (Paso 2) y a la "Enumeración de todos los peligros posibles relacionados con cada fase, (...)"(Principio 1 y Paso 6), cuyos contenidos se reproducen a continuación:

#### Artículo .18.- Descripción del producto alimenticio (Paso 2)

En el proceso de evaluación de peligros se debe realizar la descripción completa de los alimentos que se procesan, a fin de identificar peligros que puedan ser inherentes a las materias primas, ingredientes, aditivos o a los envases y embalajes del producto. Debe tenerse en cuenta la composición y la estructura físico química (incluida actividad de agua - Aw, pH, etc), los tratamientos para reducción o eliminación de microorganismos (fórmico, refrigeración, congelación, curado en salmuera, ahumado, etc.), el envasada el tipo de envase, la vida útil las condiciones de almacenamiento y el sistema de distribución.

(...)

Articulo 22.- Enumeración de todos los peligros posibles relacionados con cada Fase, realización de un análisis de peligros y determinación de las medidas para controlar los peligros identificados (Principio 1 y Paso 6).

El profesional responsable que dirige el equipo HACCP debe compilar una lista de todos los peligros identificados en cada una de las etapas de la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta el consumo. Luego de la compilación de los peligros identificados se debe analizar cuáles de ellos son indispensables controlar, para eliminar o reducir el peligro, que permita producir un alimento inocuo.

(...)''

De lo expuesto, <u>se verifica que el Plan HACCP también resulta aplicable en etapas distintas a la fabricación o elaboración de productos, pues, conforme se ha evidenciado, dicho plan se encuentra presente en el proceso de envasado, almacenamiento y distribución. En ese sentido, Incluso si la normativa sólo hace referencia a "fabricantes", de forma genérica, lo cierto es que el Plan HACCP se</u>





involucra en todas las etapas del proceso productivo, esto es, desde la fabricación del alimento o bebida hasta su ofrecimiento al usuario final, pues lo que se busca es asegurar la inocuidad de los productos alimenticios, a fin que sean aptos para el consumo humano.

- Teniendo claro cual es el requerimiento contemplado en las bases y el alcance que tiene de acuerdo a la normativa que lo regula, resta revisar si la documentación presentada en la oferta del Impugnante (la cual fue observada por el Órgano encargado de las contrataciones) lo acredita debidamente.
- Así, de la revisión de la Resolución Diretoral N° 6797-2022/DCEA/DIGESA/SA (obrante del folio 67 al 70 de la oferta), se aprecia que se otorgó la validación técnica oficial del plan HACCP a la empresa Caval Group SAC, que comprende la línea de fraccionamiento y envasado, entre otros, de la azúcar rubia, conforme se muestra a continuación:

#### SE RESUELVE:

Artículo 1°.- OTORGAR la VALIDACIÓN TÉCNICA OFICIAL DEL PLAN HACCP, a la empresa CAVAL GROUP S.A.C. ubicada en Mza. B, lote 17, Asoc. Las Lomas de los Ángeles, distrito de Lurigancho, provincia y departamento de Lima, que comprende la línea de <u>Fraccionamiento y envasado</u>: azúcar rubia, arroz pilado; quinua perlada; maiz mote; mezclado y envasado: arroz fortificado, destinada al consumo humano.

Artículo 2°.- El plazo de vigencia de la Validación Técnica Oficial del Plan HACCP que se otorga mediante la presente resolución directoral es de dos (2) años, contados a partir de la fecha de la emisión del mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 58-A del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitariio de Alimentos y Bebidas, aprobado por el Decreto Supremo n.º 007-98-SA, y sus modificatorias; incorporado por el Decreto Supremo n.º 004-2014-SA.

Artículo 3°.- La empresa solicitante se encuentra obligada a mantener los registros y documentos que sustenten la aplicación del Plan HACCP en forma precisa y consolidada, en un expediente a disposición de la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria – DIGESA cuando ésta lo requiera.

Artículo 4°.- La empresa solicitante, bajo responsabilidad, debe comprobar permanentemente la idoneidad del Plan HACCP validado y efectuar periódicamente las verificaciones necesarias para corroborar su correcta aplicación en el proceso productivo de

alimentos.

Artículo 5°,- La Validación Técnica Oficial del Plan HACCP que se otorga se encuentra sujeta a las acciones de control que la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria – DIGESA disponga, pudiendo dejarse sin efecto conforme a Ley.

Artículo 6º .- Notificar la presente resolución directoral, conforme a Ley.

