



RESOLUCION DE SUPERINTENDENCIA

N.º 138 -2011/SUNAT

ABSUELVE ELEVACIÓN DE OBSERVACIONES A LAS BASES DE LA ADJUDICACIÓN DIRECTA PÚBLICA N.º 0001-2011-SUNAT/2J0000 – PRIMERA CONVOCATORIA, PARA CONTRATAR EL SERVICIO DE TOMA DE INVENTARIO FÍSICO DE LAS MERCANCÍAS EN CUSTODIA DEL DEPARTAMENTO DE ALMACÉN DE MERCANCÍAS DE LA INTENDENCIA DE ADUANA DE AREQUIPA

Lima, 02 JUN. 2011

VISTOS:

La solicitud de elevación de observaciones a las Bases presentada mediante Carta N.º 046-2011-EA de fecha 13 de abril de 2011 por la Empresa EFFIO y ASOCIADOS S.A.C. con RUC N.º 20515066005, representada por su Gerente General, señor César Eduardo Effio Jaimes, identificado con Documento Nacional de Identidad N.º 08210126, en adelante LA EMPRESA; así como los Informes N.ºs 002-2011-ADP N.º 0001-2011-SUNAT/2J0000 de fecha 18 de abril de 2011 y 58-2011-SUNAT/2G3500 de fecha 20 de abril de 2011, emitidos por el Comité Especial y la División de Contrataciones, respectivamente, en la Adjudicación Directa Pública N.º 0001-2011-SUNAT/2J0000 – Primera Convocatoria.

CONSIDERANDO:

Que con fecha 31 de marzo de 2011 se convocó a la Adjudicación Directa Pública N.º 0001-2011-SUNAT/2J0000 - Primera Convocatoria, para la contratación del servicio de toma de inventario físico de las mercancías en custodia del Departamento de Almacenes de Mercancías de la Intendencia de Aduana de Arequipa;

Que dentro del plazo previsto en el cronograma del proceso, con fecha 5 de abril de 2011, LA EMPRESA presentó una (1) observación a las Bases del referido proceso, requiriendo que éstas se ajusten a lo dispuesto por la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Decreto Legislativo N.º 1017, en adelante la Ley, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 184-2008-EF, en adelante el Reglamento, para que se permita sustentar la experiencia con actividad similar de servicio de toma de inventario de activo fijo en general;

Que sustenta su observación, señalando que el artículo 26º de la Ley exige que las Bases tengan requisitos técnicos generales para mayor concurrencia de postores, lo que no ocurre en el presente proceso, pues se exige que la experiencia sea idéntica al servicio de verificación física, conteo, inventario, digitación o registro de resultados de verificaciones físicas, conciliación documentaria respecto a inventarios, y estiba de mercaderías, lo cual elimina a empresas que prestan servicios similares, como son: toma de inventario de activos fijos y almacenes en general, sin sustento técnico razonable;



Que argumenta que la toma de inventario de mercadería y la toma de inventario de activos fijos son similares, según el análisis de métodos de ingeniería industrial, incluso la toma de inventario de activo fijo tiene mayor actividad, dificultad y casuística según sostiene en el comparativo siguiente:

