



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

Sumilla: “(...) la infracción referida a contratar con el Estado estando impedido, se materializa en el incumplimiento del Contratista 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 de la restricción y/o eliminación de todos aquellos factores que puedan afectar la imparcialidad y objetividad en su elección como proveedor de la Entidad. (...)”.

Lima, 10 de febrero de 2023.

VISTO en sesión de fecha 10 de febrero de 2023 de la Quinta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 3826/2019.TCE**, el procedimiento administrativo sancionador instaurado contra el señor Eduardo Guillermo Bruce Montes de Oca por su supuesta responsabilidad al haber contratado con el Estado estando impedido para ello y haber presentado presunta información inexacta, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 031-2016-CG convocada por la Contraloría General de la República; y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. Con fecha 21 de diciembre de 2016 la Contraloría General de la República, en adelante **la Entidad**, convocó la Adjudicación Simplificada N° 031-2016-CG para la *“Contratación del servicio de: Asesoría de persona natural en gestión comunicacional estratégica en plataformas tradicionales y de última generación para la Contraloría General de la República”*, por el valor referencial de S/ 38,000.00 (treinta y ocho mil con 00/100 soles), en adelante el **procedimiento de selección**.

En la oportunidad en que se realizó dicha contratación, se encontraba vigente la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por la Ley N° 30225, en lo sucesivo **la Ley**; y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 350-2015-EF, en adelante **el Reglamento**.

El 2 de enero de 2017 se presentaron las ofertas y el 13 del mismo mes y año se otorgó la buena pro a favor del señor Eduardo Guillermo Bruce Montes de Oca, en adelante **el Contratista**, por el valor referencial.



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

El 30 de enero de 2017, la Entidad y el Contratista, suscribieron el Contrato de Servicios N° 270-2017-CG¹, en adelante **el Contrato**.

En virtud de ello se emitieron las Órdenes de Servicio N° 1264² del 1 de marzo de 2017 y N° 1951³ del 30 de marzo de 2017, ambas por el monto ascendente a S/ 19,000.00 (diecinueve mil con 00/100 soles), en lo sucesivo la **Ordenes de Servicio**.

2. Mediante Memorando N° D000304-2019-OSCE-DGR⁴, presentado el 15 de octubre de 2019 ante la Mesa de Partes Digital del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, la Dirección de Gestión de Riesgos del OSCE, informó que el Contratista habría incurrido en causal de infracción al haber contratado con el Estado estando impedido conforme a ley.

A fin de sustentar su denuncia, entre otros documentos, remitió el Dictamen N° 007-2019/DGR-SIRE⁵ del 11 de setiembre de 2019, en el cual señala lo siguiente:

- De la revisión de la información obtenida en el portal del Jurado Nacional de Elecciones, se advierte que, el 28 de julio de 2016, el señor Carlos Ricardo Bruce Montes de Oca asumió el cargo de Congresista de la República por el periodo 2016 – 2021.
- En ese sentido, se advierte que el señor Eduardo Guillermo Bruce Montes de Oca, al ser hermano del señor Carlos Ricardo Bruce Montes de Oca, se encuentra impedido de participar en todo proceso de contratación a nivel nacional, mientras este último se encuentre ejerciendo el cargo de Congresista de la República y hasta doce (12) meses después de que haya cesado en sus funciones.
- De la Consulta de Proveedores del Estado, se advierte que el Contratista durante los años 2016, 2017, 2018 y 2019 prestó servicios a diversas entidades públicas, por el monto total de S/ 448,500.00; entre ellas, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (la Entidad).

¹ Obrante a folio 10 al 13 del expediente administrativo.

² Obrante a folio 83 del expediente administrativo.

³ Obrante a folio 81 del expediente administrativo.

⁴ Obrantes a folio 1 del expediente administrativo.

⁵ Obrante a folios 2 al 7 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

- Por tanto, habría cometido la infracción tipificada en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, al haber contratado con el Estado estando impedido para ello.
3. Mediante Decreto del 18 de noviembre de 2019⁶, de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador, se corrió traslado a la Entidad, a fin de que cumpla con remitir, entre otros, lo siguiente: **i)** un Informe Técnico Legal donde debía señalar la procedencia y responsabilidad del Contratista; **ii)** copia legible de las Ordenes de Servicio y del Contrato; **iii)** copia de la documentación que acredite que el Contratista incurrió en causal de impedimento, y; **iv)** copia de la oferta presentada por aquel.
 4. Con Oficio N°000297-2021-CG/GAD⁷ del 30 de abril de 2021, presentado el 3 de mayo de 2021 ante la Mesa de Partes Digital del Tribunal, la Entidad se apersonó al presente procedimiento administrativo sancionador y señaló que mediante Hoja Informativa N° 0000186-2020-CG/ABAS⁸ del 17 de septiembre de 2020 remitió la información solicitada.
 5. Mediante decreto del 19 de octubre de 2022, se incorporó la siguiente documentación extraída del Expediente N° 3795/2019.TCE:
 - Anexo N° 2 – Declaración Jurada (Art. 31 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado) del 2 de enero de 2017, suscrito por el Contratista a través del cual declara, entre otros: “(...) 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. (...)*”.
 - Orden de Servicio N° 00001951 del 30 de marzo de 2017, emitida por la Entidad, a favor del Contratista para el “Servicio de Asesoría de persona natural en gestión comunicacional estratégica en plataformas tradicionales y de última generación para la contraloría”.

⁶ Obrante a folios 39 al 43 del expediente administrativo, siendo notificado a la Entidad el 29 de abril de 2021, con Cédula de Notificación N° 28538/2021.TCE (Folios 44 al 48 del expediente administrativo).

⁷ Obrante a folios 54 y 55 del expediente administrativo.

⁸ Obrante a folios 112 al 122 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

- Orden de Servicio N° 00001264 del 1 de marzo de 2017, emitida por la Entidad, a favor del Contratista para el “Servicio de Asesoría de persona natural en gestión comunicacional estratégica en plataformas tradicionales y de última generación para la contraloría”
- Contrato suscrito por la Entidad y el Contratista.
- Hoja Informativa N° 0000186-2020-CG/ABAS del 17 de septiembre de 2020, mediante el cual la Entidad sustenta su denuncia.

Asimismo, se incorporó la siguiente documentación extraída del servicio de consultas en línea del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC y por la página web del Jurado Nacional de Elecciones:

- Resolución N° 0660-2016-JNE del 30 de mayo de 2016, emitida por el Jurado Nacional de Elecciones, descargado de la página web <https://cej.jne.gob.pe/Autoridades>, en donde se desprende que el señor Carlos Ricardo Bruce Montes De Oca fue elegido congresista de la República para el periodo 2016 al 2021.
- El reporte de consulta del servicio de consultas en línea del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, correspondientes al señor Carlos Ricardo Bruce Montes De Oca y al Contratista, en los cuales se aprecia que ambos tienen como padres a la señora Alicia y al señor Eduardo; al respecto, se corrobora el parentesco de hermanos y por tanto se advierte un vínculo consanguíneo de segundo grado.

Se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Contratista, por su supuesta responsabilidad al haber contratado con el Estado estando impedido para ello, de acuerdo al literal f) concordante con el literal a) del artículo 11 de la Ley; asimismo, por haber presentado información inexacta ante la Entidad, en el marco de la Orden de Servicio; infracciones tipificadas en los literales c) y h) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Supuesta información inexacta:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

- **Declaración Jurada** del 2 de enero de 2017, suscrita por el Contratista a través del cual declara, entre otros: “(...) v. *No tener impedimentos ni incompatibilidades para prestar servicios a favor del Estado, bajo la modalidad de locación de servicios - otros servicios de terceros*”.

