



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

Sumilla: “(...) En el caso de los Regidores el impedimento aplica para todo proceso de contratación en el ámbito de su competencia territorial, durante el ejercicio del cargo y hasta doce (12) meses después de haber concluido el mismo.”

Por otro lado, “(...) no se ha acreditado en el presente procedimiento administrativo la concurrencia de uno de los elementos del tipo infractor imputado, esto es, que el Contratista haya presentado la Declaración Jurada cuestionada a la Entidad, pues no existe en autos un medio probatorio que así lo determine de forma fehaciente, (...)”.

Lima, 17 de noviembre de 2022

VISTO en sesión del 17 de noviembre de 2022 de la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado el **Expediente N° 6408/2021.TCE**, sobre procedimiento administrativo sancionador generado contra el señor **JAIRO OMAR CAVERO RAMOS** por su supuesta responsabilidad al haber contratado con el GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO - UGEL VENTANILLA pese a encontrarse en el supuesto de impedimento previsto en el literal d), del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, en el marco de la contratación derivada de la Orden de Servicio N° 0000910, emitida por la referida entidad; y, atendiendo a lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1. El 1 de setiembre de 2020, el GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO - UGEL VENTANILLA, en adelante **la Entidad**, emitió la Orden de Servicio N° 0000910¹, en adelante la **Orden de Servicio**, para la contratación del “*Servicio de un personal de apoyo administrativo para APAFA y CONEI para el mes de setiembre 2020*”, a favor del señor JAIRO OMAR CAVERO RAMOS, en adelante **el Contratista**, por el monto ascendente a S/ 2,000.00 (dos mil con 00/100 soles).

Dicha contratación, si bien es un supuesto excluido del ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones del Estado por ser el monto menor a ocho (8)

¹ Obrante a folio 97 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

Unidades Impositivas Tributarias (UIT), en la oportunidad en la que se realizó se encontraba vigente el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF, en adelante el **TUO de la Ley N° 30225**, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF y modificatorias, en adelante el **Reglamento**.

2. Con Memorando N° D000502-2021-OSCE-DGR del 2 de setiembre de 2021², presentado el 3 de setiembre de 2021 en la Mesa de Partes Digital del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, la Directora de Gestión de Riesgos del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, puso en conocimiento que el Contratista habría incurrido en infracción administrativa al contratar con el Estado estando impedido para ello.

A efectos de sustentar su denuncia adjuntó, entre otros documentos, el Dictamen N° 112-2021/DGR-SIRE del 27 de agosto de 2021³, mediante el cual señaló lo siguiente:

- De acuerdo a la información registrada en el Portal Institucional del Jurado Nacional de Elecciones, observó que el Contratista fue elegido como Regidor Distrital de Ventanilla, Provincia Constitucional del Callao.
- Considerando que el Contratista venía ejerciendo el cargo de Regidor Distrital de Ventanilla, Provincia Constitucional del Callao, desde el 1 de enero de 2019 *“hasta la actualidad”*, indicó que, se encontraba impedido de contratar con el Estado, en todo proceso de contratación en el ámbito de su competencia territorial durante el ejercicio del cargo y hasta doce (12) meses después de haber concluido el mismo.
- De la revisión efectuada a la sección *“Información del Proveedor”* del Registro Nacional de Proveedores (RNP) y del portal electrónico CONOSCE, verificó que el Contratista, contaba con inscripción vigente en el RNP desde el 16 de junio de 2021.
- De la información registrada en el portal electrónico CONOSCE, advirtió que a partir de la fecha en la cual el Contratista asumió el cargo de Regidor

² Obrante a folio 1 a 2 del expediente administrativo.

³ Obrante a folio 25 a 28 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

Distrital de Ventanilla, Provincia Constitucional del Callao, contrató con el Estado conforme al siguiente detalle:

ORDEN	FECHA DE EMISIÓN	FECHA DE REGISTRO	TIPO DE REGISTRO	MONTO (S/)	ENTIDAD	DESCRIPCIÓN ORDEN
O/S-910-2020-UGEL VENTANILLA	1/09/2020	17/02/2021	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225) (No incluye las derivadas de contrataciones por catálogo electrónico)	2,000.00	GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO - UGEL VENTANILLA	SERVICIO DE UN PERSONAL DE APOYO ADMINISTRATIVO PARA APAFA Y CONEI PARA EL MES DE SETIEMBRE 2020.

- Se concluyó que, el Contratista habría incurrido en infracción al haber contratado con el Estado pese a encontrarse impedido para ello.
3. Con Decreto del 30 de junio de 2022⁴, previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador, se requirió a la Entidad la siguiente información:

En el supuesto de contratar con el Estado estando en cualquiera de los supuestos de impedimentos:

- a) Un Informe Técnico Legal de su asesoría en donde se señale las causales de impedimento en las que habría incurrido el Contratista, así como el procedimiento de selección o contratación directa bajo el cual se efectuó la contratación de la mencionada Entidad.
- b) Copia legible de la Orden de Servicio N° 910-2020-UGEL VENTANILLA, donde se aprecie que fue debidamente recibida (constancia de recepción).
- c) Copia de la documentación que acredite que el Contratista incurrió en la causal de impedimento.

En el supuesto de haber presentado presunta información inexacta:

- d) Señalar y enumerar, de forma clara y precisa, los documentos que supuestamente contendrían información inexacta, debiendo señalar si con la

⁴ Obrante a folio 53 a 57 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

presentación de dichos documentos generó un perjuicio y/o daño a la Entidad.

En atención a ello, la Entidad debía señalar si el supuesto infractor presentó para efectos de su contratación algún anexo o declaración jurada mediante el cual haya manifestado que no tenía impedimento para contratar con el Estado, de ser así, cumpla con adjuntar dicha documentación.

- e) Copia legible de los documentos que acrediten la supuesta inexactitud de los documentos cuestionados, en mérito a una verificación posterior.
- f) Copia legible de la cotización presentada por el Contratista, debidamente ordenada y foliada, así como, el documento mediante el cual presentó la referida cotización, en el cual se pueda advertir el sello de recepción de la Entidad.

Por otro lado, si la cotización fue recibida de manera electrónica debía remitir copia del correo electrónico donde se pueda advertir la fecha de remisión de la misma.

En ese sentido, se otorgó a la Entidad el plazo de diez (10) días hábiles para que cumpla con remitir la información solicitada, bajo responsabilidad y apercibimiento de resolver con la documentación obrante en autos, en caso de incumplimiento; asimismo, se comunicó al Órgano de Control Institucional de la Entidad, para que, en el marco de sus atribuciones, coadyuve en la remisión de la documentación solicitada.

- 4. A través del Oficio N° 036-2022-UGEL-V/OCI del 5 de julio de 2022⁵, presentado el 6 del mismo mes y año en el Tribunal, el Jefe del Órgano de Control Institucional de la Entidad comunicó que el requerimiento del Tribunal lo trasladó a la Entidad para su respectiva atención.
- 5. Mediante Oficio N° 2133-2022-DIR-UGEL VENTANILLA del 18 de julio de 2022⁶ [registro N° 15464], presentado en la misma fecha en el Tribunal, la Entidad remitió el Informe Legal N° 034-2022-OAJ-DIR-UGEL-V⁷, a través del cual señaló principalmente lo siguiente:

⁵ Obrante a folio 67 del expediente administrativo.

