



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

## VERSIÓN PÚBLICA

<b>PROCEDENCIA</b>	:	COMISIÓN DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA
<b>DENUNCIANTE</b>	:	DE OFICIO
<b>DENUNCIADO</b>	:	QUAD/GRAPHICS PERÚ S.R.L. <sup>1</sup> CORPORACIÓN GRÁFICA NAVARRETE S.A. <sup>2</sup> PEDRO ISASI RIVERO <sup>3</sup> JUAN JOSÉ MONTEVERDE BUSSALLEU <sup>4</sup>
<b>MATERIAS</b>	:	LIBRE COMPETENCIA PRÁCTICAS COLUSORIAS HORIZONTALES LICITACIONES COLUSORIAS
<b>ACTIVIDAD</b>	:	ACTIVIDADES DE IMPRESIÓN

**SUMILLA:** se **CONFIRMA** la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI del 5 de mayo de 2021, en el extremo que halló responsables a Corporación Gráfica Navarrete S.A. y Quad/Graphics Perú S.R.L. por la comisión de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre octubre de 2009 y agosto de 2015, en los procedimientos de selección detallados en la parte resolutive del presente pronunciamiento. La conducta de dichas empresas está tipificada en los artículos 1 y 11.1 literal j) del Decreto Legislativo 1034 - Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

De igual manera, se **CONFIRMA** la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI del 5 de mayo de 2021, en el extremo que halló responsables a Corporación Gráfica Navarrete S.A. (como parte de un consorcio conformado con Metrocolor S.A. y las empresas vinculadas Amauta Impresiones Comerciales S.A.C. - Empresa Editora El Comercio S.A.) y Quad/Graphics Perú S.R.L., por la comisión de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en los Concursos Públicos N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120. La conducta de dichas empresas está tipificada en los artículos 1 y 11.1 literal j) del Decreto Legislativo 1034 - Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

<sup>1</sup> Identificada con Registro Único de Contribuyentes 20371828851.

<sup>2</sup> Identificada con Registro Único de Contribuyentes 20347258611.

<sup>3</sup> Persona natural identificada con DNI: 43930769.

<sup>4</sup> Persona natural identificada con DNI: 07856936.

M-SDC-02/02

Vigencia del Modelo: 2020-03-11



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**Asimismo, se CONFIRMA la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI del 5 de mayo de 2021, en el extremo que halló responsable al señor Juan José Monteverde Bussalleu por su participación en la realización y ejecución de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional, durante el período comprendido entre febrero de 2011 y julio de 2016. La conducta del señor Juan José Monteverde Bussalleu se encuentra tipificada en los artículos 2.1, 11.1 literal j) y 43.3 del Decreto Legislativo 1034 – Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.**

**De otro lado, se CONFIRMA EN PARTE la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI del 5 de mayo de 2021, en el extremo que halló responsable al señor Pedro Isasi Rivero por su participación en la realización y ejecución de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional, durante el período comprendido entre febrero de 2011 y mayo de 2015. La conducta del señor Pedro Isasi Rivero se encuentra tipificada en los artículos 2.1, 11.1 literal j) y 43.3 del Decreto Legislativo 1034 – Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.**

**Asimismo, se MODIFICA el extremo de dicho pronunciamiento que sancionó a Quad/Graphics Perú S.R.L., Corporación Gráfica Navarrete S.A., y al señor Pedro Isasi Rivero, con multas de 2,276.82, 667.27 y 65.01 Unidades Impositivas Tributarias, respectivamente, y se impone al primero una multa de 1,929.51 Unidades Impositivas Tributarias, al segundo una multa de 565.49 Unidades Impositivas Tributarias, y al tercero una multa de 58.21 Unidades Impositivas Tributarias.**

**Finalmente, se CONFIRMA la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI del 5 de mayo de 2021, en el extremo que sancionó al señor Juan José Monteverde Bussalleu con una multa ascendente a 31.61 Unidades Impositivas Tributarias.**

**SANCIONES:**

- **QUAD/GRAPHICS PERÚ S.R.L.: 1,929.51 UNIDADES IMPOSITIVAS TRIBUTARIAS**
- **CORPORACIÓN GRÁFICA NAVARRETE S.A.: 565.49 UNIDADES IMPOSITIVAS TRIBUTARIAS**
- **PEDRO ISASI RIVERO: 58.21 UNIDADES IMPOSITIVAS TRIBUTARIAS**
- **JUAN JOSÉ MONTEVERDE BUSSALLEU: 31.61 UNIDADES IMPOSITIVAS TRIBUTARIAS**

Lima, 21 de diciembre de 2021



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

## ÍNDICE

I.	ANTECEDENTES.....	5
II.	CUESTIONES EN DISCUSIÓN.....	30
III.	ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN.....	31
III.1.	Cuestiones previas.....	31
III.1.1.	Sobre la confidencialidad de la información presentada por Quad Graphics.....	31
III.1.2.	Sobre la presunta falta de motivación en la Resolución Final .....	32
III.1.3.	Sobre la calificación del presunto acuerdo colusorio como una conducta continuada.....	38
III.1.4.	El régimen de prescripción aplicable al presente procedimiento.....	56
III.1.5.	Sobre la prueba en los procedimientos de represión de conductas anticompetitivas .....	72
III.2.	Análisis de las conductas investigadas .....	94
III.2.1.	Descripción del mercado investigado.....	97
III.2.2.	Análisis de los procedimientos de selección.....	98
A.	Marco general de los presuntos acuerdos.....	99
A.1.	Sobre los tipos de procedimientos de selección convocados por el Minedu que habría formado parte de la conducta investigada.....	99
A.2.	Sobre el contexto de los hechos investigados.....	103
B.	Procedimientos de selección convocados por el Minedu para la contratación de servicios de impresiones gráficas de material educativo.....	106
B.1.	Exoneración de Proceso N° 006-2009-INEI.....	106
B.2.	Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026.....	111
B.3.	Procesos Especiales N° 002-2011-OEI-MINEDU, N° 003-2011-OEI-MINEDU y N° 004-2011-OEI-MINEDU.....	116
B.4.	Concursos Públicos N° 0011-2011-ED/UE 026 y N° 0013-2011-ED/UE 026.....	126
B.5.	Concursos Públicos N° 0019-2011-ED/UE 026, N° 0020-2011-ED/UE 026 y N° 0021-2011-ED/UE 026.....	137
B.6.	Concurso Público N°0007-2012-ED/UE 026.....	152
B.7.	Concurso Público N°0019-2013-ED/UE 026.....	158
B.8.	Exoneración de Proceso N° 0028-2013-ED/UE 026 y Concurso Público N° 0029-2013-ED/UE 026.....	164
B.9.	Concurso Público N° 0040-2013-ED/UE 026.....	170
B.10.	Concurso Público N° 0022-2014-MINEDU/UE 026.....	177
B.11.	Concursos Públicos N° 0027-2014-MINEDU/UE 026 y N° 0041-2014-MINEDU/UE 026.....	181