TOMA DE INVENTARIO DE MERCADERÍAS	TOMA DE INVENTARIO DE ACTIVO FIJO
Levantamiento de la Información	Levantamiento de la Información
1. Verificación del código de identificación	1. Verificación del código de identificación
2. Verificación de la descripción:	2. Verificación de la descripción:
<ul style="list-style-type: none"> • Nombre del bien • Características: Marca, Modelo, Material, Unidad de Medida, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre del bien • Características: Marca, Modelo, Serie, Color, Dimensiones, etc.
3. Verificación de la ubicación	3. Verificación de la ubicación
4. Verificación del estado (B, R, M)	4. Verificación del estado (B, R, M)
	5. Verificación del usuario
	6. Verificación de operatividad (en uso o no)
	7. Verificación de propiedad (propio o terceros)
5. Verificación de cantidad (Conteo)	
Digitación	Digitación
6. Ingreso del bien comparando con la data del inventario de la Entidad para conciliar y actualizar	8. Ingreso del bien comparando con la data del inventario de la Entidad para conciliar y actualizar
7. Actualización documentaria de la data de la Entidad con los ingresos y salidas de bienes durante el inventario	9. Actualización documentaria de la data de la Entidad con los ingresos y salidas de bienes durante el inventario
Conciliación Física	Conciliación Física
8. Verificación de bienes con diferencias (reconteo)	10. Verificación in situ de Bienes con Diferencias
9. Conciliación entre bienes faltantes y sobrantes, reubicación de los mismos	11. Conciliación entre bienes faltantes y sobrantes
	12. Búsqueda final de bienes faltantes
10. Determinación de bienes faltantes y sobrantes definitivos	13. Determinación de bienes faltantes y sobrantes definitivos
11. Actualización de los Bincard deteriorados o que no existen	14. Etiquetado de los bienes sin identificación



Que con fecha 8 de abril de 2011, se publicó en el SEACE el Pliego de Absolución de Consultas y/u Observaciones a las Bases, según el cual, el Comité Especial no acoge la observación que presentó LA EMPRESA; así, se indica que las Bases mantienen lo requerido por la unidad organizacional, debiendo, el factor experiencia acreditarse con la toma de inventario de mercancías y/o existencias según el numeral 4.2 del Capítulo III – Términos de Referencia de las Bases. Sin embargo, agrega, que si el postor realiza inventario de mercancías y/o existencias juntamente con inventario de útiles de limpieza, materiales de escritorio así como activos fijos, debe acreditar del total de toma de inventario qué cantidad corresponde al inventario de mercancía y/o existencias para acreditar su experiencia;

Que dentro de los plazos establecidos en el artículo 58° del Reglamento, mediante Carta N.° 046-2011-EA de fecha 13 de abril de 2011, LA EMPRESA solicitó la elevación de la observación no acogida, indicando que se infringe lo dispuesto en el artículo 26° de



RESOLUCION DE SUPERINTENDENCIA

la Ley al restringir la mayor concurrencia de participantes; señala asimismo, que la observación no ha sido absuelta de acuerdo a la Directiva N.º 004-2009-OSCE/CD;

Que respecto a que la experiencia deba ser en almacenes de mercancía, LA EMPRESA señala que este requisito ha sido incorporado en este proceso, pues antes se permitía sustentarla con actividades de registro de resultado de verificaciones físicas de inventario; es decir, inventarios en general, permitiendo mayor pluralidad de postores;

Que de otro lado, según lo señalado en el Informe N.º 002-2011-ADP N.º 0001-2011-SUNAT/2J0000 de fecha 18 de abril de 2011, el Comité Especial no acoge la observación; no obstante, anota que si el postor realiza servicios de inventario de mercancías y/o existencias juntamente con inventario de útiles de limpieza, materiales de escritorio, y, activos fijos, deberá acreditar la cantidad que corresponda a la experiencia en inventario de mercancía y/o existencias;

Que agrega que el almacén de la SUNAT no es de logística sino de custodia de mercancías incautadas, comisadas, inmovilizadas, caídas en abandono legal y embargadas, cuyo valor se refleja en las cuentas de orden 07 y 08 de la parte contable, por lo que se solicita experiencia en inventario de este tipo de mercancías; asimismo, las mercancías en custodia de estos almacenes no cuentan con código de barras, por lo que es una toma de inventario especializada;

Que de otro lado, la División de Contrataciones mediante Informe N.º 58-2011-SUNAT/2G3500 señala que según lo manifestado por el Comité Especial y los términos de referencia de las Bases, el servicio de toma de inventario convocado requiere, además de la experiencia en inventarios en general, cierta especialidad en el bien a inventariar, toda vez que las mercancías y/o existencias se ubican al interior de los almacenes en estanterías y naves especiales, requiriéndose herramientas como montacargas, personal de cargadores, verificadores, digitadores, entre otros;

