

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

Sumilla: *“En mérito a lo expuesto, este Colegiado considera que no ha quedado acreditado el primer elemento del tipo infractor; es decir, no se encuentra acreditado el perfeccionamiento de un contrato a través de la Orden de Compra, al no acreditarse su existencia, notificación a la Contratista, ni se ha evidenciado otros medios de prueba que permitan identificar de manera fehaciente que se trata de una contratación por la que se pueda atribuir responsabilidad”.*

Lima, 30 de octubre de 2023

VISTO en sesión del 30 de octubre de 2023 de la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° 930-2023.TCE, sobre procedimiento administrativo sancionador generado contra la señora ISABEL JACINTA ARIAS DE BONILLA, por su presunta responsabilidad al contratar con el Estado estando impedida conforme a Ley; y, atendiendo a lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1. El 26 de setiembre de 2022, la Municipalidad Distrital de Santa Rosa de Sacco, en adelante **la Entidad**, emitió la Orden de Compra N° 332-2022-UNIDAD DE LOGÍSTICA, cuyo importe fue de S/ 163.50 (ciento sesenta y tres con 50/100 soles), en adelante **la Orden de Compra**, a favor de la señora Isabel Jacinta Arias de Bonilla, en adelante **la Contratista**.

Dicha contratación, si bien es un supuesto excluido del ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones del Estado por ser el monto menor a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), en la oportunidad en la que se realizó se encontraba vigente la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, modificada por los Decretos Legislativos N° 1341 y 1444, compilado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 082- 2019-EF, en adelante **la Ley**, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF y modificatorias, en adelante **el Reglamento**.

2. Mediante Memorando N° D000122-2023-OSCE-DGR2 del 3 de febrero de 2023, presentado el 13 del mismo mes y año a través de la Mesa de Partes [Digital] del

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), la Dirección de Gestión de Riesgos del OSCE, en adelante **la DGR**, comunicó al Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, los resultados de la acción de supervisión de oficio efectuada a partir de la información enviada por la Oficina de Estudios e Inteligencia de Negocios y de lo registrado en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE).

En dicho contexto, informó que la Contratista habría incurrido en la infracción referida a contratar con el Estado estando impedida para ello, de acuerdo a lo previsto en el artículo 11 de la Ley.

Como documento adjunto a su comunicación, la DRG remitió el Dictamen N° 056-2023/DGR-SIRE3 del 16 de enero de 2023, en el que señaló lo siguiente:

- De acuerdo a la normativa vigente, la Contratista al ser cónyuge del señor Antenor Enrique Bonilla Espinoza, se encuentra impedida para participar en todo proceso de contratación en el ámbito de competencia territorial de este último durante el periodo de tiempo que ejerció el cargo de Regidor Provincial, hasta doce (12) meses después de concluidas sus funciones.
- Cabe precisar que, el domingo 7 de octubre de 2018 se llevaron a cabo las elecciones regionales y provinciales del Perú de 2018, para elegir a gobernadores, vicegobernadores y consejeros regionales, así como alcaldes y regidores provinciales para el periodo 2019-2022.
- Al respecto, según información del Portal Institucional del Jurado Nacional de Elecciones, se aprecia que el señor Antenor Enrique Bonilla Espinoza fue elegido como Regidor Provincial de Yauli, Región Junín, en el periodo indicado en el numeral precedente.
- Por consiguiente, el señor Antenor Enrique Bonilla Espinoza se encuentra impedido de contratar con el Estado en el ámbito de su competencia territorial durante el periodo que ejerció el cargo de Regidor Provincial y hasta doce (12) meses después de culminado.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

- De la información consignada por el señor Antenor Enrique Bonilla Espinoza en la Declaración Jurada de Intereses, se aprecia que consignó a la Contratista como su cónyuge.
- Por otro lado, indica que, desde la fecha en la que el señor Antenor Enrique Bonilla Espinoza asumió el cargo de Regidor Provincial de Yauli, la Contratista (cónyuge), contrató con el Estado dentro del ámbito de su competencia territorial conforme se detalla a continuación:

O/C-332-2022-UNIDAD DE LOGISTICA	26/09/2022	16/12/2022	Otras contrataciones sin proceso de selección previo	Emitida	163.00	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTA ROSA DE SACCO	Av. Miguel Grau Nro. 208 Chucchis, Santa Rosa de Sacco, Yauli - Junin	PAGO POR LA ADQUISICION DE MATERIALES DE OFICINA Y ESCRITORIO, PARA LA SUBGERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTA ROSA DE SACCO
----------------------------------	------------	------------	--	---------	--------	--	---	--

- De lo expuesto, se advierte que la Contratista habría contratado con la Entidad aun cuando los impedimentos señalados en el artículo 11 de la Ley le habrían resultado aplicables.
 - Por lo tanto, advirtieron indicios de la comisión de una infracción a la normativa de contrataciones del Estado, tal como lo señala el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.
3. Con Decreto del 8 de junio de 2023, previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispuso que la Entidad remita la siguiente información y documentación:

En el supuesto de contratar con el Estado estando impedido para ello:

- Señalar la(s) causal(es) de impedimento en la(s) que habría incurrido la Contratista.
- Remitir copia legible de la Orden de Compra emitida a favor de la Contratista, en la que se aprecie que fue debidamente recibida (constancia de recepción).

En caso la Orden de Compra haya sido enviada a la Contratista por correo electrónico, sírvase remitir copia de ésta, así como de la respectiva constancia

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

de recepción, donde se pueda advertir la fecha en la que fue recibida, así como las direcciones electrónicas correspondientes.

- iii. Remitir copia de la documentación que acredite que la Contratista, incurrió en causal de impedimento.

En el supuesto de haber presentado información inexacta:

- iv. Señalar y enumerar de forma clara y precisa los documentos que supuestamente contendrían información inexacta, debiendo señalar si, con la presentación de dichos documentos, generó un perjuicio y/o daño a la Entidad.

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

- v. Copia legible de los documentos que acrediten la supuesta inexactitud.
- vi. Copia legible de la cotización presentada por la Contratista, así como, el documento mediante el cual presentó la referida cotización, en el cual se pueda advertir el sello de recepción de la Entidad.

De ser el caso, si la cotización fue recibida de manera electrónica deberá remitir copia del correo electrónico donde se pueda advertir la fecha de remisión de aquélla. Asimismo, incluir los documentos de cumplimiento de la prestación¹, comprobantes de pago², constancias de prestación, documentos de carácter financiero emitidos por las dependencias que intervienen en el ciclo del gasto público de la Entidad³, entre otros, que acrediten la ejecución del contrato.

¹ Documentos que contengan la conformidad del área usuaria de la Entidad, según corresponda al objeto de la contratación, emitida a favor del proveedor.

² Facturas o recibos por honorarios emitidos por el proveedor.

³ Comprobante de pago y/o reporte del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público SIAF-SP, que acredite el registro de la fase de gasto *Pagado* a favor del proveedor y que esté vinculada a la contratación referida en el presente documento.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

Asimismo, se comunicó a su Órgano de Control Institucional para que, en el marco de sus atribuciones, coadyuve en la remisión de la documentación solicitada.

Dicho decreto fue debidamente notificado a la Entidad y a su OCI el 16 de junio de 2023, con las Cédulas de Notificación N° 37829/2023.TCE y N° 37828/2023.TCE, respectivamente.