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

B.12. Concurso Público N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120.....	189
B.13. Concurso Público N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120.....	196
B.14. Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120.....	208
III.3. Argumentos transversales.....	222
III.4. Sobre la responsabilidad de las personas naturales.....	233
III.5. Sobre la graduación de las sanciones establecidas respecto a las personas jurídicas.....	260
III.6. Sobre las sanciones aplicables a las personas naturales.....	278
III.7. Sobre las medidas correctivas.....	292
IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA.....	294
ANEXOS .....	299

**CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE**



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

## I. ANTECEDENTES

1. Entre octubre de 2017 y junio de 2019, la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, la Secretaría Técnica de la Comisión) realizó visitas de inspección a las instalaciones de Quad/Graphics Perú S.R.L. (en adelante Quad Graphics), Amauta Impresiones Comerciales S.A.C. y Empresa Editora El Comercio S.A. (en adelante Amauta y El Comercio, respectivamente, y, de manera conjunta, El Comercio-Amauta), Corporación Gráfica Navarrete S.A. (en adelante Navarrete) y Metrocolor S.A. (en adelante Metrocolor) con la finalidad de reunir elementos de juicio sobre la existencia de posibles conductas anticompetitivas en el mercado de impresiones públicas a nivel nacional<sup>5</sup>.
2. Mediante Resolución 034-2019/ST-CLC-INDECOPI (en adelante, la Resolución de Inicio) del 7 de octubre de 2019, la Secretaría Técnica de la Comisión resolvió lo siguiente:
  - (i) iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra El Comercio, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics por la presunta realización de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones en licitaciones, concursos u otra forma de contratación o adquisición pública en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre enero de 2009 y agosto de 2015, conducta tipificada en los artículos 1 y 11.1 literal j) del Decreto Legislativo 1034 - Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas (en adelante, la LRCA).
  - (ii) iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Amauta, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics por la presunta realización de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones en licitaciones, concursos u otra forma de contratación o adquisición pública en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre marzo de 2014 y agosto de 2015, conducta tipificada en los artículos 1 y 11.1 literal j) de la LRCA.
  - (iii) iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Metrocolor, Navarrete y El Comercio - Amauta (miembros del consorcio formado en los años 2015 y 2016) y contra Industria Gráfica Cimagraf S.A.C. (en adelante,

<sup>5</sup> La Secretaría Técnica de la Comisión realizó visitas de inspección sin previa notificación en las instalaciones de las empresas investigadas, en las siguientes fechas:

- Quad Graphics: 23 de octubre de 2017.
- Amauta: 23 de octubre de 2017 y 23 de mayo de 2018.
- El Comercio: 24 de octubre de 2017.
- Navarrete: 23 de octubre de 2017.
- Metrocolor: 23 de octubre de 2017 y 19 de junio de 2019.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Cimagraf) y Quad Graphics, por la presunta realización de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones en licitaciones, concursos u otra forma de contratación o adquisición pública en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional, entre mayo de 2015 y julio de 2016, conducta tipificada en los artículos 1 y 11.1 literal j) de la LRCA.

- (iv) iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra los señores Renzo Mariátegui Bosse (en adelante, el señor Mariátegui), Guillermo Armando Stanbury Titínger (en adelante, el señor Stanbury), Javier Wong del Águila (en adelante, el señor Wong), Linda Brigitte Portocarrero Aniceto (en adelante, la señora Portocarrero), Pedro Isasi Rivero (en adelante, el señor Isasi), Juan Guillermo Perico Ordóñez (en adelante, el señor Perico), Emilio Presentación Malpartida (en adelante, el señor Presentación), Sandro Javier Urbina García (en adelante, el señor Urbina), Carlos Alberto Ramos Chuez (en adelante, el señor Ramos), Juan José Monteverde Bussalleu (en adelante, el señor Monteverde) y Manuel Atilio Cerruti Donayre (en adelante, el señor Cerruti) por la presunta participación en la planificación, realización y/o ejecución de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones en licitaciones, concursos u otra forma de contratación o adquisición pública en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre enero de 2009 y julio de 2016, conductas tipificadas en los artículos 2.1, 11.1 literal j) y 46.3 de la LRCA.
3. El 4 de noviembre de 2019, el señor Urbina presentó una propuesta de compromiso de cese para la terminación anticipada del procedimiento respecto de él. Esta propuesta fue complementada mediante escritos del 4 y 25 de febrero de 2020<sup>6</sup>, siendo aprobada por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, la Comisión) mediante Resolución 005-2020/CLC-INDECOPI del 5 de marzo de 2020. De este modo, concluyó el procedimiento administrativo sancionador respecto del señor Urbina y se declaró que debía cumplir con los ofrecimientos realizados.
4. Entre el 26 y 27 de noviembre de 2019, Quad Graphics, Cimagraf y Navarrete, así como los señores Mariátegui, Perico, Cerrutti, Presentación y Monteverde presentaron sus descargos a la Resolución de Inicio.
5. El 4 y 30 diciembre de 2019, la señora Portocarrero y el señor Wong presentaron sus descargos a la Resolución de Inicio, respectivamente.

