



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2414-2019-TCE-S3

Sumilla: *"(...) para que el Impugnante esté habilitado a cuestionar el otorgamiento de la buena pro que fue otorgado al Adjudicatario, previamente debió haber cuestionado la no admisión de su oferta, y solo en caso se determine su reincorporación al procedimiento, podría considerarse que cuenta con interés para cuestionar tal acto".*

Lima, 23 AGO. 2019

VISTO en sesión de fecha 23 de agosto de 2019 de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 2652/2019.TCE** sobre el recurso de apelación interpuesto por la empresa **AGP SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA**, en el marco de la Licitación Pública N° 001-2018-GRP/PRADERA/CS - Primera Convocatoria; y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. De acuerdo a la información registrada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), el 30 de mayo de 2019, el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Andino - PRADERA I - Gobierno Regional de Puno, en lo sucesivo la Entidad, convocó la Licitación Pública N° 001-2018-GRP/PRADERA/CS - Primera Convocatoria, para la "Adquisición de semillas de alfalfa variedad 350 dormancia 4, para el proyecto: Mejoramiento de la tecnificación de procesos para la cadena productiva de la leche en la región Puno Tecnoleche", con un valor estimado ascendente a S/ 528,599.33 (quinientos veintiocho mil quinientos noventa y nueve con 33/100 soles), en lo sucesivo el procedimiento de selección.

Dicho procedimiento de selección fue convocado bajo la vigencia 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, en adelante el Reglamento.

Según la información registrada en la ficha del SEACE y en las respectivas Actas¹ del procedimiento de selección, el 3 de julio de 2019, se llevó a cabo la presentación de ofertas, y, el 4 del mismo mes y año, el comité de selección otorgó la buena pro al postor **VICTOR HERNAN TORRES LA JARA**, en lo sucesivo

¹ Véase folios 101 al 107 del expediente administrativo.

el Adjudicatario (acto que fue publicado en el SEACE el 4 de julio de 2019), de acuerdo al siguiente detalle:

Postor	Admisión de ofertas	Evaluación de ofertas			Calificación de ofertas	Resultado
		Precio ofertado (S/)	Puntaje total	Orden de prelación		
TORRES LA JARA VICTOR HERNAN	Admitida	433,882.50	100.00	1º lugar	Calificada	Adjudicado
AGP SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA	No admitida	-	-	-	-	-
TOVAR ACUNA YAQUELIN	No admitida	-	-	-	-	-

Según las actas, la oferta del postor AGP SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA fue declarada no admitida por lo siguiente:

"Anexo N° 01, se suprimió lo concerniente a la autorización de la notificación de las actuaciones; Anexo N° 02, se hace referencia al Art. 31 del RLCE, no siendo esta congruente con lo solicitado en las bases administrativas integradas pág. 35. En el ficha técnica presentada por el postor no se consigna el porcentaje de pureza mínimo, no consigna año de inoculación, año de importación, por tanto incumpliendo lo estipulado en el Capítulo III pág. 21, 22, 23." (sic)

2. Mediante formato de *Interposición de recurso impugnativo* y escrito presentados el 16 de julio de 2019 ante la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en lo sucesivo el Tribunal, subsanado con escrito presentado el 18 de julio de 2019, el señor Héctor Rubén Rodríguez Rivera, en su condición de apoderado del postor **AGP SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA**, en lo sucesivo el **Impugnante**, interpuso recurso de apelación contra el otorgamiento de la buena pro a favor del Adjudicatario, solicitando se declare nulo el procedimiento de selección.

Como sustento de su recurso, el Impugnante expresó los siguientes argumentos:

- 2.1. El procedimiento de selección tiene por objeto la adquisición de 17,015 kilogramos de semillas de alfalfa de la variedad 350 dormancia 4.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2414-2019-TCE-S3

- 2.2. Refiere que, según la página 22 de las bases, se estableció, entre otras, las siguientes especificaciones técnicas: i) año de inoculación, 2019; ii) año de producción e importación, 2019; y, iii) número de lote, año de cosecha y empaque, 2019.