Que sobre el factor "experiencia del postor" indica que el Tribunal de Contrataciones ha señalado que la experiencia es práctica reiterada de una conducta en el tiempo que otorga pericia, destreza o habilidad en la ejecución de cierta actividad. Así, la evaluación de la experiencia busca calificar la habitualidad comercial del postor en el rubro que se pretende contratar, sea en venta de bienes o prestación de servicios en general, lo cual constituye garantía para la Entidad que se verá abastecida por empresas que demuestren un correcto y eficiente desempeño en el mercado;

Que según dicho informe, el Tribunal considera que la acreditación de experiencia "similar" en el caso de adquisición de bienes, está referida no sólo a prestaciones iguales al objeto convocado sino también a prestaciones de naturaleza similar a la convocada, entendiéndose por "similar" aquello parecido o semejante pero no igual, tomando el criterio adoptado por la Dirección Técnico Normativa del OSCE en la Resolución N.º 824-2008-TC-S2 y el Pronunciamiento N.º 053-2008/DOP;



Que la referida División agrega que si bien la jurisprudencia que cita ha sido emitida respecto de adquisición de bienes, constituye una importante referencia para aplicar análogamente a la prestación de servicios; asimismo, anota que si bien resulta razonable y congruente premiar la experiencia adquirida en una especialidad, esto es, inventario relacionado sólo a mercancías, resulta razonable, por los Principios de Eficiencia, Libre Concurrencia y Competencia y Trato Justo e Igualitario, otorgar puntaje por experiencia en la actividad en tanto esta constituye parte de la habilidad adquirida en el tiempo para desarrollar la mayoría de tareas que forman parte de las labores especializadas;

Que atendiendo a lo expuesto, la citada División concluye acoger en parte la observación del postor EFFIO ASOCIADOS S.A.C., de manera que el Comité Especial disponga la calificación "experiencia del postor" tanto por experiencia en la especialidad como en la actividad;

Que previamente al análisis pertinente, se precisa que conforme al artículo 28° de la Ley, mediante las observaciones se cuestionan disposiciones de las Bases en lo relativo al incumplimiento de condiciones mínimas o cualquier disposición en materia de contrataciones del Estado o normas complementarias o conexas que tengan relación con el proceso de selección;

Que el citado artículo agrega que, en el supuesto que el Comité Especial no acogiera las observaciones formuladas por los participantes, éstos podrán solicitar que las Bases y los actuados del proceso sean elevados al Titular de la Entidad para que las absuelva, si el valor referencial es inferior a trescientas (300) Unidades Impositivas Tributarias (UIT);

Que por su parte, el artículo 58° del Reglamento prevé que el plazo para solicitar la elevación de observaciones al Titular de la Entidad es de tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación del Pliego Absolutorio a través del SEACE; señala también, que las observaciones se absolverán mediante Pronunciamiento del Titular de la Entidad, debidamente motivado y expresado de manera objetiva y clara, y deberá ser emitido y notificado a través del SEACE, contra lo cual no cabe recurso alguno;

Que asimismo, el artículo citado en el considerando precedente dispone que la competencia del Titular de la Entidad es indelegable;

Que finalmente, el referido artículo prevé que una vez publicado el Pronunciamiento a través del SEACE, deberá ser implementado por el Comité Especial, aún cuando ello implique la suspensión temporal del proceso y/o la prórroga de las etapas del mismo, en atención a la complejidad de las correcciones, adecuaciones o acreditaciones que sean necesarias realizar; no pudiendo continuar con la tramitación del proceso de selección si





RESOLUCION DE SUPERINTENDENCIA

no cumple con implementar adecuadamente lo dispuesto en el Pronunciamiento, bajo sanción de nulidad y sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar;

