



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 5324-2024 -TCE-S5

Sumilla: *“Para que la infracción imputada se configure, debe verificarse la celebración de un contrato con una entidad del Estado, debiendo identificarse además la oportunidad en que se perfeccionó, ya que ello resulta necesario para determinar si, a dicha fecha, la Contratista se encontraba impedida de contratar con el Estado”.*

Lima, 16 de diciembre de 2024.

VISTO en sesión de fecha 16 de diciembre de 2024 de la Quinta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 1501/2023.TCE**, el procedimiento administrativo sancionador instaurado contra el señor **INQUILLA URBANO LUIS ALEXI**, por su supuesta responsabilidad al haber contratado con el Estado estando impedido para ello, en el marco de la Orden de Servicio N° 2521-2020-SUBGERENCIA DE LOGÍSTICA del 11 de noviembre de 2020, emitida por la Municipalidad Distrital de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa; y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. De conformidad con la información registrada en el portal web *“Buscador Público de Órdenes y Servicio del Seace”*¹ el 11 de noviembre de 2020, la Municipalidad Distrital de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa en adelante **la Entidad**, emitió a favor del señor Inquilla Urbano Luis Alexi, en adelante **el Contratista**, la Orden de Compra N° 2521-2020-SUBGERENCIA DE LOGÍSTICA para la *“Adquisición de cemento”*, por el monto de S/ 273.00 (doscientos setenta y tres con 00/100 Soles), en adelante **la Orden de Compra**.

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

2. Mediante Memorando N° D000122-2023-OSCE-DGR del 3 de febrero de 2023,² presentado el 16 del mismo mes y año ante la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, la Dirección de Gestión de Riesgos, en adelante **la DGR**, puso en conocimiento los resultados de la acción de

¹ Obrante a folio 35 del expediente administrativo en PDF.

² Obra en folio 2 del expediente administrativo en PDF.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 5324-2024 -TCE-S5

supervisión de oficio efectuada a partir de la base de datos enviada por la Oficina de Estudios e Inteligencia de Negocios y de lo registrado en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), sobre los impedimentos aplicables a Autoridades Nacionales.

A fin de sustentar su denuncia, adjuntó el Dictamen N° 130-2023/DGR-SIRE del 16 de enero de 2023³, a través del cual señaló, principalmente, lo siguiente:

- El 7 de octubre de 2018, se llevaron a cabo las Elecciones Regionales y Provinciales del Perú 2018 para la elección de gobernadores, vicegobernadores y consejeros regionales, así como alcaldes y regidores provinciales, para el periodo 2019-2022. De conformidad con la información del Portal Institucional del Jurado Nacional de Elecciones, se aprecia que el señor Luis Inquilla Arias fue elegido como **Regidor Provincial de Tacna**, para el referido periodo.
- En virtud de ello, el señor Luis Inquilla Arias se encontraba impedido de contratar con el Estado en el ámbito de su competencia territorial durante el periodo de tiempo que ejerció el cargo de Regidor y hasta doce (12) meses después de culminado. Dicho impedimento se extiende respecto del mismo ámbito y por igual tiempo, a su cónyuge, conviviente o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad.
- De la información consignada por el señor Luis Inquilla Arias en la Declaración Jurada de intereses de la Contraloría General de la República, se aprecia que el señor Luis Alexi Inquilla Urbano (el Contratista) y la señora Juvita Josefina Urbano Arias, son su hijo y cónyuge, respectivamente.
- De la información obrante en el SEACE, se tiene que la Entidad emitió, entre otras, la Orden de Compra a favor del Contratista, durante el periodo de tiempo en que el padre de este último, el señor Luis Inquilla Arias, ejercía el cargo de Regidor Provincial de Tacna, a pesar de estar impedido para ello.
- En conclusión, el Contratista se encontraba impedido de contratar con el Estado, por lo que habría incurrido en la infracción tipificada en el

³

Obra en folio 22 del expediente administrativo en PDF.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 5324-2024 -TCE-S5

literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley.

3. Con Decreto⁴ del 24 de junio del 2023, previamente al inicio del procedimiento administrativo sancionador se trasladó la denuncia a la Entidad para que en el plazo de diez (10) días hábiles cumpla con remitir la siguiente información:

En el supuesto de contratar con el Estado estando impedido

- Informe Técnico Legal, en el que se pronuncie sobre la procedencia y supuesta responsabilidad del Contratista, al haber contratado con el Estado estando inmersa en los supuestos de impedimentos previstos en el numeral 11.1 del artículo 11 del TUO de la Ley.
- Copia legible de la Orden de Compra N° 2521-2020 del 11 de noviembre de 2020 emitida por la Entidad, en la cual se advierta la fecha en la que fue recibida por el Contratista, de haberse remitido a través de medios electrónicos remitir copia del correo electrónico cursado en el cual se advierta la fecha en que fue recibido por el Contratista.
- Copia completa de toda la documentación que acredite o sustente el/los supuestos(s) impedimento(s) en el que habría incurrido el Contratista.