4. Con Decreto del 18 de julio de 2023, se dispuso el **inicio** del procedimiento administrativo sancionador contra la Contratista, por su presunta responsabilidad al haber contratado con el Estado estando impedida conforme a Ley, de acuerdo a lo previsto en el literal h) en concordancia con el literal d) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley, en el marco de la contratación perfeccionada mediante la Orden de Compra; infracción tipificada en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

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

Asimismo, se dispuso incorporar al expediente los siguientes documentos: i) reporte electrónico del portal web buscador público de órdenes de compra y servicio, en donde se advierte que la Contratista habría contratado mediante Orden de Compra N° 332-2022-UNIDAD DE LOGÍSTICA con la Entidad, fecha en la que el señor Antenor Enrique Bonilla Espinoza asumía el cargo de regidor provincial de la Municipalidad de Yauli, región Junín, e ii) Información recabada del Portal Institucional del Jurado Nacional de Elecciones de donde se advierte que el señor Antenor Enrique Bonilla Espinoza fue elegido como regidor provincial de la Municipalidad de Yauli, región Junín, para el periodo 2019 – 2022.

Adicionalmente, se requirió a la Entidad cumpla con remitir, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, la documentación e información solicitadas mediante el Decreto del 8 de junio de 2023 [previamente]; bajo responsabilidad y apercibimiento de resolver con la documentación obrante en autos y de poner en conocimiento de su Órgano de Control Institucional y de la Contraloría General de la República, en el supuesto caso de incumplimiento del requerimiento.

5. Dicho inicio del procedimiento administrativo sancionador fue debidamente notificado a la Contratista, el 20 de julio de 2023, a través de la Casilla Electrónica

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

del OSCE, de conformidad con el numeral 267.3 del artículo 267 del Reglamento y el numeral 7.1.2 del punto 7.1 de la Directiva N° 008-2020-OSCE/CD, aprobada con Resolución N° 086-2020-OSCE/CD.

Mientras que, la Entidad fue notificada el 24 de julio de 2023, a través de la Cédula de Notificación N° 45320/2023.TCE, según cargo que obra en autos.

6. Mediante Decreto del 9 de agosto de 2023, considerando que la Contratista no se apersonó al presente procedimiento administrativo sancionador ni formuló sus descargos, pese a encontrarse debidamente notificada con el inicio del procedimiento sancionador en su contra, se hizo efectivo el apercibimiento decretado de resolver con la documentación obrante en autos, remitiéndose el expediente a la Cuarta Sala del Tribunal, para que emita pronunciamiento; siendo recibido el 10 del mismo mes y año.
7. A través del Informe N° 528-2023-JAPQ/UABAS/MDSRS, presentado el 10 de agosto de 2023 al Tribunal, la Entidad remitió parcialmente la información solicitada.
8. Con Decreto del 11 de agosto de 2023, se dejó a consideración de la Sala la información remitida por la Entidad.
9. Por Decreto del 3 de octubre de 2023, se requirió la siguiente información adicional:

“A LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTA ROSA DE SACCO (ENTIDAD):

- i. *Sírvase remitir copia legible de la **Orden de Compra N° 332-2022-UNIDAD DE LOGISTICA del 26 de setiembre de 2022**, emitida a favor de la señora ISABEL JACINTA ARIAS DE BONILLA, donde se aprecie que fue debidamente recibida por aquélla (constancia de recepción). De haber sido notificada de manera electrónica deberá remitir copia del correo electrónico en el que se pueda advertir la fecha de remisión de la misma.*
- ii. *De ser el caso, remitir copia legible de los documentos que acrediten que efectivamente existió una relación contractual entre su representada y el contratista, tales como, contratos, conformidades, informes de actividades, recibos por honorarios, u otros documentos que acrediten el pago de la Orden de Compra N° 332-2022-UNIDAD DE LOGISTICA del 26 de setiembre de 2022.*

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

- iii. *Cotización y/u oferta presentada por la señora ISABEL JACINTA ARIAS DE BONILLA, debidamente ordenada y foliada, en la que se encuentre el Anexo N° 7 - Declaración jurada, donde se pueda advertir el sello de recepción de la Entidad.*

En caso la cotización y/u oferta fue recibida de manera electrónica, deberá remitir copia del correo electrónico donde se pueda advertir la fecha de remisión de la misma”.