Registrese y comuniquese,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE Naren Takur Vivanco Quino Director Ejecutivo Dirección de Certificaciones y Autorizaciones



Como puede verse, en la oferta del Impugnante se presentó la copia simple de la Resolución Directoral vigente que otorgó la Validación Técnica Oficial al Plan





HACCP, conforme ha sido requerida en las bases, toda vez que el Plan HACCP <u>se</u> <u>aplicó sobre una línea de producción del bien objeto de contratación</u>, esto es sobre el fraccionamiento y envasado de la azúcar rubia.

- 17. Al respecto, es preciso mencionar que, según la normativa que regula la vigilancia y control sanitario de los alimentos y bebidas, el Plan HACCP también resulta aplicable en etapas distintas a la fabricación o elaboración de productos, pues dicho plan se encuentra presente en el proceso de envasado, almacenamiento y distribución, en función a ello, puede colegirse que la línea de producción a la que se refiere en las bases (en mérito al artículo 4 de la norma sanitaria aprobada por la Resolución Ministerial N° 449-2006/MINSA), no solo comprende la fabricación o elaboración del producto, sino que también el almacenamiento, fraccionamiento, distribución, hasta su ofrecimiento al usuario final y, como consecuencia de ello, la validación del Plan HACCP no siempre o en todos los casos será emitida a favor del fabricante.
- Para mayor abundamiento, es pertinente traer a colación que mediante Oficio N° D000779-2024-DIGESA-DCEA-MINSA del 14 de junio de 2024 (ingresado en el marco del Expediente N° 4930-2024-TCE), la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria DIGESA, informó que el fraccionamiento de alimentos es una línea de producción, y que el fraccionamiento de alimentos industrializados de consumo humano consiste en el reenvasado de dichos alimentos para su posterior comercialización, según lo establecido en el artículo 80 del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, aprobado por Decreto Supremo N° 007-98-SA.
- 19. En ese orden de ideas, queda claro que las observaciones realizadas por el órgano encargado de las contrataciones a la resolución objeto de análisis, no se sustentan en lo establecido en las bases ni en la normativa que regula la vigilancia y control sanitario de los alimentos y bebidas.
- **20.** De esta manera, se verifica la Resolución Directoral vigente que otorgó la Validación Técnica Oficial al Plan HACCP, presentada en la oferta del Impugnante, sí cumple con acreditar el requisito de habilitación contemplado en las bases.





- **21.** En razón de ello, dado que, como se ha indicado, en la oferta del Impugnante sí se acreditó debidamente el requisito observado por el Órgano encargado de las contrataciones su oportunidad, corresponde que, en el presente caso, se **revoque** la decisión de descalificarla.
- **22.** Por tanto, corresponde declarar **fundado** el recurso de apelación, en el extremo que se pretende la revocación del acto que contiene la decisión de descalificar su oferta y, en consecuencia, debe revocarse el acto que contiene el otorgamiento de la buena pro al Adjudicatario.

### <u>SEGUNDO PUNTO CONTROVERTIDO</u>: Determinar si corresponde otorgar la buena pro del procedimiento de selección al Impugnante.

**23.** De la revisión del "Acta N° 5", publicada en el SEACE, se advierte que, antes de su descalificación, la oferta del Impugnante ocupó el primer lugar en el orden de prelación, conforme se muestra a continuación:

De conformidad con lo establecido en el numeral 7.5 de la Directiva N° 006-2019-OSCE/CD, "Procedimiento de Selección de Subasta Inversa Electrónica" y lo dispuesto en el numeral 1.8 de la Sección General de las Bases, se procedió a verificar en el SEACE el orden de prelación de los postores, obteniéndose la siguiente información:

Orden de Prelación	RUC	Nombre o Razón Social del postor	<b>Última Oferta</b> S/ 337,025.70
1	10316612852	CHARQUI BELTRAN MAURICIO VICTORIANO	
2	20610632964 DICOAL & AC E.I.R.L. 20553577579 GRUPO MC Y GH S.A.C.		S/ 339,000.00 S/ 351,418.26
3			
4	20523108493	INVERSIONES KATHYMAR S.A.C.	\$/354,000.00
5	10712583075	MORENO BECERRA MARJORIE BREYITH	\$/380,000.00
6	20551582583	551582583 CODIBISE GENERALES E.I.R.L.	





Orden de Prelación	Mombre o Pazon Social del postor		Última Oferta	
7	20603067771	INVERSIONES GENERALES SAAVEDRA & POMA S.A.C.	S/ 394,923.40 S/ 441,411.80	
8	20610988815	AZ TOTAL SERVICE E.I.R.L.		
9	20610307818	CORPORACION PERUANA DE ALIMENTOS VILLEGAS S.A.C.	S/ 450,000.00	
10	0 20565853971 FRAMAC S.A.C.		S/ 710,510.00	

Ahora bien, teniendo en cuenta que, en el primer punto controvertido, se ha dispuesto que corresponde revocar la descalificación de la oferta del Impugnante, se tiene que ésta se encuentra calificada ocupando el primer lugar en el orden de prelación.

