



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00884-2023-TCE-S2

Sumilla: *“No resultan amparables aquellas pretensiones revocatorias cuya motivación denote la sola disconformidad con el contenido del acto administrativo, sea en el razonamiento formulado, la valoración de algún medio probatorio, la interpretación distinta de la normativa aplicable u otro aspecto que sustente la decisión adoptada, en tanto no se haya colisionado con el ordenamiento jurídico”.*

Lima, 17 de febrero de 2022.

VISTO en sesión del 17 de febrero de 2023 de la Segunda Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 9751/2022.TCE**, sobre la solicitud de revocación presentada por el proveedor Constructora San Juan S.R.L., de la Resolución N°00043-2023-TCE-S2 del 5 de enero de 2023; atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. Según la información publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), el 21 de noviembre de 2022, la Municipalidad Provincial de Chiclayo, en lo sucesivo **la Entidad**, convocó el Procedimiento de Contratación Pública Especial para la Reconstrucción con Cambios N° 06-2022-MPCH/CS-1 – Primera Convocatoria, para la contratación de la ejecución de la obra: *“Rehabilitación del local escolar N° 10022 Miguel Muro Zapata con Código Local 275725, Urbanización San Eduardo, Distrito de Chiclayo, Provincia Chiclayo, Departamento de Lambayeque, CUI N° 2539138”*, con un valor referencial de S/ 9,946,677.64 (nueve millones novecientos cuarenta y seis mil seiscientos setenta y siete con 64/100 soles), en adelante **el procedimiento de selección**.

El procedimiento de selección fue convocado bajo el marco normativo del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30556, aprobado por Decreto Supremo N°094-2018-PCM, en lo sucesivo **el TUO de la Ley N°30556**, así como en el Decreto Supremo N° 071-2018- PCM, que aprobó el Reglamento del procedimiento de contratación pública especial para la Reconstrucción con Cambios, modificado por los Decretos Supremos N°084-2020-PCM y modificatorias, en adelante **el Reglamento para la Reconstrucción**.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00884-2023-TCE-S2

Asimismo, supletoriamente son aplicables el Texto Único Ordenado de la Ley N°30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N°082-2019-EF, en adelante **la Ley**; y, su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N°344-2018-EF, y sus modificatorias, en adelante **el Reglamento**.

El 1 de diciembre de 2022, se llevó a cabo la presentación de ofertas de manera electrónica y, el 7 del mismo mes y año, se notificó, a través del SEACE, el otorgamiento de la buena pro al Consorcio Velama, integrado por las empresas Velama Ingenieros S.A.C. y V&H Contratistas Generales E.I.R.L., en adelante el **Adjudicatario**, por el monto de S/ 8,952,009.88 (ocho millones novecientos cincuenta y dos mil nueve con 88/100 soles).

2. Mediante Escrito s/n, debidamente subsanado con Escrito s/n, presentados el 16 y 20 de diciembre de 2022, ante la Mesa de Partes Digital del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, la empresa Constructora San Juan S.R.L., interpuso recurso de apelación contra el otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección, solicitando que se revoque dicho acto y; en consecuencia, se le otorgue la buena pro.
3. Mediante Resolución N°00043-2023-TCE-S2 del 5 de enero de 2023, la Segunda Sala del Tribunal, resolvió declarar infundado el recurso de apelación presentado por el Impugnante y, en consecuencia, confirmó la admisión de la oferta presentada por el Adjudicatario y el otorgamiento de la buena pro del procedimiento de selección; por consiguiente, se dispuso ejecutar la garantía otorgada por el Impugnante y declarar agotada la vía administrativa.
4. Mediante Escrito s/n, presentado el 11 de enero de 2022 ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal, el proveedor Constructora San Juan S.R.L., en adelante **el Recurrente**, solicita la revocatoria de la Resolución N°00043-2023-TCE-S2, argumentando lo siguiente:
 - i. En la resolución cuestionada se ha realizado una interpretación ambigua del requisito para la admisión de ofertas, denominado “oferta económica”.

En el primer párrafo de la referida regla, ya se hace mención a la



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00884-2023-TCE-S2

presentación del detalle de precios unitarios en el caso del sistema de precios unitarios y, es por ello que, el tercer párrafo hace una precisión para el sistema de suma alzada o si aplicamos la interpretación, se entiende que sería para ambos sistemas de contratación.

- ii. Sobre un caso similar, mediante la Resolución N°1176-2022-TCE-S5, la Quinta Sala hace un análisis completamente contrario sobre el contenido de las bases para procedimientos de reconstrucción con cambios, para la ejecución de obras.