10. No obstante, a la fecha, la Entidad no ha cumplido con atender ni remitir la información requerida en el referido decreto, a pesar de haber sido notificada mediante publicación en el Toma Razón Electrónico del Tribunal.

II. FUNDAMENTACIÓN:

1. Es materia del presente procedimiento administrativo sancionador, determinar la presunta responsabilidad de la Contratista, por haber contratado con el Estado estando inmersa en el impedimento establecido en el literal h) en concordancia con el literal d) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley, en el marco de la contratación perfeccionada mediante la Orden de Compra; infracción tipificada en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado, norma vigente al momento de suscitados los hechos.

Cuestión previa: sobre la competencia del Tribunal para determinar responsabilidad administrativa y sancionar en el marco de contrataciones con montos iguales o menores a 8 UIT.

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

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

Al respecto, es pertinente traer a colación lo señalado en el numeral 1 del artículo 248 del TUO de la LPAG, que consagra el *principio de legalidad* (en el marco de los principios de la potestad sancionadora administrativa), el cual contempla que sólo por norma con rango de Ley, cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado.

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

Sobre ello, cabe precisar que la competencia constituye un requisito esencial que transforma y torna válidos los actos y demás actuaciones comprendidas en un procedimiento administrativo; por lo tanto, no se configura como un límite externo a la actuación de los entes u órganos administrativos, sino como un presupuesto de ella, en virtud de la vinculación positiva de la administración pública con el ordenamiento jurídico⁴.

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

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

⁴ CASSAGNE, Juan Carlos, La transformación del procedimiento administrativo y la LNPA (Ley Nacional de Procedimientos Administrativos), Revista Derecho PUCP, N° 67, 2011.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

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

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

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

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

[El énfasis es agregado].

En esa línea, debe tenerse presente que, a la fecha de formalización del vínculo contractual derivado de la Orden de Compra, el valor de la UIT ascendía a S/4,600.00 [cuatro mil seiscientos con 00/100 soles], por lo que, en dicha oportunidad, solo correspondía aplicar la normativa de contratación pública a aquellas contrataciones superiores a las ocho (8) UIT; es decir, por encima de los S/36,800.00 (treinta y seis mil ochocientos con 00/100 soles).

En ese orden de ideas, cabe recordar que, la Orden de Compra fue emitida por un monto inferior (S/ 163.50) a las ocho (8) UIT; por lo que, en principio, dicho caso se encuentra dentro de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley y su Reglamento.

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

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

(...)

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

(...)

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

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

(El énfasis es agregado).

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

5. Estando a lo señalado, y considerando que la infracción imputada consistente en contratar con el Estado estando impedido conforme a ley, se encuentra tipificada en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, según dicho texto normativo, dicha infracción es aplicable también a los casos a los que se refiere el literal a) del artículo 5 de dicha norma, esto es, a las contrataciones menores a las ocho (8) UIT.
6. En consecuencia, teniendo en cuenta lo expuesto, según la normativa vigente al momento de la ocurrencia de los hechos, sí es pasible de sanción por el Tribunal la infracción imputada a la Contratista en el presente procedimiento administrativo sancionador, al encontrarse en el supuesto previsto en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley, concordado con lo establecido en el numeral 50.1 del artículo 50 de dicha norma; por lo tanto, este Tribunal tiene competencia para emitir pronunciamiento sobre la supuesta responsabilidad de la Contratista, en el marco de la contratación formalizada mediante la Orden de Compra y corresponde analizar la configuración de la infracción que le ha sido imputada.

Naturaleza de la infracción.

7. Sobre el particular, el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley establece que incurren en infracción administrativa los proveedores, participantes, postores, contratistas, subcontratistas y profesionales que se desempeñan como residente o supervisor de obra, cuando corresponda, cuando contraten con el

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

Estado estando en cualquiera de los supuestos de impedimento previstos en el artículo 11 de la Ley.