⁶ Obrante a folio 69 a 70 del expediente administrativo.

⁷ Obrante a folio 71 a 76 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

- Refiere que, de acuerdo a la información del portal institucional del Jurado Nacional de Elecciones (<https://cei.jne.gob.pe/Autoridades>), pudo apreciar que el Contratista fue elegido Regidor Distrital de Ventanilla para el periodo 2019-2022, motivo por el cual se encontraba impedido de contratar con el Estado en el ámbito de su competencia territorial durante el ejercicio del cargo y hasta doce (12) meses después de haber concluido el mismo; sin embargo, refiere, aquel prestó servicios en la Unidad de Gestión Educativa Local Ventanilla, y se le abonó por sus servicios el monto de S/ 2,000.00 soles.
 - Asimismo, señala que, de acuerdo a los términos de referencia de la contratación uno de los requisitos mínimos era no encontrarse impedido para contratar con el Estado; no obstante, el Contratista presentó la Declaración Jurada del mes de setiembre de 2020, en la cual declaró “1) *No tener impedimento para postular en el procedimiento de selección ni para contar con el Estado, conforme el artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado*”.
 - Finalmente, concluye que el Contratista incurrió en infracción al haber contratado con el Estado estando impedido para ello, y por haber presentado información inexacta a la Entidad.
6. Con Decreto del 3 de agosto de 2022⁸, se **inició** procedimiento administrativo sancionador contra el Contratista, por su presunta responsabilidad al haber contratado con el Estado estando impedido conforme a ley, de acuerdo con lo previsto en el literal d) del artículo 11 del TUO de la Ley N° 30225, y por haber presentado información inexacta, en el marco de la Orden de Servicio; infracciones tipificadas en los literales c) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley N° 30225, consistente en:

Documento con información inexacta:

- Declaración Jurada para Contratación por montos iguales o inferiores a 8 UIT de fecha mes de setiembre de 2020, suscrita por el señor CAVERO RAMOS JAIRO OMAR, donde señala, entre otros, lo siguiente: “(...) **1. No tener impedimento para postular en el procedimiento de selección ni para contratar con el Estado, conforme al artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado**”. (Obrante a folios 105 del PDF)

⁸ Obrante a folio 197 a 204 del expediente administrativo. El Contratista fue notificado por Casilla Electrónica del OSCE el 3 de agosto de 2022.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

En ese sentido, se otorgó al Contratista el plazo de diez (10) días hábiles para que formule sus descargos, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento administrativo con la documentación obrante en autos, en caso de incumplir el requerimiento.

7. Con Escrito N° 01, presentado el 17 de agosto de 2022 en el Tribunal, el Contratista se apersonó al procedimiento administrativo sancionador y remitió sus descargos, señalando principalmente lo siguiente:

- Refiere que, se debe tener en cuenta que ha ejercido su derecho al trabajo, el mismo que se encuentra amparado en el artículo 23 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
- Añade que, no se ha tomado en consideración las labores que ha ejercido en la Entidad, desde el año 2016, prueba de ello hace mención al Contrato de Locación de Servicios N° 542-2016, donde se evidenciaría que ha prestado servicio como Especialista en APAFA para el Área de gestión institucional. Agrega que, en los años 2017 y 2018 continuó laborando para la Entidad, bajo la modalidad locación de servicios, para tal efecto remitió los contratos de esos años.
- Señala que, desde el año 2016 al 2021 ha mantenido una continuidad laboral en la Entidad, y que el principio de continuidad laboral está vinculado necesariamente con la estabilidad del trabajo, aun cuando dichas labores hayan sido bajo el régimen de locación de servicios.
- Menciona que, según el Informe Legal N° 510-2011-SERVIR/GG-OAJ, emitido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, los regidores pueden trabajar como personal de carrera o contratados, o desempeñar cargos de confianza en el sector público, siempre que no sea en la municipalidad en la que desempeña la función edil.
- A su vez, expresa que, ha sido contratado como locador de servicios desde el 2016, antes de ser Regidor, razón por la cual no se debería afirmar que se ha beneficiado del cargo, ya que las contrataciones fueron realizadas

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

antes de ser electo. Asimismo, menciona que la UGEL Ventanilla pertenece al Gobierno Regional del Callao y que cuenta con funciones distintas a las que realiza como Regidor Distrital de Ventanilla.

8. Con Decreto del 23 de agosto de 2022, se tuvo por apersonado al Contratista al procedimiento administrativo sancionador y por presentados sus descargos, remitiéndose el expediente a la Cuarta Sala del Tribunal, para que emita su pronunciamiento, siendo recibido el 24 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTACIÓN

1. Es materia del presente procedimiento administrativo sancionador, determinar la presunta responsabilidad del Contratista, por haber contratado con el Estado estando inmerso en el impedimento establecido en el literal d) del artículo 11 del TUO de la Ley N° 30225 y, por haber presentado supuesta información inexacta, en el marco de la Orden de Servicio; infracciones tipificadas en los literales c) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley N° 30225, norma vigente al momento de la ocurrencia de los hechos.

Cuestiones previas: Sobre la competencia para determinar responsabilidad administrativa y sancionar en el marco de contrataciones con montos iguales o menores a 8 UIT

2. De manera previa al análisis de fondo de la controversia materia del presente expediente, este Tribunal considera pertinente señalar su competencia para determinar responsabilidad administrativa y sancionar en el marco de contrataciones con montos iguales o menores a 8 UIT, toda vez que, en el presente caso, el hecho materia de denuncia no deriva de un procedimiento de selección convocado bajo la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, sino que se trata de una contratación que se formalizó con la Orden de Servicio, realizada fuera del alcance de la normativa antes acotada.

Al respecto, es pertinente traer a colación lo señalado en el numeral 1 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, modificado por la Ley N° 31465, en adelante el **TUO de la LPAG**, que consagra el *principio de legalidad* (en el marco de los principios de la potestad sancionadora administrativa), el cual contempla que sólo por norma con rango de Ley, cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado.

Asimismo, la citada norma es precisa en señalar en su artículo 72 que: *“La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan”*.

Sobre ello, cabe precisar que la competencia constituye un requisito esencial que transforma y torna válidos los actos y demás actuaciones comprendidas en un procedimiento administrativo; por lo tanto, no se configura como un límite externo a la actuación de los entes u órganos administrativos, sino como un presupuesto de ella, en virtud de la vinculación positiva de la administración pública con el ordenamiento jurídico⁹.

En tal sentido, la administración debe actuar con respeto a la Constitución, la Ley y el Derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas dichas facultades, no pudiendo ejercer atribuciones que no le hayan sido expresamente otorgadas, de conformidad con el principio del ejercicio legítimo del poder, previsto en el numeral 1.17 del numeral 1 del artículo IV del TUO de la LPAG, según el cual la autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, así como el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 de la norma citada (en el marco de los principios del procedimiento administrativo), el cual establece que: *“Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”* (el subrayado es nuestro).

Aquí, cabe precisar que la norma vigente a la fecha en la que supuestamente ocurrió el hecho y por la que se inició el presente procedimiento administrativo al Contratista es el TUO de la Ley N° 30225 y su Reglamento.