Según lo señalado por el Instituto Nacional de Innovación Agraria – INIA en su Oficio N° 008-2019-MINAGRI-INIA-DGIA/SDRIA del 26 de junio de 2019 que remitió a la Entidad a fin de que “declare la nulidad del procedimiento de selección”, las referidas especificaciones técnicas resultan irrazonables e ilegales, pues contradicen directamente lo señalado en la Ley General de Semillas, aprobada por la Ley N° 27262, modificada por el Decreto Legislativo N° 1080, toda vez que:

- ✓ El requerimiento de semillas de alfalfa de producción y fecha de cosecha del año 2019 no tiene ningún criterio técnico, pues las semillas de alfalfa requieren de un tiempo de 5 meses para su preparación y de varios meses más para su estabilidad, tiempo que garantizará su germinación idónea. Asimismo, añadió que: *“las semillas de alfalfa necesitan un periodo de maduración después de cosecha, esa es la razón técnica por la que no se debe vender una semilla muy fresca a de reciente cosecha si es así aparecerán en el análisis demasiadas semillas duras”* (sic)
 - ✓ Las bases exigen que el participante presente un certificado internacional de calidad del lote de las semillas emitido por el laboratorio del país de procedencia autorizado por la Asociación de Análisis de Semillas ISTA, requerimiento que contradice el artículo 62 del Reglamento de la Ley General de Semillas, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2012-AG, y los Requisitos Mínimos de Pureza y Germinación para la Comercialización de Semillas de Especies sin Reglamentación Específica, aprobado por la Resolución Directoral N° 409-2008-AG-SENASA-DIAIA del 11 de marzo de 2008.
 - ✓ En las bases se ha incumplido lo establecido en el artículo 103 del Reglamento de la Ley General de Semillas.
- 2.3. En la etapa de presentación de observaciones, observó las especificaciones técnicas por los argumentos antes señalados, cuestionamientos que la Entidad no acogió, señalando que *“solicita semillas de alfalfa que sea de*

producción y cosecha del año 2019, para garantizar que se obtengan el mayor porcentaje de poder germinativo de la semilla de alfalfa en el campo”, aseveración que es contraria a la realidad, pues el INIA no recomienda la compra de semilla fresca, debido a que contienen un alto porcentaje de semilla dura que no germinará correctamente. En ese sentido, la Entidad ha negado la posibilidad de adquirir semillas cultivadas en el año 2018, en contra del criterio técnico de la autoridad nacional de semillas.

2.4. Señala que la imposición ilegal de los requisitos establecidos en las bases ha tenido como efecto que, en el procedimiento de selección, todos los postores menos el Adjudicatario sean excluidos por no cumplir con los requisitos mencionados.

2.5. Refiere que la propuesta económica del Adjudicatario, que asciende a S/ 433,882.50, es el doble del monto que ofertó su representada, que fue de S/ 272,240.00.

2.6. Señala que, tal como ha señalado el INIA, las semillas frescas (cultivadas en el mismo año) tienen un porcentaje mayor de dureza y, en consecuencia, su precio en el mercado internacional es menor. Así, un lote de semillas cultivadas y producidas en el 2019, es más barato que el producido en el 2018, por lo que cabría preguntarse: ¿por qué la Entidad paga más del doble por ellas?

2.7. Refiere que existe un marco legal complejo y específico para la adquisición de semillas en el Perú, el mismo que exige a las entidades a cumplir con dichas disposiciones en momento de su compra y, pese a ello, en el presente caso la Entidad impuso condiciones que se encuentran fuera del marco legal y que en la práctica han dejado fuera del procedimiento a todos los postores con excepción del Adjudicatario, lo cual evidencia el direccionamiento del mismo.

3. Con decreto del 22 de julio de 2019, se admitió a trámite el recurso de apelación interpuesto, y se corrió traslado a la Entidad, a fin que, dentro del plazo de tres (3) días hábiles, registre en el SEACE el informe técnico legal en el cual exponga su posición respecto de los fundamentos del recurso interpuesto, bajo responsabilidad y apercibimiento de resolver con la documentación obrante en



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2414-2019-TCE-S3

autos y de comunicar a su Órgano de Control Institucional, en caso de incumplir con lo requerido.

Asimismo, se dispuso que el postor o postores emplazados absuelvan el traslado del recurso en un plazo no mayor a tres (3) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificados a través del SEACE con el recurso de apelación y sus anexos, debiendo considerar lo establecido en el literal e) del numeral 126.1 del artículo 126 del Reglamento.