8. A partir de lo anterior, se tiene que la Ley contempla como supuesto de hecho necesario e indispensable para la configuración de la citada infracción los siguientes presupuestos: **i)** que se haya perfeccionado el contrato con una entidad del Estado; y, **ii)** que, al momento del perfeccionamiento de la relación contractual, se encuentre incurso en alguno de los impedimentos establecidos en el artículo 11 del mismo cuerpo normativo.
9. En relación a ello, es necesario recordar que el ordenamiento jurídico en materia de contrataciones del Estado ha consagrado, como regla general, la posibilidad que toda persona natural o jurídica pueda participar en los procedimientos de selección⁵ que llevan a cabo las entidades del Estado.

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

⁵ Ello en concordancia con los *principios de libertad de concurrencia, igualdad de trato y competencia* regulados en el artículo 2 de la Ley, como se señala a continuación:

a) Libertad de concurrencia.- Las Entidades promueven el libre acceso y participación de proveedores en los procesos de contratación que realicen, debiendo evitarse exigencias y formalidades costosas e innecesarias. Se encuentra prohibida la adopción de prácticas que limiten o afecten la libre concurrencia de proveedores.

b) Igualdad de trato.- Todos los proveedores deben disponer de las mismas oportunidades para formular sus ofertas, encontrándose prohibida la existencia de privilegios o ventajas y, en consecuencia, el trato discriminatorio manifiesto o encubierto. Este principio exige que no se traten de manera diferente situaciones que son similares y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica siempre que ese trato cuente con una justificación objetiva y razonable, favoreciendo el desarrollo de una competencia efectiva.

e) Competencia.- Los procesos de contratación incluyen disposiciones que permiten establecer condiciones de competencia efectiva y obtener la propuesta más ventajosa para satisfacer el interés público que subyace a la contratación. Se encuentra prohibida la adopción de prácticas que restrinjan o afecten la competencia.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

llevarse a cabo los procesos de contratación, bajo su esfera de dominio o influencia.

10. Es así que, el artículo 11 de la Ley ha establecido distintos alcances de los impedimentos para contratar con el Estado; existiendo impedimentos de carácter absoluto, los cuales no permiten participar en ningún proceso de contratación pública, mientras que otros son de naturaleza relativa, vinculada ya sea al ámbito regional, de una jurisdicción, de una entidad o de un proceso de contratación determinado.
11. Por la restricción de derechos que su aplicación a las personas determina, los impedimentos deben ser interpretados en forma restrictiva, no pudiendo ser aplicados por analogía a supuestos que no están expresamente contemplados en la Ley de Contrataciones del Estado o norma con rango de ley.

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

Configuración de la infracción.

12. Teniendo en cuenta lo expuesto, corresponde determinar si la Contratista incurrió en la infracción prevista en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, la cual, conforme ha sido señalado anteriormente, contempla dos requisitos de necesaria verificación para su configuración:
 - i) **Que se haya perfeccionado un contrato con una Entidad del Estado;** y
 - ii) Que, al momento de celebrarse y/o perfeccionarse el contrato, la Contratista haya incurrido en alguno de los impedimentos establecidos en el artículo 11 de la Ley.

En este punto, es importante señalar que, para las contrataciones por montos menores a 8 UIT, por estar excluidas de su ámbito de aplicación, aun cuando están sujetas a supervisión del OSCE, no son aplicables las disposiciones previstas en la Ley y el Reglamento respecto del procedimiento de perfeccionamiento del contrato. Por consiguiente, considerando la naturaleza de este tipo de contratación, para acreditar el perfeccionamiento de aquél, es necesario verificar

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

la existencia de documentación suficiente que acredite la efectiva contratación y, además, que permita identificar sí, al momento de dicho perfeccionamiento, la Contratista se encontraba incurso en alguna de las causales de impedimento.