Asimismo, se otorgó al Contratista el plazo de diez (10) días hábiles, para que formule sus descargos, bajo apercibimiento de resolver con la documentación obrante en autos.

Cabe indicar que, la Entidad no remitió la documentación completa solicitada mediante Decreto del 18 de noviembre de 2019, la cual fue debidamente notificada; por lo que, de la revisión del Expediente N° 3795/2019.TCE, se advierte que aquel cuenta con copia de las Órdenes de Servicio, comprobantes de pago, declaraciones juradas correspondientes, y demás anexos.

6. Mediante escrito s/n, presentado el 3 de noviembre de 2022 en la Mesa de Partes Digital del Tribunal, el Contratista se apersonó al presente procedimiento y presentó sus descargos, principalmente, bajo los siguientes términos:
 - Solicita la aplicación de la prescripción, señalando que dicho plazo es de tres (3) años, computados a partir de la fecha de la presunta infracción cometida, por tanto, manifiesta que se ha excedido los tres meses que la Ley prevé, correspondiendo el archivamiento definitivo del procedimiento.
 - Refiere que, si bien la prescripción se suspende al interponerse la denuncia hasta el vencimiento del plazo con el que cuenta el Tribunal para resolver, se debe tener en cuenta que los plazos se reanudan al vencimiento del plazo con el que cuenta el Tribunal.
 - De ese modo, en el presente caso, la prescripción corrió en dos tramos: uno primero desde la comisión de la infracción, hasta que el tribunal recibe la denuncia: 2 años, 7 meses y 13 días, quedando pendientes 4 meses y 16 días para sumar 3 años, y proceda la prescripción; y otro plazo de reanudación después de los tres meses con los que cuenta el Tribunal para emitir pronunciamiento, esto es desde enero de 2020, habiéndose superado ampliamente el plazo de prescripción (3 años).

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

- Por lo tanto, habiéndose cumplido el plazo prescriptorio corresponde que se archive el expediente.
- Sin perjuicio de lo expuesto, señala que el Tribunal Constitucional determinó que la contratación de parientes de congresistas por parte de entidades del Estado que no sean el mismo Congreso vulnera el derecho a la libre contratación.
- Solicita que se tenga en consideración la Resolución del Tribunal de Contrataciones del Estado recaída en el Expediente N° 125-2021-TC-S3, respecto a la señora Cecilia Blanca Heresi Chicoma.
- Asimismo, hace referencia a la resolución emitida en el marco del expediente N° 03150-2017-PA/TC (demanda de amparo interpuesta por el abogado Domingo García Belaunde), el cual se pronunció sobre la afectación de la libertad de contratación que supone la aplicación de los impedimentos del artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado. Por ello, solicita que se declare la nulidad del decreto de inicio del presente procedimiento.
- Recalca que, si bien no cabe que la Administración Pública aplique el control difuso de una norma legal, el Tribunal Constitucional ha manifestado en los Fundamentos Jurídicos de la STC N° 05854-2005-AA, que la supremacía normativa de la Constitución irradia a todos los poderes públicos del Estado.
- De ese modo, señala que lo que está pidiendo ante el Tribunal no es que inaplique una ley, sino que respete la función del supremo intérprete de la Constitución, quien ha establecido una excepción al supuesto de hecho del impedimento de contrataciones de los familiares de los Congresistas de la República.
- Respecto a su conducta procesal, manifiesta cumple con apersonarse y presentar sus argumentos de defensa, asimismo, refiere haber actuado de buena fe, desconociendo las limitaciones, siendo su relación familiar públicamente conocida.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

7. Mediante Decreto del 9 de noviembre de 2022, se dejó constancia de la notificación realizada al Contratista a través de la casilla electrónica del OSCE, conforme a lo establecido en el numeral 267.3 del artículo 267 del RLCE y el numeral 7.1.2 de la Directiva N° 008-2020-OSCE/CD, con fecha 20 de octubre de 2022, surtiendo efectos a partir del 20 de octubre de 2022.

Asimismo, se tuvo por apersonado al Contratista al presente procedimiento administrativo sancionador y por presentados sus descargos. Asimismo, se dispuso remitir el expediente a la Quinta Sala del Tribunal para resolver, siendo recibido por el Vocal ponente el 10 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTACIÓN:

Normativa aplicable.

2. Es materia del presente procedimiento determinar la supuesta responsabilidad administrativa del Contratista por haber contratado con el estado estando impedido para ello y por haber presentado información inexacta ante la Entidad, hechos que se habrían producido el **2 y 30 de enero de 2017** (fecha en la que se presentó el documento cuestionado a la Entidad y suscribió el Contrato con la Entidad), oportunidad en la cual se encontraba vigente la Ley y el Reglamento, normativa que será aplicada para resolver el presente caso, en lo referente al tipo infractor, la sanción y el plazo prescriptorio; sin perjuicio de la aplicación del principio de retroactividad benigna, de corresponder.

Primera cuestión previa: sobre la posibilidad de aplicar el principio de retroactividad benigna

3. En primer orden, ante los frecuentes cambios normativos producidos en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, es necesario evaluar si, en el presente caso, es de aplicación lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, en adelante **el TUO de la LPAG**, en virtud del cual:

“Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.”

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición".

(Subrayado es agregado)

Conforme se advierte, en cuanto al régimen administrativo sancionador previsto en el TUO de la LPAG, al desarrollar los alcances del "*principio de irretroactividad*", el legislador estableció que respecto de las conductas de los administrados que puedan constituir infracción administrativa, les resultan aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de la comisión del hecho o los hechos que son materia de reproche. No obstante, como excepción a dicha regla, establece que las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo sólo cuando favorecen al presunto infractor o al infractor.

Asimismo, cabe precisar que dicho examen de norma más favorable implica realizar una valoración beneficiosa respecto de los siguientes aspectos: i) la tipificación de la infracción; ii) la tipificación de la sanción, y; iii) los plazos de prescripción.

4. En atención a lo expuesto, en el presente caso, si bien el procedimiento se inició por la presunta comisión de las infracciones establecidas en los literales c) y h) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, norma vigente al momento de ocurridos los hechos materia de imputación; cabe mencionar que, el 13 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial "El Peruano", el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF, el cual consolida las modificaciones incorporadas en la Ley a través de los Decretos Legislativos N° 1341 y 1444; y, el 30 de enero de 2019, entró en vigencia el Decreto Supremo N° 344-2018-EF a través del cual se derogó el Reglamento de la Ley N° 30225. En el presente caso, en lo sucesivo, a dichas normas se les denominará el **TUO de la Ley** y el **nuevo Reglamento**, siendo preciso verificar si la aplicación de la referida normativa resulta más beneficiosa atendiendo al principio de retroactividad benigna.
5. Sobre el particular, de la comparación de las normas vigentes a la fecha, en relación con las vigentes a la fecha de ocurrida las conductas imputadas (contratar

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

con el Estado estando impedido para ello y haber presentado supuesta información inexacta), se aprecia que, con respecto a la infracción referida a contratar con el Estado estando impedido para ello, no ha variado el tipo infractor con el nuevo marco normativo.

Por su parte, en cuanto, al supuesto de hecho referido a la presentación de información inexacta, si bien ha variado relativamente su tipificación al haberse realizado precisiones sobre los supuestos de hecho que contiene, tales cambios no alteran o modifican sus alcances. Asimismo, cabe precisar que las normas vigentes contemplan el mismo periodo de sanción aplicable y plazo de prescripción.

