



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

Sumilla: *“(…) Corresponde imponer sanción por haber ocasionado que la Entidad resuelva el Contrato, al haberse verificado que la Entidad cumplió con el procedimiento de resolución establecido en las reglas estándar para Acuerdos Marco y que la Contratista dejó consentir dicha decisión.”*

Lima, 4 de agosto de 2021.

VISTO en sesión de fecha 4 de agosto de 2021 de la Segunda Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 65/2021.TCE**, sobre el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra las empresas **UROM CONSULTORES SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA - UROM S.A.C.** y **ARQUITECTOS & INGENIEROS CONSULTORES Y CONTRATISTAS GENERALES SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD**, integrantes del **CONSORCIO UROM**, por su supuesta responsabilidad al ocasionar la resolución del Contrato N° 126-2012-ME/SG-OGA-UA-APS, derivado del **Procedimiento Especial PE N° 01-2012-OEI-MINEDU**, para la contratación de la *“Consultoría para la formulación de los estudios de Pre Inversión para la implementación del servicio educativo en las redes educativas rurales”*, respecto a los Ítems N° 24, 25 y 27, convocado por el **PROGRAMA EDUCACION BASICA PARA TODOS UE 026**, y atendiendo a los siguientes:

ANTECEDENTES:

1. El 1 de marzo del 2012, el **PROGRAMA EDUCACION BASICA PARA TODOS UE 026**, en lo sucesivo **la Entidad**, convocó el **Procedimiento Especial PE N° 01-2012-OEI-MINEDU**, para la contratación de la *“Consultoría para la formulación de los estudios de Pre Inversión para la implementación del servicio educativo en las redes educativas rurales”*, por relación de Ítems (N° 24, 25 y 27) y con un valor referencial total ascendente a S/ 20'938,923.44 (veinte millones novecientos treinta y ocho mil novecientos veintitrés con 44/100 soles), en lo sucesivo **el proceso de selección**.

La presentación de ofertas (de manera presencial) se realizó el 7 de marzo del 2012; luego de lo cual, el 12 del mismo mes y año se otorgó la buena pro del proceso de selección respecto a los Ítems N° 24, 25 y 27, a las empresas **UROM CONSULTORES SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA - UROM S.A.C.** y **ARQUITECTOS & INGENIEROS CONSULTORES Y CONTRATISTAS GENERALES SOCIEDAD COMERCIAL**



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

DE RESPONSABILIDAD, integrantes del CONSORCIO UROM, el adelante **el Consorcio**, por el monto de su oferta económica total ascendente a S/ 683,000.00 (seiscientos ochenta y tres mil con 00/100 soles).

El 13 de abril de 2012, la Entidad y el Consorcio, suscribieron el Contrato N° 126-2012-ME/SG-OGA-UA-APS¹, en lo sucesivo **el Contrato**, por un plazo de treinta (30) días calendario.

2. Mediante Oficio N° 01091-2020-MINEDU/SG-OGA y Solicitud de Aplicación de Sanción – Entidad/Tercero², presentados el 6 de enero de 2021, ante la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en lo sucesivo **el Tribunal**, la Entidad puso en conocimiento que el Consorcio incurrió en la comisión de infracción, consistente en dar lugar a la resolución del contrato, por causa atribuible a su parte.

A fin de sustentar su denuncia, la Entidad remitió el Informe N° 01001-2020-MINEDU/SG-OGA-OL-AEC³ del 6 de noviembre de 2020, el cual indica lo siguiente:

“(…)

II. ANÁLISIS

(…)

2.2 *(…), debido al incumplimiento del contratista, se emitieron el Memorándum N° 969-2019-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, Memorándum N° 84-2020-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, Memorándum 123-2020-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA e Informe N° 182-2020-MINEDU/SG-OGA-OL-AEC; en virtud de los cuales, mediante Carta Notarial N° 12-2020-MINEDU/SG-OGA, recibida por el contratista el 08 de junio de 2020, se procedió a resolver el contrato.*

2.3 *Ante ello, el contratista no activó ningún mecanismo alternativo de solución de controversias; por lo que, la resolución de contrato realizada por la Entidad se encuentra consentida.*

(…)”

¹ Obrante a folios 1205 al 1208 del expediente administrativo.

² Obrante a folios 2 y 3 del expediente administrativo.

³ Obrante a folios del 1215 al 1223 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

(sic) (Énfasis agregado)

Asimismo, la Entidad también remitió el Informe N° 00182-2020-MINEDU/SG-OGA-OL-AEC⁴ del 2 de marzo de 2020, el cual indica lo siguiente:

“(…)

I. ANTECEDENTES

1.1. *A través del laudo arbitral emitido el 23 de febrero de 2016, el Tribunal Arbitral resolvió la controversia suscitada con el Consorcio UROM (...) en virtud al Contrato N° 126-2012-ME/SG-OGA-UA-APS, ordenando lo siguiente:*

“En consecuencia, habiendo recobrada plena vigencia el Contrato (...), corresponde entonces que este Tribunal DISPONGA que la Entidad proceda a emitir su CONFORMIDAD al “Segundo Entregable” (...) Dicha CONFORMIDAD la deberá otorgar la Entidad en el plazo de diez (10) días calendario, contado desde el día siguiente de notificado con el presente Laudo (...)