13. En cuanto al **primer requisito** del tipo infractor, de la revisión de la documentación obrante en el expediente administrativo, se aprecia que, a través de los Decretos del 8 de junio y 18 de julio de 2023, se **requirió** a la Entidad, entre otros, copia legible de la Orden de Compra, donde se aprecie que fue debidamente recibida por la Contratista (constancia de recepción), así como de los documentos de cumplimiento de la prestación⁶, comprobantes de pago⁷, constancias de prestación, documentos de carácter financiero emitidos por las dependencias que intervienen en el ciclo del gasto público de la Entidad⁸, entre otros, que acrediten la ejecución del contrato.

En respuesta a ello, la Entidad remitió copia de la Orden de Compra⁹, pero sin la constancia de recepción por parte de la Contratista ni otros medios probatorios; conforme se aprecia a continuación:

⁶ Documentos que contengan la conformidad del área usuaria de la Entidad, según corresponda al objeto de la contratación, emitida a favor del proveedor.

⁷ Facturas o recibos por honorarios emitidos por el proveedor.

⁸ Comprobante de pago y/o reporte del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público SIAF-SP, que acredite el registro de la fase de gasto *Pagado* a favor del proveedor y que esté vinculada a la contratación referida en el presente documento.

⁹ Véase folio 81 del expediente administrativo en formato PDF.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Organismo
Supervisor de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTA ROSA DE SACCO		LOGISTICA		UNIDAD EJECUTORA NRO. IDENTIFICACIÓN		MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTA ROSA DE SACCO		SIAF N° 1851	
ORDEN DE COMPRA - GUÍA DE INTERNAMIENTO N° 332								1851 000062	
1. DATOS DEL PROVEEDOR								2. CONDICIONES GENERALES	
Señor (es): ARIAS DE BONILLA ISABEL JACINTA								N° Cuadro de Adquisición:	
Dirección: JR. DARIO LEON 215 - LA OROYA ANTIGUA - YAULI - JUNIN								Crédito Fiscal:	
RUC: 10212422229								Contrato N°:	
TELEF:								Moneda: S/	
Concepto: REQUERIMIENTO N° 000108								T/C:	
Código	Cantidad	Unidad de Medida	DESCRIPCIÓN	C/U	Total S/				
01	08	UND	PAPEL LUSTRE CIAZULL	0.40	3.20				
02	02	RLL	FORRO T/OFICIO ARTESCO	9.90	19.80				
03	10	UND	ARCHIVADORES L/ANCHO	6.90	69.00				
04	02	UND	CINTA AISLANTE	2.90	5.80				
05	02	UND	TABLERO C/SUJETADOR	5.90	11.80				
06	05	UND	HOJAS CARTULINA HILO A4	0.50	2.50				
07	04	UND	CINTA MASKING	3.90	15.60				
08	01	MLL	PAPEL BOND D/75 GRAMOS A4	34.00	34.00				
09	03	UND	LAPIZ DE CARBON	0.60	1.80				
DESCRIPCIÓN: PAGO POR LA ADQUISICIÓN DE MATERIALES DE OFICINA Y ESCRITORIO, PARA LA SUBGERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTA ROSA DE SACCO, SEGUN REQUERIMIENTO N° 000108 Y CONFORMIDAD DE RECEPCIÓN DEL BIEN.									
ADJUNTO PECOSA						SON: CIENTO SESENTA Y TRES con 50/100 SOLES.			
TOTAL NUEVOS SOLES						163.60			
N° CERTIFICACIÓN	Cadena Funcional	FAB	Clasif. Gasto	Monto S/		COSTO DE ENVÍO			
000601	9001-3999999-5000003-03-005-0008	09	2.3.1.99.1.99	163.60		IGV(18 %)			
META N° 0013						EXONERADO			
						Total S/ : 163.50			
Facturar a nombre de: MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTA ROSA DE SACCO						RUC: 20146510982			
Dirección: Calle Mariano Melgar N° 208 - SANTA ROSA DE SACCO - OROYA - JUNIN									
Agradecemos enviar los bienes a la siguiente dirección: Calle Mariano Melgar N° 208 - SANTA ROSA DE SACCO - OROYA - JUNIN									
ORDENACIÓN DE LA COMPRA						CONFORMIDAD			
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTA ROSA DE SACCO						CUENTAS POR PAGAR			
GOBIERNO MUNICIPAL 910 - 001						FECHA			
JEFE DE LA UNIDAD DE LOGISTICA						DÍA MES AÑO			
JEFE DE ADQUISICIÓN						26 09 2022			
JEFE DE ALMACEN									
NOTA IMPORTANTE:									
El Proveedor debe adjuntar a su Factura la O/C atendida.									
Esta Orden es nula sin las firmas y sellos reglamentarios o autorizados.									
Nos reservamos el derecho de devolver la mercadería que no este de acuerdo con las especificaciones técnicas.									
El Contratista (Proveedor), deberá cumplir con las obligaciones que le correspondan bajo sanción de quedar inhabilitado para contratar con el estado en caso de incumplimiento (Art. 10.11, 10.21, 10.23 y 10.24 del Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado)									