El cambio de criterios confunde a los postores que ejercen su derecho de contradicción, lo que contradice el principio de igualdad de trato.

- iii. En la resolución recurrida se toma como referencia lo indicado en el Anexo N°4, cuya información sirve para la evaluación de ofertas, no para la admisión.
 - iv. De existir incongruencia o reglas no claras en las bases, en todo caso, se debe declarar la nulidad, pero no se debe afectar al Impugnante.
5. Mediante Escrito s/n, presentado el 13 de enero de 2022 ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal, el Impugnante reiteró lo expuesto en su escrito ingresado el 11 de enero de 2023.
 6. Mediante Escrito s/n, presentado el 6 de febrero de 2022 ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal, el Impugnante reiteró lo expuesto en su escrito ingresado el 11 de enero de 2023.

II. FUNDAMENTACIÓN

1. Es materia del presente procedimiento evaluar el pedido de revocación efectuado por el proveedor Constructora San Juan S.R.L., contra la Resolución N°00043-2023-TCE-S2 del 5 de enero de 2023, mediante la cual, se declaró infundado el recurso de apelación.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00884-2023-TCE-S2

2. En principio, cabe mencionar que el Proveedor ha solicitado que se revoque la Resolución recurrida, mediante la cual la Segunda Sala del Tribunal resolvió, entre otros aspectos, declarar infundado el recurso de apelación.

Sobre la potestad para resolver las solicitudes de revocación presentadas ante el Tribunal

3. Conforme a lo establecido en el Acuerdo de Sala Plena N°004-2021/TCE, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 3 de abril de 2021, las solicitudes de revocación a las que se refiere el artículo 214 del TUO de la LPAG, son remitidas a la Sala que emitió la resolución que se pretende revocar, para su pronunciamiento correspondiente.

Naturaleza de la revocación.

4. El artículo 214 del TUO de la LPAG regula la revocación de los actos administrativos, entendiéndose a aquella como uno de los posibles resultados del ejercicio de la potestad de revisión de los actos administrativos; permitiendo dicha facultad administrativa revocar un acto administrativo plenamente válido, con efectos a futuro, bajo determinados supuestos.

Así, la institución de la revocación consiste en la potestad excepcional que la ley confiere a la administración para que, en cualquier tiempo, de manera directa, de oficio o a pedido de parte, y mediante un nuevo acto administrativo, modifique, reforme, sustituya o extinga los efectos jurídicos **de un acto administrativo conforme a derecho**, aun cuando haya adquirido firmeza debido a que su permanencia ha devenido —por razones externas al administrado— en incompatible con el interés público.

5. Es así que, el acto administrativo, en principio eficaz y conveniente, deviene, con el cambio de circunstancias, en un acto inconveniente e inoportuno que debe ser revocado por la propia Administración.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00884-2023-TCE-S2

Por ello, cabe hacer énfasis en que la revocación, a diferencia de la nulidad, incide sobre la estabilidad del acto, debido al cambio de circunstancias que varían desde su expedición, más no en su validez. En ese sentido, el acto es eficaz hasta el momento en que se produce la variación del estado de las cosas, por lo que, la Administración debe iniciar un procedimiento de revocación.

6. Ahora bien, en el artículo 214 del TUO de la LPAG se establece lo siguiente:

Artículo 214.- Revocación

214.1 Cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:

214.1.1 Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal y siempre que se cumplan los requisitos previstos en dicha norma.

214.1.2 Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.

214.1.3 Cuando apreciando elementos de juicio sobrevinientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros.

214.1.4 Cuando se trate de un acto contrario al ordenamiento jurídico que cause agravio o perjudique la situación jurídica del administrado, siempre que no lesione derechos de terceros ni afecte el interés público.

La revocación prevista en este numeral solo puede ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para presentar sus alegatos y evidencias en su favor.

214.2 Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00884-2023-TCE-S2

7. Como puede apreciarse, el primer supuesto de revocación requiere la existencia de una norma de rango legal; el segundo supuesto, la desaparición de las condiciones exigidas para la emisión del acto administrativo; mientras que el tercer y cuarto supuesto, solo proceden en la medida que no se generen perjuicios a terceros ni al interés público.

Sobre la solicitud de revocación

8. De la revisión de los escritos presentados y lo indicado en la audiencia pública, se desprende que el Recurrente sustentó su solicitud de revocación en el supuesto previsto en el numeral **214.1.4** del artículo 214 del TUO de la LPAG, el cual establece que cabe la revocación de los actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:

214.1.4 Cuando se trate de un acto contrario al ordenamiento jurídico que cause agravio o perjudique la situación jurídica del administrado, siempre que no lesione derechos de terceros ni afecte el interés público”.