En el supuesto de haber presentado supuesta información inexacta

- Copia completa y legible de la cotización u oferta presentada por el Contratista para la emisión de la Orden de Compra debidamente ordenada y foliada, en el cual se pueda evidenciar el sello de recepción de la Entidad, o en su defecto la constancia de remisión electrónica en el cual pueda visualizarse fecha de recibida de la misma.
- Identificar los documentos en los cuales hubiese declarado no tener impedimento alguno para contratar con el Estado.

Asimismo, se dispuso notificar al Órgano de Control Institucional de la Entidad para que, en el marco de sus atribuciones, coadyuve con la remisión de la documentación requerida.

4. Por Decreto del 19 de julio de 2023, se dispuso lo siguiente:

⁴

Obra en folio 39 del expediente administrativo en PDF.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 5324-2024 -TCE-S5

- Se incorporó al expediente los siguientes documentos: i) Resultados de Elecciones Municipales Provinciales de la provincia de Tacna⁵, departamento de Tacna, en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales 2018, obtenido del portal INFOGOB – Observatorio para la gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones (JNE); ii) Histórico de Procesos Electorales en el que postuló el señor Luis Inquilla Arias⁶, obtenido del portal INFOGOB – Observatorio para la gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y iii) Declaración Jurada de Intereses del ejercicio 2021 del señor Luis Inquilla Arias⁷, en calidad de Regidor de la Municipalidad Provincial de Tacna, obtenida del portal “Sistemas de Declaraciones Juradas para la Gestión de Conflictos de Interés” de la Contraloría General de la República.
- Iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Contratista, por su presunta responsabilidad, al haber contratado con el Estado pese a encontrarse impedido para ello, estando en el supuesto de impedimento previsto en el literal h) en concordancia con el literal d) del numeral 11.1 del artículo 11 del TUO de la Ley; infracción tipificada en los literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley.

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

5. Con decreto del 14 de agosto de 2023, se dispuso notificar al Contratista con el decreto de inicio del procedimiento administrativo sancionador, en su domicilio consignado en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil- RENIEC, a fin de que cumpla con presentar sus descargos.
6. Mediante decreto del 16 de setiembre de 2024, se hizo efectivo el apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en el expediente, ante el incumplimiento del Contratista de presentar sus descargos, a pesar de haber sido debidamente notificado mediante Cédula de Notificación N° 64192/2024.TCE

⁵ Obrante a folio 52 del expediente administrativo en PDF.

⁶ Obrante a folio 54 del expediente administrativo.

⁷ Obrante a folio 55 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 5324-2024 -TCE-S5

del 26 de agosto de 2024. Asimismo, se remite el expediente a la Quinta Sala del Tribunal para que resuelva.

7. A través de Decreto del 26 de noviembre de 2024, a fin de que la Quinta Sala del Tribunal cuente con mayores elementos de juicio para resolver, se requirió a la Entidad la siguiente información:
- Remitir copia legible de la Orden de Compra, emitida por la Entidad, donde se aprecie que fue debidamente recibida por el Contratista.
 - En caso la Orden de Compra haya sido enviada por correo electrónico, sírvase remitir copia de éste, así como la respectiva constancia de recepción, donde se pueda advertir la fecha en la que fue recibida, así como las direcciones electrónicas del señor Inquilla Urbano Luis Alexi (con R.U.C. N° 10416909836) y la Municipalidad Distrital de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa.
 - Copia legible del expediente de contratación, el cual deberá incluir los siguientes documentos:
 - o Cotización presentada por el Contratista, debidamente ordenada y foliada.
 - o Documento mediante el cual presentó la referida cotización, en el cual se pueda advertir el sello de recepción de la Entidad.
 - o En caso la cotización fue recibida de manera electrónica deberá remitir copia del correo electrónico donde se pueda advertir la fecha de remisión de la misma, así como las direcciones electrónicas del Contratista y la Entidad.
 - o Asimismo, incluir los documentos de cumplimiento de la prestación, comprobantes de pago, constancias de prestación, documentos de carácter financiero emitidos por las dependencias que intervienen en el ciclo del gasto público de la Entidad, entre otros, que acrediten la ejecución del contrato.

Asimismo, se dispuso notificar al Órgano de Control Institucional de la Entidad para que, en el marco de sus atribuciones, coadyuve con la remisión de la documentación requerida.