4. El **24 de julio de 2019**, se notificó el recurso de apelación a través del SEACE (Toma Razón Electrónico del procedimiento de selección – Ficha SEACE), conforme a lo establecido en el literal a) del numeral 126.1 del artículo 126 del Reglamento.
5. El 31 de julio de 2019, la **Entidad** registró en el SEACE el Informe Técnico Legal N° 01-2019/GRP-P.E-PRADERA, en el cual se indica lo siguiente:
 - 5.1. Considera que no se ha infringido la Ley General de Semillas ni su Reglamento, pues en las bases se ha observado tal normativa.
 - 5.2. Señala que no es competencia del INIA solicitar la nulidad del procedimiento de selección, actuación de tal entidad que considera una injerencia en sus funciones.
 - 5.3. En relación al extremo del recurso en el que se señala que el requerimiento de semillas de producción y cosecha del año 2019 no tendría criterio técnico, precisa que la normativa actual que regula las semillas no indica que las *“semillas recién cosechadas tienen un alto contenido de semillas duras y no pueden someterse al análisis para obtener el certificado de calidad – ISTA y comercializarse”*. Precisa que la semilla producida, inoculada y peletizada, y adquirida en el año 2019, no se sembrará en los meses de invierno, toda vez que en el altiplano de Puno la siembra se realiza a partir de la segunda quincena del mes de diciembre y hasta el 31 de enero, con la llegada de las precipitaciones pluviales, momento para el cual la semilla adquirida habrá completado su estabilidad y capacidad germinativa.

Refiere que, efectivamente, el área usuaria requirió semillas de alfalfa de la cosecha del año 2019, ello con la finalidad de garantizar a los productores

del campo que en las próximas campañas de siembra de tales semillas logren el mayor porcentaje de poder germinativo. Es cierto que las semillas de alfalfa necesitan un periodo de madurez después de su cosecha; sin embargo, precisa que el área usuaria requirió la semillas para la siembra de diciembre del 2019 y 31 de enero de 2020, *"en ese lapso de tiempo las semillas de alfalfa cosechadas en el hemisferio sur entre los meses de marzo, abril y las semillas cosechadas en hemisferio norte entre el mes de mayo y junio van a llegar a su óptima maduración para la siembra."* (sic)

Precisa que las condiciones establecidas en las bases no limitan la participación de postores en el procedimiento de selección, pues *"existen antecedentes positivos demostrados en el campo con semillas frescas sembradas en las campañas anteriores es superior el poder germinativo instalado en campo definitivo."* (sic)

Señala que no hay sustento técnico para afirmar que en las semillas frescas o de reciente cosecha aparezcan demasiadas semillas duras.

La semilla inoculada y peletizada del 2018, ofertada por el Impugnante, a diciembre de 2019 habrá perdido su capacidad infectiva del *Rhysobium*, no mostrarán sus cualidades de variedad genotípicas y fenotípicas, tendrán pobre crecimiento y desaparecerán en el terreno, motivos por los cuales el área usuaria requirió semilla inoculada del año 2019.

- 5.4. En relación al certificado legalizado ISTA, señala que la calidad de la semilla no es garantizada por el importador sino por el productor, quien lo acredita con el Certificado Orange ISTA, refrendado por la autoridad pertinente del país de origen, en caso de que los postores no cuenten con el referido documento, se puede acreditar con la certificación del INIA.

Añade que no existe producción nacional de semillas de alfalfa dormantes adaptadas al altiplano de Puno; por lo que, necesariamente se tiene que importar de productores semilleros de Estados Unidos de Norteamérica, Chile u otros países, importación que está supeditada a la presentación del certificado de calidad emitido o refrendado por la autoridad de semillas del país de origen - ISTA, según lo establecido en el artículo 62 del Reglamento de la Ley de Semillas.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2414-2019-TCE-S3

- 5.5. En relación a lo establecido en el artículo 103 del Reglamento de la Ley General de Semillas, en lo relativo a la obligación de las Entidades de presentar un plan anual de adquisición de semillas ante la Autoridad en Semillas, sostiene que la adquisición de semillas de alfalfa variedad 350 dormancia 4 para el proyecto: "Mejoramiento de la tecnificación de procesos para la cadena productiva de la leche en la región Puno Tecnoleche" objeto el procedimiento de selección, es de conocimiento del Ministerio de Agricultura y Riego – MINAGRI y el INIA, proyecto que se desarrolla de forma articulada con el Plan Nacional de Desarrollo Ganadero "2017 al 2017" (sic), implementado con la finalidad de lograr la ampliación de la frontera agrícola de pastos de cultivados, de modo tal que cada año se ha cultivado de acuerdo al plan nacional.