6. En consecuencia, este Colegiado concluye que, en el caso concreto, la normativa vigente no resulta más favorable para el administrado; por lo que no corresponde la aplicación del principio de retroactividad benigna, correspondiendo analizar la supuesta responsabilidad del administrado con la norma vigente al momento de ocurrido los hechos cuestionados.

Segunda cuestión previa: Sobre la presunta prescripción alegada por el Contratista:

7. El Contratista, como parte de sus alegatos, ha solicitado la aplicación de la prescripción, señalando que dicho plazo es de tres (3) años, computados a partir de la fecha de la presunta infracción cometida, por tanto, manifiesta que se ha excedido los tres meses que la Ley prevé, correspondiendo el archivamiento definitivo del procedimiento.

Refiere que, si bien la prescripción se suspende al interponerse la denuncia hasta el vencimiento del plazo con el que cuenta el Tribunal para resolver, se debe tener en cuenta que los plazos se reanudan al vencimiento del plazo con el que cuenta el Tribunal.

De ese modo, en el presente caso, la prescripción corrió en dos tramos: uno primero desde la comisión de la infracción, hasta que el tribunal recibe la denuncia: 2 años, 7 meses y 13 días, quedando pendientes 4 meses y 16 días para sumar 3 años, y proceda la prescripción; y otro plazo de reanudación después de los tres meses con los que cuenta el Tribunal para emitir pronunciamiento, esto es

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

desde enero de 2020, habiéndose superado ampliamente el plazo de prescripción (3 años).

Por lo tanto, habiéndose cumplido el plazo prescriptorio corresponde que se archive el expediente.

8. De ese modo, de manera previa a emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto; esto es, por la comisión de la infracción referida a contratar con el estado estando impedido para ello, este Colegiado estima pertinente pronunciarse sobre lo alegado por el Contratista respecto del plazo de prescripción que habría operado.
9. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la prescripción es una institución jurídica en virtud de la cual el transcurso del tiempo genera ciertos efectos respecto de los derechos o facultades de las personas o en cuanto al ejercicio de la potestad punitiva de parte de la Administración Pública, la misma que tiene efectos respecto de los particulares.
10. Así, debe señalarse que el numeral 1 del artículo 252 del TUO de la LPAG, prevé como regla general que la facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el **plazo que establezcan las leyes especiales**, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción.
11. Ahora bien, el numeral 252.3⁹ del artículo 252 del TUO de la LPAG, establece que la autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones; asimismo, dispone que los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos.

⁹ TUO de la LPAG:
"Artículo 252.- Prescripción
(...)

252.3 La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones. Asimismo, los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos."

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

12. En ese sentido, se tiene que mediante la prescripción se limita la potestad punitiva del Estado, dado que se extingue la posibilidad de investigar un hecho materia de infracción y con él la responsabilidad del supuesto responsable del mismo.
13. Asimismo, el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG, con relación a la norma aplicable al presente caso, establece que *“son aplicables las disposiciones sancionadoras **vigentes al momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.** Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.”* (El resaltado y subrayado es agregado).
14. Por lo tanto, conforme se ha señalado precedentemente, numeral 1 del artículo 252 del TUO de la LPAG, prevé como regla general que la facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el **plazo que establezcan las leyes especiales.** De ese modo, a fin de establecer el plazo prescriptorio aplicable al presente caso, se debe tener en cuenta la normativa aplicable, esto es, la Ley y el Reglamento.

Determinación del plazo prescriptorio aplicable al presente caso

15. Es pertinente mencionar que la normativa vigente al momento de cometerse la infracción materia de análisis, consistente en **contratar estando impedido** corresponde una sanción de inhabilitación temporal por un período no menor de tres (3) meses ni mayor de treinta y seis (36) meses **y prescribe a los tres (3) años de cometida.**

A mayor abundamiento se reproduce el numeral 50.4 del artículo 50 de la Ley:

*50.4 Las infracciones establecidas en la presente ley para efectos de las sanciones **prescriben a los tres (3) años conforme a lo señalado en el reglamento.** Tratándose de documentación falsa la sanción prescribe a los siete (7) años de cometida”*

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

Suspensión del plazo prescriptorio:

16. En este punto, es preciso traer a colación lo señalado en el artículo 224 del Reglamento, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 224.- Prescripción

*El plazo de prescripción es el previsto en el numeral 50.4 del artículo 50 de la Ley y se sujeta a las reglas generales contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General, salvo lo relativo a la suspensión del plazo de prescripción. **El plazo de prescripción se suspende:***

- 1. **Con la interposición de la denuncia y hasta tres (3) meses después de recibido el expediente por la Sala correspondiente.** Si el Tribunal no se pronuncia dentro del plazo indicado, la prescripción reanuda su curso, adicionándose el periodo transcurrido con anterioridad a la suspensión e, inclusive, los tres (3) meses de suspensión posteriores a la recepción del expediente por la Sala. Dicho plazo se amplía por única vez, por tres (3) meses adicionales cuando se disponga la devolución del expediente para la ampliación de cargos.*
 - 2. En los casos establecidos en el artículo 223, durante el periodo de suspensión del procedimiento administrativo sancionador.*
- (...)”*

17. Asimismo, cabe señalar que el artículo 262 del nuevo Reglamento establece el mismo criterio, conforme se aprecia:

*262.1. El plazo de prescripción es el previsto en el numeral 50.7 del artículo 50 de la Ley y se sujeta a las reglas generales contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General, **salvo lo relativo a la suspensión del plazo de prescripción.***

262.2. El plazo de prescripción se suspende:

*a) **Con la interposición de la denuncia y hasta el vencimiento del plazo con que se cuenta para emitir la resolución.** Si el Tribunal no se pronuncia dentro del plazo indicado, la prescripción reanuda su curso, adicionándose el periodo transcurrido con anterioridad a la suspensión.*

b) En los casos establecidos en el numeral 258.1 del artículo 258, durante el periodo de suspensión del procedimiento administrativo sancionador”

(el resaltado es agregado)

De ese modo, se tiene que el **Reglamento establece que el plazo de prescripción**

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

se suspende con la denuncia y hasta el vencimiento del plazo que se cuenta para emitir la resolución.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que **la Sala cuenta con tres meses, desde recibido el expediente en sala, para emitir su pronunciamiento.**

18. Bajo tal contexto normativo, de acuerdo a los antecedentes administrativos del presente expediente, se aprecian los siguientes hechos:
- **El 30 de enero de 2017**, el Contratista suscribió el Contrato con la Entidad; lo cual determina que a partir de dicha fecha se inicie el cómputo del plazo de tres (3) años, para que opere la prescripción; siendo así, la infracción consistente en contratar estando impedido prescribía el 30 de enero de 2020. De otra parte, el documento con supuesta información inexacta fue presentado el 2 de enero de 2017, por lo que dicha infracción prescribía el 2 de enero de 2020.
 - **El 15 de octubre de 2019**, la Directora de Gestión de Riesgos del OSCE, interpuso la denuncia que originó el presente expediente administrativo sancionador, y que determinó la **suspensión** del plazo prescriptorio.
 - **El 19 de octubre de 2022** se aprobó el decreto de inició el procedimiento administrativo sancionador en contra del Contratista.
 - **El 10 de noviembre de 2022**, se hizo efectivo la remisión del expediente a la Quinta Sala del Tribunal para que resuelva conforme se aprecia en el asiento del Toma Razón Electrónico; por lo que el plazo para resolver vence el 10 de febrero de 2022.
19. En este extremo, cabe recalcar que, habiendo sido el expediente recibido en la Quinta Sala del Tribunal para que resuelva el **10 de noviembre de 2022**, de acuerdo a lo establecido en el artículo 244 del Reglamento y 262 del nuevo reglamento, este Colegiado cuenta con tres meses a partir de dicha fecha para emitir pronunciamiento. Así, si el Tribunal no se pronuncia dentro del plazo indicado, recién en ese supuesto la prescripción reanuda su curso, adicionándose el periodo transcurrido con anterioridad a la suspensión e, inclusive, los tres (3) meses de suspensión posteriores a la recepción del expediente por la Sala, salvo el caso de ampliación de cargos por única vez.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