3. Ahora bien, en el marco de lo establecido en el TUO de la Ley N° 30225 cabe traer a colación los **supuestos excluidos** del ámbito de aplicación sujetos a supervisión del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE:

⁹ CASSAGNE, Juan Carlos, La transformación del procedimiento administrativo y la LNPA (Ley Nacional de Procedimientos Administrativos), Revista Derecho PUCP, N° 67, 2011.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

“Artículo 5. Supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión del OSCE:

5.1 Están sujetos a supervisión del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), los siguientes supuestos excluidos de la aplicación de la Ley:

a) Las contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes al momento de la transacción. Lo señalado en el presente literal no es aplicable a las contrataciones de bienes y servicios incluidos en el Catálogo Electrónico de Acuerdo Marco.”

(El énfasis es agregado).

En esa línea, debe tenerse presente que, a la fecha de formalización del vínculo contractual derivado de la Orden de Servicio, el valor de la UIT ascendía a S/ 4,300.00 (cuatro mil trescientos con 00/100 soles), según fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 380-2019-EF, por lo que, en dicha oportunidad, solo correspondía aplicar la normativa de contratación pública a aquellas contrataciones superiores a las 8 UIT; es decir, por encima de los S/ 34,400.00 (treinta y cuatro mil cuatrocientos con 00/100 soles).

En ese orden de ideas, cabe recordar que, la Orden de Servicio fue emitida por el monto ascendente a S/ 2,000.00 (dos mil con 00/100 soles), es decir, un monto inferior a las ocho (8) UIT; por lo que, en principio, dicho caso se encuentra dentro de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación del TUO de la Ley N° 30225 y su Reglamento.

4. Ahora bien, en este punto, cabe traer a colación el numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley N° 30225, el cual establece respecto a las infracciones pasibles de sanción lo siguiente:

“50.1 El Tribunal de Contrataciones del Estado sanciona a los proveedores, participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas y profesionales que se desempeñan como residente o supervisor de obra, cuando corresponda, incluso en los casos a que se refiere el literal a) del artículo 5 de la presente Ley, cuando incurran en las siguientes infracciones:

(...)

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

c) Contratar con el Estado estando impedido conforme a Ley.

(...)

50.2 Para los casos a que se refiere el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5, solo son aplicables las infracciones previstas en los literales c), i), j) y k), del numeral 50.1 del artículo 50.”

(El énfasis es agregado).

De dicho texto normativo, se aprecia que si bien en el numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley N° 30225, se establece que el Tribunal sanciona a los proveedores, participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas y profesionales que se desempeñan como residente o supervisor de obra que incurran en infracción, **incluso en los casos a que se refiere el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5 del TUO de la Ley**, se precisa que dicha facultad solo es aplicable respecto de las infracciones previstas en los literales **c), i), j) y k)** del citado numeral.

5. Estando a lo señalado, y considerando que las infracciones consistentes en haber contratado con el Estado estando impedido para ello y presentado supuesta información inexacta, se encuentran tipificadas en los literales c) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley N° 30225, según dicho texto normativo, dichas infracciones son aplicables a los casos a los que se refiere el literal a) del artículo 5 de dicha norma, esto es, a las contrataciones menores a las ocho (8) UIT.
6. En consecuencia, teniendo en cuenta lo expuesto, según la normativa vigente al momento de la ocurrencia de los hechos, sí son pasibles de sanción por el Tribunal las infracciones imputadas al Contratista en el presente procedimiento administrativo sancionador, al encontrarse en el supuesto previsto en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5 del TUO de la Ley N° 30225, concordado con lo establecido en el numeral 50.1 del artículo 50 de dicha norma; por lo tanto, este Tribunal tiene competencia para emitir pronunciamiento respecto de la supuesta responsabilidad del Contratista, en el marco de la contratación formalizada mediante la Orden de Servicio y corresponde analizar la configuración de las infracciones que le han sido imputadas.

RESPECTO A LA INFRACCIÓN CONSISTENTE EN CONTRATAR CON EL ESTADO ESTANDO EN EL SUPUESTO DE IMPEDIMENTO

Naturaleza de la infracción

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

7. Sobre el particular, el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley N° 30225, establece que serán pasibles de sanción quienes contraten con el Estado estando impedidos para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del mencionado cuerpo normativo.

A partir de lo anterior, se tiene que el TUO de la Ley N° 30225 contempla como supuesto de hecho necesario e indispensable para la configuración de la infracción: i) el perfeccionamiento del contrato o de la orden de compra o de servicio; y, ii) que al momento del perfeccionamiento de la relación contractual, se encuentre incurso en alguno de los impedimentos establecidos en el artículo 11.

8. En relación con ello, es pertinente mencionar que el ordenamiento jurídico en materia de contrataciones del Estado ha consagrado, como regla general, la posibilidad de que toda persona natural o jurídica pueda participar en los procedimientos de contratación en el marco de los principios de libre concurrencia y de competencia previstos en los literales a) y e) del artículo 2 del TUO de la Ley N° 30225.

Sin embargo, precisamente a efectos de garantizar la libre concurrencia y competencia en los procesos de contratación que desarrollan las Entidades, la normativa establece ciertos supuestos que limitan a una persona natural o jurídica, disponiendo una serie de impedimentos para participar en un procedimiento de selección, procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, a efectos de salvaguardar el cumplimiento de los principios mencionados, los cuales deben prevalecer dentro de los procesos que llevan a cabo las Entidades y que pueden generar situaciones de injerencia, ventajas, privilegios o conflictos de interés de ciertas personas que, por las funciones o labores que cumplen o cumplieron, o por los vínculos particulares que mantienen, pudieran generar serios cuestionamientos sobre la objetividad e imparcialidad con que puedan llevarse a cabo los procesos de contratación, bajo su esfera de dominio o influencia.

Es así como, el artículo 11 del TUO de la Ley N° 30225 ha establecido distintos alcances de los impedimentos para contratar con el Estado; existiendo impedimentos de carácter absoluto, los cuales no permiten participar en ningún proceso de contratación pública, mientras que otros son de naturaleza relativa, vinculada ya sea al ámbito regional, de una jurisdicción, de una entidad o de un proceso de contratación determinado.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

9. Por la restricción de derechos que su aplicación a las personas determina, los impedimentos deben ser interpretados en forma estricta, no pudiendo ser aplicados por analogía a supuestos que no están expresamente contemplados en la Ley de Contrataciones del Estado o norma con rango de ley.

En este contexto, en el presente caso, corresponde verificar si a la fecha en que se perfeccionó la relación contractual, el Contratista estaba inmerso en algún impedimento para contratar con el Estado.

Configuración de la infracción

10. Conforme se indicó anteriormente, para que se configure la comisión de la infracción imputada al Contratista, es necesario que se verifiquen dos requisitos:
- i) Que se haya perfeccionado un contrato con una Entidad del Estado; y,
 - ii) Que, al momento del perfeccionamiento de la relación contractual, el contratista esté incurso en alguno de los impedimentos establecidos en el artículo 11 del TUO de la Ley N° 30225.

Cabe precisar que, para las contrataciones por montos menores a 8 UIT's, por estar excluidas de su ámbito de aplicación, aun cuando están sujetas a supervisión del OSCE, no son aplicables las disposiciones previstas en la Ley y el Reglamento respecto del procedimiento de perfeccionamiento del contrato. Por consiguiente, considerando la naturaleza de este tipo de contratación, para acreditar el perfeccionamiento de aquél, es necesario verificar la existencia de documentación suficiente que acredite la efectiva contratación y, además, que permita identificar sí, al momento de dicho perfeccionamiento, el Contratista se encontraba incurso en alguna de las causales de impedimento.