Sin perjuicio de ello, habiendo recobrado el Contrato su plena vigencia (...) corresponde entonces que dicho Contrato continúe en su etapa de ejecución. Por tanto -a su vez- corresponde que:

- El Consorcio presente el “Tercer Entregable” a la Entidad.*
- Que la Entidad proceda a su revisión a efectos de prestar su conformidad o, de ser el caso, realice las observaciones que pudiesen existir, (...).*
- Se realicen los demás actos de ejecución contractual establecidos en el Contrato, Términos de Referencia y demás documentos pertinentes derivados del proceso de selección (...)*

(…)

1.2. *En cumplimiento de lo ordenado, la Dirección General de Educación Básica Alternativa, ¿Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural - DIGEIBIRA emite el 15 de diciembre de 2016 la Conformidad de Servicio N° 202- 2016-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA respecto al segundo entregable.*

⁴ Obrante a folios del 5 al 7 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

(...)

1.5. (...) a través del Memorándum 84-2020-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, (...) se precisó que el Consorcio Urom hasta la fecha de emisión del Memorándum no había presentado el Tercer Entregable (...).

II. ANÁLISIS:

(...)

2.2 Pues bien, en el presente caso, los Términos de Referencia señalaban respecto al Tercer Entregable lo siguiente:

“8.3 Tercer entregable

A los treinta (30) días de firmado el contrato, el consultor presentará el Informe Final del Estudio de Pre Inversión para la implementación del Servicio Educativo en Redes Educativas Rurales. Tener presente que deberá contar con la aprobación del segundo entregable. (...)”

2.3 Como se observa, el Contratista tenía la obligación de presentar el Tercer Entregable a los treinta días de firmado el Contrato y siempre que el Segundo Entregable se encuentre aprobado; sin embargo, el Contratista no cumplió con tal orden.

2.4 Así, al momento de resolver la controversia, el Tribunal Arbitral ordenó, entre otros puntos, lo siguiente:

- Dejar sin efecto la resolución parcial del Contrato
- Ordenar a la Entidad otorgar la conformidad al Contratista respecto al Segundo Entregable y realizar el pago respectivo.
- Dado que el Contrato mantiene plena vigencia, se debe continuar con su ejecución; por lo que, el Contratista debe presentar el tercer entregable y la Entidad revisarlo para determinar si corresponde realizar observaciones, otorgar la conformidad y proceder o no con el pago.

(...)

2.14 En razón que, el Contratista ha acumulado el monto máximo de penalidad, la Entidad se encuentra facultada a resolver el Contrato. (...).

(...)

2.17 En el presente caso, nos encontramos frente al siguiente escenario: **acumulación del monto máximo de penalidad por mora**, situación

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

de incumplimiento que no puede ser revertida e incumplimiento de una parte del contrato que es separable e independiente del resto de obligaciones contractuales; por lo tanto, en virtud al artículo 169° citado, no es necesario efectuar un requerimiento previo de cumplimiento de obligaciones para proceder a resolver el Contrato; y, esta resolución será parcial.

(...)"

(sic) (Énfasis agregado)

3. Con decreto⁵ del 20 de enero de 2021, se dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra los integrantes del Consorcio, por su supuesta responsabilidad al ocasionar que la Entidad resuelva el Contrato de manera parcial, derivado del proceso de selección; infracción tipificada en el literal f) del numeral 50.1 del artículo 50 del T.U.O de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF.

Para dicho efecto, se dispuso notificar a los integrantes del Consorcio⁶ para que en el plazo de diez (10) días hábiles cumpla con presentar sus descargos, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en autos.

Por último, se dispuso requerir a la Entidad, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, cumplir con remitir la siguiente documentación: i) Documento con el que se comunicó y/o notificó al Consorcio UROM la conformidad del Segundo Entregable, de acuerdo a lo señalado en el Informe N° 00182-2020-MINEDU/SG-OGA-OL-AEC de 02.03.2020, y ii) Copia del Laudo Arbitral emitido el 23.02.2016, en merito a la solución de controversias derivada de la ejecución del Contrato N° 126-2012-ME/SG-OGA-UA-APS.

4. Mediante Oficio N° 00182-2021-MINEDU/SG-OGA⁷, presentado el 22 de febrero de 2021 ante el Tribunal, la Entidad remitió la información requerida mediante decreto del 20 de enero de 2021.

⁵ Obrante a folios 1227 al 1232 del expediente administrativo.

⁶ Las empresas ARQUITECTOS & INGENIEROS CONSULTORES Y CONTRATISTAS GENERALES SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD Y UROM CONSULTORES SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA - UROM S.A.C., integrantes del CONSORCIO UROM, fueron notificadas el 24 de febrero de 2021, según consta en las Cédulas de Notificaciones N° 06519/2021.TCE y N° 06520/2021, obrante a folios 1233, 1240 al 1244 del expediente administrativo.