9. Al respecto, es necesario tener en cuenta que, tendríamos que encontrarnos frente a un acto contrario al ordenamiento jurídico, situación que no se evidencia en la medida que durante el procedimiento impugnatorio, las partes intervinientes pudieron formular sus pretensiones, así como se garantizó el derecho de defensa, del mismo modo, en la oportunidad correspondiente, la Sala actuó las pruebas solicitadas y las valoró según el análisis que hizo del resultado frente a lo establecido en las bases; finalmente la Resolución cuya revocatoria se pretende, ha sido emitida bajo el amparo de la autonomía del Tribunal de Contrataciones del Estado, en el ejercicio de sus funciones.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00884-2023-TCE-S2

10. En adición a ello, es importante dejar claramente establecido que la pretensión revocatoria, bajo el supuesto establecido en el acápite 214.1.4 del numeral 214.1 del artículo 214 del TUO de la LPAG –alegado por el Proveedor–, exige que se identifique con exactitud cuál es la norma del ordenamiento jurídico que ha sido vulnerada y en qué medida, el acto cuestionado, lo contraviene, ciñéndonos bajo esta premisa, a un estricto análisis jurídico sobre la legalidad del acto.
11. Atendiendo a ello, debe delimitarse que no resultan amparables **aquellas pretensiones revocatorias cuya motivación denote la sola disconformidad con el contenido del acto administrativo, sea en el razonamiento formulado, la valoración de algún medio probatorio, la interpretación distinta de la normativa aplicable u otro aspecto que sustente la decisión adoptada**, en tanto no se haya colisionado con el ordenamiento jurídico.
12. Por consiguiente, no corresponde declarar la revocación del acto administrativo, por la solicitud planteada por el Impugnante, pues aquella se sustenta en la sola disconformidad con el contenido del acto administrativo, por el razonamiento formulado y la interpretación distinta de las reglas aplicables.
13. Aunado a lo expuesto, este Colegiado considera oportuno mencionar que, dado que el pronunciamiento emitido en la resolución recurrida agotó la vía administrativa, contra dicho acto solo cabe interponer ante el Poder Judicial un proceso contencioso – administrativo, conforme a lo establecido en el artículo 228 del TUO de la LPAG.
14. Ahora bien, es preciso recordar que según el numeral 59.1 del artículo 59 de la Ley, el Tribunal de Contrataciones del Estado es un órgano resolutorio que cuenta con plena autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones. Por dicho motivo, la decisión que adopta **cada Sala, de forma colegiada**, es concordante con dicha autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, por lo que, se resuelven los casos asignados en función al análisis de cada caso concreto, siendo preciso indicar que no existirá necesariamente una misma interpretación normativa sobre iguales materias.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00884-2023-TCE-S2

Aunado a ello, cabe precisar que, en virtud de lo establecido en el artículo 130 del Reglamento, sólo constituyen precedentes de observancia obligatoria los acuerdos de Sala Plena emitidos por el Tribunal, que interpretan de modo expreso y con alcance general las normas establecidas en las disposiciones legales que rigen la materia. Por tal motivo, la citada resolución, emitida bajo hechos distintos, no representan de forma alguna un precedente vinculante, ni tampoco revela la existencia de algún criterio uniforme sobre los hechos en cuestión que debe observar este Tribunal.

15. Sin perjuicio de lo expuesto, este Colegiado no evidencia en qué medida lo alegado por el Recurrente constituye una contravención normativa, ya que se trata de pronunciamientos que analizan hechos y situaciones distintas.
16. En tal sentido, el recurrente no ha precisado que norma del ordenamiento jurídico sería aquella presuntamente vulnerada, verificándose una alegación de carácter general y de diversas disposiciones normativas, lo cual no resulta acorde a la regulación de la revocación que establece este presupuesto como elemento indispensable para la evaluación que desarrolla este Colegiado.
17. Por las consideraciones expuestas no corresponde amparar el pedido de revocación solicitado por el Recurrente contra la Resolución N°00043-2023-TCE-S2 del 5 de enero de 2023, en razón a los fundamentos previamente desarrollados.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal Ponente Daniel Alexis Nazazi Paz Winchez y la intervención del Vocal Carlos Enrique Quiroga Periche y la Vocal Olga Evelyn Chávez Sueldo, atendiendo a la conformación de la Segunda 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 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, vigente a partir del 14 de marzo de 2019, 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;



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00884-2023-TCE-S2

LA SALA RESUELVE:

1. Declarar **no ha lugar** el pedido de revocación de la Resolución N°00043-2023-TCE-S2 del 5 de enero de 2023, realizado por el Proveedor Constructora San Juan S.R.L.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

OLGA EVELYN CHÁVEZ SUELDO
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

DANIEL ALEXIS NAZAZI PAZ
WINCHEZ
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

CARLOS ENRIQUE QUIROGA
PERICHE
PRESIDENTE
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

ss.
Quiroga Periche.
Paz Winchez.
Chávez Sueldo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00884-2023-TCE-S2

VOTO SINGULAR DE LA VOCAL OLGA EVELYN CHÁVEZ SUELDO

La Vocal que suscribe, respetuosamente, tiene una posición singular respecto al análisis del criterio desarrollado en la Resolución N°1176-2022-TCE-S5:

15. Sin perjuicio de lo expuesto, este Colegiado no evidencia en qué medida lo alegado por el Recurrente constituye una contravención normativa, ya que en la referida Resolución N°1176-2022-TCE-S5, no se indicó que para la admisión de ofertas era obligatorio presentar el detalle de precios unitarios, sino solo se verificó que en la oferta del impugnante se presentó el detalle de precios unitarios, lo que no implica que se haya afirmado o indicado que se trataba de un requerimiento obligatorio en suma alzada, pues una interpretación como la que sostiene el recurrente no estaría acorde a las reglas previstas en las bases ni acorde a la normativa de Reconstrucción con Cambios, por lo que no resiste mayor análisis. Así, puede verse en el siguiente extracto de la mencionada resolución:

24. Según lo citado, a fin que las ofertas sean admitidas, los postores debían presentar, entre otros documentos, el "Anexo N° 4- Oferta económica", debiendo consignar: i) el Costo directo, ii) los Gastos generales fijos, iii) los Gastos generales variables, iv) la Utilidad y, v) el IGV; asimismo, se indicó que los postores debían presentar el detalle de los precios unitarios. Cabe señalar que si bien las bases requirieron el detalle de precios unitarios, el sistema bajo el cual se convocó el presente procedimiento fue el de suma alzada.

Asimismo, en el numeral 25 de la citada resolución se hizo hincapié en el hecho que el postor había presentado su Anexo N° 4 de oferta económica de conformidad con el formato de las bases integradas de aquel procedimiento de selección:



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00884-2023-TCE-S2

25. Conforme a lo expuesto, este Tribunal revisó la oferta del Impugnante y constató que presentó el "Anexo N° 4 – Oferta económica", conforme el formato propuesto por las bases integradas, detallando los conceptos de: i) el Costo directo, ii) los Gastos generales fijos, iii) los Gastos generales variables, iv) la Utilidad y, v) el IGV, según se reproduce a continuación:

Por lo tanto, más allá que hubiera presentado el referido Anexo N° 4 en su oferta económica, aun cuando no es necesario en el sistema de suma alzada, se advirtió que aquel cumplía con el formato solicitado en bases.

En esa línea, lo que se abordó en la resolución invocada por el recurrente fue el hecho de que el análisis de las ofertas de los postores debe efectuarse siempre de forma integral y no aislada, tal como se desprende de los siguientes numerales de dicha resolución:

29. En tal sentido, cabe recordar que la evaluación de las ofertas presentadas por los postores en el marco de un procedimiento de selección debe realizarse de forma integral o conjunta, ello, implica el análisis de la totalidad de los documentos que se presentan, los cuales deben contener información plenamente consistente y congruente entre sí; en su defecto, en caso se observe información contradictoria, excluyente o incongruente en aquella, que no permita tener certeza del alcance de la oferta, corresponderá declarar la no admisión o descalificación de la misma, según sea el caso.

De este modo, la evaluación y análisis de congruencia de la información presentada en una oferta alcanza a todos los documentos que la conforman, toda vez que, por el hecho de formar parte de ésta, debe ser objeto de revisión integral o conjunta por parte del Comité de Selección o, en su caso del Tribunal. Asimismo, se debe tener presente que en la revisión de una oferta lo que se busca es precisamente que su información sea congruente entre sí, para lo cual debe efectuarse una revisión integral de los documentos que la conforman mas no una revisión sesgada o apartada de alguno de sus documentos³.

16. En tal sentido, el recurrente no ha precisado qué norma del ordenamiento jurídico sería aquella presuntamente vulnerada, verificándose una alegación de carácter general y de diversas disposiciones normativas, lo cual no resulta acorde



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Organismo
Supervisor de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 00884-2023-TCE-S2

a la regulación de la revocación que establece este presupuesto como elemento indispensable para la evaluación que desarrolla este Colegiado.