Dicho decreto fue debidamente notificado a la Entidad 26 de noviembre de 2024 mediante Cédula de Notificación N° 4128/2024.TCE y a su Órgano de Control

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 5324-2024 -TCE-S5

Institucional el 27 del mismo mes y año, mediante Cédula de Notificación N° 4248/2024.TCE

II. FUNDAMENTACIÓN:

Normativa aplicable

1. Es materia del presente procedimiento administrativo sancionador determinar la presunta responsabilidad del Contratista, por haber contratado con el Estado estando impedido para ello, en el marco de la emisión de la Orden de Compra.

Naturaleza de la infracción

2. En virtud de lo establecido en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, constituye infracción administrativa que los proveedores, participantes, postores, contratistas, subcontratistas y profesionales que se desempeñen como residente o supervisor de obra contraten con el Estado, estando en cualquiera de los supuestos de impedimento previstos en el artículo 11 de la Ley.

En la misma línea, el referido artículo 11 de la Ley establece que **cualquiera que sea el régimen legal de contratación aplicable**, están impedidos de ser participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas, incluso las contrataciones a que se refiere el literal a) del artículo 5.

Cabe precisar que, el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley establece como un supuesto excluido del ámbito de aplicación de la Ley, pero sujeto a supervisión del OSCE lo siguiente: *“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”*.

En ese orden de ideas, cabe advertir que el numeral 50.2 del artículo 50 de la Ley, señala que para los casos a que se refiere el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley, sólo son aplicables las infracciones previstas en los literales c), i), j) y k) del mismo artículo.

De acuerdo a lo expuesto, se tiene que la norma ha previsto que constituirá una conducta administrativa sancionable la comisión de las infracciones previstas en

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 5324-2024 -TCE-S5

los literales c), i), j) y k) del numeral 50.1 del referido artículo, aun cuando el monto de la contratación sea menor o igual a ocho (8) UIT.

3. 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, es decir que el proveedor 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 se encuentre incurso en alguno de los impedimentos establecidos en el artículo 11 de la mencionada normativa.
4. Ahora bien, 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 condiciones de igualdad en los procedimientos de selección que llevan a cabo las entidades del Estado.

Sin embargo, dicho propósito constituye, a su vez, el presupuesto que sirve de fundamento para establecer restricciones a la libre competencia en los procedimientos de selección, en la medida que existen determinadas personas cuya participación en un procedimiento de contratación podría afectar la transparencia, imparcialidad y libre competencia que se debe resguardar en ellos, debido a la posición que tienen en el propio Estado, la naturaleza de sus atribuciones, o por la sola condición que ostentan (su vinculación con las personas antes mencionadas, por ejemplo).

Dichas restricciones o incompatibilidades están previstas en el artículo 11 de la Ley, evitándose con su aplicación situaciones de injerencia, ventajas, privilegios o conflictos de interés en los procedimientos de contratación.

Debido a su naturaleza restrictiva, los impedimentos para contratar con el Estado solo pueden establecerse mediante ley o norma con rango de ley, sin que sea admisible su aplicación por analogía a supuestos que no se encuentren expresamente contemplados en la Ley.

En este contexto, en el presente caso corresponde verificar si, al perfeccionarse el contrato, el Contratista tenía el impedimento que se le imputa.

Configuración de la infracción

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 5324-2024 -TCE-S5

5. Conforme se indicó anteriormente, para que se configure la comisión de la infracción imputada al Contratista, es necesario que se verifiquen dos requisitos:
- I. Que se haya perfeccionado un contrato con una Entidad del Estado, es decir, que el proveedor 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 incurso en alguno de los impedimentos establecidos en el artículo 11 de la Ley.
6. Cabe precisar que, para las contrataciones por montos iguales o menores a 8 UIT, por estar excluidas de su ámbito de aplicación, 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 aquel, es necesario verificar la existencia de documentación suficiente que acredite la realización de la contratación y, además, que permita identificar sí, al momento de dicho perfeccionamiento, el Contratista se encontraba incurso en alguna de las causales de impedimento.

En relación al perfeccionamiento del contrato entre la Entidad y el Contratista

7. Sobre el primer requisito para la configuración de la infracción materia de análisis, del “*Buscador Público de Órdenes y Servicio del Seace*”⁸, se verifica la existencia de la Orden de compra N° 2521-2020-SUBGERENCIA DE LOGISTICA del 11 de noviembre de 2020, por el importe de S/273.00 (doscientos setenta y tres con 30/100 soles); sin embargo, de la verificación de los documentos que obran en el expediente, no se advierte copia de la mencionada Orden de Compra ni de su notificación al Contratista.
8. En atención a ello, a través de Decreto de 26 de noviembre de 2024, a este Colegiado requirió lo siguiente:
- Remitir copia legible de la Orden de Compra, emitida por la Entidad, donde se aprecie que fue debidamente recibida por el Contratista.