- **24.** En este punto, cabe señalar que en la citada acta se ha declarado la "calificación" [validez] de dos ofertas adicionales a la oferta del Adjudicatario, de manera que el procedimiento de selección cuenta, como mínimo, con dos ofertas válidas.
- 25. Es pertinente indicar que el resultado del periodo de lances y de la revisión de las ofertas de los postores, efectuado por el órgano encargado de las contrataciones, se encuentra consentido y premunido de la presunción de validez, regulada en el artículo 9 del TUO de la LPAG, en aquellos extremos no cuestionados.
- 26. Por lo tanto, en atención a lo previsto por el literal c) del numeral 128.1 del artículo 128 del Reglamento, en el caso concreto, corresponde otorgar la buena pro del procedimiento de selección al Impugnante, considerando que su oferta ocupa el primer lugar en el orden de prelación y está calificada, además que en el procedimiento de selección se han presentado, como mínimo, dos ofertas válidas.
- **27.** En ese sentido, la pretensión del Impugnante en este extremo resulta amparable, por lo que debe declararse **fundada**.
- **28.** Conforme a lo analizado precedentemente, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 128 del Reglamento, corresponde declarar <u>fundado</u> el recurso de apelación presentado por el Impugnante, al resultar fundadas sus pretensiones.





- 29. Cabe señalar que, al día siguiente de publicada la presente resolución, la Entidad debe registrar en el SEACE las acciones dispuestas en la presente resolución respecto del procedimiento de selección, conforme se dispone en el literal n) del numeral 11.2.3 de la Directiva N°003-2020-OSCE.CD, modificada con Resolución N°003-2022-OSCE/PRE.
- **30.** Por otra parte, dado que este Tribunal ha concluido declarar fundado en parte el recurso de apelación, en virtud al artículo 132 del Reglamento, corresponde devolver la garantía presentada por el Impugnante.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal Ponente Steven Aníbal Flores Olivera y la intervención de los Vocales Cristian Joe Cabrera Gil y Daniel Alexis Nazazi Paz Winchez, atendiendo a la conformación de la Segunda Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N°D000103-2024-OSCE-PRE, del 1 de julio de 2024, publicada el 2 del mismo mes y año en el Diario Oficial "El Peruano", en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N°30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 082-2019-EF, así como los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por el Decreto Supremo N°076-2016-EF del 7 de abril de 2016; analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

#### LA SALA RESUELVE:

- 1. Declarar fundado el recurso de apelación interpuesto por el postor MAURICIO VICTORIANO CHARQUI BELTRAN, en el marco de la Subasta Inversa Electrónica N° 002-2024-MPH-M/OEC Primera Convocatoria, convocada por la Municipalidad Provincial de Huarochirí Matucana, para la contratación de bienes: "Adquisición de alimentos para el programa de complementación alimentaria (PCA) período fiscal 2024 (setiembre diciembre)", por los fundamentos expuestos. En consecuencia, corresponde:
  - 1.1. Revocar la descalificación de la oferta del postor MAURICIO VICTORIANO CHARQUI BELTRAN, en el marco de la Subasta Inversa Electrónica N° 002-2024-MPH-M/OEC – Primera Convocatoria; debiendo tenerse la misma por calificada.





- **1.2. Revocar** la buena pro de la Subasta Inversa Electrónica N° 002-2024-MPH-M/OEC Primera Convocatoria, otorgada al postor DICOAL & AC E.I.R.L.
- **1.3. Otorgar** al postor MAURICIO VICTORIANO CHARQUI BELTRAN, la buena pro de la Subasta Inversa Electrónica N° 002-2024-MPH-M/OEC Primera Convocatoria.
- **1.4. Disponer** que, al día siguiente de publicada la resolución, la Entidad registre en el SEACE las acciones dispuestas en la presente resolución respecto del procedimiento de selección.
- **2. Devolver** la garantía presentada por el postor MAURICIO VICTORIANO CHARQUI BELTRAN, para la interposición de su recurso de apelación, conforme a lo dispuesto en el artículo 132 del Reglamento.
- **3.** Dar por agotada la vía administrativa.

Registrese, comuniquese y publiquese.

STEVEN ANIBAL FLORES OLIVERA
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

DANIEL ALEXIS NAZAZI PAZ WINCHEZ
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CRISTIAN JOE CABRERA GIL
PRESIDENTE
DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

ss. Cabrera Gil, Flores Olivera, Paz Winchez.