20. En tal sentido, se comprueba que la infracción materia de análisis, referida a **contratar estando impedido para ello no ha prescrito**, puesto que la denuncia fue efectuada el **15 de octubre de 2019**, suspendiéndose desde esa fecha el plazo prescriptorio, siendo que este Colegiado **se encuentra dentro del plazo para emitir pronunciamiento sobre el fondo del mismo** (tres meses desde la remisión a Sala, esto es, tres meses desde el 10 de noviembre de 2022). Por lo tanto, corresponde que el Tribunal continúe con el análisis de la configuración de la infracción imputada al Contratista.

Respecto a la infracción de contratar con el Estado estando impedido para ello

Naturaleza de la infracción

21. En lo que concierne a esta infracción, el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, establece que incurre en responsabilidad administrativa los proveedores, participantes, postores y/o contratistas cuando contraten con el Estado estando en cualquiera de los supuestos de impedimento previstos en el artículo 11 de esta Ley.
22. A partir de lo anterior, se tiene que la Ley 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, es decir, que el contratista haya suscrito un documento contractual con la Entidad o que haya recibido la orden de compra o de servicio, según sea el caso; y, **ii)** que al momento del perfeccionamiento de la relación contractual, el contratista esté incurrido en alguno de los impedimentos establecidos en el artículo 11 de la misma Ley.
23. Ahora bien, cabe indicar que los impedimentos para ser participante, postor, contratista y/o subcontratista en las contrataciones que lleven a cabo las entidades, deben ser interpretados en forma restrictiva, no pudiendo ser aplicados por analogía a supuestos que no estén expresamente contemplados en la normativa de contrataciones del Estado; razón por la cual, deberá verificarse, en cada caso en particular, si existen elementos suficientes para determinar que alguno de los impedimentos taxativamente establecidos en el artículo 11 de la Ley, le sea de alcance a aquél proveedor que desee participar en procedimientos de selección o contratar con el Estado; o, de haberse materializado el

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

perfeccionamiento contractual, si en dicha fecha, aquél se encontraba con impedimento vigente para tal efecto.

24. En esa medida, los impedimentos para ser participante, postor o contratista en las contrataciones que lleven a cabo las Entidades, sólo pueden ser establecidos mediante ley o norma con rango de ley. Asimismo, dichos impedimentos deben ser interpretados en forma restrictiva, no pudiendo ser aplicados por analogía a supuestos que no se encuentren expresamente contemplados en la Ley.
25. En este contexto, conforme a lo expuesto, corresponde verificar si al perfeccionar el Contrato el Contratista se encontraba inmerso en impedimento conforme a Ley.

Configuración de la infracción

26. Conforme se indicó anteriormente, para que se configure la infracción imputada al Contratista resulta necesario que se verifiquen dos requisitos:
 - i) Que se haya perfeccionado un contrato con una Entidad del Estado, es decir, que se haya suscrito un documento contractual o, de ser el caso, se haya recibido la orden de compra u orden de servicio con lo cual se haya establecido el vínculo contractual; y,
 - ii) Que, al momento del perfeccionamiento de la relación contractual, el Contratista se encuentre incurso en alguno de los impedimentos establecidos en el artículo 11 de la Ley.

En relación al perfeccionamiento de la relación contractual entre la Entidad y el Contratista:

27. Respecto del primer requisito, obra en el expediente administrativo copia del Contrato de Servicios N° 270-2017-CG¹⁰, entre la Entidad y el Contratista, para la *“Contratación del servicio de: Asesoría de persona natural en gestión comunicacional estratégica en plataformas tradicionales y de última generación para la Contraloría General de la República”*, por monto contractual ascendió a S/ 38,000.00 (treinta y ocho mil con 00/100 soles), conforme se advierte:

¹⁰ Obrante a folio 10 al 13 del expediente administrativo.



Tribunal de Contrataciones del Estado Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

Contract document page 16 of 34. Includes header with Tribunal de Contrataciones del Estado (EXP. N° 0010), LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, and various clauses (CLÁUSULA PRIMERA, SEGUNDA, TERCERA, CUARTA) regarding the contract for 'SERVICIO DE ASesorIA DE PERSONA NATURAL EN GESTIÓN COMUNICACIONAL ESTRATEGICA EN PLATAFORMAS TRADICIONALES Y DE ULTIMA GENERACION PARA LA OGE'.

Contract document page 17 of 34. Includes header with Tribunal de Contrataciones del Estado (EXP. N° 0012), LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, and various clauses (CLÁUSULA DÉCIMO PRIMERA, SEGUNDA, TERCERA, CUARTA, QUINTA, SEXTA, SÉTIMA, OCTAVA, NOVENA, DÉCIMA) regarding contract resolution, arbitration, and penalties.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

28. Por lo tanto, conforme a la documentación obrante en autos, el perfeccionamiento del Contrato y con ello el primer elemento del tipo infractor.

En ese sentido, para la configuración de la infracción administrativa, resta determinar si, a la fecha en que se perfeccionó el Contrato, el Contratista se encontraba incurso en algún impedimento.

29. Ahora bien, debe tenerse presente que la imputación contra el Contratista radica en haber contratado con el Estado, estando impedido para ello, en razón a lo previsto en el literal f) en concordancia con el literal a) del artículo 11 de la Ley, conforme se expone a continuación:

"Artículo 11.- Impedimentos

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

*a) En todo proceso de contratación pública, hasta doce (12) meses después de haber dejado el cargo, el Presidente y los Vicepresidentes de la República, **los Congresistas de la República**, los Vocales de la Corte Suprema de Justicia de la República, los titulares y los miembros del órgano colegiado de los Organismos Constitucionales Autónomos.*

(...)

*f) En el ámbito y tiempo establecidos para las personas naturales señaladas en los literales precedentes, el cónyuge, conviviente o **los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad** o segundo de afinidad. (...)"*

(El resaltado es nuestro).

30. De acuerdo con las disposiciones citadas los: **i) Congresistas de la Republica;** y **ii) sus cónyuges, convivientes o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad** o afinidad, están impedidos de ser participantes, postores y/o contratistas en todo proceso de contratación pública, hasta doce (12) meses después que los primeros dejen el cargo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

31. En relación con ello, de la revisión de la información obtenida del Servicio de Consultas en Línea del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC y remitidas por la Entidad, correspondientes a los ciudadanos Carlos Ricardo Bruce Montes De Oca y Eduardo Guillermo Bruce Montes De Oca, se observa que el Contratista (Carlos Ricardo Bruce Montes De Oca) es hermano del señor Eduardo Guillermo Bruce Montes De Oca, al tener como padre y madre, al señor Eduardo Bruce y a la señora Alicia Montes De Oca, respectivamente, evidenciándose así que los aludidos son parientes **en segundo grado de consanguinidad** por ser hermanos.

En ese orden de ideas, queda acreditado que el señor Eduardo Guillermo Bruce Montes de Oca (el Contratista) es hermano del señor Carlos Ricardo Bruce Montes de Oca (Ex - Congresista de la Republica); por lo que, la relación de parentesco entre ambos es del **segundo grado de consanguinidad**.