14. En atención a ello, con Decreto del 3 de octubre de 2023, se requirió –entre otros– a la Entidad, lo siguiente:

- Remitir copia completa y legible de la Orden de Compra N° 332-2022-

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

UNIDAD DE LOGISTICA del 26 de setiembre de 2022, emitida a favor de la señora ISABEL JACINTA ARIAS DE BONILLA, donde se aprecie que fue debidamente recibida por aquélla (constancia de recepción). De haber sido notificada de manera electrónica deberá remitir copia del correo electrónico en el que se pueda advertir la fecha de remisión de la misma.

- ii. De ser el caso, remitir copia legible de los documentos que acrediten que efectivamente existió una relación contractual entre su representada y la contratista, tales como, contratos, conformidades, informes de actividades, recibos por honorarios, u otros documentos que acrediten el pago de la Orden de Compra N° 332-2022-UNIDAD DE LOGISTICA del 26 de setiembre de 2022.

Sin embargo, la Entidad no atendió el requerimiento de información efectuado por este Tribunal.

15. En consecuencia, considerando que la Entidad no ha remitido la Orden de Compra con la constancia de su notificación debidamente recibida por la Contratista ni otros medios probatorios que acrediten la relación contractual, pese a habersele requerido hasta en tres oportunidades, dicha circunstancia constituye un incumplimiento al deber de colaboración establecido en los artículos 178 y 179 del TUO de la LPAG; por lo que, este hecho debe ser puesto en conocimiento del Titular de la Entidad, para que, en el marco de sus competencias, determinen las acciones pertinentes.
16. En adición a ello, debe precisarse que, si bien en autos obra el registro en el SEACE de los datos de la Orden de Compra, ello no resulta suficiente para determinar la existencia de un contrato entre la Entidad y la Contratista, pues dicho registro no permite acreditar que la referida orden haya sido notificada a esta última.
17. En ese sentido, precisado lo anterior, en el presente caso, no se cuentan con elementos suficientes para determinar que la Contratista efectivamente recibió la Orden de Compra y, por ende, perfeccionado la relación contractual con la Entidad.
18. Sin perjuicio de ello, cabe traer a colación el Acuerdo de Sala Plena N° 007-

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

2021.TCE¹⁰, mediante el cual se establecieron criterios para acreditar la existencia de un contrato en contrataciones por montos menores a 8 UIT's:

"(...)