⁸

Obrante a folio 35 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 5324-2024 -TCE-S5

En caso la Orden de Compra haya sido enviada por correo electrónico, sírvase remitir copia de éste, así como la respectiva constancia de recepción, donde se pueda advertir la fecha en la que fue recibida, así como las direcciones electrónicas del señor Inquilla Urbano Luis Alexi (con R.U.C. N° 10416909836) y la Municipalidad Distrital de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa.

Además, se solicitó una copia legible del expediente de contratación que incluya:

- Cotización presentada por el Contratista, debidamente ordenada y foliada.
- Documento mediante el cual se presentó dicha cotización, con el sello de recepción de la Entidad.
- En caso de que la cotización haya sido recibida electrónicamente, se solicita la copia del correo con la fecha de envío y direcciones electrónicas correspondientes.
- Además, se debe incluir documentación de cumplimiento de la prestación, como comprobantes de pago, constancias de prestación, documentos financieros emitidos por las dependencias involucradas en el ciclo del gasto público de la Entidad, y otros documentos que acrediten la ejecución del contrato.

Al respecto, cabe resaltar que, a la fecha, **la Entidad no ha cumplido con atender dicho requerimiento**. Por tanto, la omisión de atender el requerimiento efectuada por este Tribunal deberá hacerse de conocimiento del Titular de la Entidad y del Órgano de Control Institucional de aquella, a efectos que se adopten las medidas en el marco de sus respectivas competencias.

9. Conforme a lo expuesto, es importante señalar que, para que la infracción imputada se configure, tiene que verificarse el cumplimiento del primer requisito, esto es, la celebración de un contrato con una entidad del Estado.

Tal es así que, si la Entidad no acredita haber suscrito un contrato o establecido una relación contractual con el proveedor denunciado, la conducta imputada no podrá ser pasible de sanción al no haberse cumplido con los requisitos de configuración previstos por la Ley; asumiendo la institución exclusiva responsabilidad, esto último, en observancia del marco normativo vigente y el debido procedimiento.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 5324-2024 -TCE-S5

Con relación a ello, 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.

10. En el presente caso, de la verificación a la documentación obrante en el expediente, no se advierte algún elemento o medio de prueba que permita identificar que la contratación fue perfeccionada, al no contar con la información necesaria, la misma que fue solicitada de forma reiterada a la Entidad a través de los Decretos referidos en los antecedentes de la presente Resolución.

Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que, si bien la Orden de Compra obra registrada en la plataforma del SEACE, dicho sistema no permite a este Colegiado tener certeza respecto de la recepción de aquella por parte del Contratista, no brindando información adicional que sea relevante para el análisis del presente caso.

11. Por lo expuesto, debido a la falta de colaboración por parte de la Entidad, este Colegiado no cuenta con elementos de convicción suficientes para determinar que se ha perfeccionado la Orden de Compra N° 2521-2020 del 11 de noviembre de 2020 y por tanto, no puede proseguirse con el análisis correspondiente, a efectos de identificar si el Contratista habría contratado con la Entidad estando impedido para ello, respecto de la Orden de Compra bajo análisis.
12. En consecuencia, este Colegiado considera que, ante la falta de colaboración de parte de la Entidad, a la fecha no se cuenta con los elementos de convicción suficientes que acrediten que el Contratista hubiera incurrido en la causal de infracción prevista en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley; por lo que corresponde declarar, bajo exclusiva responsabilidad de la Entidad, **no ha lugar** a la imposición de sanción contra el Contratista.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal Christian Cesar Chocano Davis y la intervención del Vocal Roy Nick Álvarez Chuquillanqui y la Vocal Olga Evelyn Chávez Sueldo, atendiendo a la reconfiguración de la Quinta Sala del Tribunal de



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 **OSCE**
Organismo
Supervisor de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 5324-2024 -TCE-S5

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”, 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 por el Decreto Supremo N° 082-2019-EF, 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, bajo exclusiva responsabilidad de la Entidad, **NO HA LUGAR** a la imposición de sanción contra el señor **INQUILLA URBANO LUIS ALEXI (con R.U.C. N° 10416909836)**, por su supuesta responsabilidad al contratar con el Estado estando impedido para ello, en el marco de la Orden de Compra N° 2521-2020 del 11 de noviembre de 2020, para la “*Adquisición de cemento*”, por el monto de S/ 273.00 (Doscientos setenta y tres con 00/100 soles), emitida por la Municipalidad Distrital de Gregorio Albarracín Lanchipa.
2. Comuníquese la presente resolución al Titular de la Entidad y a su Órgano de Control Institucional, de conformidad con lo señalado en el fundamento 8.
3. Disponer el archivo definitivo del expediente.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

CHRISTIAN CÉSAR CHOCANO DAVIS
PRESIDENTE
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

ROY NICK ALVAREZ CHUQUILLANQUI
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

OLGA EVELYN CHÁVEZ SUELDO
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

ss.

Chocano Davis.
Chávez Sueldo
Álvarez Chuquillanqui