Prueba del conocimiento del INA de la adquisición de las semillas objeto del presente procedimiento de selección es el Oficio N° 008-2019-MINAGRI-INIA-DGIA/SDRIA del 26 de junio de 2019 remitido por el INIA a la Entidad.

- 5.6. En relación al precio ofertado por el Impugnante y el Adjudicatario, la Entidad señala que los precios de la semilla de alfalfa sintética (Medicago Sativa) en cualquier país varían entre \$ 6.00 y \$ 9.00 el kilogramo y la semilla de alfalfa no sintética (semillas simples) cuesta alrededor de \$ 3.00, lo cual evidencia la diferencia de precios en el mercado.

De acuerdo al estudio de mercado efectuado por el órgano encargado de las contrataciones, se determinó que los siguientes precios de la semilla de alfalfa en la Región Puno: i) la empresa AGROFARMAPERÚ SAC cotizó S/ 31.50 el kilogramo; ii) la empresa PAVETSUR SAC cotizó S/ 31.50 el kilogramo; y, iii) la empresa AGROVET TOTAL cotizó S/ 30.00 el kilogramo; precios que son mayores al ofertado por el Adjudicatario, esto es, 25.50 soles el kilogramo, lo cual desvirtúa el supuesto direccionamiento del procedimiento de selección y posible perjuicio al Estado, como señala el Impugnante.

6. Con decreto del 1 de agosto de 2019, se remitió el expediente a la Tercera Sala del Tribunal para que evalúe la información que obra en el expediente y, de ser el caso, dentro del plazo de 5 días de recibido, lo declare listo para resolver, siendo recibido en Sala el 5 del mismo mes y año.

7. Con decreto del 6 de agosto de 2019, se programó audiencia pública para el 12 del mismo mes y año a las 11:00 horas.
8. El 12 de agosto de 2019, se llevó a cabo la audiencia pública programa, en la cual se contó con la participación de los representantes de la Entidad.
9. Mediante decreto del 12 de agosto de 2019, se requirió la siguiente información:

"AL INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN AGRARIA - INIA:

En torno al recurso de apelación presentado en el marco de la Licitación Pública N° 001-2018-GRP/PRADERA/CS - Primera Convocatoria, convocada por el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Andino - PRADERA I - Gobierno Regional de Puno para la "Adquisición de semillas de alfalfa variedad 350 dormancia 4", sírvase emitir una opinión técnica en la cual informe si el porcentaje de germinación de las semillas de alfalfa cuya cosecha e inoculación se haya realizado en el año 2018, se ve afectado respecto de la siembra que se realice en diciembre de 2019 hasta enero 2020.

Asimismo, precise si las semillas de alfalfa cuya cosecha e inoculación se realizó en el año 2019 garantizan o no mayor germinación que las semillas cuya cosecha e inoculación se realizó en el año 2018. Para tal efecto, deberá tener en consideración que las semillas se requieren para la siembra del periodo de diciembre de 2019 hasta enero 2020.

*La información requerida deberá ser presentada a este Tribunal en el plazo de **cuatro (4) días hábiles (...)***

A LA ENTIDAD:

En torno al recurso de apelación presentado en el marco de la Licitación Pública N° 001-2018-GRP/PRADERA/CS - Primera Convocatoria, convocada por el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Andino - PRADERA I - Gobierno Regional de Puno para la "Adquisición de semillas de alfalfa variedad 350 dormancia 4", sírvase emitir una opinión técnica en la cual sustente los motivos por los cuales sostiene que las semillas de alfalfa cuya cosecha e inoculación se produjo en el año 2019 garantizarían mayor germinación que aquellas cuya cosecha e inoculación se produjo en el año 2018.

