



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE

Organismo
Supervisor de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03322-2024 -TCE-S3

Sumilla: “(...), siendo el presente caso uno de materia sancionadora que deriva de un proceso de contratación efectuado bajo el marco de la Ley N° 27767 y su Reglamento, se advierte que, este Colegiado carece de competencia para determinar la responsabilidad administrativa e imponer sanción administrativa contra el Adjudicatario; motivo por el cual, no corresponde emitir pronunciamiento respecto del fondo del asunto del caso que nos ocupa (...)”.

Lima, 23 de setiembre de 2024.

VISTO en sesión de fecha 23 de setiembre de 2024 de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 7065/2021.TCE**, el procedimiento administrativo sancionador instaurado contra contra la empresa **ASOCIACIÓN AGRARIA SAN BENITO**, por su presunta responsabilidad al haber presentado documentos falsos o adulterados y/o con información inexacta ante la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PIURA, en el marco del Régimen Especial N° 1-2020-CA/MPP-1, proceso regulado por la Ley N° 27767; y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. El 3 de agosto de 2020, la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PIURA, en adelante **la Entidad**, convocó el Régimen Especial N° 1-2020-CA/MPP-1, para la “*Adquisición de arroz corriente y frijol blanco calidad 1 extra para el Programa de Complementación Alimentaria Municipal PCAM*”, por relación de ítems, con un valor estimado ascendente a S/ 1’657,321.78 (un millón seiscientos cincuenta y siete mil trescientos veintiuno con 78/100 soles), en adelante **el procedimiento de selección**.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03322-2024 -TCE-S3

Dicho procedimiento de contratación fue convocado bajo la vigencia de la Ley N° 27767, Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria; y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2004-MIMDES.

El 19 de agosto de 2020, se llevó a cabo la presentación de ofertas y el 2 de diciembre de 2020, entre otros aspectos, se adjudicó la buena pro al postor ASOCIACIÓN AGRARIA SAN BENITO, en adelante **el Adjudicatario**, por el monto ofertado de S/ 934,361.88.

2. Mediante Oficio N° 0405-2021-OL/MPP¹ del 6 de octubre de 2021, presentado el 7 del mismo mes y año, ante la Mesa de Partes Digital del Tribunal de Contrataciones del Estado, en lo sucesivo el **Tribunal**, la Entidad comunicó que el Adjudicatario habría incurrido en infracción administrativa. A fin de sustentar su denuncia, adjuntó, entre otros, el Informe N° 1255-2021-GAJ/MPP del 1 de octubre de 2021, mediante el cual la Entidad informó, principalmente, lo siguiente:

- El 14 de diciembre de 2020, la Entidad y la ASOCIACIÓN AGRARIA SAN BENITO suscribieron el Contrato N° 24-2020-GM/MPP.
- Mediante Memorando N° 04-2021-PPM/MPP del 6 de enero de 2021, el Procurador Público Municipal solicitó a la Oficina de Logística de la Entidad, la fiscalización posterior de la oferta del Adjudicatario.
- El 29 de enero de 2021, con Informe N° 012-2021-MPP-GADM-OLOG.AEJR, en atención a la fiscalización posterior, la Oficina de Logística de la Entidad informó que el Adjudicatario presentó como parte de su oferta seis (6) Certificados de Pequeño Productor, suscritos por el Director Regional de Agricultura del Gobierno Regional Piura, mediante los cuales acredita un total de 5,997.8 hectáreas, por lo que el señor Elías García no es pequeño productor al superar las 5 hectáreas exigidas en las bases, pese a lo declarado en el formato N° 2.
- El 2 de setiembre de 2021, la Oficina de Logística de la Entidad emitió el Informe Técnico N° 003-2021-OL/PP, mediante el cual informó que el

¹

Obrante a folio 3 del expediente administrativo sancionador en formato PDF.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03322-2024 -TCE-S3

Adjudicatario presentó información falsa y/o inexacta como parte de su oferta, incurriendo en la infracción tipificada en el literal f) del artículo 30 del Reglamento de la Ley N° 27767.

