

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA – SAT

RESOLUCIÓN JEFATURAL N.º 001-004-00004679

Lima, 25 de octubre de 2021.

VISTOS:

El Memorando N.º D002344-2021-SAT-GAD de fecha 21 de octubre de 2021, de la Gerencia de Administración, el Informe N.º 0001-2021-SAT-CS/CP04 de fecha 20 de octubre de 2021, del Comité de Selección, el Informe N.º D000525-2021-SAT-GAJ de fecha 25 de octubre de 2021, de la Gerencia de Asuntos Jurídicos y el Expediente de Contratación publicado en el SEACE para la contratación del “Servicio de seguridad y vigilancia a nivel institucional”;



CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

A. De las acciones informadas por la Gerencia de Administración

1. Que, mediante Resolución de Gerencia de Administración N.º 003-005-00003736, de fecha 16 de setiembre de 2021, se designó al comité de selección, para llevar a cabo el procedimiento de selección de Concurso Público N.º 004-2021-SAT, para la contratación del “Servicio de seguridad y vigilancia a nivel institucional”;
2. Que, con fecha 22 de setiembre de 2021, el comité de selección convocó, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE, el procedimiento de selección de Concurso Público N.º 004-2021-SAT;
3. Que, de acuerdo al cronograma, el 7 de octubre de 2021, el Comité de Selección verificó en la Plataforma del SEACE que los participantes inscritos al presente procedimiento de selección formularon un total de 74 consultas y observaciones, correspondiente a los términos de referencia y requisitos de calificación, trasladando al área usuaria para su pronunciamiento;
4. Que, con fecha 14 de octubre de 2021, el área usuaria remite el Informe N.º 0012-2021-SAT-ASE, adjuntando el pliego absolutorio de las consultas y observaciones, donde se procede a revisar y analizar el pronunciamiento;



5. Que, posteriormente, con fecha 19 de octubre de 2021, el comité de selección al efectuar la revisión de las consultas y observaciones, evidencia que el presente procedimiento de selección fue convocado con las “Bases Estándar de Concurso Público para la Contratación de Servicios en General” sin considerar que desde el 6 de setiembre de 2021 el OSCE incorporó 6 bases estándar como anexo a la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD “Bases y Solicitud de Expresión de Interés Estándar para los procedimientos de selección a convocar en el marco de la Ley N.º 30225”, siendo una de estas las “Bases Estándar de Concurso Público para la Contratación de Servicios de Vigilancia Privada”;



6. Que, en consecuencia, el comité de selección por unanimidad solicita la nulidad del presente procedimiento de selección y que se retrotraiga hasta la etapa de actos preparatorios, debido que los términos de referencia y requisitos de calificación tienen que elaborarse conforme a las “Bases Estándar de Concurso Público para la Contratación de Servicios de Vigilancia Privada”, configurándose el supuesto del numeral 44.1 del artículo 44 de la Ley de Contrataciones del Estado;

B. De las acciones contempladas en el SEACE sobre el Concurso Público N.º 004-2021-SAT

- Que, de las bases administrativas aprobadas por el comité de selección y cargadas en la plataforma del SEACE, se aprecia que el formato de bases estándar utilizado para la convocatoria del procedimiento de selección de Concurso Público N.º 004-2021-SAT, para la contratación del “Servicio de seguridad y vigilancia a nivel institucional”, sería el denominado “Bases Estándar de Concurso Público para la Contratación de Servicios en General”, tal como se muestra a continuación:



II. FUNDAMENTACIÓN

A. Principios que rigen la contratación pública

7. Que, a continuación, procederemos a desarrollar los alcances de algunos principios que rigen la contratación pública, vinculados con la casuística objeto del presente informe:

- En virtud del **Principio de Transparencia**, regulado en el literal c) del artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N.º 30225, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 082-2019-EF (en adelante TUO de la Ley de Contrataciones del Estado), se establece que 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.

Con relación al citado principio en la Opinión N.º 021-2018/DTN, de fecha 9 de febrero de 2018, el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado señala que: *“... dentro de los principios que rigen las contrataciones públicas se encuentran en de “Transparencia” y “Publicidad”, los cuales permiten dotar de difusión a dichas contrataciones, pudiendo recurrir a publicaciones en su portal web, avisos en el local de la Entidad u otros medios que faciliten la supervisión y el control de las mismas”*.

