

OPINIÓN N° 025-2019/DTN

Entidad: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT

Asunto: Conformación del Requerimiento

Referencia: Oficio N° 001-2019-SUNAT/8E0000

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el Intendente Nacional de Asesoría Legal Interna de la Superintendencia Nacional Adjunta de Administración y Finanzas de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, formula consulta sobre la conformación del requerimiento.

Antes de iniciar el desarrollo del presente análisis, es necesario precisar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal n) del artículo 52 de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225 (en adelante, la “Ley”), y el acápite 9 del Anexo N° 2 de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF (en adelante, el “Reglamento”).

En ese sentido, la conclusión de la presente opinión no se encuentra vinculada necesariamente a situación particular alguna.

2. CONSULTA Y ANÁLISIS

De manera previa, corresponde señalar que con fecha 30 de enero de 2019, entraron en vigencia el Decreto Legislativo N° 1444 —*Decreto Legislativo que modifica la Ley*—, y el Decreto Supremo N° 344-2018-EF —*Decreto Supremo que aprueba el Reglamento*—, cuyas disposiciones rigen a partir de esa fecha salvo para aquellos procedimientos de selección iniciados antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1444, los cuales se rigen por las normas vigentes al momento de su convocatoria¹.

En esa medida, tomando en cuenta que de la revisión de los antecedentes de la solicitud se infiere que las consultas se encuentran referidas a la aplicación de la Ley y el Reglamento antes de la modificación indicada en el párrafo precedente, el análisis de la presente opinión se efectuará en virtud de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N°

¹ De acuerdo a lo establecido en la Disposición Complementaria Transitoria Única del Decreto Legislativo N° 1444.

30225, antes de su modificación, y su anterior reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF (en adelante, el “anterior Reglamento”).

La consulta formulada es la siguiente:

“De acuerdo con la normativa sobre Contrataciones del Estado, ¿las cantidades se encuentran incluidas en las características técnicas de los Términos de Referencia o las Especificaciones Técnicas?”

- 2.1. En principio, debe indicarse que conforme a lo previsto en el artículo 16 de la Ley, el área usuaria era la dependencia de la Entidad que debía requerir los bienes, servicios u obras a contratar, siendo responsable de formular las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, **respectivamente**, además de justificar la finalidad pública de la contratación a realizarse.

Sobre el particular, el dispositivo en mención disponía que las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico —elaborados por el área usuaria—, debían formularse de forma objetiva y precisa, proporcionando acceso en condiciones de igualdad al proceso de contratación, y no debían tener la finalidad de crear obstáculos que perjudicaran la competencia en el mismo.

En ese contexto, se advierte que el área usuaria de la Entidad era la responsable de la adecuada formulación del requerimiento de bienes, servicios u obras —*según correspondiera*—, debiendo asegurar la calidad técnica de la contratación y reducir la necesidad de su reformulación por errores o deficiencias técnicas que repercutan en el proceso de contratación.²

- 2.2. Por su parte, el artículo 8 del anterior Reglamento establecía que “*Las Especificaciones Técnicas, los Términos de Referencia o el Expediente Técnico, **que integran el requerimiento**, contienen la descripción objetiva y precisa de las características y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir la finalidad pública de la contratación, y las condiciones en las que debe ejecutarse la contratación*”. (El resaltado es agregado). Adicionalmente, el mismo artículo precisaba que el requerimiento **debía incluir** —*entre otros aspectos*—, las exigencias previstas en leyes, reglamentos técnicos, normas metrológicas y/o sanitarias, reglamentos y demás normas que regulaban el objeto de la contratación con carácter obligatorio, así como podía incluir disposiciones previstas en normas técnicas de carácter voluntario.

En relación con lo anterior, resulta pertinente señalar que de acuerdo a las definiciones contenidas en el Anexo Único del anterior Reglamento “Anexo de Definiciones”, se tenía que las “*Especificaciones Técnicas*”, eran la “*Descripción de las características técnicas y/o requisitos funcionales del bien a ser contratado. Incluye las cantidades, calidades y las condiciones bajo las que deben ejecutarse las obligaciones*”.