- Mediante Decreto del 22 de diciembre de 2023², la Secretaría del Tribunal inició el procedimiento administrativo sancionador contra el Adjudicatario, por su presunta responsabilidad al haber presentado documentos con información inexacta, infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1. del artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Decreto Supremo N° 082-2019-EF.

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

- Con decreto del 24 de enero de 2024³, la Secretaría del Tribunal dejó constancia sobre la notificación del decreto de inicio al Adjudicatario, efectuada el 22 de diciembre de 2023 mediante "CASILLA ELECTRÓNICA DEL OSCE"⁴.

Asimismo, dejó constancia que el Adjudicatario no se apersonó ni presentó sus descargos, haciendo efectivo el apercibimiento decretado en su contra; y, se remitió el expediente a la Quinta Sala del Tribunal para que resuelva, siendo entregado al vocal ponente el 5 de febrero de 2024.

- A través del decreto del 26 de abril de 2024⁵, se dejó sin efecto el decreto de pase a sala del 24 de enero de 2024.
- Mediante Decreto del 14 de mayo de 2024⁶, la Secretaría del Tribunal dejó sin efecto el decreto de inicio del 22 de diciembre de 2024.

² Obrante a folios 474 al 477 del expediente administrativo sancionador en formato PDF.

³ Obrante a folios 486 al 487 del expediente administrativo sancionador en formato PDF.

⁴ Debe tenerse presente que a partir del 27.07.2020 se ha implementado la CASILLA ELECTRONICA DEL OSCE, en virtud de la cual se notifica, entre otros, el inicio del procedimiento sancionador, acto que emite el Tribunal durante el procedimiento sancionador y se notifica a través de dicho mecanismo electrónico.

⁵ Obrante a folios 488 del expediente administrativo sancionador en formato PDF.

⁶ Obrante a folios 489 al 497 del expediente administrativo sancionador en formato PDF.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03322-2024 -TCE-S3

Asimismo, inició el procedimiento administrativo sancionador contra el Adjudicatario, por su presunta responsabilidad al haber presentado documentos con información inexacta y/o documentación falsa o adulterada, infracciones tipificadas en los literales j) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Decreto Supremo N° 082-2019-EF.

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

7. Con decreto del 11 de junio de 2024, la Secretaría del Tribunal dejó constancia sobre la notificación de decreto de inicio al Adjudicatario, efectuada el 17 de mayo de 2024 mediante "CASILLA ELECTRÓNICA DEL OSCE"⁷.

Asimismo, se dejó constancia que el Adjudicatario no se apersonó ni presentó sus descargos, haciendo efectivo el apercibimiento decretado en su contra; y, se remitió el expediente a la Quinta Sala del Tribunal para que resuelva, siendo entregado al vocal ponente el 13 de junio de 2024.

8. Mediante Resolución N° D000103-2024-OSCE-PRE del 1 de julio de 2024, publicada el 2 del mismo mes y año en el Diario Oficial El Peruano, se formalizó el Acuerdo del Consejo Directivo que aprobó la reconfirmación de las Salas del Tribunal de Contrataciones del Estado.
9. Con decreto del 12 de julio de 2024, atendiendo a lo dispuesto en la Resolución N° D000103-2024-OSCE-PRE y en el Acuerdo de Sala Plena N° 5-2021/TCE, se dispuso remitir el presente expediente a la Tercera Sala del Tribunal, debiéndose computar el plazo previsto en el literal h) del artículo 260 del Reglamento, desde el día siguiente de recibido el expediente por el nuevo vocal ponente. Cabe precisar que, el expediente fue entregado al vocal ponente en la misma fecha.

II. FUNDAMENTACIÓN:

⁷

Debe tenerse presente que a partir del 27.07.2020 se ha implementado la CASILLA ELECTRONICA DEL OSCE, en virtud de la cual se notifica, entre otros, el inicio del procedimiento sancionador, acto que emite el Tribunal durante el procedimiento sancionador y se notifica a través de dicho mecanismo electrónico.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03322-2024 -TCE-S3

1. El procedimiento administrativo sancionador se ha iniciado contra el Adjudicatario, por su presunta responsabilidad al haber presentado a la Entidad documentos falsos o adulterados y/o con información inexacta, infracciones tipificadas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, normativa vigente al momento de suscitarse los hechos imputados.

