

## **OPINIÓN N° 224-2019/DTN**

Solicitante: Arthur J. Gallagher Perú - Corredores de Seguro S.A.  
Asunto: Modalidad de Compra corporativa facultativa  
Referencia: Carta N° 187/2019

---

### **1. ANTECEDENTES**

Mediante el documento de la referencia, el apoderado de la empresa solicitante formula consultas relacionadas con la posibilidad de disponer la agrupación de requerimientos por sistemas de contratación, a propósito de la etapa de absolución de consultas y/u observaciones en el marco de un determinado proceso de contratación por relación de ítems.

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, modificada por Decreto Legislativo N° 1444; así como por el acápite 9 del Anexo N° 2 del Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

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

### **2. CONSULTAS Y ANÁLISIS**

Tomando en consideración el contexto normativo al que se hace alusión en las consultas planteadas, para su absolución se entenderá por:

- “**Ley**”, a la aprobada mediante Ley N° 30225 y modificada mediante el Decreto Legislativo N° 1444, vigente a partir del 30 de enero de 2019.
- “**Reglamento**”, al aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, vigente a partir del 30 de enero de 2019.

**2.1. “(...) ¿De acuerdo a los alcances de la Normativa de Contrataciones, es posible que la Entidad en la Etapa de Absolución de Consultas y/u observaciones, atendiendo a la solicitud de los participantes, y considerando el objeto de la contratación, la finalidad de la Compra Corporativa (Economía a Escala – Simplificación en la Ejecución Contractual), se pueda agrupar en 02 Grupos, formando cada uno un ítem: Uno que agrupa a los de Suma Alzada que integra el 50% y otro Segundo ítem que agrupa a los de Precios Unitarios, indicando a**

*los participantes que es obligatorio presentarse al Ítem o grupo de ítems de forma integral?”.* (Sic).

2.1.1. De manera previa, es importante reiterar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, sin hacer referencia a asuntos o casos concretos; en esa medida, no puede determinarse vía Opinión cómo pueden agruparse ciertos requerimientos en el marco de un determinado proceso de contratación por relación de ítems, toda vez que ello excedería las competencias conferidas a este despacho a través del artículo 52 de la Ley.

Sin perjuicio de lo expuesto, tomando en consideración el tenor de la consulta planteada, a continuación se brindarán alcances generales relacionados con los mecanismos de contratación aludidos, conforme a lo dispuesto por la normativa de contrataciones del Estado.

### **La compra corporativa**

2.1.2. En primer lugar, debe mencionarse que con la finalidad de alcanzar condiciones más ventajosas para el Estado a través de la agregación de demanda, el artículo 7 de la Ley prevé el empleo de las **compras corporativas** como un mecanismo mediante el cual varias Entidades pueden consolidar la contratación de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades comunes, mediante un procedimiento de selección único.

En ese contexto, el artículo 103 del Reglamento establece las características del proceso de **compras corporativas**, precisando que estas pueden ser de dos tipos: (i) facultativas u (ii) obligatorias.

Por un lado, la compra corporativa facultativa se realiza por acuerdo de las propias Entidades, denominadas “participantes”, que celebran un convenio interinstitucional; e implica que una “Entidad encargada” sea la que desarrolle dicho proceso de contratación<sup>1</sup>.

Por otro lado, la compra corporativa obligatoria es aquella que se establece por decreto supremo emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, y cuyo desarrollo se encuentra a cargo de PERÚ COMPRAS.

En referencia a las compras corporativas, MORÓN<sup>2</sup> señala lo siguiente: “(...) *nos encontramos frente a una estrategia logística distinta que intenta superar nuestra histórica descentralización de adquisiciones públicas por un modelo de centralización intermedia mediante el cual se promueve la agregación de la demanda de bienes y servicios homogéneos que las entidades de la Administración prevén necesitar para un periodo de tiempo, para adquirirlas a través de una sola operación conducida por una sola entidad, con lo que se*

<sup>1</sup> Cabe precisar que según el numeral 108.7 del artículo 108 del Reglamento, la Entidad encargada de una compra corporativa facultativa -a su vez- puede encargar dicha compra a PERÚ COMPRAS.

<sup>2</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos, *La Contratación Estatal*. Gaceta Jurídica, Lima, 2016, p. 355.

*presume que –por su posición beneficiosa de ser el principal comprador en la economía- obtendrá diversas ventajas de precio y calidad”.* (El subrayado es agregado).

De lo expuesto, se desprende que la compra corporativa es una estrategia logística por la cual, mediante convenio interinstitucional o por mandato normativo, se permite la contratación de bienes y servicios en general, factibles de homogeneización, que son requeridos por distintas Entidades cuyas necesidades pueden ser canalizadas través de un único procedimiento de selección.