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

[El énfasis es agregado]

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

19. En esa medida, en aplicación del criterio antes expuesto, y considerando que, en autos no obra la constancia de notificación de la Orden de Compra debidamente recibida –de manera física o electrónica– por la Contratista, tampoco se aprecian otros medios de prueba, tales como factura, constancia de prestación, comprobante de pago, conformidad, entre otros, que evidencien la contratación; por tanto, a criterio de este Tribunal, **no se cuentan con elementos de convicción suficientes para determinar –de manera fehaciente– la existencia de una relación contractual entre la Entidad y la Contratista, en el marco de la Orden de Compra.**
20. En tal sentido, es importante señalar que, para que el tipo infractor materia de imputación se configure, es necesario que se verifique, previamente, la celebración de un contrato con una entidad del Estado; caso contrario, si la

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

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

Entidad no acredita haber suscrito un contrato o perfeccionado la relación contractual con el administrado denunciado [ya sea mediante la constancia de notificación u otros elementos de prueba], la conducta imputada no podrá ser pasible de sanción, al no haberse acreditado el primer presupuesto para la configuración del tipo infractor, asumiendo la Entidad exclusiva responsabilidad, en observancia del marco normativo vigente y el debido procedimiento.

Con relación a lo anterior, el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, consagra el *principio de tipicidad*, conforme al cual las conductas expresamente descritas como sancionables no pueden admitir interpretación extensiva o analógica; asimismo, el numeral 2 del mismo artículo hace referencia al *principio del debido procedimiento*, en virtud del cual las Entidades aplicarán sanciones sujetando su actuación al procedimiento establecido, respetando las garantías inherentes al debido procedimiento.

Lo que significa que, ante la imposibilidad de acreditar uno de los presupuestos del tipo infractor objeto de análisis, no será posible determinar la responsabilidad administrativa del denunciado, al no verificarse el encuadramiento del supuesto de hecho a la descripción legal del tipo infractor.

21. En mérito a lo expuesto, este Colegiado considera que no ha quedado acreditado el primer elemento del tipo infractor; es decir, no se encuentra acreditado el perfeccionamiento de un contrato a través de la Orden de Compra, al no acreditarse su existencia, notificación a la Contratista, ni se ha evidenciado otros medios de prueba que permitan identificar de manera fehaciente que se trata de una contratación por la que se pueda atribuir responsabilidad.
22. Por lo expuesto, no corresponde imponer sanción a la Contratista, pues no se ha determinado fehacientemente que se ha configurado la infracción tipificada en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, debiendo ser eximida de responsabilidad administrativa y archivar el presente expediente de forma definitiva, por responsabilidad de la Entidad.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe de la vocal ponente Violeta Lucero Ferreyra Coral, y la intervención de los vocales Cristian Joe Cabrera Gil y Annie Elizabeth Pérez Gutiérrez, atendiendo a la conformación de la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 056-2021-OSCE/PRE del 9 de abril de 2021 y Resolución N° D000090-2022-OSCE-PRE del 21 de

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4158-2023-TCE-S4

mayo de 2022, y en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF, y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por Decreto Supremo N° 076-2016-EF del 7 de abril de 2016, analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

LA SALA RESUELVE:

1. Declarar **NO HA LUGAR**, bajo responsabilidad de la Entidad, a la imposición de sanción contra la señora **ISABEL JACINTA ARIAS DE BONILLA (con R.U.C. N° 10212422229)**, por su presunta responsabilidad al haber contratado con el Estado estando impedida conforme a Ley, en el marco de la Orden de Compra N° 332-2022-UNIDAD DE LOGÍSTICA, emitida por la Municipalidad Distrital de Santa Rosa de Sacco; por los fundamentos expuestos.
2. Poner en conocimiento del Titular de la Entidad la presente resolución, a efectos de que actúe conforme a sus atribuciones, según lo señalado en el **fundamento 15**.
3. Archivar **DEFINITIVAMENTE** el presente expediente.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

VIOLETA LUCERO FERREYRA

CORAL

VOCAL

DOCUMENTO FIRMADO

DIGITALMENTE

ANNIE ELIZABETH PÉREZ

GUTIÉRREZ

VOCAL

DOCUMENTO FIRMADO

DIGITALMENTE

CRISTIAN JOE CABRERA

GIL

PRESIDENTE

DOCUMENTO FIRMADO

DIGITALMENTE

ss.

Cabrera Gil.

Ferreya Coral.

Pérez Gutiérrez.