Por su parte, la definición contenida en el mismo Anexo enunciado, para el concepto “*Términos de Referencia*” señalaba que es la “*Descripción de las características técnicas y las condiciones en que se ejecuta la contratación de*

² De acuerdo a lo establecido en el numeral 8.7 del artículo 8 del Reglamento.

servicios en general, consultoría en general y consultoría de obra. En el caso de consultoría, la descripción además incluye los objetivos, las metas o resultados y la extensión del trabajo que se encomienda (actividades), así como si la Entidad debe suministrar información básica, con el objeto de facilitar a los proveedores de consultoría la preparación de sus ofertas”.

De lo anterior se desprende que las Especificaciones Técnicas (en el caso de bienes) y/o los Términos de Referencia (en el caso de servicios) formaban parte del requerimiento; sin embargo, este debía incluir todos los aspectos necesarios — como normas metrológicas, sanitarias, entre otras— a considerar en el marco de la ejecución de la contratación a realizarse para cumplir la finalidad pública de la contratación.

Ahora bien, debe tenerse presente que dependiendo del objeto del contrato, las “Especificaciones Técnicas” en el caso de **bienes**, era la descripción de las características técnicas y/o requisitos funcionales del bien a ser contratado, y dada la naturaleza³ del objeto era necesario incluir las cantidades, calidades y condiciones bajo las que debían ejecutarse las obligaciones; mientras que los “Términos de Referencia” en el caso de **servicios**⁴, dada su naturaleza debían incluir las características técnicas y las condiciones en que se ejecutaba la contratación de éste.

Por lo tanto, dependiendo del objeto de la contratación, las Especificaciones Técnicas (en el caso de bienes) o los Términos de Referencia (en el caso de servicios), debían incluir la descripción detallada de las características técnicas y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir la finalidad pública de la contratación y las condiciones en las que esta debía ejecutarse; en consecuencia correspondía indicar —entre otros aspectos— las cantidades requeridas, cuando

³ El Anexo Único del Reglamento “Anexo de Definiciones” señalaba que los “Bienes” “*Son objetos que requiere una Entidad para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus funciones y fines*”.

Sobre el particular, resulta pertinente indicar que concordante a la definición prevista en el mencionado Anexo, la primera acepción del término “*bien corporal*” contenida en el Diccionario del español jurídico de la Real Academia Española, señala: “*Civ. Bien que se halla en la esfera de los sentidos, como los edificios, el campo o los vestidos*”. (El resaltado es agregado): Disponible en: <http://dej.rae.es/#/entry-id/E41190>

En tal sentido, siendo que los bienes (corporales) son susceptibles a los sentidos, su cuantificación — *se trate de un bien o una pluralidad de bienes*— resulta posible.

⁴ De acuerdo a la definición de “Servicio” contenida en el Anexo Único del Reglamento, este es la “Actividad o labor que requiere una Entidad para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus funciones y fines. Los servicios pueden clasificarse en servicios en general, consultoría en general y consultoría de obra. (...)”. (El resaltado es agregado).

De acuerdo a la primera acepción contenida en el Diccionario del español jurídico de la Real Academia Española, se entiende por “Servicio”: “*Gral. Prestación que satisface alguna necesidad humana y que no consiste en la producción de bienes materiales*”. Disponible en: <http://dej.rae.es/#/entry-id/E221710>

En ese contexto, puede entenderse que los servicios son considerados bienes inmateriales (incorporales), no destinados a la producción de bienes materiales (refiriéndose a la producción como fabricación), sin que ello signifique que no pueda obtenerse un producto como consecuencia de su ejecución —*como es el caso de la consultoría de obra (servicio), por la cual se solicita la elaboración del expediente técnico de obra (producto)*—; por ello, siendo inmaterial, un servicio no podría cuantificarse —*por sí solo, salvo que nos refiramos a una pluralidad de servicios*—, como en el caso de los bienes materiales (corporales).

ello resultaba necesario para cumplir la finalidad pública de la contratación.

3. CONCLUSIÓN

Dependiendo del objeto de la contratación, las Especificaciones Técnicas (en el caso de bienes) o los Términos de Referencia (en el caso de servicios), debían incluir la descripción detallada de las características técnicas y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir la finalidad pública de la contratación y las condiciones en las que esta debía ejecutarse; en consecuencia correspondía indicar —entre otros aspectos— las cantidades requeridas, cuando ello resultaba necesario para cumplir la finalidad pública de la contratación.

Jesús María, 7 de febrero de 2019

PATRICIA SEMINARIO ZAVALA

Directora Técnico Normativa

RAC/JDS