Cuestión Previa.

2. En la medida que los hechos materia de denuncia derivan de un proceso de contratación convocado bajo el marco de la Ley N° 27767, Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria, resulta pertinente evaluar el marco normativo que rige el citado proceso, a fin de determinar la competencia de este Tribunal para conocer los casos de aplicación de sanción derivados de dicho régimen especial.
3. Al respecto, debe tenerse presente que la Ley N° 27767, Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria, establece en su artículo 1 que el objeto de dicha norma consiste en regular la obligatoriedad de la adquisición de productos alimenticios nacionales de origen agropecuario e hidrobiológico, por los Programas de Apoyo Alimentario y Compensación Social y de todos los organismos del Estado que utilicen recursos públicos.

Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 002-2004-MIMDES, se aprobó el Reglamento de la Ley N° 27767, el cual establece en su artículo 1 que dicha norma determina los procedimientos a los que se sujetarán las Entidades que administren Programas de Apoyo Alimentario y Compensación Social para la adquisición de productos alimenticios nacionales, en el marco de dichos Programas, siempre que se ejecuten con recursos públicos.

4. Por su parte, el artículo 29 del citado Reglamento, establece que corresponde al Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado — CONSUCODE (actualmente Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado -OSCE), imponer sanciones en los casos previstos en dicha norma o en su Reglamento, conforme se aprecia a continuación:

“Artículo 29.- Potestad sancionadora del CONSUCODE

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03322-2024 -TCE-S3

La facultad de sancionar a postores y contratistas por infracción de las disposiciones contenidas en el presente Reglamento, así como de las estipulaciones contractuales, corresponde al CONSUCODE, a través del Tribunal."

(el resaltado es agregado)

De lo descrito en el párrafo precedente, se advierte que el OSCE, a través del Tribunal, resultaría —en principio— competente para conocer y resolver los procedimientos administrativos sancionadores derivados de los procesos de contratación efectuados bajo el Marco de la Ley N° 27767 y su Reglamento; sin embargo, la competencia del Tribunal se ve afectada, pues la competencia legal que le permite conocer tales situaciones no ha sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley, pues como se aprecia en el párrafo precedente, tal competencia ha sido atribuida por el Reglamento en comentario.

5. En atención a lo antes expuesto, es pertinente traer a colación lo señalado en el numeral 1 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante 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 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 pasibles 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 jurídico⁸.

⁸ 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° 03322-2024 -TCE-S3

En esa línea, García de Enterría, manifiesta que: "*Toda acción administrativa se presenta como el ejercicio de un poder que la Ley atribuye en forma previa y que delimita; por lo que el ejercicio de potestades por parte de la Administración siempre presupone una atribución legal*"⁹.

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).

Adicionalmente, 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.

6. En ese sentido, y conforme a lo expuesto, a pesar que el artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 27767 señala que las Entidades están obligadas a poner en conocimiento del Tribunal los hechos que puedan dar lugar a la aplicación de sanciones, cabe precisar que en ningún extremo de la Ley N° 27767, se ha delegado expresamente a este Tribunal la competencia para conocer los expedientes administrativos sancionadores que deriven de los procesos de contratación efectuados bajo dicho marco, sino que dicha atribución ha sido conferida a través de una norma reglamentaria, la cual no resulta idónea para que este Tribunal pueda ejercer la potestad sancionadora.

⁹ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo — RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás, "Curso de Derecho Administrativo", T.I. Civitas, Madrid-2000. Pág.431.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03322-2024 -TCE-S3

7. Por tanto, no corresponde que este Tribunal emita pronunciamiento de fondo en los procedimientos administrativos sancionadores que se generen por las actuaciones que pudieran tener los postores y/o contratistas en los procedimientos de contratación realizados bajo el marco de la Ley N° 27767 y su Reglamento, pues al carecer el Tribunal de competencia legal para emitir tales pronunciamientos, no corresponde que este ejerza la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de consecuencias administrativas por la actuación de los administrados en el presente caso, por cuanto, como se ha indicado, estas deben ser expresamente atribuidas por Ley.