<sup>6</sup> En particular, el señor Urbina señaló lo siguiente:

- Reconoció su participación en la conducta infractora que se le imputó en la Resolución de Inicio.
- Ofreció una medida complementaria consistente en la entrega de un monto de S/ 137 424.00 (ciento treinta y siete mil cuatrocientos veinticuatro y 00/100 soles) como evidencia de su propósito de enmienda.
- Ofreció entregar dicho monto en un plazo no mayor a sesenta (60) días hábiles contados desde la notificación de la resolución que apruebe la propuesta de compromiso de cese.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

6. El 24 de septiembre de 2020, el señor Isasi presentó sus descargos a la Resolución de Inicio.
7. Mediante Informe Técnico 066-2020/ST-CLC-INDECOPI del 5 de noviembre de 2020 (en adelante, el Informe Técnico), la Secretaría Técnica de la Comisión recomendó lo siguiente:
  - (i) declarar que El Comercio, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics incurrieron en una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre octubre de 2009 y agosto de 2015 y en los siguientes procedimientos de selección:
    - Exoneración de Proceso N° 006-2009-INEI
    - Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026
    - Procesos Especiales N° 002-2011-OEI-MINEDU, N° 003-2011-OEI-MINEDU y N° 004-2011-OEI-MINEDU
    - Concursos Públicos N° 0011-2011-ED/UE 026 y N° 0013-2011-ED/UE 026
    - Concursos Públicos N° 0019-2011-ED/UE 026, N° 0020-2011-ED/UE 026 y N° 0021-2011-ED/UE 026
    - Concurso Público N° 0007-2012-ED/UE 026
    - Concurso Público N° 0019-2013-ED/UE 026
    - Exoneración de Proceso N° 0028-2013-ED/UE 026 y Concurso Público N°0029-2013-ED/UE 026
    - Concurso Público N° 0040-2013-ED/UE 026
    - Concurso Público N° 0022-2014-MINEDU/UE 026
    - Concursos Públicos N° 0027-2014-MINEDU/UE 026 y N° 0041-2014-MINEDU/UE 026
    - Concurso Público N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120

La Secretaría Técnica de la Comisión recomendó la determinación de responsabilidad de acuerdo con el siguiente cuadro<sup>7</sup>:

**CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE**

<sup>7</sup> El cuadro que se presenta a continuación se encuentra en la página 119 del Informe Técnico como Cuadro 24.



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Año	Convocatoria	Presentación de Propuestas	Otorgamiento de Buena Pro	QG	EC-AM	MC	NAV
2009	Exoneración de Proceso N° 006-2009- INEI	15/10/2009	15/10/2009	✓	✓	x	x
2010	Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026	16/02/2010	22/02/2010	✓	✓	x	x
2011	Proceso Especial N° 002-2011-OEI-MINEDU	15/02/2011	18/02/2011	✓	✓	✓	✓
2011	Proceso Especial N° 003-2011-OEI-MINEDU	15/02/2011	21/02/2011	✓	✓	✓	✓
2011	Proceso Especial N° 004-2011-OEI-MINEDU	21/02/2011	22/02/2011	✓	✓	✓	✓
2011	Concurso Público N° 0011-2011-ED/UE 026	7/11/2011	14/11/2011	✓	✓	✓	✓
2011	Concurso Público N° 0013-2011-ED/UE 026	7/11/2011	11/11/2011	✓	✓	✓	✓
2012	Concurso Público N° 0019-2011-ED/UE 026	23/01/2012	30/01/2012	✓	✓	✓	✓
2012	Concurso Público N° 0020-2011-ED/UE 026	23/01/2012	30/01/2012	✓	✓	✓	✓
2012	Concurso Público N° 0021-2011-ED/UE 026	23/01/2012	30/01/2012	✓	✓	✓	✓
2012	Concurso Público N°0007-2012-ED/UE 026	4/09/2012	13/09/2012	✓	x	x	✓
2013	Concurso Público N°0019-2013/ED/UE 026	13/08/2013	20/08/2013	✓	x	✓	✓
2013	Concurso Público N°0029-2013-ED/UE 026	3/10/2013	11/10/2013	✓	x	✓	x
2013	Exoneración de Proceso N° 0028-2013- ED/UE 026	4/11/2013	4/11/2013	✓	✓	✓	✓
2013	Concurso Público N° 0040-2013-ED/UE 026	6/12/2013	11/12/2013	✓	✓	✓	x
2014	Concurso Público N° 0022-2014-MINEDU/UE 026	12/06/2014	18/06/2014	✓	x	x	✓
2014	Concurso Público N° 0027-2014-MINEDU/UE 026	26/06/2014	7/07/2014	✓	✓	✓	✓
2014	Concurso Público N° 0041-2014-MINEDU/UE 026	2/07/2014	7/07/2014	✓	✓	✓	✓
2015	Concurso Público N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	19/08/2015	24/08/2015	✓	✓	✓	✓

Fuente: ST-CLC

Nota:

- Las "x" indican que la Secretaría Técnica de la Comisión no encontró evidencia de la responsabilidad de la persona jurídica o esta no participó en el procedimiento de selección, mientras las "✓" indican que la Secretaría Técnica de la Comisión consideró que existía responsabilidad de la persona jurídica en el procedimiento respectivo.
- QG: se refiere a Quad Graphics
- EC-AM: se refiere a El Comercio – Amauta
- MC: se refiere a Metrocolor
- NAV: se refiere a Navarrete

(ii) declarar que Amauta incurrió en una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre marzo de 2014 y agosto de 2015, junto con Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics y en los siguientes procedimientos de selección:

- Concurso Público N° 0022-2014-MINEDU/UE 026<sup>8</sup>
- Concursos Públicos N° 0027-2014-MINEDU/UE 026 y N° 0041-2014-MINEDU/UE 026
- Concurso Público N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120

(iii) declarar que El Comercio-Amauta, Metrocolor y Navarrete (todas ellas actuando como consorcio), así como Quad Graphics, incurrieron en una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de

<sup>8</sup> En el Informe Técnico, se recomendó declarar la responsabilidad de Amauta sobre el Concurso Público N° 0022-2014-MINEDU/UE 026; sin embargo, en el Cuadro 24 de dicho documento (foja 1246 del Expediente) se señaló que esta empresa no había participado en el acuerdo respecto de este procedimiento y en el análisis del concurso realizado por la Secretaría Técnica de la Comisión solo se concluyó que eran responsables Quad Graphics y Navarrete.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional, con relación al Concurso Público N° 001-2015- MINEDU/VMGP/UE 120.