⁷ Obrante a folios 1247 y 1248 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

5. A través del Escrito S/N⁸, presentado el 8 de marzo de 2021 ante el Tribunal, la empresa ARQUITECTOS & INGENIEROS CONSULTORES Y CONTRATISTAS GENERALES SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD, integrante del Consorcio, se apersonó al procedimiento y presentó sus descargos, en los siguientes términos:

- Señala que, el segundo numeral de la parte resolutive del Laudo Arbitral recaído en la controversia por la Resolución del Contrato N° 126-2012-ME/SG-OGA-UA-APS, dispuso lo siguiente:

*“**SEGUNDO:** Declarar fundada la segunda pretensión contenida en la demanda arbitral consistente en tener por presentado y por aprobado el segundo entregable presentado por el Consorcio UROM al Ministerio de Educación - Unidad Ejecutora 026, en fecha 23 de octubre del 2012; en consecuencia, se dispone que el Ministerio de Educación – Unidad Ejecutora 026 otorgue la conformidad al “Segundo Entregable” presentado por el Consorcio Urom, dentro del plazo de diez (10) días calendario, contado desde el día siguiente que es notificado con el presente Laudo.”*

(sic) (Énfasis agregado)

- Manifiesta que, existiría una condicionante para la continuidad del plazo de ejecución contractual imputada a la Entidad, por la que debía otorgar conformidad al segundo entregable dentro de un plazo de 10 días calendario, contados a partir de notificado el Laudo Arbitral.
- Indica que, aquel otorgamiento de conformidad al segundo entregable a cargo de la Entidad, nunca se verificó, no se les habría comunicado ni notificado documento alguno en ese sentido; por lo que, en estricto el plazo de ejecución contractual para elaborar y presentar el tercer entregable no debía correr ni computarse por hechos atribuibles a la Entidad.
- Señala que, el Consorcio del cual su representada era integrante, no se encontraba en la situación de presentar el tercer entregable, en tanto la Entidad diera conformidad al segundo entregable y se les comunicara previamente.
- Manifiesta que, la carga de la prueba corresponde a aquella parte que

⁸ Obrante a folios 1337 al 1347 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

pretende acreditar sus afirmaciones, por cuyo motivo correspondería a la Entidad presentar aquel documento por el que se les comunica la aprobación y conformidad del segundo entregable, que propicie la presentación del tercer entregable.

- Señala que, constituye requisito de tipicidad de la infracción que se les imputa, la premisa fáctica de que sea el Contratista el que, de lugar a la resolución del contrato, sin cuyo requisito de tipicidad no pueden sancionarlo aun cuando existe una resolución contractual consentida por negligencia del representante común del Consorcio.
- Indica que, en su momento si se llegó a presentar el tercer entregable señalado en el contrato, a través de la Carta N° 010-2012-CONSORCIO URON; no obstante, esta no fue reconocida en la parte resolutive del Laudo Arbitral, la cual estableció que, para su nueva presentación ante la Entidad, esta última debía otorgar y notificar la conformidad del segundo entregable, lo cual no habría ocurrido.
- Manifiesta que, la Carta Notarial N° 12-2020-MINEDU/SG-OGA, fue notificada al domicilio del común del Consorcio y a cargo del representante común del mismo, por lo que, en estricto correspondía a dicho representante articular controversia contra aquella resolución contractual, sin embargo, su representada muy tarde tomo conocimiento de que no se había cuestionado aquella resolución.
- Indica que el Principio de presunción de Licitud aplicable a la potestad sancionadora del Estado, implica que las Entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes, y probar más allá de la duda razonable la existencia de la infracción y la culpabilidad del mismo.
- Señala que, se deberán tener en cuenta los siguientes criterios de graduación:

Naturaleza de la infracción: Indica que, si bien se tiene una resolución de contrato consentida, por negligencia del representante común del Consorcio, las causales que la motivaron no constituyen hechos imputables al Consorcio.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

Intencionalidad del Infractor: Manifiesta que, los hechos que generaron retraso en la ejecución del contrato N° 126-2012-ME/SG-OGA-UA-APS, serían imputables a la Entidad.

Inexistencia o grado mínimo de daño causado por la Entidad: Señala que, el retraso en la ejecución del contrato N° 126-2012-ME/SG-OGA-UA-APS obedece a causas imputables a la Entidad, no cabiendo aplicación de penalidad que motive la resolución del contrato.

Conducta procesal: Se debe considerar que, su representada se apersono al procedimiento y presentó sus descargos.

6. Mediante decreto del 26 de marzo del 2021, se dispuso tener por apersonada a la empresa ARQUITECTOS & INGENIEROS CONSULTORES Y CONTRATISTAS GENERALES SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD, integrante del Consorcio, y por presentado sus descargos. Asimismo, se hizo efectivo el apercibimiento dispuesto a la empresa UROM CONSULTORES SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA - UROM S.A.C., integrante del Consorcio; toda vez que, no cumplió con presentar sus descargos, pese haber sido debidamente notificada el 24 de febrero de 2021, a través de la Cédula de Notificación N° 06520/2021; remitiéndose el expediente a la Cuarta Sala del Tribunal para que resuelva, lo cual se hizo efectivo el 24 de marzo de 2021, con la entrega del expediente al Vocal Ponente.
7. A través de la Resolución N° 056-2021-OSCE/PRE del 9 de abril de 2021, se dispuso aprobar la nueva conformación de las Salas del Tribunal a partir del 15 del mismo mes y año.
8. Con decreto del 4 de mayo de 2021, se dispuso remitir el presente expediente a la Segunda Sala del Tribunal, lo cual se hizo efectivo en la misma fecha.

FUNDAMENTACIÓN:

Normativa Aplicable.

1. El presente procedimiento sancionador ha sido remitido a la Segunda Sala del Tribunal a fin de determinar la presunta responsabilidad de los Integrantes del Consorcio, al haber ocasionado la resolución parcial del Contrato N° 126-2012-ME/SG-OGA-UA-APS, siempre que dicha resolución haya quedado consentida o firme en vía conciliatoria o arbitral, hecho que se habría producido el **8 de junio**



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

de 2020, fecha en la que se habría diligenciado la carta notarial con la cual la Entidad comunicó su decisión de resolver el Contrato de manera parcial, esto es, durante la vigencia del T.U.O de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, modificada por el Decreto Legislativo N° 1444, en lo sucesivo **la nueva Ley**, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, en lo sucesivo el **nuevo Reglamento**, marco normativo que será aplicado para determinar la configuración del tipo infractor, la sanción aplicable y el plazo de prescripción de la infracción.

