

Expediente N° 52167
T.D. 29815349

Solicitante: Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE

Asunto: Procedimiento de conformidad

Referencia: Formulario S/N de fecha 14.ABR.2025 – Consultas de Entidades Públicas sobre la Normativa de Contrataciones del Estado.

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el Gerente Corporativo Legal del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE, plantea varias consultas relacionadas al procedimiento de conformidad, de acuerdo con lo que establecía la anterior normativa de contrataciones del Estado.

Antes de iniciar el desarrollo del presente análisis, es necesario precisar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas en términos genéricos y vinculadas entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal g) del numeral 11.3 del artículo 11 de la Ley General de Contrataciones Públicas, aprobada a través de la Ley N° 32069, modificada por la Ley N° 32103, Ley N° 32185 y Ley N° 32187; así como, por lo establecido en el artículo 11 y los literales b) y c) del artículo 389 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2025-EF.

En ese sentido, las conclusiones de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

2. CONSULTAS Y ANÁLISIS

Para efectos de la presente opinión se entenderá por:

- **“anterior Ley”** a la aprobada mediante la Ley N° 30225 y sus modificatorias.
- **“anterior Reglamento”** al aprobado mediante el Decreto Supremo N° 344-2018-EF y sus modificatorias.

Dicho lo anterior, las consultas formuladas son las siguientes:

- 2.1. ***“Si cuando el numeral 168.3 del artículo 168 de la Ley de Contrataciones del Estado establece que la conformidad se emite en un plazo máximo de siete (7) días de producida la recepción, salvo que se requiera efectuar pruebas que permitan verificar el cumplimiento de la obligación, o si se trata de consultorías, en cuyo caso la conformidad se emite en un plazo máximo de quince (15) días, ¿Se debe considerar dentro de estos plazos la notificación de la respectiva conformidad al contratista?”*** (Sic.)

- 2.1.1. En principio, corresponde indicar que, el artículo 168 del anterior Reglamento establecía el procedimiento de recepción y conformidad indicando que este era responsabilidad del área usuaria, precisando que en el caso de bienes, la recepción era responsabilidad del área de almacén, mientras que la conformidad era responsabilidad de quien se indicara en los documentos del procedimiento de selección.

Sobre el particular, el numeral 168.3 del artículo 168 del anterior Reglamento establecía que *“La conformidad se emite en un plazo máximo de siete (7) días de producida la recepción, salvo que se requiera efectuar pruebas que permitan verificar el cumplimiento de la obligación, o si se trata de consultorías, en cuyo caso la conformidad se emite en un plazo máximo de quince (15) días, bajo responsabilidad del funcionario que debe emitir la conformidad. El mismo plazo resulta aplicable para que la Entidad se pronuncie sobre el levantamiento de observaciones, según corresponda”*.

Por otra parte, es pertinente señalar que el artículo 169 del anterior Reglamento establecía que, *“Otorgada la conformidad de la prestación, el órgano de administración o el funcionario designado expresamente por la Entidad registra en el SEACE la constancia que precisa, como mínimo, la identificación del contrato, objeto del contrato, el monto del contrato vigente, el plazo contractual y las penalidades en que hubiera incurrido el contratista. La Constancia de prestación se descarga del SEACE”*.

Como es de verse, el numeral 168.3 del artículo 168 del anterior Reglamento establecía que la conformidad debía **emitirse** en un plazo máximo de siete (7) días contados a partir de la recepción, salvo que fuera necesario realizar pruebas que permitieran la verificación del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, o tratándose de consultorías, en un plazo máximo de quince (15) días, bajo responsabilidad del funcionario a cargo de la **emisión** de la conformidad. Se advierte que el referido dispositivo no establecía como parte del procedimiento la notificación de la conformidad al contratista; lo que sí establecía el anterior Reglamento en su artículo 169 era que, una vez otorgada la conformidad -la cual debía ser emitida en los plazos ya señalados-, el funcionario designado expresamente por la Entidad para tal función, debía registrar en el SEACE la constancia de prestación.

- 2.1.2. En definitiva, el numeral 168.3 del artículo 168 del anterior Reglamento, en relación con el otorgamiento de la conformidad, establecía el procedimiento y el plazo para que la Entidad cumpliera con su emisión; el referido dispositivo no establecía como parte del procedimiento la notificación de la conformidad al contratista.