- (iv) declarar que El Comercio-Amauta, Metrocolor y Navarrete (todas ellas actuando como consorcio), así como Cimagraf y Quad Graphics, incurrieron en una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional, con relación al Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120.
  - (v) sancionar a El Comercio-Amauta, Cimagraf, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics con diversas multas detalladas en el referido informe.
  - (vi) declarar la responsabilidad de los señores Mariátegui, Stanbury, Wong, Portocarrero, Isasi, Presentación, Ramos, Monteverde y Cerrutti por la realización y ejecución de la práctica colusoria horizontal antes señalada, e imponerles diversas multas detalladas en el referido informe.
  - (vii) declarar infundado el procedimiento administrativo sancionador respecto al señor Perico.
  - (viii) imponer como medida correctiva a El Comercio-Amauta, Cimagraf, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics la implementación de un programa de cumplimiento de la normativa de libre competencia, que deberá ser financiado por cada una de las empresas y aplicado durante tres (3) años.
8. Entre el 14 y 28 de diciembre de 2020, El Comercio-Amauta, Quad Graphics, Navarrete y Cimagraf, así como los señores Presentación, Cerrutti, Mariátegui, Isasi y Monteverde presentaron sus alegatos respecto de las conclusiones y recomendaciones formuladas en el Informe Técnico.
  9. El 28 de enero de 2021 se llevó a cabo una audiencia de informe oral ante los miembros de la Comisión, a la que asistieron los representantes de El Comercio-Amauta, Cimagraf, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics, así como los representantes de los señores Cerrutti, Perico, Mariátegui, Monteverde y Ramos<sup>9</sup>.
  10. Mediante Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI del 5 de mayo de 2021 (en adelante, la Resolución Final), la Comisión resolvió lo siguiente:
    - (i) declarar la falta de responsabilidad de El Comercio, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics por su presunta participación en una práctica colusoria

<sup>9</sup> Cabe indicar que los señores Monteverde y Ramos también asistieron a la audiencia de informe oral.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en la Exoneración de Proceso N° 0045-2008-ME-BS/UE 026 y en los Procesos Especiales N° 004-2010-OEI-MINEDU y N° 007-2010-OEI-MINEDU.

- (ii) declarar la falta de responsabilidad de Cimagraf por su presunta participación en una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en los Concursos Públicos N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120.
- (iii) declarar la falta de responsabilidad del señor Perico por su presunta participación en el planeamiento, realización y/o ejecución de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional, entre junio y julio de 2016.
- (iv) declarar la falta de responsabilidad del señor Cerrutti por su presunta participación en el planeamiento, realización y/o ejecución de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional, entre mayo y julio de 2016.
- (v) declarar que El Comercio, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics incurrieron en una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre octubre de 2009 y agosto de 2015 y en los siguientes procedimientos de selección:
  - Exoneración de Proceso N° 006-2009-INEI
  - Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026
  - Procesos Especiales N° 002-2011-OEI-MINEDU, N° 003-2011-OEI-MINEDU y N° 004-2011-OEI-MINEDU
  - Concursos Públicos N° 0011-2011-ED/UE 026 y N° 0013-2011-ED/UE 026
  - Concursos Públicos N° 0019-2011-ED/UE 026, N° 0020-2011-ED/UE 026 y N° 0021-2011-ED/UE 026
  - Concurso Público N° 0007-2012-ED/UE 026



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- Concurso Público N° 0019-2013-ED/UE 026<sup>10</sup>
- Exoneración de Proceso N° 0028-2013-ED/UE 026 y Concurso Público N° 0029-2013-ED/UE 026
- Concurso Público N° 0040-2013-ED/UE 026
- Concurso Público N° 0022-2014-MINEDU/UE 026
- Concursos Públicos N° 0027-2014-MINEDU/UE 026 y N° 0041-2014-MINEDU/UE 026
- Concurso Público N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120

La Comisión identificó a los responsables por cada procedimiento de selección, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Procedimientos	El Comercio-Amauta	Metrocolor	Navarrete	Quad Graphics
Exoneración de Proceso N° 006-2009-INEI	✓	X	X	✓
Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026	✓	X	X	✓
Proceso Especial N° 002-2011-OEI-MINEDU	✓	✓	✓	✓
Proceso Especial N° 003-2011-OEI-MINEDU	✓	✓	✓	✓
Proceso Especial N° 004-2011-OEI-MINEDU	✓	✓	✓	✓
Concurso Público N° 0011-2011-ED/UE 026	✓	✓	✓	✓
Concurso Público N° 0013-2011-ED/UE 026	✓	✓	✓	✓
Concurso Público N° 0019-2011-ED/UE 026	✓	✓	✓	✓
Concurso Público N° 0020-2011-ED/UE 026	✓	✓	✓	✓
Concurso Público N° 0021-2011-ED/UE 026	✓	✓	✓	✓
Concurso Público N° 0007-2012-ED/UE 026	X	X	✓	✓
Concurso Público N° 0019-2013-ED/UE 026	X	✓	✓	✓
Concurso Público N° 0029-2013-ED/UE 026	X	✓	X	✓
Exoneración de Proceso N° 0028-2013-ED/UE 026	✓	✓	✓	✓
Concurso Público N° 0040-2013-ED/UE 026	✓	✓	X	✓
Concurso Público N° 0022-2014-MINEDU/UE 026	X	X	✓	✓
Concurso Público N° 0027-2014-MINEDU/UE 026	✓	✓	✓	✓
Concurso Público N° 0041-2014-MINEDU/UE 026	✓	✓	✓	✓
Concurso Público N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	✓	✓	✓	✓

Nota: Las "X" indican que la Comisión no encontró evidencia de la responsabilidad de la persona jurídica o esta no participó en el procedimiento de selección.

- (vi) declarar que Amauta incurrió en una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de

<sup>10</sup> Cabe indicar que en la parte resolutive de la Resolución Final se indicó Concurso Público N°0019-2013/ED/UE 026, pero la denominación correcta de este procedimiento de selección es Concurso Público N° 0019-2013-ED/UE 026.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

material educativo a nivel nacional entre marzo de 2014 y agosto de 2015, junto con Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics en los siguientes procedimientos de selección:

- Concursos Públicos N° 0027-2014-MINEDU/UE 026 y N° 0041-2014-MINEDU/UE 026
  - Concurso Público N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120
- (vii) declarar que el consorcio conformado por Metrocolor, Navarrete y El Comercio-Amauta, por un lado, y Quad Graphics, por otro, incurrieron en una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública en los siguientes procedimientos de selección:
- Concurso Público N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120
  - Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120
- (viii) sancionar a las empresas vinculadas El Comercio-Amauta, a Metrocolor, a Navarrete y a Quad Graphics con las siguientes multas<sup>11</sup>:

Empresas	Multa (en UIT)
El Comercio – Amauta	4,664.50
Metrocolor	2,851.82
Navarrete	667.27
Quad Graphics	2,276.82

- (ix) declarar la responsabilidad de los señores Mariátegui, Stanbury, Wong, Portocarrero, Isasi, Presentación, Ramos y Monteverde por participar en la realización y ejecución de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional, según el siguiente detalle:

**CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE**

<sup>11</sup> Las conductas previamente señaladas, conforme a la Resolución Final, están tipificadas en los artículos 1 y 11.1 literal j) de la LRCA.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Persona natural	Tipo de participación	Periodo
Renzo Mariátegui Bosse (El Comercio)	Realización y ejecución	octubre de 2009 a julio de 2016
Guillermo Armando Stanbury Titinger (El Comercio-Amauta)	Realización y ejecución	diciembre de 2010 a diciembre de 2014
Javier Wong del Águila (El Comercio – Amauta)	Realización y ejecución	diciembre de 2014 a julio de 2016
Linda Brigitte Portocarrero Aniceto (El Comercio-Amauta)	Ejecución	agosto de 2013 a julio de 2016
Pedro Isasi Rivero (Quad Graphics)	Realización y ejecución	febrero de 2011 a mayo de 2016
Emilio Presentación Malpartida (Quad Graphics)	Ejecución	febrero de 2011 a mayo de 2016
Carlos Alberto Ramos Chuez (Metrocolor)	Ejecución	diciembre de 2010 a julio de 2016
Juan José Monteverde Bussalleu (Navarrete)	Realización y ejecución	febrero de 2011 a julio de 2016

- (x) sancionar a dichas personas naturales con las siguientes multas:

Persona natural	Multa (en UIT)
Renzo Mariátegui Bosse	25.58
Guillermo Armando Stanbury Titinger	4.56
Javier Wong del Águila	10.49
Linda Brigitte Portocarrero Aniceto	2.90
Pedro Isasi Rivero	65.01
Emilio Presentación Malpartida	4.56
Carlos Alberto Ramos Chuez	4.30
Juan José Monteverde Bussalleu	31.61

- (xi) dictar, como medida correctiva, que las personas jurídicas halladas responsables implementen un programa de cumplimiento de la normativa de libre competencia, el cual será aprobado por la Comisión y tendrá por finalidad contrarrestar las condiciones que promuevan o permitan la realización de conductas anticompetitivas. Dicho programa deberá ser financiado por cada una de las empresas y aplicado durante tres (3) años. En particular, como parte de dicho programa, los agentes económicos obligados deberán identificar los riesgos actuales y potenciales, implementar procedimientos para consultas y denuncias, designar a un oficial de cumplimiento y realizar capacitaciones en materia de libre competencia.

11. Los fundamentos por los que la Comisión halló responsables y sancionó a las personas jurídicas y naturales imputadas, fueron los siguientes:

- (i) el plazo de caducidad del procedimiento sancionador en materia de libre competencia se encuentra previsto en la LRCA y consiste en la suma concatenada de los plazos detallados en dicha norma. Por tanto, no es aplicable el plazo general establecido en el artículo 237-A<sup>12</sup> de la Ley del

<sup>12</sup> La Comisión hizo referencia al artículo 259 del TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Procedimiento Administrativo General (en adelante, la LPAG), en tanto se cuenta con un plazo mayor para resolver este procedimiento sancionador, conforme a su ley especial.

- (ii) el hecho de que la Secretaría Técnica de la Comisión brinde apoyo administrativo en la redacción de un proyecto de resolución, constituye únicamente una ejecución material de la decisión previamente adoptada por la Comisión y no muestra carencia de imparcialidad. Adicionalmente, no se ha brindado ninguna prueba de que la Secretaría Técnica de la Comisión haya influenciado la decisión de la Comisión. Por el contrario, a través de los años, las decisiones que ha tomado la Comisión distan en ciertos casos de lo recomendado por su Secretaría Técnica. Finalmente, no es posible que funcionarios de otras áreas del Indecopi brinden apoyo a la Comisión -en lugar de la Secretaría Técnica- debido a que tienen otras labores dentro de la institución.
- (iii) la retroactividad benigna no es aplicable en el presente caso debido a que, si bien es cierto que el Decreto Legislativo 1272 modificó el artículo II del Título Preliminar de la LPAG, el objeto de dicha modificación ya se encontraba previsto en el artículo 229 de la LPAG para el procedimiento sancionador. El plazo de prescripción de las conductas imputadas en el presente caso es de cinco (5) años conforme lo establece la LRCA y no el plazo de cuatro (4) años establecido en la LPAG, pues esta última norma solo es aplicable a falta de regulación sobre el plazo de prescripción en la ley especial.
- (iv) durante el periodo investigado, en el mercado de impresiones comerciales intervinieron principalmente cinco (5) empresas, las cuales han sido imputadas en este procedimiento. En particular, la Gerencia Comercial de Impresiones Comerciales de El Comercio brindó los servicios de impresión hasta el 31 de enero de 2014, pues dicha área fue absorbida el 1 de febrero de 2014 por Amauta. De esta forma, la Gerencia Comercial de Impresiones de El Comercio se convirtió en la Gerencia General de Amauta. Por tanto, respecto de las conductas investigadas acaecidas desde el 1 de febrero de 2014, se considera que El Comercio-Amauta fueron un único agente económico.
- (v) las comunicaciones, entrevistas y documentos recabados por la Secretaría Técnica de la Comisión permiten verificar la existencia de un contacto frecuente y de reuniones entre representantes de El Comercio-Amauta, Quad Graphics, Navarrete y Metrocolor para coordinar las posturas que presentarían en los procedimientos de selección convocados por el Ministerio de Educación (en adelante, el Minedu) respecto a las impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre enero de 2009 y julio de 2016.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- (vi) existieron dos patrones que evidencian la repartición de los ítems en los procedimientos convocados por el Minedu. El principal fue denominado como “patrón de autoeliminación” y consiste en que las empresas renunciaban a competir por aquellos ítems que no les correspondían mediante dos formas: a) presentaban ofertas cercanas al valor referencial o b) se abstendían de postular al ítem en cuestión. Por otro lado, el segundo patrón se denominó “patrón de equivalencia”, que era más residual y consistía en que los montos de los ítems repartidos debían ser, de cierta manera, equitativos.
- (vii) respecto a los cuestionamientos de Quad Graphics sobre su participación en el cártel, los correos AMA01, AMA02, AMA03, AMA04, MET02, AMA05, MET03, AMA06, AMA07, AMA08, QG011, QG02, QG03, QG04, QG05, QG06, QG07, QG08, QG09, QG12, QG13, QG14, NAV02, AMA11, MET04, MET05, MET07, AMA12, NAV03, MET09, MET10, MET11, MET12, MET13, MET14, AMA22, MET15, AMA15, AMA16, AMA17, AMA18, AMA19, NAV04, NAV05, AMA20, AMA21, MET16, NAV06, NAV07, NAV08, MET17 y MET18, las declaraciones de trabajadores de Amauta – El Comercio y Metrocolor, el resto de evidencia documental obtenida y los resultados de los procedimientos convocados demuestran su participación.
- (viii) lo mencionado precedentemente es corroborado por las propuestas económicas que presentó Quad Graphics en los concursos convocados, pues en los ítems que no le correspondía ganar según lo acordado, la empresa presentaba propuestas equivalentes -en promedio- al 97.4% del valor referencial, mientras que en los ítems que sí le correspondía ganar sus propuestas fueron equivalentes -en promedio- al 85% del valor referencial.
- (ix) la participación de Navarrete en la práctica colusoria se constata en los diversos correos analizados (MET03, AMA07, AMA08, AMA10, QG01, QG03, QG04, QG05, QG06, QG07, QG08, QG09, QG12, QG13, MET09, MET10 y MET12), las declaraciones de trabajadores de El Comercio-Amauta y Metrocolor, así como en el resto de evidencia documental obtenida.
- (x) con relación al señor Isasi, fue gerente general de Quad Graphics entre enero de 2007 y mayo de 2016. De acuerdo con el artículo 188 de la Ley 26887 – Ley General de Sociedades (en adelante, la Ley General de Sociedades), los gerentes generales son responsables por la planificación, organización, dirección, coordinación, supervisión y control de las operaciones de las respectivas personas jurídicas.
- (xi) el señor Isasi aparece como destinatario de convocatorias a reuniones entre representantes de las empresas imputadas y, en algunas ocasiones,