32. Por otro lado, es necesario acotar que, de la revisión del portal del Observatorio para la Gobernabilidad - INFOGOB, administrado por el Jurado Nacional de Elecciones¹¹, se observa lo siguiente:

PROCESO ELECTORAL	CARGO AL QUE POSTULO	ORGANIZACIÓN POLITICA	CIRCUNSCRIPCIÓN	ELEGIDO	+ DATOS
ELECCIONES GENERALES 2016	CONGRESISTA	PERUANOS POR EL KAMBIO	LIMA + RESIDENTES EN EL EXTRANJERO	SI	+
ELECCIONES GENERALES 2011	PRIMER VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA	PERÚ POSIBLE	NACION	NO	+
ELECCIONES GENERALES 2011	CONGRESISTA	PERÚ POSIBLE	LIMA + RESIDENTES EN EL EXTRANJERO	SI	+
ELECCIONES GENERALES 2006	CONGRESISTA	PERU POSIBLE	LIMA	SI	+
ELECCIONES GENERALES 2001	CONGRESISTA	PERU POSIBLE	LIMA	NO	+
ELECCIONES GENERALES 2000	CONGRESISTA	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE SOMOS PERU	NACION	NO	+

¹¹https://infogob.ine.gob.pe/Politico/FichaPolitico/carlos-ricardo-bruce-montes-de-oca_historial_partidario_ZU8HLblbWZEc6+@0EIOxMA=#8b



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

Conforme se aprecia de la información reproducida, el señor Carlos Ricardo Bruce Montes de Oca fue elegido Congresista de la República en las Elecciones Generales 2016, en representación de la circunscripción de Lima.

Cabe precisar que, conforme al artículo 11 del Reglamento del Congreso de la República, la sesión de instalación del periodo anual de sesiones, inicia el 27 de julio del año de la elección; por lo que debe entenderse, en el presente caso, que el ejercicio del cargo citado, por parte del señor Carlos Ricardo Bruce Montes de Oca, se efectivizó desde el 27 de julio de 2016.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, la Sala concluye que el señor Carlos Ricardo Bruce Montes de Oca se encontraba ejerciendo el cargo de Congresista de la República, en la fecha en la que se suscribió el contrato, esto es el 30 de enero de 2017.

33. En este punto es pertinente señalar que, de la documentación que obra en el expediente no se advierte elementos probatorios que al ser valorados permitan desvirtuar la vinculación existente entre el ex congresista y el Contratista.
33. De este modo, de la documentación obrante en autos, se evidencia que la Entidad perfeccionó la relación contractual a favor del Contratista a través del Contrato, el cual tuvo como consecuencia la emisión de dos órdenes de servicio para el pago correspondiente, pese a la existencia del impedimento que recaía en este último, lo que configura la infracción prevista en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.
34. Ahora bien, es preciso traer a colación los descargos del Contratista, el cual señala que el Tribunal Constitucional determinó que la contratación de parientes de congresistas por parte de entidades del estado que no sean el mismo congreso vulnera el derecho a la libre contratación. Así, solicita que se tenga en consideración la Resolución del Tribunal de Contrataciones del Estado recaída en el Expediente N° 125-2021-TC-S3, respecto a la señora Cecilia Blanca Heresi Chicoma.

Asimismo, hace referencia a la resolución emitida en el marco del expediente N° 03150-2017-PA/TC (demanda de amparo interpuesta por el abogado Domingo García Belaunde), el cual se pronunció sobre la afectación de la libertad de contratación que supone la aplicación de los impedimentos del artículo 11 de la

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

Ley de Contrataciones del Estado. Por ello, solicita que se declare la nulidad del decreto de inicio del presente procedimiento.

Recalca que, si bien no cabe que la Administración Pública aplique el control difuso de una norma legal, el Tribunal Constitucional ha manifestado en los Fundamentos Jurídicos de la STC N° 05854-2005-AA, que la supremacía normativa de la Constitución irradia a todos los poderes públicos del Estado.

De ese modo, señala que lo que está pidiendo ante el Tribunal no es que inaplique una ley, sino que respete la función del supremo intérprete de la Constitución, quien ha establecido una excepción al supuesto de hecho del impedimento de contrataciones de los familiares de los Congresistas de la República.

35. Al respecto, debe precisarse que, de conformidad con lo establecido en el numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, el Tribunal tiene competencia para determinar responsabilidad administrativa y sancionar las conductas infractoras cometidas por los proveedores, participantes, postores y/o contratistas.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso recordar que el ejercicio de la potestad sancionadora de este Tribunal se da con la sujeción a los principios de **legalidad** y de **tipicidad**, recogidos en los numerales 1 y 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

Según el principio de legalidad, **solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado**, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad. Por su parte, el principio de tipicidad prescribe que 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. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

Con relación al principio de legalidad en el ámbito sancionador, el Tribunal Constitucional ha señalado que este impide que se pueda atribuir la comisión de una infracción si esta no está previamente determinada en la ley; y también

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

prohíbe que se pueda aplicar una sanción si esta no está determinada por la ley. Asegura también que este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex praevia*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*)¹².

En esa medida, el principio de legalidad no solo exige que la infracción esté establecida en una norma legal, sino que la misma describa claramente cuál es la conducta que se considera como tal (*Lex certa*), lo que se conoce como el mandato de determinación.

Por su parte, el principio de tipicidad —que constituye una manifestación del principio de legalidad— exige que las conductas consideradas como infracción estén definidas con un nivel de precisión suficiente, de manera que el destinatario de las mismas pueda comprender sin dificultad o estar en condiciones de conocer y predecir las consecuencias de sus actos; ello a partir de la previsión clara de la conducta proscrita y de la sanción aplicable¹³.

36. En virtud de lo expuesto, la función que tiene este Tribunal a través del ejercicio de la potestad sancionadora legalmente otorgada es, como consecuencia de la aplicación estricta de Ley, determinar responsabilidad administrativa y sancionar las conductas infractoras cometidas por los proveedores, participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas. Asimismo, el citado cuerpo normativo tiene una lista taxativa de infracciones señaladas en el numeral 50.1 del artículo del TUO de la Ley, la cual describe con suficiente grado de certeza cada uno de los supuestos de hecho previstos como infracción en materia de contratación pública, así como las sanciones administrativas a imponer de multa o inhabilitación (temporal/definitiva) para participar en procedimientos de selección y/o contratar con el Estado.
37. Además, debe reiterarse que conforme se establece en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley, esta y su reglamento prevalecen sobre las normas del procedimiento administrativo general, de derecho público y sobre aquellas de derecho privado. Cabe precisar que dicha disposición también fue recogida en la Primera Disposición Final del TUO de la Ley¹⁴.

¹² Fundamento 3 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 0197-2010-PA/TC.

¹³ Fundamento 8 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 05487-2013-AA/TC.

¹⁴ **Primera.** La presente Ley y su reglamento prevalecen sobre las normas del procedimiento administrativo general, de derecho público y sobre aquellas de derecho privado que le sean aplicables. Asimismo, son de aplicación supletoria a todas

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

38. En ese sentido, cabe indicar que, con relación a los expedientes invocados por el Contratista, como el Expediente N° 03150-2017-PA/TC¹⁵, se advierte que la sentencia emitida sobre dicho expediente se pronuncia sobre un caso específico (Domingo García Belaúnde), del cual no se desprende ni se señala que el artículo 11 de la Ley (o del TUO de la Ley), haya sido declarado inconstitucional; razón por la cual, las causales de impedimentos previstos en el artículo 11 del citado cuerpo normativo, se mantienen vigentes y son aplicables a los proveedores, participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas que participen en un procedimiento de selección o contraten con el Estado.