9. Teniendo en consideración lo anterior, en el presente caso, **respecto del primer requisito**, obra en el expediente administrativo copia de la Orden de Servicio N° 0000910¹⁰, emitida por la Entidad a favor del Contratista para el "Servicio de un personal de apoyo administrativo para APAFA y CONEI para el mes de setiembre 2020", por el monto ascendente a S/ 2,000.00 (dos mil con 00/100 soles).

Para mejor ilustración, se reproduce la Orden de Servicio:

¹⁰ Obrante a folio 97 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio de Economía y Finanzas



Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

Sistema Integrado de Gestión Administrativa
Módulo de Logística
Versión 20.02.00

ORDEN DE SERVICIO N° 0000910
N° Exp. SIAF : 000001335

Tribunal de Contrataciones del Estado
EXP. N° 0097
FOLIO N° 0097

UNIDAD EJECUTORA : 302 UGEL VENTANILLA
NRO. IDENTIFICACIÓN : 001229

1. DATOS DEL PROVEEDOR
Señor(es) : CAVERO RAMOS JAIRO OMAR
Dirección : URB. PEDRO CUEVA CALLE 2 MZ J DEPARTAMENTO 7-C - VENTANILLA
PROV.CONSTITUC.DEL CALLAO / PROV. CALLAO / VE CCI: 00219213996726006738
RUC : 10258667790 Teléfono : Fax :
Concepto : SERVICIO DE UN PERSONAL DE APOYO ADMINISTRATIVO PARA APAFA Y CONEI PARA EL MES DE SETIEMBRE 2020

2. CONDICIONES GENERALES
N° Cuadro Adquisitivo : 000908
Tipo de Proceso : ASP
N° Contrato :
Moneda : S/ T/C :

Código	Unid. Med.	Descripción	Valor Total S/
210100010080	SERVICIO	SERVICIO DE APOYO ADMINISTRATIVO	2,000.00

UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL VENTANILLA
ÁREA DE ADMINISTRACIÓN - CONTABILIDAD
CONTROL PREVIO

Doc. 0/s N° 910
Doc. SIAF N° 1335 Fecha 29.09.2020
VºBº Contador
C.P.C. TERCERA BENEFICIA ONEROSA
(E) COMUNITARIO PERUANO
UGEL VENTANILLA

DEVENGADO SIAF 1335
Fecha: 29.09.2020
Firma:

..... (DOS MIL Y 00/100 SOLES)

Metas/Miniméricas	Cadena Funcional	FF/Rb	Clasif. Gasto	Monto S/
0030	22.008.0008.9001.9999999.5000003	1 - 00	2.3.2 7.11.99	2,000.00

TOTAL S/ 2,000.00

Exonerado : 2,000.00
V. Venta : 0.00
I.G.V. : 0.00
Total : 2,000.00

UGEL - VENTANILLA
TESORERIA
Folio N° 13

Facturar a nombre de : UGEL VENTANILLA
Dirección : CALLE LOS EUCAFITOS CDRA. 9 SIN-URB. SATELITE SIN / VENTANILLA - PROV. CALLAO RUC : 20512368582

ELABORADO POR: GRILLO RENGIFO DANTE
ORDENACION DEL SERVICIO: VISACION
CONFORMIDAD DEL SERVICIO: Conson, Sonia E. Patricia Botasso

Grillo Rengifo Dante
Técnico Administrativo
UGEL Ventanilla

RESPONSABLE DE ADQUISICIONES: Juan Alfredo Mayra Cando
RESPONSABLE DE ABASTECIMIENTO Y SERV. AUXILIARES: Conson, Sonia E. Patricia Botasso

NOTA IMPORTANTE :
- El Proveedor debe adjuntar a su Factura copia de la O/S
- Esta Orden es nula sin las firmas y sellos reglamentarios o autorizados.
- El Contratista (Proveedor) se obliga a cumplir las obligaciones que le corresponden, bajo sanción de quedar inhabilitado para contratar con el Estado en caso de incumplimiento

10. En cuanto a la constancia de recibido de la citada orden de servicio por parte del Contratista, mediante Decreto del 30 de junio de 2022¹¹, se requirió a la Entidad remitir copia de la Orden de Servicio debidamente recibida por el Contratista (constancia de recepción).

¹¹ Obrante a folio 53 a 57 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

Al respecto, mediante el Oficio N° 2133-2022-DIR-UGEL VENTANILLA del 18 de julio de 2022¹² la Entidad remitió, entre otros documentos, la Orden de Servicio; sin embargo, ésta no cuenta con la constancia de recibido por parte del Contratista.

Sin perjuicio de ello, cabe traer a colación el Acuerdo de Sala Plena N° 007-2021.TCE¹³, mediante el cual se establecieron criterios para acreditar la existencia de un contrato en contrataciones por montos menores a 8 UIT's:

“(…)

*1. En los procedimientos administrativos sancionadores iniciados para determinar la responsabilidad de la comisión de la infracción tipificada en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, o en otra norma derogada que la tipifique con similar descripción, la existencia del contrato en contrataciones a las que se refiere el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley, **puede acreditarse mediante la recepción de la orden de compra o de servicio, o con otros documentos que evidencien la realización de otras actuaciones, siempre que estos medios probatorios permitan identificar de manera fehaciente que se trata de la contratación por la que se atribuye responsabilidad al proveedor**”.*

[El énfasis es agregado]

Nótese que, mediante el referido Acuerdo de Sala Plena, el Tribunal, por mayoría, ha establecido que es posible acreditar la existencia de un contrato en contrataciones por montos menores a 8 UIT's, en mérito de: **(1)** la constancia de recepción de la orden de servicio [constancia de notificación debidamente recibida por el Contratista] y, **(2)** otros medios de prueba que permitan identificar de manera fehaciente que se trata de la contratación por la que se atribuye responsabilidad al proveedor.

Tomando en cuenta que se ha verificado que la Orden de Servicio no cuenta con la constancia de recepción por el Contratista, corresponde verificar si en el presente expediente obran otros medios de prueba que permitan tener certeza de la existencia de un contrato entre la Entidad y el Contratista.

¹² Obrante a folio 69 a 70 del expediente administrativo.

¹³ Publicado en el Diario Oficial *El Peruano*, el 10 de noviembre de 2021.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

11. Es así que, obra en el expediente la siguiente documentación:

- Comprobante de pago del 29 de setiembre de 2020¹⁴.
- Recibo por Honorarios Electrónico N° E001-53¹⁵.
- Acta de conformidad de servicios¹⁶.
- Memorandum N° 771-2020/J.AGI/UGEL VENTANILLA del 25 de setiembre de 2020¹⁷, mediante el cual el Jefe de Área de Gestión Institucional comunica al Jefe de Administración de la Entidad la conformidad de las labores realizadas por el Contratista en el mes de setiembre sustentadas en el Informe N° 37-2020-AGI-APAFA-UGEL VENTANILLA del 25 de setiembre de 2020.
- Informe N° 37-2020-AGI-APAFA-UGEL VENTANILLA del 25 de setiembre de 2020¹⁸, mediante el cual el Contratista comunicó al Jefe de Área de Gestión Institucional las labores realizadas en el mes de setiembre derivadas de la Orden de Servicio.
- Conformidad de servicios del 25 de setiembre de 2020¹⁹.