Que ahora bien, conforme a los antecedentes expuestos, se advierte que la solicitud de elevación de observaciones ha sido presentada dentro del plazo establecido¹ y, de la revisión de las Bases, se tiene que el valor referencial del proceso de selección asciende a S/. 393,590.26 (Trescientos noventa y tres mil quinientos noventa y 26/100 Nuevos Soles), monto inferior a trescientas (300) UIT, por lo que la solicitud presentada cumple con los requisitos de admisibilidad previstos en la normatividad antes citada;

Que se detalla que la Observación realizada por LA EMPRESA, está referida a los Criterios de Evaluación - Factor de "Experiencia del Postor", por lo que corresponde que esta Entidad se pronuncie sobre dicha observación;

Que conforme lo dispone el inciso a) del artículo 26° de la Ley, las Bases de un proceso de selección serán aprobadas por el Titular de la Entidad o por el funcionario al que le hayan delegado esta facultad y deben contener, obligatoriamente, los mecanismos que fomenten la mayor concurrencia y participación de postores en función al objeto del proceso y la obtención de la propuesta técnica y económica más favorable; asimismo, dicha norma precisa que no constituye tratamiento discriminatorio la exigencia de requisitos técnicos y comerciales de carácter general establecidos en las Bases;

Que acorde con los artículos 31° de la Ley y 43° del Reglamento, es competencia exclusiva del Comité Especial la determinación de los factores de evaluación, la fijación de los puntajes que se le asignará a cada uno de ellos, así como los criterios para su asignación; los que deberán ser objetivos y congruentes con el objeto de la convocatoria, sujetándose a criterios de razonabilidad y proporcionalidad;

Que por su parte, el artículo 45° del Reglamento prevé que en las Bases deberá señalarse los servicios, iguales y/o similares, cuya prestación servirá para acreditar la experiencia del postor; agrega también, que el servicio presentado para acreditar la experiencia en la especialidad sirve para acreditar la experiencia en la actividad;

Que el numeral 51 del Anexo Único del Reglamento, denominado "Anexo de Definiciones, define al trabajo similar como el trabajo o servicio de naturaleza semejante al que se desea contratar, independientemente de su magnitud y fecha de ejecución, aplicable en los casos de servicios en general y de consultoría;

Que de otro lado, el Literal A del Capítulo IV – CRITERIOS DE EVALUACIÓN de la Sección Específica – Condiciones Especiales del Proceso de Selección de las Bases de la Adjudicación Directa Pública N.° 0001-2011-SUNAT/2J0000 - Primera Convocatoria,

¹ La publicación de la absolución del pliego se efectuó en el SEACE el 8 de abril de 2011, en tanto LA EMPRESA presentó la solicitud el 13 de abril de 2011.

consigna una indicación para el Comité Especial y, el contenido del factor de evaluación relativo a la Experiencia del Postor, entre otros, según se aprecia a continuación:

"(...) Es de exclusiva responsabilidad del Comité Especial que los factores permitan la selección de la mejor oferta en relación con la necesidad que se requiere satisfacer.

NOTA 6 PARA EL COMITÉ ESPECIAL:
ESTOS FACTORES DE EVALUACIÓN SERÁN UTILIZADOS CUANDO SE CONVOQUE LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS EN GENERAL:

De acuerdo con el artículo 45° del Reglamento, las Bases deberán consignar el siguiente factor de evaluación:

A. EXPERIENCIA DEL POSTOR.....puntaje máximo 80.000 puntos¹⁹

Se calificará considerando el monto facturado acumulado por el postor por la prestación de servicios iguales y/o similares al objeto de la convocatoria referidos a verificación física de mercancía, conteo de mercancía, inventario de mercancía, digitación o registro de resultados de verificaciones físicas de inventario, conciliación documentaria respecto a inventarios, y estiba de mercadería²⁰ durante el 1/01/2006 a la fecha de la presentación de la propuesta hasta por un monto máximo de 3 veces el valor referencial.



(...)

¹⁹ Deberá precisarse si el factor corresponde a la experiencia en la actividad o en la especialidad, pero en ningún caso podrá evaluarse en un mismo factor los dos tipos de experiencias. Sin perjuicio de lo señalado, podrá calificarse tanto la experiencia del postor en la actividad y en la especialidad, en factores diferentes.