*La información requerida deberá ser presentada a este Tribunal en el plazo de **cuatro (4) días hábiles (...)***

A LA EMPRESA AGROFARMAPERÚ SAC (RUC N° 20601516064):

Considerado que en el marco del estudio de mercado de la Licitación Pública N° 001-2018-GRP/PRADERA/CS - Primera Convocatoria, convocada por el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Andino - PRADERA I - Gobierno Regional de Puno para la "Adquisición de



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2414-2019-TCE-S3

semillas de alfalfa variedad 350 dormancia 4", cotizó para dicha entidad el precio de S/ 31.50 el kilogramo de alfalfa, sírvase informar lo siguiente:

- *Precise la fecha de cosecha e inoculación de las semillas de alfalfa cotizadas al Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Andino - PRADERA I - Gobierno Regional de Puno.*
- *Informe los motivos por los cuales no participó como postor en el procedimiento en el Licitación Pública N° 001-2018-GRP/PRADERA/CS - Primera Convocatoria.*

La información requerida deberá ser presentada a este Tribunal dentro del plazo de cuatro (4) días hábiles (...)

A LA EMPRESA PAVETSUR SAC (CON RUC N° 20542628929):

Considerado que en el marco del estudio de mercado de la Licitación Pública N° 001-2018-GRP/PRADERA/CS - Primera Convocatoria, convocada por el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Andino - PRADERA I - Gobierno Regional de Puno para la "Adquisición de semillas de alfalfa variedad 350 dormancia 4", cotizó para dicha entidad el precio de S/ 31.50 el kilogramo de alfalfa, sírvase informar lo siguiente:

- *Precise la fecha de cosecha e inoculación de las semillas de alfalfa cotizadas al Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Andino - PRADERA I - Gobierno Regional de Puno.*
- *Informe los motivos por los cuales no participó como postor en el procedimiento en el Licitación Pública N° 001-2018-GRP/PRADERA/CS - Primera Convocatoria.*

La información requerida deberá ser presentada a este Tribunal dentro del plazo de cuatro (4) días hábiles (...)

A LA SEÑORA COAQUIRA VILCA NORMA (CON RUC 10415747395 Y NOMBRE COMERCIAL AGROVET TOTAL):

Considerado que en el marco del estudio de mercado de la Licitación Pública N° 001-2018-GRP/PRADERA/CS - Primera Convocatoria, convocada por el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Andino - PRADERA I - Gobierno Regional de Puno para la "Adquisición de semillas de alfalfa variedad 350 dormancia 4", cotizó para dicha entidad el precio de S/ 30.00 el kilogramo de alfalfa, sírvase informar lo siguiente:

- *Precise la fecha de cosecha e inoculación de las semillas de alfalfa cotizadas al Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Andino - PRADERA I - Gobierno Regional de Puno.*
- *Informe los motivos por los cuales no participó como postor en el procedimiento en el Licitación Pública N° 001-2018-GRP/PRADERA/CS - Primera Convocatoria.*

La información requerida deberá ser presentada a este Tribunal dentro del plazo de cuatro (4) días hábiles (...)

10. Mediante escrito presentado el 14 de agosto de 2019, el Impugnante expresó lo siguiente:

10.1. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO, a través de su Estudio de Producción y Protección Vegetal N° 185 (normas de calidad de semillas de “Medicago Sativa L.” – Alfalfa), establece que la calidad de las semillas son tres: i) germinación; ii) semilla pura; y, iii) pureza varietal; esto es, el año de cosecha resulta irrelevante.

10.2. El requerimiento de la Entidad en el extremo que indica que la semilla sea de cosecha del año 2019, deja fuera del concurso a los participantes y “a toda la producción de semilla de alfalfa del hemisferio norte”.