12. Al respecto de la revisión de los citados documentos se observa que estos hacen referencia al objeto contractual "*Servicio de un personal de apoyo administrativo para APAFA y CONEI para el mes de setiembre 2020*", así como el monto a pagar por la prestación del servicio ascendente a S/ 2,000.00 (dos mil con 00/100 soles), así como también la conformidad de las prestaciones derivadas de la Orden de Servicio, los cuales evidencian que hubo una contratación entre la Entidad y el Contratista derivada de la Orden de Servicio; consecuentemente, se aprecia que estos documentos guardan estricta relación con la Orden de Servicio.

2. En ese sentido, de la valoración conjunta y razonada de los otros medios de prueba distintos a la constancia de recepción de la Orden de Servicio, tales como el Comprobante de pago del 29 de setiembre de 2020²⁰, Recibo por Honorarios Electrónico N° E001-53²¹, Acta de conformidad de servicios²², Memorandum

¹⁴ Obrante a folio 92 a 93 del expediente administrativo.

¹⁵ Obrante a folio 98 del expediente administrativo.

¹⁶ Obrante a folio 100 del expediente administrativo.

¹⁷ Obrante a folio 102 del expediente administrativo.

¹⁸ Obrante a folio 103 del expediente administrativo.

¹⁹ Obrante a folio 104 del expediente administrativo.

²⁰ Obrante a folio 92 a 93 del expediente administrativo.

²¹ Obrante a folio 98 del expediente administrativo.

²² Obrante a folio 100 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

N° 771-2020/J.AGI/UGEL VENTANILLA del 25 de setiembre de 2020²³, Informe N° 37-2020-AGI-APAFA-UGEL VENTANILLA del 25 de setiembre de 2020²⁴, y Conformidad de servicios del 25 de setiembre de 2020²⁵, **se evidencia que existen suficientes elementos que dan cuenta que, en el marco de la Orden de Servicio, el Contratista y la Entidad dieron cumplimiento a sus obligaciones contractuales como es el servicio de apoyo administrativo y el pago por este concepto en forma de contraprestación.**

Por ello y, en estricta aplicación del mencionado Acuerdo de Sala Plena, este Colegiado **considera que se ha acreditado el perfeccionamiento de la relación contractual entre la Entidad y el Contratista, en el marco de la Orden de Servicio,** siendo la misma en la fecha de su emisión, esto es, el 1 de setiembre de 2020; **por tanto, corresponderá determinar si, a dicha fecha, éste último estaba incurso o no, en algún supuesto de impedimento.**

En relación al impedimento en el que habría incurrido el Contratista:

11. En cuanto al **segundo requisito del tipo infractor**, debe tenerse presente que la imputación efectuada contra el Contratista, en el caso concreto, radica en haber perfeccionado el contrato pese a encontrarse inmerso en el supuesto de impedimento establecido en el literal d) del numeral 11.1 del artículo 11 del TUO de la Ley N° 30225, según el cual:

“(…)

Artículo 11.- Impedimento

11.1 Cualquiera sea el régimen legal de contratación aplicable, están impedidos de ser participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas, incluso en las contrataciones a que se refiere el literal a) del artículo 5, las siguientes personas:

(…)

*d) Los Jueces de las Cortes Superiores de Justicia, los Alcaldes y los **Regidores**. Tratándose de los Jueces de las Cortes Superiores y de los Alcaldes, el impedimento aplica para todo proceso de contratación durante el ejercicio del cargo; luego de dejar el cargo, el impedimento*

²³ Obrante a folio 102 del expediente administrativo.

²⁴ Obrante a folio 103 del expediente administrativo.

²⁵ Obrante a folio 104 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

establecido para estos subsiste hasta doce (12) meses después y solo en el ámbito de su competencia territorial. En el caso de los Regidores el impedimento aplica para todo proceso de contratación en el ámbito de su competencia territorial, durante el ejercicio del cargo y hasta doce (12) meses después de haber concluido el mismo.

(...)”

[El énfasis es agregado]

12. Conforme a las disposiciones citadas, los **Regidores** están impedidos para contratar con el Estado, en el ámbito de su competencia territorial, durante el ejercicio del cargo y hasta doce (12) meses después de haber dejado el mismo.
13. Asimismo, es importante señalar que el artículo 3 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, clasifica, en función de su jurisdicción, a las municipalidades provinciales sobre el territorio de la respectiva provincia y a las municipalidades distritales sobre el territorio del respectivo distrito. Por tanto, se entiende como competencia territorial a aquel escenario geográfico donde los alcaldes y regidores ejercen funciones.

Además, de acuerdo a la Opinión N° 101-2011/DTN, se entiende a la jurisdicción como la competencia territorial de los funcionarios; es decir, el espacio geográfico sobre el cual ejercen sus funciones, de tal manera que los alcaldes y regidores tienen jurisdicción sobre sus respectivas provincias o distritos, según corresponda.

En tal sentido, se advierte que el alcalde de una municipalidad provincial se encuentra impedido de contratar dentro de su jurisdicción o competencia territorial, la cual abarca la totalidad del territorio de la provincia, así como de sus respectivos distritos.

14. Ahora bien, de acuerdo con los términos de la denuncia contenida en el Dictamen N° 112-2021/DGR-SIRE del 27 de agosto de 2021, el Contratista habría contratado con la UGEL Ventanilla (la Entidad) mediante la emisión de la Orden de Servicio, durante el periodo en que se desempeñaba en el cargo de Regidor Distrital de Ventanilla, Provincia Constitucional del Callao.
15. Conforme a lo anterior, de la revisión del portal institucional del Observatorio para

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

la Gobernabilidad INFOGOB²⁶, se puede apreciar que el señor **Jairo Omar Cavero Ramos** resultó electo como Regidor Distrital de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, durante las Elecciones Regionales y Municipales llevadas a cabo el año 2018, para el periodo 2019 -2022; asimismo, puede apreciarse que no existen suspensiones, vacancias o revocatorias en contra del Contratista; por tanto, **dicha persona viene ejerciendo el cargo de Regidor Distrital durante el periodo del 1 de enero de 2019 hasta la actualidad, periodo que concluye el 31 de diciembre de 2022.**

Se adjunta la información que aparece en el Portal, para mayor verificación:

POLÍTICOS REGRESAR BUSCAR POLÍTICO

▼ JAIRO OMAR CAVERO RAMOS

Fecha de nacimiento: 09/03/1957

UBICACIÓN SEGÚN ÚLTIMO PADRÓN ELECTORAL

Región: CALLAO
Provincia: CALLAO
Distrito: VENTANILLA

(2) HOJAS DE VIDA
(2) PLANES DE GOBIERNO

HISTORIAL PARTIDARIO | **PROCESOS ELECTORALES** | ESTABILIDAD EN EL CARGO | REVOCATORIAS PROMOVIDAS

PROCESO ELECTORAL	CARGO AL QUE POSTULÓ	ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CIRCUNSCRIPCIÓN	ELEGIDO	DATOS
ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2018	REGIDOR DISTRITAL	FUERZA CHALACA	CALLAO - CALLAO - VENTANILLA	SI	+
Estado de lista:	INSCRITA	Posición obtenida por la Org. Política:	1		
Estado de candidato:	INSCRITO	Org. Política logró representación:	SI		
Porcentaje de votos obtenido por la Org. Política:	27.402%	Votos preferenciales obtenidos por el candidato:	0		
ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2010	REGIDOR PROVINCIAL	MI CALLAO	CALLAO - CALLAO	NO	+