- 2.2. ***“¿Resulta posible que para las notificaciones de conformidades y/u observaciones a los entregables presentados por contratistas, así como los demás documentos que se emitan en la etapa de ejecución contractual, las Entidades observen lo regulado en los artículos 20 y 25 de la Ley N° 27444, dada la supletoriedad de dicha normativa establecida en la Ley N° 30225?”*** (Sic.)

- 2.2.1. Como se indicó al absolver la consulta anterior, el numeral 168.3 del artículo 168 del anterior Reglamento, no establecía como parte del procedimiento la notificación de la conformidad emitida por la Entidad al contratista.

- 2.2.2. En otro orden de ideas, debe indicarse que la Primera Disposición Complementaria Final de la anterior Ley establecía que esta y el anterior Reglamento prevalecían sobre las normas del procedimiento administrativo general, las de derecho público y sobre aquellas de derecho privado que le eran aplicables.

En relación al referido dispositivo, en sendas Opiniones¹ se indicó que la Ley N° 27444 “Ley del Procedimiento Administrativo General” **no regula relaciones contractuales** de las entidades públicas, sino las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común, por tanto, *“Ante la ausencia de regulación de algún hecho o situación en la normativa de contrataciones del Estado que se ocupa de la relación contractual entre Entidad y*

¹ Por ejemplo, la Opinión N° 071-2023/DTN, 111-2022/DTN, 099-2022/DTN, 083-2020/DTN, entre otras.

contratista, será necesario recurrir, supletoriamente, a las disposiciones del Código Civil que resulten compatibles, y no a las disposiciones de la Ley N° 27444, pues, como se ha indicado, dada su naturaleza, estas resultarían incompatibles con la lógica contractual. Esto último no afecta ni excluye -cuando corresponda- la aplicación de las disposiciones de la Ley N° 27444 a las actuaciones que permiten a las Entidades manifestar su voluntad en el marco de una relación contractual bajo el ámbito de la normativa de contrataciones del Estado”².

Por tanto, la notificación de las observaciones o de las comunicaciones realizadas durante la fase de ejecución contractual, y específicamente en el marco del procedimiento de recepción y conformidad deben registrarse supletoriamente por lo establecido en el Código Civil.

2.3. “Para efectos del otorgamiento de la conformidad, ¿Se puede considerar como “pruebas” a la comprobación, verificación, contraste o corroboración que realiza alguna Entidad autorizada a realizar Compras Corporativas con Administración Delegada, en virtud de la Décima Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, como administrador del contrato, para efectos de emitir los documentos de conformidad u observaciones en el plazo máximo de 15 días?” (Sic.)

- 2.3.1. Como se indicó anteriormente, el artículo 168 del anterior Reglamento establecía el procedimiento para realizar la recepción y la conformidad, disponiendo que la responsabilidad de este se encontraba a cargo del área usuaria, y en el caso de bienes la responsabilidad de la recepción era del área de almacén y el otorgamiento de la conformidad era responsabilidad de quien se hubiera señalado en los documentos del procedimiento de selección. Acto seguido, el numeral 168.3 del artículo 168 del anterior Reglamento establecía que, *“La conformidad se emite en un plazo máximo de siete (7) días de producida la recepción, salvo que se requiera efectuar pruebas que permitan verificar el cumplimiento de la obligación, o si se trata de consultorías, en cuyo caso la conformidad se emite en un plazo máximo de quince (15) días, bajo responsabilidad del funcionario que debe emitir la conformidad. El mismo plazo resulta aplicable para que la Entidad se pronuncie sobre el levantamiento de observaciones, según corresponda”.*

Sobre el particular, debe añadirse que el numeral 168.2 del anterior Reglamento establecía que la conformidad requería del informe del funcionario responsable del área usuaria, quien debía verificar, dependiendo de la naturaleza de la prestación, la calidad, cantidad y cumplimiento de las condiciones contractuales, debiendo realizar las pruebas que fueran necesarias.

Como es de verse, la anterior normativa de contrataciones del Estado no definía quién debía o podía ser autor de las pruebas -es decir, quien realizaba las pruebas en los hechos- que permitían verificar, dependiendo de la naturaleza de la prestación, la calidad, cantidad y cumplimiento de las condiciones contractuales; no obstante, la responsabilidad de que estas pruebas necesarias para las verificaciones de la prestación se realizaran y la emisión del informe para la conformidad al que se refiere el numeral 168.2 del anterior Reglamento, eran del área usuaria.