### **De la etapa de actuaciones preparatorias**

2.1.2 Ahora bien, el proceso de compra corporativa implica –entre otras actuaciones- la remisión del “requerimiento” por parte de las Entidades participantes<sup>3</sup> a la Entidad encargada, o a PERU COMPRAS, según corresponda; así, la Entidad que efectúa dicho proceso de contratación puede realizar las demás tareas a su cargo, conforme a la normativa aplicable.

Al respecto, el artículo 104 del Reglamento establece que la Entidad encargada de la compra Corporativa tiene a su cargo las siguientes tareas, según corresponda:

- a) Recibir los requerimientos de las Entidades participantes.*
- b) Consolidar y homogeneizar las características de los bienes y servicios en general, así como determinar el valor estimado.*
- c) Efectuar todas las actuaciones preparatorias necesarias para elaborar y aprobar el expediente de contratación.*
- d) Designar al o a los comités de selección que tienen a su cargo los procedimientos de selección para las compras corporativas.*
- e) Aprobar los documentos del procedimiento de selección que correspondan.*
- f) Resolver los recursos de apelación, cuando corresponda.*
- g) Designar un comité técnico especializado para determinar las características homogeneizadas de los bienes y servicios en general requeridos por las Entidades participantes.*

Como se observa, en el marco de un proceso de compra corporativa los requerimientos de las Entidades participantes son remitidas a la Entidad encargada para que esta última consolide y homogenice –a través de un comité técnico especializado- las características de los bienes y servicios a contratar, entre otras funciones.

En ese contexto, corresponde a la Entidad encargada efectuar todas las

---

<sup>3</sup> Tal como se aprecia en el literal a) del artículo 104 del Reglamento, así como en el numeral 107.4 del artículo 107 del referido dispositivo.

actuaciones preparatorias pertinentes para elaborar y aprobar el expediente de contratación<sup>4</sup>, lo que involucra determinar –previamente a la convocatoria- **la opción de realizar la contratación por paquete** –según corresponda-, el tipo de procedimiento de selección, **así como el sistema de contratación aplicable según la naturaleza de las prestaciones a contratar**; entre otros aspectos que también se definen en la etapa de actuaciones preparatorias, conforme a lo dispuesto en el Título IV del Reglamento.

Así, una vez determinados los aspectos que debe contener el expediente de contratación, y luego de aprobado éste, la Entidad encargada debe designar al o a los comités de selección que tienen a su cargo la elaboración de las bases – conforme al expediente de contratación- y la conducción del procedimiento de selección para la compra corporativa, así como las demás atribuciones que le asignan la Ley y el Reglamento.

En esa medida, se desprende que antes de convocar el procedimiento de selección para la compra corporativa, se determinan las características homogeneizadas de los bienes y servicios en general requeridos por las Entidades participantes, **así como aspectos propios de la fase de actuaciones preparatorias**, tales como la opción de realizar la contratación por paquete –según corresponda-, el tipo de procedimiento de selección y el sistema de contratación aplicable según la naturaleza de las prestaciones a contratar, entre otros.

### **Procedimiento de selección único**

2.1.3. Preciado lo anterior, es importante anotar que el proceso de contratación de compra corporativa se realiza conforme a las reglas establecidas en la Ley, el Reglamento y las demás disposiciones complementarias, según lo dispuesto en el numeral 103.10 del artículo 103 del Reglamento.

En tal sentido, la normativa de contrataciones del Estado regula las etapas del procedimiento de selección que resultan aplicables al proceso de compra corporativa, dentro de las cuales se encuentra la **etapa de formulación de consultas y/u observaciones**, en la que los proveedores participantes pueden formular sus solicitudes de aclaración sobre cualquier extremo de las bases o cuestionarlas por supuestas vulneraciones a dicha normativa u otra que tenga relación con el objeto de la contratación.

En relación con la etapa antes mencionada, el numeral 72.3 del artículo 72 del Reglamento establece lo siguiente: **“Si como resultado de una consulta u**

<sup>4</sup> De conformidad con lo establecido en el numeral 42.3 del artículo 42 del Reglamento, “(...) **Para su aprobación, el expediente de contratación contiene:**

a) **El requerimiento**, (...)

j) **La opción de realizar la contratación por paquete, lote y tramo, cuando corresponda;**

k) **La certificación de crédito presupuestario y/o la previsión presupuestal, de acuerdo a la normativa vigente;**

l) **La determinación del procedimiento de selección, el sistema de contratación y, cuando corresponda, la modalidad de contratación con el sustento correspondiente;**

m) **El resumen ejecutivo, cuando corresponda;** y,

n) **Otra documentación necesaria conforme a la normativa que regula el objeto de la contratación. (...)**”. (El énfasis es agregado).