²⁰ Deberá indicarse los servicios iguales y/o similares, cuya prestación servirá para acreditar la experiencia del postor.

(...)"

Que se observa que el referido factor condiciona a que: a) La calificación se vincule a la experiencia del postor, b) dicha calificación se aplicará en base al monto facturado acumulado por la prestación de servicios "iguales y/o similares al objeto de la convocatoria" y, c) éstos (servicios) estén referidos a la verificación física, conteo e inventario de mercancía, digitación o registro de resultados de verificaciones físicas, conciliación documentaria respecto a inventarios, y estiba de mercaderías;



RESOLUCION DE SUPERINTENDENCIA

Que el sub numeral 3.5 del numeral 3 - Alcance del Inventario Físico del Capítulo III – TÉRMINOS DE REFERENCIA de las Bases, precisa que las existencias a ser inventariadas pueden estar conformadas por los tipos de mercancías que se indican a continuación:

Materiales eléctricos y ferreteros,	Electrodomésticos,	Joyería y bisutería, gemas, piedras preciosas, etc.,
Alimentos y bebidas,	Muebles y enseres,	Licores,
Útiles de Oficina,	Repuestos varios,	Discos ópticos,
Prendas de vestir,	Partes y piezas,	Impresos,
Vehículos,	Productos químicos,	Software,
Calzado,	Insumos industriales,	Medicinas,
Maquinaria,	Partes de Cómputo,	Juguets,
Equipos,	Granos,	Contenedores,
Telas,	Llantas,	Otros.

Que la precitada relación de “existencias a ser inventariadas” está conformada por bienes en general, que no disienten del concepto de mercancía contenido en el artículo 2° de la Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo N.° 1053, según el cual, es un bien susceptible de ser clasificado en la nomenclatura arancelaria y que puede ser objeto de regímenes aduaneros;

Que conforme al sub numeral 4.2 del numeral 4 – Obligaciones del Postor y Contratista, del referido Capítulo III, el postor deberá acreditar la experiencia en Toma de Servicio de Inventario de mercancías y/o existencias;

Que de acuerdo con el sub numeral 5.2 del numeral 5 – Personal Propuesto para la Toma de Inventario, dicho personal, propuesto por el postor, desarrollará las actividades siguientes y deberá contar como mínimo con la experiencia que se detalla: i) Personal de verificación física encargado de efectuar el conteo de las mercancías, haber participado en la ejecución de una (1) toma de inventario; ii) Personal de conciliación encargado de la ejecución de las labores de conciliación física y documentaria, haber participado en la ejecución de una (1) toma de inventario o conciliación documentaria, iii) Coordinador del contratista, haber participado en la ejecución de una (1) toma de inventario como coordinador o supervisor, para los casos iv) Personal estibador y v) Digitador, las Bases no han requerido el factor de experiencia a fin de aplicarla en la calificación respectiva;

Que en ese sentido, las Bases disponen que para calificar la experiencia del personal que cumplirá la función de: 1) verificación física, 2) conciliación y 3) coordinador del contratista, sólo se solicita que haya participado en la ejecución de una (1) toma de inventario; es decir, requiere experiencia en inventarios en general y no únicamente inventarios referidos a mercancías;

Que respecto a prestaciones de servicios iguales y/o similares, la Dirección Técnico Normativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), mediante



Pronunciamento N.º 164-2009/DTN señala que: *“(...) En la medida que la experiencia es definida como el mayor conocimiento o destreza obtenida a partir de la reiteración de una conducta en el tiempo -conducta que en atención al Principio de Libre Concurrencia y Competencia, debe referirse a prestaciones relacionadas con el objeto de la convocatoria- su acreditación debe realizarse mediante transacciones o ventas de bienes iguales o de naturaleza semejante a la que se requiere(...)”*;