- 2.3.2. Ahora bien, la Décima Disposición Complementaria Final del anterior Reglamento establecía que, el FONAFE -y otras entidades establecidas en dicho dispositivo³ - podía realizar *“(…) Compras Corporativas con administración delegada que comprende las acciones necesarias que permitan a estas Entidades realizar la homogeneización y/o estandarización de los bienes o servicios en general, los actos preparatorios, el procedimiento de selección para obtener una oferta por el conjunto de los requerimientos de las Entidades participantes, incluyendo la suscripción de los contratos correspondientes con el proveedor o proveedores seleccionados, así como la administración del contrato durante su vigencia, es decir, hasta su finalización con la emisión de la última conformidad”.*

² Opinión N° 071-2023/DTN.

³ Según la Décima Disposición Complementaria Final sus disposiciones son aplicables al FONAFE, la Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas y Perú Compras y el Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud (CENARES).

El segundo párrafo del dispositivo anterior establecía que las Entidades participantes suscribían previamente convenios institucionales con el FONAFE, que cumplía el rol de **Entidad encargada** para demandar la provisión de los bienes o servicios en general susceptibles de homogeneizar y estandarizar, a fin que esta fuera quien efectuara todos los actos necesarios para su contratación. La **Entidad encargada**, una vez que suscribía el contrato, asumía la calidad de **Entidad contratante** y, por ende, todas las obligaciones y derechos que le asistían como tal, siendo responsable de otorgar la conformidad por el íntegro de las prestaciones efectuadas, previa validación con las Entidades que recibían el bien o servicio en general, así como de disponer la cesión de pago a favor de las entidades destinatarias del bien o servicio provisto, en las proporciones que les correspondían, sin que ello implicara la cesión de su posición de sujeto contractual frente al contratista⁴.

En definitiva, en el marco de las Compras Corporativas contempladas en la Décima Disposición Complementaria Final del anterior Reglamento, la Entidad encargada, una vez que suscribía el contrato con el proveedor asumía la calidad de Entidad contratante y, por tanto, todas las obligaciones y derechos que le asistían como tal, siendo responsable de otorgar la conformidad por el íntegro de las prestaciones efectuadas. De esta forma, dicha Entidad contratante, en su calidad de administrador del contrato según lo dispuesto en el referido dispositivo, podía realizar las pruebas que considerara pertinentes, además de solicitar las validaciones con las Entidades que recibían el bien o el servicio en general, para efectos de otorgar la conformidad, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 168 del anterior Reglamento.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. El numeral 168.3 del artículo 168 del anterior Reglamento, en relación con el otorgamiento de la conformidad, establecía el procedimiento y el plazo para que la Entidad cumpliera con su emisión; el referido dispositivo no establecía como parte del procedimiento la notificación de la conformidad al contratista.
- 3.2. La notificación de las observaciones o de las comunicaciones realizadas durante la fase de ejecución contractual, y específicamente en el marco del procedimiento de recepción y conformidad deben registrarse supletoriamente por lo establecido en el Código Civil.
- 3.3. En el marco de las Compras Corporativas contempladas en la Décima Disposición Complementaria Final del anterior Reglamento, la Entidad encargada, una vez que suscribía el contrato con el proveedor asumía la calidad de Entidad contratante y, por tanto, todas las obligaciones y derechos que le asistían como tal, siendo responsable de otorgar la conformidad por el íntegro de las prestaciones efectuadas. De esta forma, dicha Entidad contratante, en su calidad de administrador del contrato según lo dispuesto en el referido dispositivo, podía realizar las pruebas que considerara pertinentes, además de solicitar las validaciones con las Entidades que recibían el bien o el servicio en general, para efectos de otorgar la conformidad, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 168 del anterior Reglamento.

Jesús María, 16 de mayo de 2025

Firmado por

PATRICIA MERCEDES SEMINARIO ZAVALA

Directora Técnico Normativa
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA

JDS/.

⁴ A mayor abundamiento, se recomienda dar lectura a la Opinión N° D000001-2025-OECE-DTN.