16. Teniendo en cuenta lo expuesto, se advierte que el Contratista, al ostentar el cargo de Regidor Distrital de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, **desde el 1 de enero de 2019 hasta la fecha**, está impedido – *a partir de dicha fecha*- para ser participante, postor, contratista y/o subcontratista hasta un año después que cese en el cargo **en el ámbito de su competencia territorial.**
17. En este punto, cabe traer a colación el criterio previsto en el literal ii. del numeral 1 del Acuerdo de Sala Plena N° 007-2021/TCE el cual establece que, en el caso del Consejero de Gobierno Regional y Regidor de un gobierno local, el impedimento será durante el ejercicio del cargo y hasta por un periodo de doce (12) meses después de haber dejado el cargo con entidades públicas cuyas sedes se encuentren ubicadas en el espacio geográfico en el que ejercen o han ejercido su

²⁶ https://infogob.jne.gob.pe/Politico/FichaPolitico/jairo-omar-cavero-ramos_procesos-electorales_PJ8YSDJcJlo=8D

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

competencia.

18. Bajo dicho contexto, en el presente caso, se advierte que la Orden de Servicio fue emitida por la Unidad de Gestión Educativa Local – UGEL Ventanilla, cuyo domicilio legal está ubicado en ***Calle Los Eucaliptos Cdra. 3 s/n – Urb. Satelite s/n – Ventanilla, Provincia Callao***, es decir, se trata de una Entidad ubicada dentro de la jurisdicción en la que la Municipalidad Distrital de Ventanilla **ejerce competencia territorial**.
19. Por lo expuesto, corresponde señalar que, al **1 de setiembre de 2020**, fecha en que se perfeccionó la relación contractual mediante la Orden de Servicio, el Contratista estaba impedido para contratar con el Estado, según lo dispuesto en el literal d) del numeral 11.1 del artículo 11 del TUO de la Ley N° 30225, en la medida que al ostentar el cargo de Regidor en la Municipalidad Distrital de Ventanilla no podía contratar con el Estado dentro del ámbito de competencia territorial de esta comuna municipal.
20. Aquí cabe traer a colación los descargos del Contratista, quien ha referido que ha ejercido su derecho al trabajo, el mismo que se encuentra amparado en el artículo 23 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Al respecto, si bien conforme lo ha señalado el Contratista, en virtud y en estricto respeto del derecho al trabajo, el ordenamiento jurídico en materia de contrataciones del Estado ha consagrado como regla general, la posibilidad que toda persona natural o jurídica pueda participar en condiciones de igualdad durante los procedimientos de selección que llevan a cabo las Entidades del Estado; debe tenerse en cuenta que, la libertad de participación de postores en condiciones de igualdad, constituye a su vez, el presupuesto que sirve de fundamento para establecer **restricciones a la libre concurrencia en los procesos de selección**, en la medida que existen determinadas personas o funcionarios cuya participación en un procedimiento de selección podría afectar la transparencia, imparcialidad y libre competencia, debido a la naturaleza de sus atribuciones o por la condición que ostentan.

Tal es así que, conforme se ha desplegado anteriormente, el artículo 11 del TUO de la Ley N° 30225 prevé una serie de impedimentos para participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado, como es el caso de los

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

regidores, a efectos de salvaguardar el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad de trato y competencia que deben prevalecer dentro de dichos procedimientos que llevan a cabo las Entidades y que pueden generar situaciones de injerencia, ventajas, privilegios o conflictos de interés de ciertas personas que, por las funciones o labores que cumplen o cumplieron, o por los vínculos particulares que mantienen, pudieran generar serios cuestionamientos sobre la objetividad e imparcialidad con que puedan llevarse a cabo los procesos de contratación, bajo su esfera de dominio o influencia.

Por lo tanto, contrariamente a lo alegado por el Contratista, la tipificación de la conducta realizada en la Ley no puede considerarse atentatoria de la libertad de contratar, pues, más allá del hecho de poseer justificación en el ordenamiento jurídico (protección de la transparencia y libertad de concurrencia que debe garantizarse en todo contrato público), sólo afecta la expectativa de una persona de contratar con el Estado, pero no la libertad que se posee de celebrar contratos en el mercado.

21. Añade también que, no se ha tomado en consideración las labores que ha ejercido en la Entidad, desde el año 2016, prueba de ello hace mención al Contrato de Locación de Servicios N° 542-2016, donde se evidenciaría que ha prestado servicio como Especialista en APAFA para el Área de gestión institucional. Agrega que, en los años 2017 y 2018 continuó laborando para la Entidad, bajo la modalidad locación de servicios, para tal efecto adjunta los contratos de esos años.

Así indica que, desde el año 2016 al 2021 ha mantenido una continuidad laboral en la Entidad, y que el principio de continuidad laboral está vinculado necesariamente con la estabilidad del trabajo, aun cuando dichas labores hayan sido bajo el régimen de locación de servicios.

Sumado a ello, menciona que, según el Informe Legal N° 510-2011-SERVIR/GG-OAJ, emitido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, los regidores pueden trabajar como personal de carrera o contratados, o desempeñar cargos de confianza en el sector público, siempre que no sea en la municipalidad en la que desempeña la función edil.

A su vez, expresa que, ha estado contratado como locador de servicios desde el 2016, antes de ser Regidor, razón por la cual no se debería afirmar que se ha beneficiado del cargo, ya que las contrataciones fueron realizadas antes de ser electo. Asimismo, menciona que la UGEL Ventanilla pertenece al Gobierno



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

Regional del Callao y que cuenta con funciones distintas a las que realiza como Regidor Distrital de Ventanilla.

22. Al respecto, como ya se ha expresado anteriormente, en el literal ii) del numeral 1 del Acuerdo de Sala Plena N° 007-2021/TCE se estableció que, **en el caso de Regidores de un gobierno local**, el impedimento será durante el ejercicio del cargo hasta por un periodo de doce (12) meses después de haber dejado el cargo, con entidades públicas cuyas sedes se encuentren ubicadas en el espacio geográfico en el que ejercen o han ejercido competencia.

Como se puede advertir del Acuerdo tomado por el Tribunal en Sala Plena, se estableció que los Regidores de gobiernos locales se encuentran impedidos de contratar con entidades públicas cuyas sedes se encuentran ubicadas en el espacio geográfico en el que ejercen o han ejercido competencia, independientemente si las funciones que desarrolla la Entidad contratante guarden relación con las ejercidas con el funcionario electo.

Por lo expuesto, líneas arriba ha quedado demostrado que la sede de la Entidad contratante se encuentra ubicada dentro del espacio geográfico en el que ejerce competencia la Municipalidad Distrital de Ventanilla, donde el Contratista desempeña el cargo de Regidor, por lo que sus argumentos referidos a este extremo, no resultan amparables.

23. Sobre el extremo mencionado por el Contratista en su descargo, donde hace alusión a que ha prestado servicios a la Entidad desde el año 2016; cabe indicar que la normativa de contrataciones del Estado, establece de manera expresa en el literal d) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley que, los Regidores tienen impedimento para todo proceso de contratación en el ámbito de su competencia territorial, durante el ejercicio del cargo y hasta doce (12) meses después de haber concluido el mismo.