Sin embargo, para efectos de analizar si se siguió el procedimiento de resolución contractual, así como para el uso de los medios de solución de controversias en la etapa de ejecución contractual, se aplicará la normativa vigente al momento de la convocatoria (1 de marzo de 2012), esto es, la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1017, en adelante **la Ley**, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF, en adelante **el Reglamento**.

Naturaleza de la infracción

2. El literal f) del numeral 50.1 del artículo 50 de la nueva Ley tipificó como infracción administrativa, pasible de ser cometida por contratistas, la conducta consistente en *“ocasionar que la Entidad resuelva el contrato, incluido Acuerdos Marco, siempre que dicha resolución haya quedado consentida o firme en vía conciliatoria o arbitral”*.

Conforme se puede apreciar, la configuración de la citada infracción se producía al momento en que la Entidad comunicaba al contratista su decisión de resolver el contrato o la orden de compra o de servicios. Sin embargo, para que el Tribunal pueda determinar la responsabilidad del administrado, es necesario que se cumplan dos condiciones: **i)** que la Entidad haya seguido el procedimiento establecido en la normativa de contratación pública para resolver del contrato, y **ii)** que dicha decisión haya quedado consentida o firme en vía conciliatoria o arbitral.

Por ello, para el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador y la consecuente imposición de sanción por la configuración de la infracción, es imprescindible tener en cuenta ambas condiciones, toda vez que la determinación de responsabilidad por haber ocasionado la resolución del contrato se encuentra supeditada a que la Entidad haya seguido el

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

procedimiento para resolver el contrato, y que este haya quedado consentido o se encuentre firme.

3. Así, el artículo 44 de la Ley dispuso que cualquiera de las partes se encontraba facultada para resolver el contrato, sea por caso fortuito o fuerza mayor que imposibilite de manera definitiva la continuación del contrato, por incumplimiento de sus obligaciones, o por hecho sobreviniente al perfeccionamiento del contrato que no sea imputable a alguna de las partes.
4. En tal sentido, el artículo 168 del Reglamento, señala que la Entidad puede resolver el contrato en los casos que el Contratista: (i) incumpla injustificadamente obligaciones contractuales, legales o reglamentarias a su cargo, pese a haber sido requerido para ello, (ii) haya llegado a acumular el monto máximo de la penalidad por mora o el monto máximo para otras penalidades, en la ejecución de la prestación a su cargo, o (iii) paralice o reduzca injustificadamente la ejecución de la prestación, pese a haber sido requerido para corregir tal situación.

Como puede advertirse, tanto el incumplimiento injustificado de obligaciones a cargo del contratista como la paralización o reducción injustificada de la ejecución de la prestación establecieron como condición para resolver el contrato que la Entidad requiera previamente el cumplimiento o la corrección de tal situación. En cambio, la acumulación del monto máximo de penalidades, sea por mora o por otras penalidades, era causal de resolución contractual en la que no se exigía un requerimiento previo al contratista.

5. En tal sentido, el artículo 169 del Reglamento establece que, en caso de incumplimiento contractual de una de las partes involucradas, la parte perjudicada, debía requerir a la otra parte, mediante carta notarial, para que satisfaga sus obligaciones en un plazo no mayor de cinco (5) días, bajo apercibimiento de resolver el contrato.

Dependiendo del monto involucrado y de la complejidad, envergadura o sofisticación de la adquisición o contratación, la Entidad podía establecer plazos mayores, pero en ningún caso mayor a los quince (15) días, plazo este último que se otorgará necesariamente en el caso de obras. Adicionalmente, si vencido dicho plazo el incumplimiento continuaba, la parte perjudicada podía resolver el contrato en forma total o parcial, comunicando mediante carta notarial la decisión de resolver el contrato, con lo cual este quedaba resuelto de pleno derecho en la fecha de su recepción.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

De igual modo, dicho artículo establece expresamente, en su cuarto párrafo, que la Entidad puede resolver el contrato sin requerir previamente el cumplimiento al contratista, cuando se deba a la acumulación del monto máximo de penalidad por mora u otras penalidades o cuando la situación de incumplimiento no podía ser revertida; precisándose que, en estos casos, bastaba comunicar al contratista mediante carta notarial la decisión de resolver el contrato.

6. En concordancia con lo anterior, cabe hacer referencia a que este Tribunal, a través del **Acuerdo de Sala Plena 006-2012**, del 20 de setiembre de 2012, ha señalado textualmente que:

"(...) En los casos de resolución de contratos, las Entidades están obligadas a cumplir con el procedimiento de resolución contractual previsto en el artículo 169 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF y modificado por el Decreto Supremo N° 138-2012-EF. La inobservancia del mencionado procedimiento por parte de la Entidad, implica la exención de responsabilidad del Contratista, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa de los funcionarios y/o servidores responsables (...)".

Dicho Acuerdo de Sala Plena fue adoptado durante la vigencia de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1017, cuyo criterio expuesto resulta pertinente e incide en la importancia de verificar que la Entidad haya seguido debidamente el procedimiento de resolución contractual para que pueda determinarse la responsabilidad administrativa del contratista.