Debe tenerse en cuenta que la referida sentencia se pronunció sobre el caso particular de un recurso de agravio constitucional interpuesto por un ciudadano en contra de la resolución expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente su demanda de amparo contra el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), al no permitirle su inscripción en el Registro Nacional de Proveedores.

39. En ese sentido, es importante recordar que el numeral 2) del artículo 200 de la Constitución Política del Perú establece que *“el amparo procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza derechos reconocidos en la Constitución”*, precisando, además, que el mismo no procede *“contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular”*, considerando que, ante esas situaciones, la propia Constitución en los numerales 4 y 5 del referido artículo, ha establecido las garantías constitucionales de inconstitucionalidad y acción popular.
40. No obstante, también resulta necesario precisar que a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 2308-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional también ha interpretado que el inciso 2) del artículo 200 de la Constitución no contiene una prohibición de cuestionarse mediante el amparo leyes que puedan ser lesivas en sí mismas de derechos fundamentales, sino una simple limitación, que pretende impedir que a través de un proceso cuyo objeto de protección son los derechos

aquellas contrataciones de bienes, servicios u obras que no se sujeten al ámbito de aplicación de la presente Ley, siempre que dicha aplicación no resulte incompatible con las normas específicas que las regulan y sirvan para cubrir un vacío o deficiencia de dichas normas. Las contrataciones del Estado se llevan a cabo conforme a la presente Ley, a su reglamento así como a las directivas que se elabore para tal efecto.

¹⁵ Véase en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/03150-2017-AA.pdf>

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

constitucionales se pretenda impugnar, en abstracto, la validez constitucional de las normas con rango de ley.

De otro lado, también se ha establecido que una interpretación sistemática de los alcances de la restricción contenida en el segundo párrafo del artículo 200, inciso 2) de la Constitución, debe entenderse en el sentido de que no cabe, efectivamente, que mediante una demanda de amparo se cuestione una ley cuando el propósito de ésta sea cuestionar su validez en abstracto, habida cuenta de que en el ordenamiento existen otros procesos, como el de inconstitucionalidad o el popular, cuyo objeto precisamente es preservar la condición de la Constitución como Ley Suprema del Estado.

41. En tal sentido, en el entendido que la aplicación inmediata y efectiva de una norma podría afectar directamente derechos subjetivos constitucionales, el ciudadano está facultado a acudir al proceso de amparo a solicitar protección constitucional frente al efectivo, inminente o potencial afectación de un derecho constitucional, lo cual no implica, faculta o atribución para cuestionar la validez en abstracto de una Ley, para lo cual existen otros mecanismos que la propia Constitución ha previsto.
42. Ahora bien, en el marco de estas consideraciones, en cuanto a la Sentencia N° 1087/2020 (Expediente N° 03150-2017-PA/TC), el Tribunal Constitucional concluye que el impedimento que ha sido materia de análisis configura una amenaza de violación al derecho a la libre contratación, **pero hace la precisión que la declaración respecto de su aplicación, corresponde al caso en concreto** (fundamento 33) —es decir, respecto a los hechos alegados por el ciudadano que formula las demandas de amparo y de agravio constitucional—; en el entendido que, a través del amparo no es posible cuestionar, en abstracto, la validez de una Ley, como es en el presente caso, la Ley de Contrataciones del Estado.
43. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el numeral 59.1 del artículo 59 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Ley N° 30225 y sus modificatorias, establece que el Tribunal de Contrataciones del Estado es un órgano resolutorio que forma parte de la estructura administrativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), teniendo entre sus funciones, aplicar sanciones de multa, inhabilitación temporal y definitiva a los proveedores, participantes, postores, contratistas y residentes y supervisores de obra, según corresponda a cada caso; para la cual, la normativa de contrataciones del Estado también ha

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

tipificado un conjunto de supuestos de hechos que son considerados infracción administrativa, comprendiendo, entre otros, la contratación con el Estado estando impedido o las declaraciones inexacta que afirman no estar incursos en dicha situación, cuyos supuestos de impedimento también se encuentran debidamente tipificados.

44. En consecuencia, dado que la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 03150-2017-PA/TC, resulta aplicable a dicho caso en concreto, en el marco del cual se determinó la existencia de una afectación al derecho fundamental del ciudadano que recurrió a la jurisdicción constitucional, y que, a la vez, dicha decisión no ha determinado la inconstitucionalidad o inaplicación general de la norma en cuestión, sumado a que las autoridades administrativas están prohibidas de aplicar el control difuso de las normas; este Colegiado concluye que el Tribunal no puede inaplicar las disposiciones sobre impedimentos que expresamente están recogidas en la normativa especial de contrataciones del Estado.
45. Así también, cabe agregar que, mediante Acuerdo de Sala Plena N° 003-2022/TCE, “Acuerdo de Sala Plena que precisa los alcances del impedimento del literal h) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley N° 30225”, publicado el 29 de diciembre de 2022 en el Diario Oficial “El Peruano”, entre otros aspectos, se indicó que:

“(...)

*6. Ahora bien, cabe destacar que la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03150-2017-PA/TC, resuelve una acción de amparo que, por su naturaleza, **es aplicable al caso en concreto** (exclusión del proveedor, por decisión propia, del Registro Nacional de Proveedores por supuestamente encontrarse incurso en un impedimento para contratar con el Estado); además, como parte de sus disposiciones, **no se ha identificado que se haya determinado la inconstitucionalidad o inaplicación general de la norma en cuestión.***

*7. Por otro lado, en atención a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia del Exp. 4293-2012-PA/TC (Consorcio Requena), **el Tribunal de Contrataciones del Estado, así como toda autoridad administrativa, está prohibido de aplicar el control difuso de las normas.** Es decir, el Tribunal está impedido de inaplicar las disposiciones sobre los impedimentos que expresamente el legislador ha establecido en la normativa especial de contrataciones del Estado. No cabe pues que el Tribunal evalúe la validez de los impedimentos materia del presente Acuerdo, a la luz de los derechos constitucionales involucrados, y determine su inaplicación en los procedimientos administrativos impugnatorios y sancionadores que se ventilan ante su autoridad, como ha ocurrido para el caso concreto y específico de la inaplicación*

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

dispuesta por la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03150-2017-PA/TC, referida a la situación jurídica de un administrado en concreto con relación a su trámite ante el Registro Nacional de Proveedores.

Cabe observar que el legislador ha optado por establecer una regulación tan detallada en torno a los impedimentos objeto de este Acuerdo, que elimina toda posibilidad de efectuar una interpretación distinta al texto expreso de la norma; ya que, de hacerlo, este tribunal administrativo se estaría sobreponiendo a la voluntad expresa de la ley formal.

(...)”. (Resaltado es agregado)

46. Por lo expuesto, este colegiado considera que no resulta amparable el argumento del Contratista de aplicar la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, en el Expediente N° 03150-2017-PA/TC u otras emitidas por el Tribunal Constitucional, en caso se refieran a un hecho en concreto; así como tampoco resulta posible eximir de responsabilidad en atención a lo dispuesto en el Acuerdo de Sala Plena N° 003-2022/TCE, el cual se encuentra referido al criterio de aplicación de los impedimentos, es decir, que su contenido no resulta aplicable al presente caso.