Por lo expuesto, si bien el Contratista habría prestado servicios a la Entidad desde el año 2016 como locador de servicios, aquél, desde el 1 de enero de 2019, fecha en que asumió el cargo como Regidor de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, se encontraba impedido de contratar con el Estado, por tanto no podía continuar con las prestaciones de servicio que había desarrollado con la Entidad previo a asumir el cargo, durante la vigencia de su periodo como Regidor y hasta 12 meses después de concluido.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

24. En consecuencia, este Colegiado concluye que el Contratista incurrió en la infracción consistente en contratar con el Estado estando impedido para ello, infracción tipificada en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley N° 30225; por los fundamentos expuestos.

RESPECTO A LA INFRACCIÓN REFERIDA A LA PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN INEXACTA

Naturaleza de la infracción

25. El literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley N° 30225, establece que se impondrá sanción administrativa a los proveedores, participantes, postores y/o contratistas que presenten información inexacta a las Entidades, al Tribunal o al Registro Nacional de Proveedores (RNP), y siempre que dicha inexactitud 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.
26. En torno al tipo infractor aludido, resulta relevante indicar que el procedimiento administrativo en general, y los procedimientos de selección en particular, se rigen por principios, los cuales constituyen elementos que el legislador ha considerado básicos para, entre otros aspectos, controlar la liberalidad o discrecionalidad de la administración en la interpretación de las normas existentes, a través de la utilización de la técnica de integración jurídica.

Sobre el particular, es importante recordar que uno de los principios que rige la potestad sancionadora de este Tribunal es el de tipicidad, previsto en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, en virtud del cual solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

Por tanto, se entiende que dicho principio exige al órgano que detenta la potestad sancionadora, en este caso al Tribunal, que analice y verifique si, en el caso concreto, se ha configurado el supuesto de hecho previsto en el tipo infractor que se imputa a determinado administrado, es decir —para efectos de determinar responsabilidad administrativa— la Administración debe crearse la convicción de que, en el caso concreto, el administrado que es sujeto del procedimiento administrativo sancionador ha realizado la conducta expresamente prevista como infracción administrativa.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

27. Atendiendo a ello, en el presente caso corresponde verificar —en principio— que los documentos cuestionados (con información inexacta) fueron efectivamente presentados ante una Entidad contratante (en el marco de un procedimiento de contratación pública), ante el RNP o ante el Tribunal.
28. Adicionalmente, al amparo del principio de verdad material consagrado en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, que impone a la autoridad administrativa el deber de adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por ley, al margen que no hayan sido propuestas por los administrados o estos hayan acordado eximirse de ellas, el Tribunal tiene la facultad de recurrir a otras fuentes de información que le permitan corroborar y crear certeza de la presentación del documento cuestionado. Entre estas fuentes está comprendida la información registrada en el SEACE, así como la información que pueda ser recabada de otras bases de datos y portales web que contengan información relevante.
29. Una vez verificado dicho supuesto, y a efectos de determinar la configuración de la infracción, corresponde evaluar si se ha acreditado la inexactitud contenida en el documento presentado, en este caso, ante la Entidad, independientemente de quién haya sido su autor o de las circunstancias que hayan conducido a la inexactitud; ello en salvaguarda del principio de presunción de veracidad, que tutela toda actuación en el marco de las contrataciones estatales, y que, a su vez, integra el bien jurídico tutelado de la fe pública.
30. En ese orden de ideas, cabe recordar que la información inexacta supone un contenido que no es concordante o congruente con la realidad, lo que constituye una forma de falseamiento de ésta. Además, para la configuración del tipo infractor, deberá acreditarse, que la inexactitud 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.
31. En cualquier caso, la presentación de información inexacta supone el quebrantamiento del principio de presunción de veracidad, de conformidad con lo establecido en el numeral 1.7 del Artículo IV del Título Preliminar, y el numeral 51.1 del artículo 51 del TUO de la LPAG.

De manera concordante con lo manifestado, el numeral 4 del artículo 67 del mismo cuerpo legal, además de reiterar la observancia del principio de presunción de veracidad, dispone que las declaraciones juradas, los documentos sucedáneos presentados y la información incluida en los escritos y formularios que presenten

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

los administrados para la realización de procedimientos administrativos, se presumen verificados por quien hace uso de ellos.

Sin embargo, conforme al propio numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG lo dispone, la presunción de veracidad admite prueba en contrario, en la medida que es atribución de la Administración Pública verificar la documentación presentada. Dicha atribución se encuentra reconocida en el numeral 1.16 del mismo artículo, cuando, en relación con el principio de privilegio de controles posteriores, dispone que la autoridad administrativa se reserve el derecho de comprobar la veracidad de la documentación presentada.

Configuración de la infracción

32. Sobre el particular, se imputa al Contratista, haber presentado presunta información inexacta, contenida en el siguiente documento:
 - Declaración Jurada para Contratación por montos iguales o inferiores a 8 UIT de fecha mes de setiembre de 2020, suscrita por el señor CAVERO RAMOS JAIRO OMAR, donde señala, entre otros, lo siguiente: ***“(…) 1. No tener impedimento para postular en el procedimiento de selección ni para contratar con el Estado, conforme al artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado”***. (Obrante a folios 105 del PDF)
33. Conforme a lo señalado en los párrafos que anteceden, a efectos de determinar la configuración de la infracción materia de análisis, debe verificarse la concurrencia de dos circunstancias: ***i) la presentación efectiva de la información cuestionada ante la Entidad; ii) la inexactitud de la información presentada, en este último caso, siempre que esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento, factor de evaluación o requisitos que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual.***

En relación a la presentación efectiva del documento cuestionado:

26. Sobre el particular, teniendo en cuenta que la presentación del documento cuestionado constituye uno de los requisitos del tipo infractor imputado, cuya concurrencia debe ser verificada a efectos de determinar la configuración de la infracción materia de análisis; este Colegiado, a través del Decreto del 30 de junio de 2022²⁷, requirió a la Entidad, entre otros, lo siguiente:

²⁷ Obrante a folio 53 a 57 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

N°	Documentos:
6	<p><i>Copia legible de la cotización presentada por el señor CAVERO RAMOS JAIRO OMAR, debidamente ordenada y foliada, así como, el documento mediante el cual presentó la referida cotización, en el cual se pueda advertir el sello de recepción de la Entidad.</i></p> <p><i>Por otro lado, si la cotización fue recibida de manera electrónica deberá remitir copia del correo electrónico donde se pueda advertir la fecha de remisión de la misma.</i></p>

27. Al respecto, mediante el Oficio N° 036-2022-UGEL-V/OCI del 5 de julio de 2022²⁸, la Entidad remitió el documento cuestionado [Declaración jurada] entre otros documentos, los cuales formarían parte de la cotización presentada por el Contratista, sin embargo, de los mismos no se aprecia alguna constancia de recepción por parte de la Entidad.

28. En tal sentido, de la información obrante en el presente expediente, este Tribunal no puede determinar, con certeza, que la Declaración Jurada objeto de análisis haya sido presentada por el Contratista ante la Entidad, toda vez que, si bien ésta remite la documentación por la cual supuestamente aquél habría presentado su cotización, en ella no se aprecia la constancia de recibido ni correo electrónico que acredite su presentación.