7. Por otro lado, a fin de verificar si la decisión de resolver el contrato fue consentida o se encuentra firme, como segunda condición para determinar responsabilidad administrativa, es pertinente indicar que, en los procedimientos administrativos sancionadores referidos a la infracción materia de análisis, lo que corresponde es verificar si las partes han recurrido oportunamente a los mecanismos de solución de controversias, es decir a conciliación o arbitraje, a fin de verificar la conformidad sobre la decisión de la Entidad de resolver el contrato.

Para ello, deberán analizarse los plazos y el procedimiento de solución de controversias contractuales aplicables a cada caso en concreto. Si se comprueba que se iniciaron oportunamente los mecanismos respectivos, el Tribunal suspenderá el procedimiento administrativo sancionador iniciado y



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

consiguientemente se suspenderá el plazo de prescripción, conforme al artículo 223 del nuevo Reglamento.

8. Por otro lado, si se verifica que el contratista no activó los mecanismos de solución de controversias dentro del plazo establecido para ello, el Tribunal asumirá que la resolución del contrato quedó consentida, aun cuando exista en trámite un procedimiento conciliatorio o arbitral iniciado extemporáneamente.

Por último, resulta oportuno recordar que el citado Acuerdo de Sala Plena N° 006-2012 señala que al Tribunal le corresponde únicamente verificar que la Entidad haya seguido el procedimiento formal de resolución contractual que establece el Reglamento, y que dicha decisión haya quedado consentida, independientemente de las causas que hayan motivado la resolución contractual, debiendo esta surtir todos sus efectos y por tanto, ser ejecutada en sus propios términos

Configuración de la infracción.

i) Sobre el procedimiento de resolución contractual

9. Conforme a lo expuesto, en primer lugar, corresponde determinar si la Entidad observó el debido procedimiento para la resolución parcial del Contrato.
10. Sobre el particular, se precisa que los integrantes del Consorcio declararon en el Contrato como domicilio el siguiente: *“Calle Camino Real N° 108, Residencial Las Torres de Camino Real II, Dpto. N° B-403 - Distrito de San Sebastián, Provincia y Departamento y Cuzco”*. (sic)
11. Mediante Carta Notarial N° 12-2020-MINEDU/SG-OGA del 4 de marzo de 2020⁹, diligenciada notarialmente por la Notaria Pública de Cuzco, Rodxana Negrón Peralta, el **8 de junio de 2020**, la Entidad comunicó al Consorcio la resolución del parcial del Contrato N° 126-2012-ME/SG-OGA-UA-APS, respecto al incumplimiento incurrido en la presentación del tercer entregable, debido a las causales de **acumulación del monto máximo de penalidad por mora e incumplimiento que ha generado una situación que no puede ser adversa.**

Cabe indicar que, en el caso de la causal de **acumulación de monto máxima de penalidad por mora**, no se requiere de un requerimiento previo por parte de la

⁹ Obrante a folios del 1209 al 1214 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

Entidad para resolver el Contrato de manera parcial, de conformidad con lo establecido en el artículo 169 del Reglamento.

12. Por las consideraciones expuestas, la resolución del Contrato perfeccionado, fue debidamente notificada a los integrantes del Consorcio, conforme a lo establecido en el artículo 169 del Reglamento; en consecuencia, solo resta determinar si la misma quedó consentida o firme.

i) Sobre el consentimiento de la resolución contractual

13. Cabe precisar que el artículo 52 de la Ley establecía que las controversias que surjan entre las partes sobre la ejecución, interpretación, resolución, inexistencia, ineficacia o invalidez del contrato se resuelven mediante conciliación o arbitraje, según el acuerdo de las partes.

Asimismo, el artículo 170 del Reglamento establecía que cualquier controversia relacionada con la resolución del contrato puede ser sometida por la parte interesada a conciliación y/o arbitraje dentro de los quince (15) días hábiles siguientes de notificada la resolución. Vencido este plazo sin que se haya iniciado ninguno de estos procedimientos, se entiende que la resolución del contrato quedó consentida.

14. Por tanto, estando a lo antes expuesto y habiéndose determinado que la resolución parcial del contrato fue comunicada el **8 de junio de 2020**, el Consorcio tuvo como plazo máximo para someter la misma a arbitraje o conciliación, **hasta el 13 de julio de 2020**.
15. En ese escenario, mediante Informe N° 01001-2020-MINEDU/SG-OGA-OL-AEC¹⁰ del 6 de noviembre de 2020, la Entidad indicó que, luego de haber transcurrido el plazo de caducidad señalado, el Consorcio no sometió a alguno de los mecanismos de solución de controversias su decisión de resolver el contrato, quedando consentida.
16. En este punto, cabe traer a colación los descargos presentados por la empresa ARQUITECTOS & INGENIEROS CONSULTORES Y CONTRATISTAS GENERALES SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD, integrante del Consorcio, quien señala que, existiría una condicionante para la continuidad del plazo de ejecución contractual imputada a la Entidad, por la que debía otorgar conformidad al segundo entregable dentro de un plazo de 10 días calendario,

¹⁰ Obrante a folios del 1215 al 1223 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

contados a partir de notificado el Laudo Arbitral.

Asimismo, indica que, aquel otorgamiento de conformidad al segundo entregable a cargo de la Entidad, nunca se verificó, no se les habría comunicado ni notificado documento alguno en ese sentido; por lo que, en estricto el plazo de ejecución contractual para elaborar y presentar el tercer entregable no debió correr ni computarse por hechos atribuibles a la Entidad.