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

las convocaba. Asimismo, coordinaba con otros trabajadores de Quad Graphics la implementación de los acuerdos adoptados con sus competidores. Por otro lado, si bien viajó a Colombia para trabajar en dicho país entre octubre de 2013 y marzo de 2015, dicha persona continuó siendo gerente general de Quad Graphics en Perú, como se evidencia en los asientos de la respectiva partida registral, pues no consta algún acuerdo societario para su remoción del cargo ni el nombramiento de su reemplazo. Finalmente, en el periodo imputado, mantuvo conversaciones y reuniones con los representantes de las empresas competidoras.

- (xii) si bien hay correos en los que el señor Isasi no está directamente mencionado, lo cierto es que dicho imputado fue gerente general de Quad Graphics hasta mayo de 2016. Considerando dicha situación, así como las funciones de los Gerentes Generales previstas en el artículo 188 de la Ley General de Sociedades, se infiere que el imputado fue responsable por la realización y ejecución de la conducta infractora hasta mayo de 2016.
- (xiii) si bien el señor Monteverde indica que solo era un asesor legal externo de Navarrete, los correos NAV11 a NAV36 muestran que él ejercía un amplio control sobre las decisiones que se tomaban en la empresa. De esta manera, se presentaba y era identificado por terceros como vicepresidente ejecutivo de Navarrete, además de ser reconocido por los trabajadores de las demás empresas imputadas como un interlocutor válido de Navarrete, con capacidad de decisión.
- (xiv) de acuerdo con los artículos 2.1 y 43.3 de la LRCA, las personas naturales que ejerzan la dirección, gestión o representación de los agentes económicos infractores, responden por su participación en el planeamiento, realización y/o ejecución de la infracción administrativa.
- (xv) en los correos que ha citado la Secretaría Técnica de la Comisión, se puede evidenciar la participación en la conducta imputada de los señores Mariátegui, Stanbury, Wong, Portocarrero, Monteverde, Presentación, Ramos e Isasi.
- (xvi) la multa base impuesta a las personas jurídicas halladas responsables fue determinada tomando en cuenta los criterios de beneficio extraordinario y probabilidad de detección.
- (xvii) para determinar el beneficio extraordinario, la Comisión estimó cuál fue el porcentaje promedio "x" respecto del valor referencial ofrecido en aquellos ítems que las empresas infractoras se repartieron como parte del acuerdo, y cuál es el porcentaje contrafactual promedio "y" que hubiese sido ofrecido en un entorno competitivo con respecto al valor referencial. Para determinar el valor de "y" se consideraron ítems licitados en el periodo investigado que no formaron parte del acuerdo anticompetitivo. De esta



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

manera se calculó que las empresas obtuvieron o esperaban obtener un beneficio extraordinario equivalente al 9.6% de los valores referenciales de los ítems licitados en los procedimientos de selección convocados por el Minedu que formaron parte del acuerdo.

(xviii) el monto resultante se dividió entre la probabilidad de detección, la cual es de 60% para este caso<sup>13</sup>. Cabe mencionar que la conducta anticompetitiva fue calificada como una infracción muy grave.

(xix) para determinar la sanción aplicable a las personas naturales, se tomó en cuenta: a) el nivel de afectación al mercado, b) el nivel de su responsabilidad en las empresas y c) el grado de su participación en la práctica anticompetitiva (planeamiento, realización y/o ejecución).

(xx) la medida correctiva dictada consistió en la implementación de un programa de cumplimiento que contara con los siguientes aspectos: identificación de riesgos actuales y potenciales, adoptar procedimientos y protocolos internos para el cumplimiento de las normas de libre competencia, la realización de capacitaciones para el personal de las empresas sancionadas, implementación de un canal de denuncias y consultas, así como la designación de un oficial de cumplimiento.

(xxi) las capacitaciones sobre la normativa en libre competencia deberán tener una duración total no menor de veinte (20) horas.

(xxii) el oficial de cumplimiento tendrá como función principal facilitar el respeto a la normativa sobre libre competencia. Asimismo, dicho funcionario: a) deberá ostentar un rango en la empresa, equivalente a los gerentes de línea; b) no podrá tener relación con los gerentes generales o directivos de las empresas sancionadas, hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; c) no podrá haber sido abogado, asesor o representante legal de dichas empresas en los últimos cinco (5) años.