- Por otro lado, el **Principio de Competencia**, estipulado en el literal e) del artículo 2 del TUO de la Ley de Contrataciones del Estado, señala que los procesos de contratación incluyen disposiciones que permiten establecer condiciones de competencia efectiva y obtener la propuesta más ventajosa para satisfacer el interés público que subyace a la contratación. Se encuentra prohibida la adopción de prácticas que restrinjan o afecten la competencia.

En lo que respecta al mencionado principio, en la Opinión n.º 138-2017/DTN se indica que: *“...las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico – según corresponda al objeto de la contratación requerida por la Entidad- deben formularse de manera objetiva y precisa, proporcionando acceso en condiciones de igualdad al proceso de contratación, sin tener por efecto la creación de obstáculos que perjudiquen la competencia del mismo”*.

Se añade que: *“Con relación a lo anterior, el numeral 8.1 del artículo 8 del Reglamento establece el contenido del requerimiento, señalando que este debe incluir la descripción objetiva y precisa de*



las características y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir con la finalidad pública de la contratación, y las condiciones en las que debe ejecutarse la contratación, así como los requisitos de calificación que se consideren necesarios.”

B. De la figura jurídica de la Nulidad

8. Que, respecto a la nulidad el Tribunal de Contrataciones del Estado, en reiterada jurisprudencia ha definido a la misma como la figura jurídica que tiene por objeto proporcionar una herramienta lícita para sanear el proceso de selección de cualquier irregularidad que pudiera enturbiar la contratación, de modo que se logre un proceso transparente y con todas las garantías previstas en la normativa de la materia, a efectos de que la contratación que realice se encuentre arreglada a ley y no al margen de ella¹;

9. Que, cabe precisar que el Tribunal de Contrataciones del Estado, a través de la Resolución N.º 526-2012-TC-S2 ha señalado lo siguiente:

“Al efecto, es preciso recalcar que el análisis que efectúe este Tribunal debe tener como premisa que la finalidad de la normativa de contratación pública 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 mayor concurrencia de potenciales proveedores como la debida transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Bajo esta premisa, 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, en 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. De este modo, como bien ha resaltado este Tribunal en reiteradas oportunidades, las decisiones que adopten las autoridades administrativas en el marco de los procesos de selección deben equilibrar razonablemente los derechos de los postores para contratar con el Estado y la necesidad de buscar ser satisfecha, orientándose a la consecución del bien común e interés general”.

[El subrayado es agregado]

10. Que, teniendo como preámbulo las apreciaciones del Tribunal de Contrataciones del Estado, pasamos a analizar la figura de la nulidad;
11. Que, el artículo 213 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS (TUO de la Ley N.º 27444), establece que la nulidad de oficio de los actos administrativos puede ser declarada en cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10 de

¹ Entre ellos, la Resolución N.º 1652-2017-TCE-S1 del 07 de agosto de 2017.

dicha norma, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales;

12. Que, por su parte, el artículo 44 del TUO de la Ley de Contrataciones del Estado señala que el Titular de la Entidad declara de oficio, sólo hasta antes del perfeccionamiento del contrato, la nulidad de los actos expedidos cuando: i) hayan sido dictados por órgano incompetente; ii) contravengan las normas legales; iii) contengan un imposible jurídico; o, iv) prescindan de las normas esenciales del procedimiento o de la forma prescrita por la normativa aplicable;

13. Que, en el citado artículo se establece que en la resolución mediante la cual se declara la nulidad, se debe expresar la etapa a la que se retrotrae el procedimiento de selección;

14. Que, en línea con lo señalado, podemos citar la Opinión N.º 018-2018/DTN de fecha 8 de febrero de 2018, mediante la cual la Dirección Técnico Normativa del OSCE ha indicado que, la declaración de nulidad en el marco de un proceso de selección no solo determina la inexistencia del acto realizado incumpliendo los requisitos y/o formalidades previstos por la normativa de contrataciones del Estado, sino también la inexistencia de los actos y etapas posteriores a este;

15. Que, en la Opinión N.º 052-2016/DTN de fecha 4 de abril de 2016, se indica que la nulidad es una figura jurídica que tiene por objeto proporcionar a la administración pública una herramienta lícita para sanear el proceso de selección de cualquier irregularidad que pudiera enturbiar la contratación que la entidad pretende efectuar instaurando el procedimiento administrativo correspondiente, con todas las garantías previstas en la normativa especial en materia de contratación pública y en la Ley del Procedimiento Administrativo General;