En dicha línea, no es posible acreditar el primer elemento constitutivo del tipo infractor; por lo tanto, no corresponde continuar con el análisis de si el documento cuestionado contiene información inexacta.

29. En ese contexto, al no haberse acreditado en el presente procedimiento administrativo la concurrencia de uno de los elementos del tipo infractor imputado, esto es, que el Contratista haya presentado la Declaración Jurada cuestionada a la Entidad, pues no existe en autos un medio probatorio que así lo determine de forma fehaciente; este Tribunal debe considerar que la conducta de aquél, por supuestamente haber presentado ante la Entidad el referido documento, no ha configurado la infracción tipificada en el literal i) del numeral

²⁸ Obrante a folio 67 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley N° 30225.

30. En consecuencia, de la valoración conjunta de los medios de prueba obrantes en el expediente, este Colegiado considera que corresponde imponer sanción al Contratista, únicamente, por contratar con el Estado estando impedido para ello, mas no por presentar información inexacta, al no haber permitido la Entidad dar cuenta de la efectiva presentación del documento cuestionado, debiendo procederse a la graduación de dicha sanción.

Graduación de la sanción.

31. En relación a la graduación de la sanción imponible por la comisión de la infracción de contratar con el Estado estando en cualquiera de los supuestos de impedimento previstos en el artículo 11 del TUO de la Ley, el literal b) del numeral 50.4 del artículo 50 de dicha normativa, establece que los proveedores que incurran en la referida infracción serán sancionados con inhabilitación temporal para participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado, por un periodo no menor de tres (3) meses ni mayor de treinta y seis (36) meses, sanción que será determinada de acuerdo a los criterios de graduación consignados en el artículo 264 del Reglamento.

En virtud de lo expuesto, se debe tener en consideración que, para la determinación de la sanción, resulta importante traer a colación el principio de razonabilidad consagrado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, por medio del cual las decisiones de la autoridad administrativa cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

32. En tal sentido, y a efectos de graduar la sanción a imponerse, se deben considerar los siguientes criterios:
- a) **Naturaleza de la infracción:** la infracción referida a contratar con el Estado estando impedido para ello, materializa el incumplimiento de una disposición legal de orden público que persigue dotar al sistema de compras públicas de transparencia y garantizar el trato justo e igualitario de postores, sobre la base

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

de la restricción y/o eliminación de todos aquellos factores que puedan afectar la imparcialidad y objetividad en la evaluación de las ofertas y selección de proveedores.

- b) Ausencia de intencionalidad del infractor:** respecto de este criterio de graduación, y de conformidad con los medios de prueba aportados, se observa que el Contratista perfeccionó la relación contractual con la Entidad, aun conociendo que estaba impedido de contratar con el Estado, pues ostentaba el cargo de Regidor Distrital de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, situación que solo se encontraba en su esfera de dominio. Para tal efecto, cabe considerar que la ley se presume conocida por cualquier ciudadano, sin admitir prueba en contrario.
- c) La inexistencia o grado mínimo de daño causado a la Entidad:** se debe considerar que ha quedado acreditado que el Contratista contrató con la Entidad, estando impedido para ello, afectando no solo el principio de transparencia sino la imagen de imparcialidad de la Entidad; y por ende, del Estado, ante los otros proveedores y la población en general.
- d) Reconocimiento de la infracción cometida antes que sea detectada:** debe tenerse en cuenta que, conforme a la documentación obrante en el expediente, no se advierte documento alguno por el cual el Contratista haya reconocido su responsabilidad en la comisión de la infracción antes que fuera detectada.
- e) Antecedentes de sanción impuesta por el Tribunal:** de la revisión de la base de datos del Registro Nacional de Proveedores – RNP, se advierte que el Contratista cuenta con antecedentes de sanción administrativa impuesta por el Tribunal de acuerdo al siguiente detalle:

Inhabilitaciones					
INICIO INHABIL.	FIN INHABIL.	PERIODO	RESOLUCION	FEC. RESOLUCION	TIPO
27/09/2022	27/12/2022	3 MESES	3108-2022-TCE-S2	19/09/2022	TEMPORAL

- f) Conducta procesal:** debe considerarse que el Contratista se apersonó al presente procedimiento administrativo sancionador y presentó sus descargos.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

- g) **La adopción e implementación del modelo de prevención:** este criterio no se aplica en el presente caso, debido a que el Contratista es una persona natural.
- h) **Afectación de las actividades productivas o de abastecimiento en tiempos de crisis sanitarias tratándose de MYPE²⁹:** en el caso particular, el Contratista al ser persona natural no se encuentra registrada como MYPE; por lo que, este criterio no le resulta aplicable.

33. Por tales consideraciones, este Colegiado considera que el Contratista incurrió en la infracción de contratar con el Estado estando impedido para ello; infracción tipificada en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley, la misma que tuvo lugar el **1 de setiembre de 2020**, fecha en la que el Contratista perfeccionó con la Entidad la contratación contenida en la Orden de Servicio.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe de la vocal ponente Violeta Lucero Ferreyra Coral, y la intervención de los vocales Cristian Joe Cabrera Gil y Annie Elizabeth Pérez Gutiérrez, atendiendo a la conformación de la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 056-2021-OSCE/PRE del 9 de abril de 2021, la Resolución N° D000090-2022- OSCE/PRE del 21 de mayo de 2022, 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 mediante Decreto Supremo N° 082- 2019-EF, y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por 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** al señor **JAIRO OMAR CAVERO RAMOS (con R.U.C. N° 10258667790)**, por un periodo de **cuatro (4) meses** de inhabilitación temporal en su derecho a participar en cualquier procedimiento de selección y procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, por su responsabilidad al haber contratado con el Estado pese a encontrarse en el supuesto de impedimento previsto en el literal d), del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado,

²⁹ En aplicación de la nueva modificación a la Ley N° 30225, dada con la Ley N° 31535 y publicada el 28 de julio de 2022 en el Diario Oficial "El Peruano", a fin de incorporar la causal de afectación de actividades productivas o de abastecimiento en tiempos de crisis sanitarias, aplicable a las micro y pequeñas empresas (MYPE), como nuevo criterio de graduación de la sanción.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3951-2022-TCE-S4

en el marco de la contratación derivada de la Orden de Servicio N° 0000910, emitida por el GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO - UGEL VENTANILLA; infracción tipificada en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 del mismo cuerpo legal; sanción que entrará en vigencia a partir del sexto día hábil de notificada la presente resolución, por los fundamentos expuestos.

2. Declarar **NO HA LUGAR** a la imposición de sanción contra el señor **JAIRO OMAR CAVERO RAMOS (con R.U.C. N° 10258667790)**, por su presunta responsabilidad al haber presentado supuesta información inexacta; en el marco de la contratación derivada de la Orden de Servicio N° 0000910, emitida por el GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO - UGEL VENTANILLA; infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF, por los fundamentos expuestos.
3. Disponer que, una vez que la presente resolución haya quedado administrativamente firme, la Secretaría del Tribunal de Contrataciones del Estado registre la sanción en el Sistema Informático del Tribunal de Contrataciones del Estado – SITCE.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

VIOLETA LUCERO FERREYRA CORAL
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

CRISTIAN JOE CABRERA GIL
PRESIDENTE
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

ANNIE ELIZABETH PÉREZ GUTIÉRREZ
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

SS.
Cabrera Gil.
Ferreyra Coral.
Pérez Gutiérrez.