En ese sentido, al no existir a la fecha del presente pronunciamiento una norma con rango de Ley que otorgue al Tribunal la facultad en materia sancionadora para los casos derivados de las contrataciones efectuadas bajo el marco de la Ley N° 27767 y su Reglamento, queda establecido que este Colegiado no cuenta con la facultad para analizar los citados casos.

8. En consecuencia, siendo el presente caso uno de materia sancionadora que deriva de un proceso de contratación efectuado bajo el marco de la Ley N° 27767 y su Reglamento, se advierte que, este Colegiado carece de competencia para determinar la responsabilidad administrativa e imponer sanción administrativa contra el Adjudicatario; motivo por el cual, no corresponde emitir pronunciamiento respecto del fondo del asunto del caso que nos ocupa.
9. Sin perjuicio de lo expuesto, considerando que los hechos denunciados implicarían indicios de la comisión de un ilícito penal, por la supuesta presentación de documentación falsa e información inexacta, corresponde poner en conocimiento del Ministerio Público —Distrito Fiscal de Piura, copia de la presente resolución y los documentos que se indican en la parte resolutive, a efectos que inicie las acciones que correspondan ante la posible comisión del ilícito penal contemplado en los artículos 411¹⁰ y 427¹¹ del Código Penal.

¹⁰ **Artículo 411.- Falsa declaración en procedimiento administrativo**

El que, en un procedimiento administrativo, hace una falsa declaración en relación a hechos o circunstancias que le corresponde probar, violando la presunción de veracidad establecida por ley, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años.

¹¹ **Artículo 427.- Falsificación de documentos**

El que hace, en todo o en parte, un documento falso o altera uno verdadero que pueda dar origen a derecho u obligación o servir para probar un hecho, con el propósito de utilizar el documento, será reprimido, si de uso puede resultar algún perjuicio, con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor a diez años y con treinta a noventa días- multa si se trata de un

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03322-2024 -TCE-S3

Asimismo, se dispone remitir copia de la presente resolución al Titular de la Entidad para que adopte las acciones y seguimiento que correspondan en salvaguarda de los intereses del Estado.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal ponente Danny William Ramos Cabezudo y la intervención de los Vocales Cecilia Berenise Ponce Cosme y Marlon Luis Arana Orellana, atendiendo a la conformación de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° D000103-2024-OSCE-PRE del 1 de julio de 2024, publicada el 2 del mismo mes y año en el Diario Oficial El Peruano, y en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 de la Ley, así como, los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por el Decreto Supremo N° 076-2016-EF del 7 de abril de 2016, analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

LA SALA RESUELVE:

1. Declarar que, en el presente caso, el Tribunal de Contrataciones del Estado **carece de competencia** para emitir pronunciamiento respecto de la supuesta responsabilidad de la empresa **ASOCIACIÓN AGRARIA SAN BENITO (con R.U.C. N° 20525650732)**, por su presunta responsabilidad al haber presentado documentos falsos o adulterados y/o con información inexacta ante la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PIURA, en el marco del Régimen Especial N° 1-2020-CA/MPP-1, proceso regulado por la Ley N° 27767.
2. Disponer el archivamiento definitivo del presente expediente.
3. Remitir la presente Resolución y copia de los siguientes actuados que obran en el expediente, al Ministerio Público - Distrito Fiscal de Piura, para que, conforme a sus atribuciones inicie las acciones que correspondan:
 - ✓ Informe Técnico N° 003-2021-OL/MPP del 2 de setiembre de 2021¹².
 - ✓ Escrito s/n del 10 de diciembre de 2020, emitido por el presidente de la

documento público, registro público, título auténtico o cualquier otro transmisible por endoso o al portador o con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor a cuatro años, y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días multa, si se trata de un documento privado.

¹² Obrante a folios 15 al 21 del expediente administrativo en formato PDF.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03322-2024 -TCE-S3

Asociación Agropecuaria Mocara – Bajo Piura y sus adjuntos¹³.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

CECILIA BERENISE PONCE COSME
PRESIDENTA
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

DANNY WILLIAM RAMOS CABEZUDO
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

MARLON LUIS ARANA ORELLANA
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

SS.

Ponce Cosme

Ramos Cabezudo.

Arana Orellana.

¹³ Obrante a folios 45 al 84 del expediente administrativo en formato PDF.