16. Que, de las disposiciones citadas, se observa que, en el marco de un procedimiento de selección, la invalidez de un acto determina, no solo la invalidez de la etapa en la cual fue realizado, sino también la invalidez de las etapas posteriores. Por ello, en la resolución que declara la nulidad, debe indicarse la etapa a la que se retrotraerá el procedimiento de selección, a efectos de sanearlo y continuar válidamente con su tramitación;

C. Nulidad del procedimiento de selección por contravención a las normas legales y por prescindir de las normas esenciales del procedimiento o de la forma prescrita por la normativa aplicable

17. Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 del Reglamento de la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N.º 344-2018-EF (en adelante el



Reglamento), el concurso público para la contratación de servicios en general se realiza conforme a las disposiciones aplicables a la licitación pública contempladas en los artículos 70 al 76;

18. Que, por su parte, el artículo 70 del Reglamento, señala que el citado procedimiento de selección contiene las siguientes etapas: i) Convocatoria, ii) Registro de participantes, iii) Formulación de consultas y observaciones, iv) Absolución de consultas, observaciones e integración de bases, v) Presentación de ofertas, vi) Evaluación de ofertas, vii) Calificación de ofertas; y, viii) Otorgamiento de la buena pro;

19. Que, respecto de la etapa de convocatoria, el artículo 71 del Reglamento refiere que la Entidad realiza una convocatoria pública a presentar ofertas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54, la que incluye la publicación de las bases, tal como lo precisa su texto:

Artículo 54. Convocatoria

54.1. La convocatoria de los procedimientos de selección, con excepción de la Comparación de Precios, se realiza a través de la publicación en el SEACE, e incluye la siguiente información:

- a) La identificación, domicilio y RUC de la Entidad que convoca;*
- b) La identificación del procedimiento de selección;*
- c) La descripción básica del objeto del procedimiento;*
- d) El valor referencial en los casos previstos en el artículo 18 de la Ley, salvo en el caso de que este sea reservado conforme a lo previsto en el artículo 34;*
- e) El costo de reproducción de los documentos del procedimiento de selección que se registren con la convocatoria;*
- f) El calendario del procedimiento de selección;*
- g) El plazo para el cumplimiento de las prestaciones; y,*
- h) La indicación de los instrumentos internacionales bajo cuyos alcances se encuentra cubierto el procedimiento de selección, información que es incluida por el SEACE.*

54.2. La convocatoria incluye la publicación en el SEACE de las bases o las solicitudes de expresión de interés, según corresponda.

54.3. En aquellos procedimientos de selección que se encuentren bajo la cobertura de uno o más instrumentos internacionales, el OSCE se encarga de elaborar y publicar una versión en idioma inglés de la convocatoria.

20. Que, así también, con relación a las bases, el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento establece 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 aprobado;



21. Que, en esa misma línea, el numeral 7.3 del Punto VII “Disposiciones Específicas” de la Directiva N.º 001-2019-OSCE/CD, aprobada por Resolución N.º 013-2019-OSCE/PRE (en adelante la Directiva), establece que las Bases y Solicitudes de Expresión de Interés Estándar que forman parte de la presente directiva son de utilización obligatoria por parte de las Entidades en los procedimientos de selección que convoquen;
22. Que, en cuanto a las bases estándar vinculadas a la contratación de servicios, corresponde tener presente que a través de la Resolución N.º 137-2021-OSCE/PRE, se formalizó la aprobación de la modificación del sub numeral 7.4.3 del numeral 7.4 de la Directiva y con ello se dispuso la incorporación de 6 bases estándar, entre las cuales se encontraba, las “Bases Estándar de Concurso Público para la Contratación de Servicios de Vigilancia Privada”, vigente desde el 6 de setiembre de 2021;
23. Que, complementariamente a ello, el Tribunal de Contrataciones del Estado del OSCE mediante Opinión N.º 018-2018/DTN, de fecha 8 de febrero de 2018, precisa que “(...) de configurarse alguna de las causales detalladas en el artículo 44 de la Ley, podrá declarar la nulidad de oficio del procedimiento de selección hasta antes del perfeccionamiento del contrato, debiendo precisar en la Resolución que expida para declarar la nulidad, la etapa hasta la cual se retrotraerá el procedimiento de selección; siendo que de tratarse de documentos emitidos con anterioridad a la convocatoria, el proceso tendría que retrotraerse a la etapa de actuaciones preparatorias, a efectos de corregir la vulneración a la normativa de contrataciones del Estado advertida”;
24. Que, de lo anteriormente expuesto, y conforme con lo opinado por el comité de selección, se advierte que el uso de las “Bases Estándar de Concurso Público para la Contratación de Servicios en General” en reemplazo de las “Bases Estándar de Concurso Público para la Contratación de Servicios de Vigilancia Privada”, vigente al momento de realizarse la convocatoria del procedimiento de selección, contraviene las normas legales y prescinden de las normas esenciales del procedimiento o de la forma prescrita por la normativa de Contrataciones del Estado, toda vez que no se ha cumplido con lo dispuesto por el numeral 47.3 del artículo 47, el numeral 54.2 del artículo 54, el artículo 71 y el artículo 78 del Reglamento, así como lo establecido en el numeral 7.3 del Punto VII de la Directiva;
25. Que, por las consideraciones antes señaladas, somos de la opinión que se debe declarar la nulidad del procedimiento de selección de Concurso Público N.º 004-2021-SAT para la contratación del “Servicio de seguridad y vigilancia a nivel institucional”, por contravención a las normas legales y por prescindir de las normas esenciales del procedimiento o de la norma prescrita por la normativa aplicable, al