10.3. La Asociación Peruana de Semillas – APES, ha señalado lo siguiente respecto al procedimiento de selección: *“Los afiliados AGP SAC, HORTUS SA y ALABAMA SA, se presentaron a la Licitación Pública N° 001-2018-GRP/PREDERA/CS (...) Sin embargo, hay dos observaciones presentadas por nuestros afiliados: i) Requerimiento de producción y fecha de cosecha del 2019 y 2) Certificado de calidad vigente autorizado por el ISTA. El primero, sin sustento técnico e imposible de cumplir, porque a la fecha de cosecha para las alfalfas dormantes del hemisferio Norte inician cosecha de julio a septiembre del presente año y por las condiciones fisiológicas de la semilla de alfalfa, que requiere un periodo de reposo 4-6 meses, post cosecha para uniformizar procesos fisiológicos de dormancia y textura de la semilla (semillas duras). El segundo, no hay razones técnicas de calidad en pretender que solo sea certificada por ISTA, cuando hay otras instituciones internacionales en el hemisferio norte que expiden certificados de calidad con los mismos estándares de ISTA y nacionales, que siguen las normas ISTA en nuestro país, como el laboratorio de Autoridad en Semillas en el Perú.”* (sic)

10.4. En el Informe Técnico N° 01-2019/GRP-P.E-PRADERA la Entidad indica que *“La semilla producida, inoculada y peletizada y adquirida en 2019, no se sembrará en los meses de invierno, en el Altiplano de Puno la siembra se realiza a partir de la segunda quincena del mes de diciembre hasta el 31 de enero de 2020”*, extremo que no ha sido recogido en las bases, por lo que no era de conocimiento de los postores.

11. A través de Oficio N° 221-2019-GR-PUNO/PE-PRADERA/DE presentado el 19 de agosto de 2019, la Entidad remitió el Informe N° 58-2019-



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2414-2019-TCE-S3

GRP/PY.TECNOLECHE.COD.ud 2325694/PRPF/RTT-PAM, en el cual se indica lo siguiente:

11.1. Las semillas de alfalfa pueden conservar su poder germinativo, cuya cosecha e inoculada se produjo en el año 2018 o anterior, si se ha tomado las condiciones adecuadas de conservación y almacenamiento de temperatura y humedad. Según los estudios y experiencias observadas, las semillas almacenadas por un periodo de tiempo mayores al periodo de maduración han perdido notablemente su poder germinativo, más aún si se almacenan en la costa peruana, porque son muy sensibles a la humedad, tal como precisa el Ingeniero agrónomo Julio Choque Lázaro y el SENAMHI: "la germinación de las semillas de alfalfa, se podría mantener en el mismo nivel por lo menos 4 años, almacenado en un ambiente con menos de 10% de humedad con una temperatura de menos de 0°C (Choque, 2005)".

En tal sentido, las condiciones ambientales en el Perú son desfavorables para el almacenamiento de semillas por mucho tiempo, más aún en la costa peruana (Lima y Callao), en donde se alcanza una temperatura de más de 15°C y una humedad relativa de 94%. Por lo tanto, las cosechas anteriores al presente año mostrarán disminución en el poder germinativo o vigor.

11.2. Señala que *"la semilla inoculada en junio de 2018 e importada a junio de 2019 tiene un año de inoculación y a diciembre de 2019, mes en la que se va a sembrar, son 18 meses de inoculación; el Rizhobium (inoculante) tiene una vida útil de 6 meses, por tanto la semilla de 2018 ha perdido su valor efectivo, estas semillas no tendrán un desarrollo normal y tendrán bajo rendimiento y con el riesgo mayor de que desaparezca del terreno."* (sic)

Precisa que la semilla cosechada, inoculada y politizada en junio de 2019 y sembrada en los meses de diciembre a enero tendrá éxito garantizado con un desarrollo normal, pues tiene vigor altamente infectivo y formación de nódulos para fijar el nitrógeno atmosférico.

Por dichos motivos se requirió semillas de cosecha e inoculación del año 2019.

12. Con decreto del 19 de agosto de 2019, se declaró el expediente listo para resolver.

II. FUNDAMENTACIÓN:

13. Es materia del presente análisis el recurso de apelación interpuesto por el Impugnante contra el otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección.

A. EVALUACION DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACION:

14. 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, solamente 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 establecido en el Reglamento.

15. 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 recurso de apelación objeto de análisis se encuentra inmerso en alguna de las referidas causales.

16. Al respecto, conviene precisar que, de acuerdo al literal g) del numeral 123.1 artículo 123 del Reglamento, constituye causal de improcedencia del recurso de apelación cuando el Impugnante carezca de interés para obrar o legitimidad procesal para impugnar el acto objeto de cuestionamiento.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2414-2019-TCE-S3

Según señala el numeral 123.2 del referido artículo, el recurso de apelación será declarado improcedente por falta de interés para obrar, entre otros supuestos, cuando el impugnante cuestiona la adjudicación de la buena pro, sin cuestionar la no admisión o descalificación de su oferta; es decir, cuando el Impugnante pretenda cuestionar actos distintos a aquellos que lo excluyeron del procedimiento de selección, omitiendo impugnar aquél que originó su exclusión.