12. El 27 de mayo de 2021, Navarrete interpuso recurso de apelación contra la Resolución Final, alegando lo siguiente:

(i) la conducta imputada habría prescrito conforme a lo previsto en la LPAG. Sin embargo, la Comisión no aplicó la referida norma que establece garantías mínimas, lo que implica una contravención al principio de legalidad, pues la primera instancia habría ejercido su potestad

<sup>13</sup> Según la Comisión, la aplicación de tal porcentaje de probabilidad de detección es acorde con casos anteriormente resueltos por dicha instancia que se sustentan en el Documento de Trabajo N° 01-2012/GEE. En este caso, la Comisión identificó las siguientes características: (i) la existencia de una solicitud de clemencia de tipo "A" y (ii) que las empresas infractoras no implementaron estrategias para ocultar o eliminar las pruebas (por ejemplo, el uso de claves o seudónimos o el evitar menciones acerca de la conducta investigada en correos electrónicos u otras comunicaciones escritas).



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

sancionadora al margen de la normativa vigente, al considerar que la LRCA prima sobre la LPAG.

- (ii) la modificación introducida por el Decreto Legislativo 1272 al artículo II del Título Preliminar de la LPAG, así como su exposición de motivos, permiten constatar que la mencionada modificación buscó unificar el régimen administrativo, evitando que se creen regímenes más gravosos para los administrados, como la LRCA.
- (iii) la decisión de la primera instancia infringe el principio de retroactividad benigna, aplicable en los procedimientos administrativos sancionadores, debido a que la LPAG debe ser aplicada de manera preferente por contener disposiciones más favorables a los administrados.
- (iv) el último indicio de su supuesta participación es el correo "AMA21" del 24 de abril de 2015, por lo que, en el supuesto negado de que se hubiera configurado una infracción, su responsabilidad se limitaría al Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120 dado que ha operado la prescripción respecto a cualquier hecho suscitado con anterioridad a este procedimiento. Cabe señalar que la Secretaría Técnica de la Comisión solo podría haber investigado conductas materializadas dentro de los cuatro (4) años anteriores a la notificación de la Resolución de Inicio, es decir, a partir del 14 de octubre de 2015.
- (v) la Comisión vulneró el principio de debida motivación al asumir que el señor Monteverde, en los hechos, contaba con amplios poderes de decisión y actuación al interior de Navarrete. El señor Monteverde solo poseía la representación legal de la empresa y no era un trabajador, por lo que la interpretación de la Comisión vulnera los principios de carga de la prueba, verdad material y presunción de licitud, al sustentar su decisión en correos de una persona ajena a Navarrete y realizar suposiciones que no acreditan de manera fehaciente un acto colusorio por parte de dicho agente económico.
- (vi) el hecho que el señor Monteverde copiara a algunos colaboradores de Navarrete en correos electrónicos no acredita que tuviera un nivel de injerencia en la empresa que le permita tomar decisiones trascendentales.
- (vii) la multa impuesta en su contra vulnera el principio de razonabilidad contenido en la LPAG, ya que su cálculo se aparta de los parámetros de proporcionalidad y coherencia normativamente exigidos. Así, los criterios utilizados por la Comisión (como el beneficio ilícito o la probabilidad de detección) resultan cuestionables pues no poseen un sustento probatorio ni técnico que justifiquen su aplicación al presente caso.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- (viii) sobre la probabilidad de detección, en la Resolución Final no existe una referencia clara, detallada y debidamente sustentada que justifique de manera exacta las razones para la atribución de un 60% a este criterio.
- (ix) la multa impuesta no disuade al infractor de volver a cometer la conducta, sino más bien pone en riesgo la subsistencia de la compañía al ser impagable.
13. El 28 de mayo de 2021, Quad Graphics interpuso recurso de apelación contra la Resolución Final y solicitó el uso de la palabra en audiencia de informe oral. La recurrente formuló los siguientes argumentos:
- (i) la Resolución Final carece de una debida motivación, por lo que corresponde declararla nula. La Comisión no realizó una valoración de los contraindicios o argumentos de Quad Graphics ni descartó sus explicaciones alternativas a la hipótesis colusoria, pues solo se remitió al Informe Técnico sin exponer las razones por las cuales se adhiere a él. Esto contraviene lo establecido en el artículo 6 de la LPAG.
- (ii) sobre los sesenta y cinco (65) correos utilizados en la Resolución Final, solo en quince (15) correos intervienen ex funcionarios de Quad Graphics y la totalidad de estos correos datan de un periodo menor a cinco (5) meses, entre octubre de 2011 y febrero de 2012.
- (iii) El Comercio y Amauta se acogieron al Programa de Clemencia, por lo que tenían incentivos para brindar declaraciones inculpativas.
- (iv) los elementos para obtener una prueba indiciaria no concurren en el análisis realizado por la Comisión. Estos elementos son los siguientes: a) pluralidad de hechos (indicios) debidamente acreditados, b) razonamiento lógico deductivo entre los hechos acreditados y la hipótesis esbozada por la autoridad; y, c) desestimación de los contraindicios ofrecidos por los investigados; lo que debió evaluarse a fin de sostener que los hechos analizados solo podían ser explicados como la realización de la hipótesis colusoria planteada por la autoridad.
- (v) en relación con cada procedimiento de selección, adicionalmente sostuvo lo siguiente:
- Exoneración de Proceso N° 006-2009-INEI: En el análisis de la Comisión no se ha incluido ninguna declaración escrita o verbal de trabajadores de Quad Graphics, pues solo en uno de los correos se hace referencia al señor Perico, quien no fue sancionado por este concurso. Además, en ningún momento se explicó en qué consistía el acuerdo, si este fue llevado a cabo ni se realizó un análisis contrafactual.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- procedimientos de selección adjudicados en 2010 (Procesos Especiales N° 004-2010-OEI-MINEDU y N° 007-2010-OEI-MINEDU): La Comisión declaró la falta de responsabilidad de las empresas investigadas por estos concursos, lo cual rompe la continuidad de la práctica. Esta situación conlleva a la existencia de dos conductas independientes con plazos de prescripción distintos. En este sentido, corresponde declarar la prescripción de la infracción vinculada a la Exoneración de Proceso N° 006-2009-INEI.
- Procesos Especiales N° 002-2011-OEI-MINEDU, N° 003-2011-OEI-MINEDU y N° 004-2011-OEI-MINEDU: Las reuniones entre competidores no constituyen un acuerdo anticompetitivo y en ninguno de los correos relacionados a este proceso se detalla en qué consistió el supuesto acuerdo. Las declaraciones del señor Stanbury no son concluyentes y deben tomarse en cuenta en el contexto de la colaboración al Programa de Clemencia por parte de El Comercio-Amauta. Las propuestas ganadoras en el primer procedimiento tienen una diferencia porcentual de 0.6% respecto al valor referencial, mientras que las propuestas ganadoras en los dos últimos procedimientos tienen una diferencia cinco veces mayor respecto del valor referencial, sin embargo, todas estas propuestas han sido consideradas como prueba del mismo acuerdo.
- Concursos Públicos N° 0011-2011-ED/UE 026 y N° 0013-2011-ED/UE 026: Los correos electrónicos internos y la factura mencionada por la Secretaría Técnica de la Comisión<sup>14</sup> son prueba de una subcontratación entre Quad Graphics y Metrocolor, pero no de un acuerdo anticompetitivo entre ambas empresas. Los documentos reconocidos por el señor Ramos donde hace apuntes sobre los ítems a obtener por cada empresa no tienen fecha cierta, por lo que no está acreditado que fueran elaborados antes de los concursos e, incluso, estos documentos no prueban la existencia de un acuerdo.
- Concursos Públicos N° 0019-2011-ED/UE 026, N° 0020-2011-ED/UE 026 y N° 0021-2011-ED/UE 026: Las reuniones entre competidores no constituyen un acuerdo anticompetitivo y en ninguno de los correos se detalla en qué consistió el supuesto acuerdo. Solo se tiene como evidencia un correo interno en el que uno de los trabajadores de Quad Graphics indica que los procedimientos se dieron de acuerdo con lo calculado, lo que podría referirse a lo calculado por la propia empresa. Reitera sus argumentos sobre los documentos reconocidos por el señor Ramos.