*observación corresponde precisarse o ajustarse el requerimiento, se solicita la autorización del área usuaria y se pone en conocimiento de tal hecho a la dependencia que aprobó el expediente de contratación*". (El subrayado es agregado).

Como se aprecia, considerando las solicitudes de aclaración o cuestionamientos que pueden surgir durante la etapa de consultas y/u observaciones, así como la oportunidad que esta representa para salvaguardar la eficiencia y finalidad pública del proceso de contratación, **el Reglamento prevé la posibilidad de efectuar ciertos ajustes al "Requerimiento"<sup>5</sup> cuando ello resulte pertinente**; lo cual se determina en atención a los aspectos particulares sobre los que recaen dichos ajustes, que pueden guardar relación con las características técnicas, requisitos y condiciones bajo las que se ejecutan las obligaciones que son objeto de la contratación, entre otros vinculados al requerimiento.

De esta manera, durante el procedimiento de selección, a propósito de la etapa de consultas y/u observaciones, las Entidades pueden determinar la pertinencia –o no- de precisar ciertos aspectos del Requerimiento, inclusive en el marco de un proceso de compra corporativa, de modo que dicho requerimiento se ajuste a lo dispuesto por la normativa de contrataciones del Estado.

### **Contratación por paquete y relación de ítems**

2.1.4. De conformidad con el artículo 1 de la Ley, la normativa de contratación pública tiene por finalidad establecer normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones del Estado, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitiendo el cumplimiento de los fines públicos.

En ese sentido, el proceso de contratación que se emplee y las decisiones que se adopten en su ejecución deben orientarse al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de las Entidades, garantizando la satisfacción de los fines públicos, bajo condiciones de calidad y con el mejor uso de los recursos públicos.

Bajo tales consideraciones, las Entidades pueden emplear los mecanismos de contratación que resulten más idóneos para atender sus necesidades, de manera oportuna y eficiente, conforme a las reglas establecidas en la normativa de contrataciones del Estado.

Entre dichos mecanismos -además del proceso de compra corporativa- se encuentran la **contratación por paquete** y **relación de ítems**, regulados en los artículos 37 y 39 del Reglamento, respectivamente.

---

<sup>5</sup> Conforme a la definición prevista en el Anexo de Definiciones de dicho dispositivo, el Requerimiento es la "Solicitud del bien, servicio en general, consultoría u obra formulada por el área usuaria de la Entidad que comprende las especificaciones técnicas, los términos de referencia o el Expediente Técnico de Obra, respectivamente, así como los requisitos de calificación que corresponda según el objeto de la contratación". (El énfasis es agregado).

En ese orden de ideas, el numeral 37.1 del artículo 37 del referido dispositivo establece que “*La Entidad puede efectuar contrataciones por paquete, agrupando en el objeto de la contratación, varios bienes, servicios en general o consultorías distintos pero vinculados entre sí, **considerando que la contratación conjunta es más eficiente que efectuar contrataciones separadas**”.* (El énfasis es agregado).

Sobre este punto, puede apreciarse que una condición para el empleo de la contratación por paquete es que la Entidad determine que la contratación conjunta es más eficiente que efectuar contrataciones separadas; así, varios bienes o servicios, distintos pero vinculados entre sí, pueden ser requeridos en el marco de un mismo proceso de contratación.

Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 39.1 del artículo 39 del Reglamento, “*La Entidad puede realizar un procedimiento de selección según relación de ítems para contratar bienes, servicios en general, consultorías u obras distintas pero vinculadas entre sí con montos individuales superiores a ocho (8) UIT, **siempre que el órgano encargado de las contrataciones determine la viabilidad económica, técnica y/o administrativa de dicha posibilidad**”.* (El énfasis es agregado).

Como se observa, el Reglamento también habilita a la Entidad a convocar procedimientos de selección según relación de ítems, para lo cual deben cumplirse ciertas condiciones: (i) que se trate de prestaciones distintas pero vinculadas entre sí; (ii) que el monto de cada ítem sea superior a ocho (8) UIT; y, (iii) que se determine la viabilidad económica, técnica y/o administrativa para emplear dicho mecanismo de contratación.

Además de verificar el cumplimiento de las condiciones necesarias para realizar el procedimiento de selección según relación de ítems, **debe tomarse en cuenta que** “*Cada ítem constituye un procedimiento independiente dentro de un procedimiento principal al que se le aplica las reglas correspondientes al principal (...)*”, tal como lo dispone el citado numeral 39.1.