Por otro lado, señala que el Consorcio del cual su representada era integrante, no se encontraba en la situación de presentar el tercer entregable, en tanto la Entidad diera conformidad al segundo entregable y se les comunicara previamente.

Por último, indica que en su momento si se llegó a presentar el tercer entregable señalado en el contrato, a través de la Carta N° 010-2012-CONSORCIO URON; no obstante, esta no fue reconocida en la parte resolutive del Laudo Arbitral, la cual estableció que, para su nueva presentación ante la Entidad, esta última debía otorgar y notificar la conformidad del segundo entregable, lo cual no habría ocurrido.

Sobre el particular, mediante informe N° 182-2020-MINEDU/SG-OGA-O-AEC, la Entidad informó que, el 15 de diciembre de 2016 la DIGEIBRIA emitió la conformidad del segundo entregable, más no que fue notificada. Así, tal conformidad no fue notificada al Consorcio pues la norma de contrataciones no prescribe ello, siendo la emisión de la conformidad la acción necesaria para que se genere el derecho al pago; es por ello que, en el laudo arbitral se ordenó el pago del segundo entregable y que la Entidad emita la conformidad respectiva.

Por otro lado, se precisa que el presente procedimiento sancionador tiene como finalidad verificar si la Entidad siguió el procedimiento previsto en el Reglamento para resolver el Contrato y si este ha quedado consentido o firme, en cualquier caso, los alegatos formulados a raíz de la controversia surgida debió ser materia de un proceso a través de los mecanismos de solución de controversias en la etapa de ejecución contractual que prevé la normativa (conciliación y/o arbitraje), no siendo el presente procedimiento administrativo sancionador la vía para dilucidar ello. En ese sentido, lo alegado por la empresa ARQUITECTOS & INGENIEROS CONSULTORES Y CONTRATISTAS GENERALES SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD, integrante del Consorcio, no resulta amparable en este extremo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

17. Por otro lado, señala que, se deberán tener en cuenta los siguientes criterios de graduación:
- **Naturaleza de la infracción:** Indica que, si bien se tiene una resolución de contrato consentida, por negligencia del representante común del Consorcio, las causales que la motivaron no constituyen hechos imputables al Consorcio.
 - **Intencionalidad del Infractor:** Manifiesta que, los hechos que generaron retraso en la ejecución del contrato N° 126-2012-ME/SG-OGA-UA-APS, serían imputables a la Entidad.
 - **Inexistencia o grado mínimo de daño causado por la Entidad:** Señala que, el retraso en la ejecución del contrato N° 126-2012-ME/SG-OGA-UA-APS obedece a causas imputables a la Entidad, no cabiendo aplicación de penalidad que motive la resolución del contrato.
 - **Conducta procesal:** Se debe considerar que, su representada se apersono al procedimiento y presentó sus descargos

Sobre el particular, cabe tener en cuenta que el análisis sobre los criterios de graduación, alegada por el integrante del Consorcio, serán abordados en los acápite correspondientes.

18. Por las consideraciones expuestas, habiéndose acreditado la concurrencia de los elementos del tipo infractor, este Colegiado considera que los integrantes del Consorcio han incurrido en responsabilidad administrativa por la comisión de la infracción tipificada en el literal f) del numeral 50.1 del artículo 50 de la nueva Ley.

Sobre la posibilidad de individualizar la responsabilidad por la infracción detectada

19. En cuanto a la posibilidad de individualizar la responsabilidad, conforme a lo previsto en el artículo 258 del nuevo Reglamento, las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos los integrantes del mismo, aplicándose a cada uno de ellos la sanción que le corresponda, salvo que, **i)** por la naturaleza de la infracción, **ii)** la promesa formal, **iii)** contrato de consorcio, o **iv)** contrato suscrito con la Entidad,



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

pueda individualizarse la responsabilidad; en tal caso, el referido artículo establece que la carga de la prueba de la individualización corresponde al presunto infractor.

- 20.** En ese sentido, a efectos de determinar la sanción a imponerse en virtud de los hechos reseñados, en el presente caso corresponde esclarecer, de forma previa, si es posible imputar a uno de los integrantes del Consorcio la responsabilidad por los hechos expuestos, pues la imposibilidad de individualizar dicha responsabilidad determinaría que todos los miembros del consorcio asuman las consecuencias derivadas de las infracciones cometidas.
- 21.** En principio, si bien el artículo 258 del Reglamento establece que es posible individualizar la responsabilidad de los consorciados considerando la “naturaleza de la infracción”; dicho criterio solo puede invocarse ante el incumplimiento de una obligación de carácter personal por cada uno de los integrantes del Consorcio, en el caso de las infracciones contempladas en los literales c), i) y k) del artículo 50 de la Ley, siendo estas las siguientes:
- c) Contratar con el Estado estando en cualquiera de los supuestos de impedimento previstos en el artículo 11 de esta Ley.
 - i) Presentar información inexacta a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado o al Registro Nacional de Proveedores (RNP), siempre que esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual.
 - k) Registrarse como participantes, presentar propuestas o suscribir contratos o Acuerdos Marco sin contar con inscripción vigente en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) o suscribir contratos por montos mayores a su capacidad libre de contratación, o en especialidades distintas a las autorizadas por el Registro Nacional de Proveedores (RNP).