haberse vulnerado durante el desarrollo del mismo la precitada normativa de contrataciones del Estado, debiendo retrotraerse el referido procedimiento hasta la etapa de las actuaciones preparatorias previa a la convocatoria;

D. De lo regulado en el Numeral 213.2 del artículo 213 del TUO de la Ley N.º 27444

26. Que, el numeral 213.2 del artículo 213 del TUO de la Ley N.º 27444 establece que la nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario;



27. Que, además de declarar la nulidad, la autoridad puede resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo puede ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispone la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo;



28. Que, en caso de declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo favorable al administrado, la autoridad, previamente al pronunciamiento, le corre traslado, otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para ejercer su derecho de defensa;



29. Que, en ese sentido, en la medida que la vulneración a la normativa que rige las contrataciones del Estado se ha detectado culminada la etapa de formulación de consultas y observaciones, fase en la cual la administración aún no ha emitido acto administrativo que favorezca a algún administrado, y que mediante la declaración de nulidad se pretende corregir la vulneración advertida, para lo cual se retrotraerá el procedimiento de selección hasta la etapa de las actuaciones preparatorias previa a la convocatoria, corresponde notificar la presente resolución a través del SEACE a fin de poner en conocimiento sus alcances;

E. De la responsabilidad de los funcionarios y/o servidores

30. Que, el artículo 9 del TUO de la Ley de Contrataciones del Estado, establece que, los funcionarios y servidores que intervienen en los procesos de contratación por o a nombre de la Entidad, con independencia del régimen jurídico que los vincule a esta, son responsables, en el ámbito de las actuaciones que realicen, de organizar, elaborar la documentación y conducir el proceso de contratación, así como la ejecución del contrato y su conclusión, de manera eficiente, bajo el enfoque de gestión por resultados, a través del cumplimiento de las normas aplicables y de los fines públicos de



cada contrato, conforme a los principios establecidos en el artículo 2 de la citada ley;

31. Que, adicionalmente, el referido artículo señala que, de corresponder la determinación de responsabilidad por las contrataciones, esta se realiza de acuerdo al régimen jurídico que vincule a las personas señaladas en el párrafo anterior con la Entidad, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan;

De conformidad con lo dispuesto en el TUO de la Ley de Contrataciones del Estado, su Reglamento y modificatorias; y en uso de las facultades establecidas en el artículo 13 del Reglamento de Organización y Funciones del SAT, aprobado por la Ordenanza N.º 1698, modificado por la Ordenanza N.º 1881;



SE RESUELVE:

Artículo 1º.- Declarar la nulidad de oficio del Concurso Público N.º 004-2021-SAT para la contratación del “Servicio de seguridad y vigilancia a nivel institucional”, debiendo retrotraerse el procedimiento de selección hasta la etapa de las actuaciones preparatorias previa a la convocatoria.

Artículo 2º.- Encargar a la Gerencia de Administración la publicación de lo resuelto en la presente resolución en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE del OSCE.

Artículo 3º.- Disponer que la Gerencia de Administración comunique al secretario técnico de los órganos instructores del procedimiento administrativo disciplinario del SAT, sobre los hechos que motivaron la presente declaración de nulidad, a efectos del deslinde de responsabilidades a que hubiera lugar.

Artículo 4º.- Encargar al responsable del Portal de Transparencia del SAT la publicación de la presente resolución en la página Web de la Entidad: www.sat.gob.pe.

Regístrese, comuníquese y cúmplase.

Godofredo Daniel Sherón Cabezas
Jefe (e) del Servicio de Administración Tributaria