Bajo dicho contexto, es que tampoco resulta aplicable al caso concreto la Resolución 0125-2021-TCE-S3, que fue aludida por el Contratista, la que aun cuando superara lo expuesto en fundamentos precedentes, no resulta un precedente de observancia obligatoria.

En adición a ello, inclusive el Acuerdo de Sala Plena N° 003-2022/TCE indica que *“con posterioridad a la referida sentencia del Tribunal Constitucional (e inclusive con anterioridad a su emisión), la jurisprudencia administrativa del Tribunal ha sido abundante y uniforme respecto de la aplicación del impedimento (...)”*, para lo cual cita las Resoluciones N° 3873-2021-TCE-S4, N° 3703-2021-TCE-S3, N° 3427-2021-TCE-S5, N° 3015-2021-TCE-S4, N° 2987-2021-TCE-S1, N° 2711-2021-TCE-S3, N° 2594-2021-TCE-S3, N° 2138-2021-TCE-S3, N° 2067-2021-TCE-S4, N° 1801-2021-TCE-S1, N° 1684-2021-TCE-S1, N° 516-2021-TCE-S2, N° 3026-2022-TCE-S2, N° 2699-2022-TCE-S2, N° 2689-2022-TCE-S5, N° 2523-2022-TCE-S1, N° 2519-2022-TCE-S4, N° 999-2022-TCE-S3, N° 358-2022-TCE-S5, N° 272-2022-TCE-S4, N° 500-2021-TCE-S1, N° 475-2021-TCE-S3, N° 417-2021-S4, N° 242-2021-TCE-S4, N° 218-2021-TCE-S3, N° 211-2021-TCE-S2, N° 214-2021-TCE-S1, entre otras.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

Por último, cabe mencionar que, si bien el Contratista denomina “interpretación” a la figura que debería aplicar el Tribunal para no imponerle sanción, en realidad, estaría solicitando la inaplicación de los impedimentos regulados en la Ley, además, que el extremo o tercer párrafo¹⁶ de la disposición citada corresponde a los jueces que sí pueden realizar un control difuso.

47. Finalmente, conforme se expuso en los fundamentos anteriores, ha quedado acreditado que el Contratista incurrió en la infracción que consiste en contratar con el Estado estando impedido para ello, la cual estuvo tipificada en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Respecto a la infracción consistente en presentar información inexacta.

Naturaleza de la infracción.

48. El literal h) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, 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 requisito o con la obtención de un beneficio o ventaja para sí o para terceros.
49. Conforme a lo señalado, a efectos de determinar la configuración de la infracción materia de análisis, debe verificarse la concurrencia de dos circunstancias: i) **la presentación efectiva de los documentos cuestionados ante la Entidad**; y ii) la inexactitud del documento presentado; en este último caso, siempre que esté relacionada con el cumplimiento de un requisito o con la obtención de un

¹⁶ Artículo VII.- Control difuso e interpretación constitucional

Cuando exista incompatibilidad entre la Constitución y otra norma de inferior jerarquía, el juez debe preferir la primera, siempre que ello sea relevante para resolver la controversia y no sea posible obtener una interpretación conforme a la Constitución.

Los jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad o en un proceso de acción popular.

Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional.

PRIMERA. - Los Jueces y Tribunales interpretan y aplican las leyes y toda norma con rango de ley y los reglamentos respectivos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos, bajo responsabilidad.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

beneficio o ventaja para sí o para terceros, que puede obtenerse en el procedimiento de selección.

50. 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 crear convicción de que el administrado que es sujeto del procedimiento administrativo sancionador ha realizado la conducta expresamente prevista como infracción administrativa.

51. Atendiendo a ello, en el presente caso corresponde verificar —en principio— que la información inexacta fue efectivamente presentada ante una Entidad contratante (en el marco de un procedimiento de contratación pública), ante el RNP o ante el Tribunal.

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 se encuentra 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.

52. Una vez verificado dicho supuesto, y a efectos de determinar la configuración de dicha infracción, corresponde evaluar si se ha acreditado la inexactitud de la información contenida en el documento presentado, en este caso, ante la Entidad, independientemente de quién haya sido su autor o de las circunstancias que

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

hayan acontecido; 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.

Ello se sustenta así, toda vez que en el caso de un posible beneficio derivado de la presentación de la información inexacta, que no haya sido detectado en su momento, éste será aprovechable directamente, en sus actuaciones en el marco de las contrataciones estatales, por el proveedor, participante, postor o contratista que, conforme lo dispone el párrafo inicial del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, son los únicos sujetos pasibles de responsabilidad administrativa en dicho ámbito, ya sea que el agente haya actuado de forma directa o a través de un representante, consecuentemente, resulta razonable que sea también éste el que soporte los efectos de un potencial perjuicio, en caso se detecte que dicha información es inexacta.

En ese orden de ideas, 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, es decir aquel referido a la presentación de información inexacta, debe acreditarse, que la inexactitud esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento o un beneficio o ventaja.

Configuración de la infracción.

53. Ahora bien, a efectos de analizar la presente infracción, debe evaluarse si el Contratista presentó información inexacta contenida en el Anexo N° 2 - Declaración Jurada, consistente en la declaración de no tener impedimento para participar en el procedimiento de selección ni para contratar con el Estado.
54. Atendiendo ello, en el presente caso, corresponde verificar —en principio— que el documento cuestionado (con información inexacta) fue efectivamente presentado ante una Entidad contratante (en el marco de un procedimiento de contratación pública).
55. Sobre ello, de lo revisado en el expediente administrativo se puede observar que mediante decreto de inicio se incorporó entre otros documentos, Anexo N° 2 -

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

Declaración Jurada a través del cual declara, entre otros: “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”

A mayor detalle, se reproduce el Anexo N° 2:

56. Ahora bien, conforme se ha analizado en acápites previos, el Contratista a la fecha de presentación de su oferta [**2 de enero de 2017**], se encontraba impedido de contratar con el Estado; en consecuencia, la información consignada en el Anexo N° 2 que declara 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, no resulta acorde con la realidad.
57. Como ya se ha mencionado previamente, para la configuración de la infracción imputada, debe acreditarse que la información inexacta se encuentre vinculada al cumplimiento de un requisito o la obtención de una ventaja o beneficio.

Al respecto, la información determinada como inexacta corresponde haber declarado no encontrarse impedido para contratar con el Estado, requisito

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

indispensable para que su oferta sea admitida [según el literal b) del acápite 2.2.1.1. del Capítulo II de las bases integradas], y calificada, por lo que, sin haber cumplido dicho requisito resultaba materialmente inviable que la Entidad le otorgará la buena pro, hecho que trajo consigo la suscripción del Contrato; de lo cual se desprende que su presentación representó el cumplimiento de un requisito de admisión, así como también un beneficio para el Contratista; configurándose con ello la infracción tipificada en el literal h) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

58. En tal sentido, corresponde atribuir responsabilidad administrativa al Contratista por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales c) e h) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Concurso de infracciones

59. Sobre este aspecto, a fin de graduar la sanción a imponer al infractor, se debe precisar que, por disposición del artículo 228 del Reglamento, en caso de incurrir en más de una infracción en un procedimiento de selección, como ocurre en el presente caso, o en la ejecución de un mismo contrato, corresponde aplicar al infractor la sanción que resulte mayor.
60. En tal sentido, en el presente caso existe concurso de infracciones pues se ha configurado la infracción de haber contratado con el Estado estando impedido para ello y presentar información inexacta, infracciones sin embargo a ambas les corresponde la sanción de inhabilitación temporal no menor de tres (3) meses ni mayor de treinta y seis (36) meses; por lo que deberá aplicarse dicho rango según los criterios de graduación establecidos en el artículo 226 del Reglamento.