Conforme se advierte, la normativa de contrataciones del Estado no permite la individualización de la responsabilidad administrativa en mérito a la naturaleza de la infracción, cuando se analice la infracción por ocasionar la resolución del Contrato.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

22. Por otro lado, obra en el expediente copia del Promesa¹¹ Formal de Consorcio de fecha 5 de marzo de 2012, en la cual los integrantes del Consorcio establecieron sus obligaciones de la siguiente manera:

Designamos al Sr. PEDRO ERNESTO ROMERO URVIOLA, identificado con DNI N° 23957452 y dirección de correo electrónico *urom_sac@hotmail.com* como representante legal común del CONSORCIO UROM, en representación de UROM CONSULTORES SAC con RUC N° 20490623036 y de A & I S.R.L. con RUC N° 20490549391, para efectos de participar en todas las etapas del proceso de selección y formalizar la contratación correspondiente. Adicionalmente, fijamos nuestro domicilio legal común en AV. CAMINO REAL NRO. 108 DPTO. B403 CONDOMINIO LAS TORRES II CUSCO – CUSCO – SAN SEBASTIÁN.

Siendo el porcentaje de participación de las empresas que conformamos el consorcio el siguiente:

URON CONSULTORES.SAC
A & I S.R.L.

con el 50% de participación
con el 50% de participación

Lima, 05 de Marzo de 2012

Conforme se aprecia de la literalidad de la promesa Formal de Consorcio, no existe pactos específicos y expresos que permitan identificar que solo uno de los integrantes del Consorcio haya asumido la obligación cuyo incumplimiento configura la infracción que se les imputa.

23. Asimismo, si bien no se encuentra en el expediente el Contrato de Consorcio, es importante recalcar que, de acuerdo a lo previsto en la Directiva N° 016-2012-OSCE/CD "*Participación de proveedores en consorcio en las contrataciones del Estado*", vigente durante el procedimiento de selección y perfeccionamiento de la relación contractual, el contrato de consorcio debe contener las mismas obligaciones detalladas en la promesa formal de consorcio; por lo que en dicho contexto, no se puede individualizar la responsabilidad de los consorciados en base a tal documento.
24. Finalmente, conforme al artículo 258 del Reglamento es posible individualizar la responsabilidad por el contrato suscrito por la Entidad; sin embargo, del análisis de dicho documento, no se advierte la existencia de pactos específicos y expresos que permitan identificar que solo uno de los integrantes del Consorcio haya asumido la obligación cuyo incumplimiento configura la infracción que se le imputa.

Por lo tanto, este Colegiado concluye que en el presente caso no existen elementos a partir de los cuales, conforme a lo establecido en el artículo 258 del Reglamento, pueda individualizarse la responsabilidad de alguno de los integrantes del Consorcio; en consecuencia, corresponde imponer a los mismos

¹¹ Obrante a folios 64 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

una sanción de inhabilitación en sus derechos de participación en procedimientos de selección y contratar con el Estado, previa graduación de la misma.

Graduación de la sanción imponible

25. Téngase presente que de conformidad con el principio de razonabilidad previsto en el numeral 3 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹², en lo sucesivo **el TUO de la LPAG**, las sanciones no deben ser desproporcionadas y deben guardar relación con la conducta a reprimir, atendiendo a la necesidad que las empresas no deben verse privadas de su derecho de proveer al Estado más allá de lo estrictamente necesario para satisfacer los fines de la sanción, criterio que será tomado en cuenta al momento de fijar la sanción a ser impuesta a los integrantes del Consorcio.
26. En ese sentido, corresponde determinar la sanción a imponer conforme a los criterios previstos en el artículo 264 del Reglamento, tal como se expone a continuación:
- a) **Naturaleza de la Infracción:** con relación a ello, téngase en cuenta que desde el momento en que un proveedor asume un compromiso contractual frente a la Entidad, queda obligado a cumplir cabalmente con lo ofrecido, dado que, un incumplimiento suyo puede generar un perjuicio al Estado. En el presente caso, el incumplimiento por parte de los integrantes del Consorcio obligó a la Entidad a resolver parcialmente el Contrato.

Por otro lado, la empresa ARQUITECTOS & INGENIEROS CONSULTORES Y CONTRATISTAS GENERALES SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD, integrante del Consorcio, indica que, si bien se tiene una resolución de contrato consentida, por negligencia del representante común del Consorcio, las causales que la motivaron no constituyen hechos imputables al Consorcio.

Sobre el particular, se debe recalcar que es responsabilidad de los integrantes del Consorcio haber usado oportunamente los mecanismos de solución de controversias, no siendo una responsabilidad exclusiva del

¹²

Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 25 de enero de 2019.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

representante común del Consorcio. Asimismo, las causales invocadas por la Entidad se encuentran establecidas en el Reglamento, las cuales requieren específicamente que se haya efectuado correctamente su procedimiento. Por tanto, lo alegado por el integrante del Consorcio no resulta amparable.

- b) **Ausencia de intencionalidad del infractor:** respecto de ello, y de conformidad con los medios de prueba aportados, se observa que los integrantes del Consorcio no cumplieron con sus obligaciones contractuales, y por ende, parte de los compromisos asumidos, eran actividades que se encontraban en su esfera de dominio.

En este punto, la empresa ARQUITECTOS & INGENIEROS CONSULTORES Y CONTRATISTAS GENERALES SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD, integrante del Consorcio, manifiesta que, los hechos que generaron retraso en la ejecución del contrato N° 126-2012-ME/SG-OGA-UA-APS, serian imputables a la Entidad.