Que adicionalmente cita que: *“(...) Atendiendo a la definición esbozada, debemos afirmar que la determinación de los bienes que serán considerados como similares al objeto de la convocatoria, debe tenerse en cuenta que son bienes similares aquellos de naturaleza semejante, no iguales, que reúnan alguna o algunas de las características que definen la naturaleza del bien materia del proceso”*. Agrega también que *“(...) la definición de bien similar no va dirigida a posibilitar que la experiencia se acredite con prestaciones que han involucrado cualquier característica del bien a adquirir, sino a asegurar el conocimiento de los postores en el objeto de la convocatoria”*;

Que igualmente a través del Pronunciamento N.º 296-2010/DTN indica: *“(...) Este Organismo Supervisor en diversas oportunidades ha precisado que la experiencia es la destreza obtenida por la práctica reiterada de una actividad durante determinado período; por ello, cuando la norma establece la posibilidad de evaluar la experiencia en la especialidad de determinado proveedor, la experiencia relevante será la obtenida en la ejecución de trabajos similares, esto es, servicios o trabajos semejantes a los que se desea contratar, entendiéndose como semejante aquello parecido y no necesariamente igual. En ese sentido, para ser considerado como similar, el servicio que se proponga a efectos de la calificación de la experiencia tendría que contener alguna o algunas de las características esenciales que definen la naturaleza del servicio que se pretende realizar”*;

Que ahora bien, siendo la experiencia la destreza obtenida por práctica reiterada de una actividad en un lapso de tiempo determinado, adicionalmente a la calificación de dicho factor mediante la especialidad, resulta atendible calificar también a la experiencia por la actividad en la forma que corresponda, más aún cuando el numeral 3.5 del Alcance del Inventario Físico de las Bases muestra la relación de los bienes que deberán ser inventariados, los cuales se identifican como bienes muebles en general;

Que en atención del artículo 26º de la Ley y en cumplimiento del Principio de Libre Concurrencia y Competencia regulado en el literal c) del Artículo 4º de la Ley, que rige, entre otros, los procesos de contratación², corresponde acoger en parte la Observación;

Que en ese sentido, el Comité Especial debe considerar para la evaluación respectiva tanto la experiencia en la actividad como en la experiencia en la especialidad, así como publicar en el SEACE, en la integración de las Bases, el fundamento técnico para la asignación del puntaje que corresponda;

² El cual establece que en dichos procesos se incluirán regulaciones o tratamientos que fomenten la más amplia, objetiva e imparcial concurrencia, pluralidad y participación de postores.



RESOLUCION DE SUPERINTENDENCIA

En uso de las facultades conferidas en el inciso u) del artículo 19° del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAT, aprobado por Decreto Supremo N.° 115-2002-PCM;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Acoger en parte la Observación N.° 1 formulada por la Empresa EFFIO y ASOCIADOS S.A.C., en lo referente a la calificación de la experiencia del postor tanto por experiencia en la especialidad como por experiencia en la actividad en las Bases de la Adjudicación Directa Pública N.° 0001-2011-SUNAT/2J0000 - Primera Convocatoria.

Artículo 2°.- Disponer que una vez publicado el presente Pronunciamiento en el SEACE, el Comité Especial deberá implementarlo estrictamente, aún cuando ello implique que dicho órgano acuerde bajo responsabilidad, la suspensión temporal del proceso y/o la prórroga de sus etapas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 58° del Reglamento.

Artículo 3°.- Disponer que para integrar las Bases, el Comité Especial deberá incorporar al texto original de las Bases todas las correcciones, precisiones y/o modificaciones dispuestas en el pliego de absolución de consultas y en el pliego de absolución de observaciones, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 60° del Reglamento.

Artículo 4°.- Informar que de conformidad con el artículo 58° del Reglamento, contra la presente resolución no cabe la interposición de recurso alguno, agotándose la vía administrativa, correspondiendo cuestionarla únicamente mediante demanda contencioso administrativa ante el Poder Judicial, en el plazo de tres (3) meses de notificada.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

RICARDO TOMA OYAMA
Superintendente Nacional(e)