Graduación de la sanción

55. Como se ha indicado precedentemente, para las infracciones referidas a contratar con el Estado estando impedido y la presentación de información inexacta, se ha previsto en el numeral 50.2 del artículo 50 de la Ley, una sanción de inhabilitación temporal no menor de tres (3) ni mayor de treinta y seis (36) meses.
56. En este contexto, se estima conveniente determinar la sanción a imponer al Contratista conforme a los criterios de graduación establecidos en el artículo 226 del Reglamento:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

- a) **Naturaleza de la infracción:** en el caso concreto, la infracción referida a contratar con el Estado estando impedido, se materializa en el incumplimiento del Contratista 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 de la restricción y/o eliminación de todos aquellos factores que puedan afectar la imparcialidad y objetividad en su elección como proveedor de la Entidad.

Además, debe considerarse que la infracción cometida referida a la presentación de información inexacta vulnera el principio de presunción de veracidad que debe regir a todos los actos vinculados a las contrataciones públicas. Tal principio, junto a la fe pública, constituyen bienes jurídicos merecedores de protección especial, pues constituyen los pilares de las relaciones suscitadas entre la Administración Pública y los administrados

- b) **Ausencia de intencionalidad del infractor:** de la documentación obrante en autos, no es posible determinar si hubo intencionalidad de parte del Contratista en la comisión de la infracción atribuida.
- c) **La inexistencia o grado mímimo de daño causado a la Entidad:** en el caso que nos avoca, debe tenerse en cuenta que el perfeccionamiento del Contrato afectó la transparencia, imparcialidad y libre competencia, que debe prevalecer en las contrataciones que llevan a cabo las entidades, causando perjuicio al mercado de compras públicas, asimismo, la presentación de la declaración inexacta creó una errónea percepción ante la Entidad, pues, sin ella habría sido descalificado y por contrario, estuvo habilitado como postor, lo cual luego de la evaluación realizada por la Entidad, ocasionó que se otorgará la buena pro y suscribirá contrato con esta, pese a encontrarse impedido.
- d) **Reconocimiento de la infracción cometida 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 el Contratista haya reconocido su responsabilidad en la comisión de las infracciones imputadas antes que fueran detectadas.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

- e) **Antecedentes de sanción o sanciones impuestas por el Tribunal:** De la base de datos del Registro Nacional de Proveedores, se aprecia que el Contratista cuenta con antecedentes de inhabilitación para participar en procedimientos de selección o contratar con el Estado, según el siguiente detalle:

INHABILITACIONES					
INICIO DE INHABILITACIÓN	FIN DE INHABILITACIÓN	PERIODO	RESOLUCIÓN	FECHA DE RESOLUCIÓN	TIPO
25/11/2019	25/04/2020	5 MESES	3061-2019-TCE-S3	15/11/2019	TEMPORAL
26/12/2019	26/05/2020	5 MESES	3373-2019-TCE-S2	17/12/2019	TEMPORAL
25/11/2021	25/04/2022	5 MESES	3873-2021-TCE-S4	17/11/2021	TEMPORAL
03/08/2022	03/02/2023	6 MESES	2342-2022-TCE-S1	22/07/2022	TEMPORAL
24/08/2022	24/02/2023	6 MESES	2531-2022-TCE-S1	16/08/2022	TEMPORAL

- f) **Conducta procesal:** respecto a su conducta procesal, manifiesta cumple con apersonarse y presentar sus argumentos de defensa, asimismo, refiere haber actuado de buena fe, desconociendo las limitaciones, siendo su relación familiar públicamente conocida.

Ahora bien, se aprecia que el Contratista se apersonó y presentó sus descargos al presente procedimiento administrativo sancionador.

- g) **La adopción o implementación de modelo de prevención:** debe tenerse en cuenta que este criterio no es de aplicación al caso concreto, toda vez que, debido a su naturaleza, solo corresponde aplicarlo cuando se trata de una persona jurídica, siendo en el presente caso, el Contratista, una persona natural.
- h) **La afectación de las actividades productivas o de abastecimiento en tiempos de crisis sanitarias¹⁷:** de la revisión de la documentación que obra en el expediente, no se advierte información que acredite el supuesto que recoge el presente criterio de graduación.

61. Adicionalmente, para la determinación de la sanción, resulta importante traer a

¹⁷ Criterio de graduación incorporado por la Ley N° 31535, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 28 de julio de 2022, que modifica la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

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 que 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.

62. Finalmente, es pertinente indicar que la falsa declaración en un procedimiento administrativo constituye ilícito penal, previsto y sancionado en el artículo 411 del Código Penal, el cual tutela como bien jurídico la fe pública y la funcionalidad de los documentos en el tráfico jurídico y tratan de evitar perjuicios que afecten la confiabilidad especialmente en las adquisiciones que realiza el Estado.

En tal sentido, el artículo 267 del Reglamento dispone que deben ponerse en conocimiento del Ministerio Público las conductas que pudieran adecuarse a un ilícito penal, razón por la cual deberán remitirse a la fiscalía correspondiente, copia de la presente resolución y de los folios indicados en la parte resolutive del presente pronunciamiento, debiendo precisarse que el contenido de tales folios constituyen las piezas procesales pertinentes sobre las cuales debe actuarse la acción penal.

63. Por último, cabe mencionar que la comisión de la infracción tipificada en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, por parte del Contratista, tuvo lugar el **30 de enero de 2017**, fecha en la que se perfeccionó la relación contractual con la Entidad, pese a encontrarse con impedimento legal para ello y además, la infracción tipificada en el literal h) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, por la presentación de información inexacta como parte de su oferta, que tuvo lugar el **2 de enero de 2017**.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal ponente Danny William Ramos Cabezudo y la intervención de los Vocales Christian César Chocano Davis y Cecilia Berenise Ponce Cosme, esta última en reemplazo del Vocal Steven Aníbal Flores Olivera, según el Rol de Turnos de Vocales de Sala vigente, y atendiendo a la conformación de la Quinta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° D000090- 2022-OSCE-PRE del 21 de mayo de 2022, publicada el 23 de mayo de 2022 en el Diario Oficial El Peruano, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 de la Ley, así como, los artículos 20 y 21 del



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0670 -2023-TCE-S5

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** al señor **EDUARDO GUILLERMO BRUCE MONTES DE OCA (con RUC N° 10091457470)**, por el periodo de **seis (6) meses** de inhabilitación temporal en su derecho de participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, por su **responsabilidad al contratar con el Estado estando impedido para ello**, y por presentar **información inexacta** ante la Contraloría General de la República, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 031-2016-CG, conforme a los argumentos expuestos; sanción que entrará en vigencia a partir del sexto día hábil de notificada la presente resolución.
- 2.** Disponer que, una vez que la presente resolución haya quedado administrativamente firme, la Secretaría del Tribunal registre la sanción en el Sistema Informático del Tribunal de Contrataciones del Estado (SITCE).
- 3.** Remitir al Ministerio Público - Distrito Fiscal de Lima copia de la presente resolución, así como de los folios 1 al 34 [registro 20727-2019-mp15], 54 al 69 [09118-2021-mp15], y folios 72 al 137 del expediente administrativo, para que proceda conforme a sus atribuciones.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

CECILIA BERENISE PONCE COSME
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

CHRISTIAN CÉSAR CHOCANO DAVIS
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

DANNY RAMOS CABEZUDO
PRESIDENTE
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

SS.

Ramos Cabezudo.

Ponce Cosme.

Chocano Davis.