Por otro lado, de acuerdo al literal g) del artículo 123 del Reglamento, constituye causal de improcedencia del recurso de apelación cuando sea interpuesto contra alguno de los actos que no son impugnables.

En esa línea, 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.

Se debe anotar que, de acuerdo al numeral 47.1 del artículo 47 del Reglamento, son considerados documentos del procedimiento de selección, entre otros, las bases.

17. En tal sentido, en el presente caso, conforme consta en el *Acta de evaluación de las ofertas y calificación* del 4 de julio de 2019, la oferta del Impugnante fue declarada no admitida por el comité de selección, por: i) deficiencias e incongruencias en el contenido de los Anexos N° 1 y 2; y, ii) deficiencias en el contenido de la ficha técnica.

18. En tal sentido, de acuerdo a la normativa de contrataciones, resulta evidente que, para que el Impugnante esté habilitado a cuestionar el otorgamiento de la buena pro que fue otorgado al Adjudicatario, previamente debió haber cuestionado la no admisión de su oferta, y solo en caso se determine su reincorporación al procedimiento, podría considerarse que cuenta con interés para cuestionar tal acto. Por consiguiente, en tanto ello no se produzca, el Impugnante únicamente tendrá legitimidad para cuestionar el acto que directamente le causa agravio, que, en el presente caso, es la no admisión de su oferta, mas no de aquél del cual no formó parte.

19. En ese entendido, de la revisión integral del recurso de apelación se advierte que el Impugnante se ha limitado a cuestionar el otorgamiento de la buena pro a favor del Adjudicatario efectuado por el comité de selección; sin embargo, no se verifica que haya formulado cuestionamiento alguno a la no admisión de su oferta, lo cual determina que no cuenta con interés para obrar en el presente procedimiento de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en el g) del numeral 123.1 del artículo 123 del Reglamento y numeral 123.2 del referido artículo, toda vez que no cuestionó el acto que lo excluyó del procedimiento de selección, consintiéndolo, lo que a su vez determina la pérdida de la posibilidad de ser reincorporado al presente procedimiento y la improcedencia de los cuestionamientos contra los actos en los que no tuvo participación.
20. Por otra parte, de los argumentos expuestos por el Impugnante en su recurso de apelación, se advierte que ha cuestionado las exigencias recogidas en las bases (Especificaciones técnicas) que rigen el procedimiento de selección, esto es, ha cuestionado un documento del procedimiento de selección, extremo que configura la causal de improcedencia recogido en el literal a) del artículo 123 del Reglamento.

Cabe anotar que, de acuerdo a lo establecido en a los numerales 1.4, 1.5 y 1.6 del Capítulo I de la Sección General de las bases, concordado con el artículo 72 del Reglamento, los participantes se encontraron facultados a formular consultas (solicitudes de aclaración) y observaciones (cuestionamientos por vulneración a la normativa de contrataciones o especial) a las bases del procedimiento de selección y el comité de selección obligado a absolverlas en su pliego de absolución y, de ser el caso, a cuestionar el pliego de absolución, solicitado su elevación al OSCE para que este último efectúe la revisión de la legalidad de las bases, procedimiento que se aprecia no siguió el Impugnante a efectos de presentar los cuestionamientos que expone en su recurso de apelación, pues si bien presentó observaciones y consultas a las bases, no solicitó la elevación del pliego absolutorio al OSCE.

21. Por estas consideraciones, en aplicación de lo dispuesto en el literal c) del artículo 128 del Reglamento, corresponde que este Tribunal declare IMPROCEDENTE el recurso de apelación interpuesto, pues se ha determinado que el Impugnante carece de interés para obrar y que ha cuestionado las bases del procedimiento de selección (documento del procedimiento de selección).