En tal sentido, cuando una Entidad decide convocar un procedimiento de selección según relación de ítems, las reglas aplicables a dicho procedimiento (al que la norma denomina “procedimiento principal”) repercuten en los ítems que lo integran, **lo que supone –por ejemplo- que el sistema de contratación convocado aplica, tanto para el procedimiento principal, como para cada uno de sus ítems.**

Asimismo, considerando que cada ítem constituye un procedimiento independiente dentro de un procedimiento principal, los proveedores pueden ser participantes de uno o varios ítems contemplados en el proceso de contratación, sin estar obligados a participar en todos ellos.

2.1.5. Por lo expuesto, en el marco de lo dispuesto por la normativa de contrataciones del Estado, las Entidades están facultadas a realizar procesos de compras corporativas para atender sus necesidades comunes de bienes y servicios en general. En ese contexto, entre otros mecanismos de contratación que pueden emplearse, la Entidad encargada puede realizar un procedimiento de selección

según relación de ítems; sin embargo, esta no puede determinar la aplicación de sistemas de contratación distintos para cada uno de los ítems –pues estos deben seguir las reglas que rigen el “procedimiento principal”-, ni tampoco obligar a los proveedores a participar en la totalidad de ítems que integran dicho procedimiento.

Sin perjuicio de ello, considerando las solicitudes de aclaración o cuestionamientos que pueden surgir durante la etapa de consultas y/u observaciones, así como la oportunidad que esta representa para salvaguardar la eficiencia y finalidad pública del proceso de contratación, el Reglamento prevé la posibilidad de efectuar precisiones al “Requerimiento” cuando ello resulte pertinente, a fin de que se ajuste a lo dispuesto por la normativa de contrataciones del Estado; situación que puede suscitarse, incluso, en el marco de un procedimiento de selección de una compra corporativa, según las particularidades de cada caso concreto.

- 2.2. *“(…) ¿De acuerdo a los alcances de la Normativa de Contrataciones, es posible que la Entidad en la Etapa de Absolución de Consultas y/u Observaciones, atendiendo a la solicitud de los participantes, y considerando el objeto y la modalidad de la contratación es una Compra Corporativa, se proceda indicar a los participantes que se trata de una Modalidad de Contratación por Paquete, y es obligatorio presentarse a la totalidad de ítems?”*

De conformidad con lo indicado al absolver la consulta anterior, en el marco de lo dispuesto por la normativa de contrataciones del Estado, las Entidades están facultadas a realizar procesos de compras corporativas para atender sus necesidades comunes de bienes y servicios en general. En ese contexto, entre otros mecanismos de contratación que pueden emplearse para realizar el procedimiento de selección correspondiente, se encuentran la **contratación por paquete** y **por relación de ítems**, regulados en los artículos 37 y 39 del Reglamento, respectivamente.

Para tal efecto, tomando en cuenta la naturaleza de los requerimientos a contratar, el empleo de alguno de dichos mecanismos de contratación debe ser determinado, adecuadamente, en la fase de actuaciones preparatorias.

Sin perjuicio de ello, considerando las solicitudes de aclaración o cuestionamientos que pueden surgir durante la etapa de consultas y/u observaciones, así como la oportunidad que esta representa para salvaguardar la eficiencia y finalidad pública del proceso de contratación, el Reglamento prevé la posibilidad de efectuar precisiones al “Requerimiento” cuando ello resulte pertinente, a fin de que se ajuste a lo dispuesto por la normativa de contrataciones del Estado; situación que puede suscitarse, incluso, en el marco de un procedimiento de selección de una compra corporativa, según las particularidades de cada caso concreto.

### 3. CONCLUSIONES

- 3.1. En el marco de lo dispuesto por la normativa de contrataciones del Estado, las Entidades están facultadas a realizar procesos de compras corporativas para

atender sus necesidades comunes de bienes y servicios en general. En ese contexto, entre otros mecanismos de contratación que pueden emplearse –tales como la contratación por paquete–, la Entidad encargada puede realizar un procedimiento de selección según relación de ítems; sin embargo, esta no puede aplicar sistemas de contratación distintos para cada uno de los ítems –pues estos deben seguir las reglas que rigen el “procedimiento principal”–, ni tampoco obligar a los proveedores a participar en la totalidad de ítems que integran dicho procedimiento.

- 3.2. Considerando las solicitudes de aclaración o cuestionamientos que pueden surgir durante la etapa de consultas y/u observaciones, así como la oportunidad que esta representa para salvaguardar la eficiencia y finalidad pública del proceso de contratación, el Reglamento prevé la posibilidad de efectuar precisiones al “Requerimiento” cuando ello resulte pertinente, a fin de que se ajuste a lo dispuesto por la normativa de contrataciones del Estado; situación que puede suscitarse, incluso, en el marco de un procedimiento de selección de una compra corporativa, según las particularidades de cada caso concreto.

Jesús María, 10 de diciembre de 2019

**PATRICIA SEMINARIO ZAVALA**  
**Directora Técnico Normativa**

LAA.