Sobre el particular, tal como se ha expuesto en los considerandos precedentes, el Consorcio ha sido responsable por la resolución del Contrato, al no haber cumplido con presentar el tercer entregable. Por tanto, lo alegado por el integrante del Consorcio no resulta amparable

- c) **La inexistencia o grado mínimo de daño causado a la Entidad:** debe precisarse que el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Contrato N° 012-2019-MDCH, por parte del Consorcio, generó el retraso en la ejecución del servicio de consultoría, toda vez que, este no cumplió con presentar el tercer entregable.
- d) **Reconocimiento de la infracción antes de que sea detectada:** debe tenerse en cuenta que, conforme a la documentación obrante en el expediente, no se advierte documento alguno por el cual los integrantes del Consorcio hayan reconocido su responsabilidad en la comisión de la infracción antes que fuera detectada.
- e) **Antecedentes de sanción o sanciones impuestas por el Tribunal:** en lo que atañe a dicho criterio, de conformidad con el Registro Nacional de Proveedores (RNP), se observa lo siguiente:

- La empresa **UROM CONSULTORES SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA** -

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

UROM S.A.C., con R.U.C. N° 20490623036, no cuenta con antecedentes respecto a sanciones de suspensión y/o inhabilitación temporal o definitiva para participar en procesos de selección y/o contratar con el Estado.

- La empresa **ARQUITECTOS & INGENIEROS CONSULTORES Y CONTRATISTAS GENERALES SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD**, con R.U.C. N° 20490549391, cuenta con antecedentes de haber sido sancionada, con inhabilitación en sus derechos de participar en procesos de selección y contratar con el Estado, conforme al siguiente detalle:

INHABILITACIONES						
INICIO INHABIL.	FIN INHABIL.	PERIODO	RESOLUCION	FEC. RESOLUCION	OBSERVACION	TIPO
05/11/2015	05/06/2016	7 MESES	2518-2015-TCE-S1	04/11/2015	Presentación de documentación falsa y/o inexacta a las entidades/Tribunal/OSCE.	TEMPORAL

- f) **Conducta procesal:** Debe considerarse que la empresa **ARQUITECTOS & INGENIEROS CONSULTORES Y CONTRATISTAS GENERALES SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD**, integrante del Consorcio, si se apersonó al presente procedimiento; por tanto, remitió sus descargos.

Por otro lado, la empresa **UROM CONSULTORES SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA - UROM S.A.C.**, integrante del Consorcio, no se apersonó al procedimiento ni presentó sus descargos.

- g) **Adopción e implementación de un modelo de prevención debidamente certificado:** de la documentación obrante en el expediente administrativo, no se advierte la adopción de ningún modelo de prevención que se encuentre certificado, por parte de los integrantes del Consorcio.

27. Finalmente, es preciso señalar que la comisión de la infracción imputada a los integrantes del Consorcio se configuró el **8 de junio de 2020**, fecha en la cual la Entidad le notificó la resolución del Contrato; infracción tipificada en el literal f) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Por estos fundamentos, con el informe del Vocal Ponente Carlos Enrique Quiroga Periche y con la intervención de las Vocales Cecilia Berenise Ponce Cosme y Olga Evelyn Chávez Sueldo, según el rol de turnos de Vocales de Sala vigente; atendiendo a



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

la conformación de la Segunda Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución de Presidencia N° 056-2021-OSCE/PRE del 9 de abril de 2021, publicada el 12 del mismo mes y año en el Diario Oficial “El Peruano”, 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;

LA SALA RESUELVE:

- 1. SANCIONAR** a la empresa **UROM CONSULTORES SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA - UROM S.A.C. (con R.U.C. N° 20490623036)**, por el periodo de **seis (6) meses** de inhabilitación temporal en el ejercicio de su derecho a participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, por su responsabilidad al haber ocasionado la resolución parcial del Contrato N° 126-2012-ME/SG-OGA-UA-APS, derivado del Procedimiento Especial PE N° 01-2012-OEI-MINEDU, para la contratación de la *“Consultoría para la formulación de los estudios de Pre Inversión para la implementación del servicio educativo en las redes educativas rurales”*, respecto de los Ítems N° 24, 25 y 27, convocado por el PROGRAMA EDUCACION BASICA PARA TODOS UE 026, por los fundamentos expuestos.
- 2. SANCIONAR** a la empresa **ARQUITECTOS & INGENIEROS CONSULTORES Y CONTRATISTAS GENERALES SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD (con R.U.C. N° 20490549391)**, por el periodo de **siete (7) meses** de inhabilitación temporal en el ejercicio de su derecho a participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, por su responsabilidad al haber ocasionado la resolución parcial del Contrato N° 126-2012-ME/SG-OGA-UA-APS, derivado del Procedimiento Especial PE N° 01-2012-OEI-MINEDU, para la contratación de la *“Consultoría para la formulación de los estudios de Pre Inversión para la implementación del servicio educativo en las redes educativas rurales”*, respecto de los Ítems N° 24, 25 y 27, convocado por el PROGRAMA EDUCACION BASICA PARA TODOS UE 026, por los fundamentos expuestos.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2001-2021-TCE-S2

3. Disponer que, una vez que la presente resolución haya quedado administrativamente firme, la Secretaría del Tribunal registre la sanción a través del Sistema Informático del Tribunal.

PRESIDENTE

VOCAL

VOCAL

SS.

Quiroga Periche

Ponce Cosme

Chávez Sueldo

Firmado en dos (2) juegos originales, en virtud del Memorando N° 687-2012/TC del 03.10.2012.