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2414-2019-TCE-S3

22. En consecuencia, al haberse determinado declarar improcedente el recurso de apelación, corresponde que este Tribunal, en virtud de lo establecido en el numeral 132.1 del artículo 132 del Reglamento, disponga la ejecución de la garantía presentada por el Impugnante para la interposición de su recurso de apelación.
23. Sin perjuicio de lo expuesto, es preciso anotar que el Impugnante ha cuestionado la legalidad de las bases señalando que el requerimiento de semillas de alfalfa de cosecha e inoculación del año 2019 iría en contra de las recomendaciones técnicas del INIA, expuestas en su Oficio N° 008-2019-MINAGRI-INIA-DGIA/SDRIA del 26 de junio de 2019 y de la normativa especial aplicable al objeto de contratación. Asimismo, ha precisado que tal extremo del requerimiento habría limitado la participación de postores en el procedimiento de selección y que se habría producido el direccionamiento del procedimiento que nos ocupa.
24. En tal sentido, considerando que tales hechos inciden en la correcta formulación de las Especificaciones técnicas por parte del área usuaria y evidenciarían la presunta transgresión de la normativa de contrataciones (principio de competencia recogido en el literal e) del artículo 2 de la Ley), corresponde que este Tribunal ponga en conocimiento del Órgano de Control Institucional de la Entidad una copia de la presente resolución, del Oficio N° 008-2019-MINAGRI-INIA-DGIA/SDRIA del 26 de junio de 2019 emitido por el INIA (presentado ante este Tribunal como parte de los recaudos del recurso de apelación) y de la Carta s/n del 25 de junio de 2019 emitida por la Asociación Peruana de Semillas – APES (presentado ante este Tribunal como parte de los recaudos de escrito del 14 de agosto de 2019) para que, en ejercicio de sus atribuciones, efectúe las averiguaciones correspondientes y, de ser el caso, determine las responsabilidades a las que hubiera lugar.

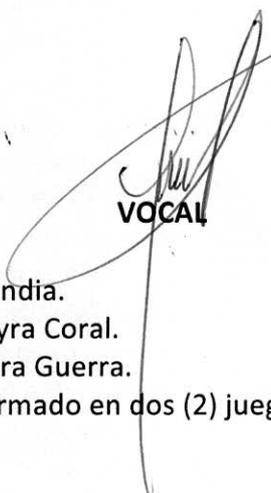
Por estos fundamentos, de conformidad con el informe de la Vocal ponente Gladys Cecilia Gil Candia y la intervención de las Vocales Violeta Lucero Ferreyra Coral y Jorge Luis Herrera Guerra, atendiendo a la conformación de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 157-2019-OSCE/PRE del 21 de agosto de 2019, publicada el 22 del mismo mes y año en el Diario Oficial "El Peruano", y en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 082-2019-EF, así como los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por el Decreto Supremo

N° 076-2016-EF del 7 de abril de 2016; analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

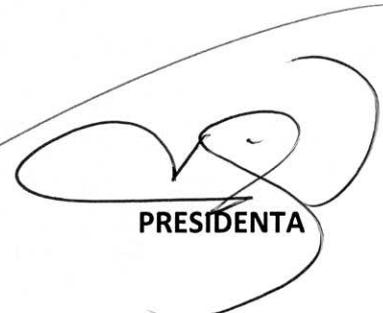
III. LA SALA RESUELVE:

1. Declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de apelación interpuesto por el postor **AGP SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA** en el marco de la Licitación Pública N° 001-2018-GRP/PRADERA/CS - Primera Convocatoria, por los fundamentos expuestos.
2. **Ejecutar** la garantía presentada por el postor **AGP SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA**, para la interposición de su recurso de apelación, por los fundamentos expuestos.
3. Poner la presente resolución en conocimiento del **Órgano de Control Institucional del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Andino - PRADERA I - Gobierno Regional de Puno**, a la cual se deberá adjuntar la documentación indicada en el fundamento 23, para que efectúe las indagaciones que estime pertinente y de ser el caso, determine la responsabilidad a la que hubiera lugar, por los fundamentos expuestos.
4. Dar por agotada la vía administrativa.

Regístrese, comuníquese y publíquese.



VOCAL



PRESIDENTA



VOCAL

ss.
Gil Candia.
Ferreya Coral.
Herrera Guerra.

"Firmado en dos (2) juegos originales, en virtud del Memorando N° 687-2012/TCE, del 3.10.12."