<sup>14</sup>

Factura presentada por Quad Graphics en su escrito del 18 de junio de 2019, en respuesta al requerimiento de la Secretaría Técnica de la Comisión.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- Concurso Público N° 0007-2012-ED/UE 026: El correo en el que el señor Isasi propuso al señor Monteverde que se abstenga de participar en un procedimiento no demuestra acuerdo alguno porque no hay prueba de que esa propuesta haya sido aceptada. Adicionalmente, los resultados de este concurso público difieren con lo planteado en el correo.
- Concurso Público N° 0019-2013-ED/UE 026: En el análisis no se incluyó ninguna declaración escrita o verbal de trabajadores de Quad Graphics, solo se hizo referencia a un correo de un representante de Navarrete enviado a sus competidores en el cual asume que ellos habían acordado distribuirse ítems.
- Exoneración de Proceso N° 0028-2013-ED/UE 026 y Concurso Público N° 0029-2013-ED/UE 026: Si bien aparentemente trabajadores de Quad Graphics se reunieron y tuvieron coordinaciones con sus competidores, los resultados del concurso muestran que la empresa no actuó respetando el supuesto acuerdo, al haber ofertado un valor inferior en 41% al valor referencial y no con una diferencia de 0.6% o 0.3% respecto del valor referencial, como es la hipótesis de la Comisión.
- Concurso Público N° 0040-2013-ED/UE 026: El correo electrónico utilizado no involucra a ningún representante de la empresa, pues solo indica que una representante de El Comercio habría consultado a un ex trabajador de Quad Graphics cuál sería su posición en un procedimiento de selección distinto, mas no hay evidencia de que esa conversación condujo a un acuerdo. Por el contrario, los resultados del concurso difieren de la hipótesis colusoria de la Comisión.
- Concurso Público N° 0022-2014-MINEDU/UE 026: Solo se utiliza como evidencia un correo en el cual el señor Isasi y el señor Monteverde intentaron pactar una reunión, pero no se expone en qué habría consistido el supuesto acuerdo anticompetitivo.
- Concursos Públicos N° 0027-2014-MINEDU/UE 026 y N° 0041-2014-MINEDU/UE 026: Las reuniones entre competidores, los correos citados por la Secretaría Técnica de la Comisión y los correos que se reenvía el señor Ramos no demuestran la existencia de un acuerdo anticompetitivo.
- Concurso Público N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120: Los correos electrónicos en los que se menciona a Quad Graphics se dieron en el contexto de negociaciones a fin de que la empresa forme parte del consorcio conformado por Metrocolor, Navarrete y Amauta.
- Concurso Público N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120: El correo electrónico citado, sobre un supuesto acuerdo entre Metrocolor y Quad



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Graphics, no guarda relación con este concurso público. Adicionalmente, los documentos reconocidos por el señor Ramos carecen de valor probatorio, al no identificar el supuesto acuerdo anticompetitivo ni tener fecha cierta.

- Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120: En los correos utilizados para probar el acuerdo no se encuentra copiado ni interviene ningún trabajador de Quad Graphics, por lo que no se puede asumir que la empresa estaba al tanto de las coordinaciones realizadas por sus competidores.
- en el periodo en que se mantuvieron las supuestas coordinaciones respecto al Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120, los señores Isasi y Presentación se desvincularon de Quad Graphics, mientras que el señor Perico recién se incorporó en junio de 2016. Debido a la forma en que se realizó dicho cambio, sin periodo de transición entre las gestiones, cualquier coordinación realizada con anterioridad por los señores Isasi y Presentación era desconocida por el señor Perico.
- el único indicio para vincular a Quad Graphics al presunto acuerdo era un correo remitido por un representante de Navarrete al ex gerente general de Quad Graphics (el señor Perico). La Comisión consideró que no había suficiente evidencia para sancionar al señor Perico, pero consideró que sí había pruebas de la participación de la empresa en un acuerdo colusorio en dicho concurso. Por ende, la primera instancia determinó que Quad Graphics habría participado del acuerdo en el Concurso Público N° 009-2016/MINEDU/VMGP/UE 120, sin una persona natural que la represente.
- los resultados del Concurso Público N° 009-2016/MINEDU/VMGP/UE 120 difieren considerablemente de la hipótesis colusoria presentada en la Resolución Final pues la empresa solo obtuvo uno de los seis ítems que supuestamente le correspondería y ganó otros cuatro adicionales distintos a los que debería haber obtenido. Adicionalmente, todas las ofertas presentadas por Quad Graphics fueron significativamente menores al valor referencial, lo cual contradice la hipótesis de la Secretaría Técnica de la Comisión de que las empresas presentaban ofertas por un valor, en promedio, inferior al 3% del valor referencial por los ítems que se les había asignado.
- Cimagraf tuvo una coordinación activa con sus competidores respecto al Concurso Público N° 009-2016/MINEDU/VMGP/UE 120 y fue declarada no responsable. Por el contrario, Quad Graphics no tuvo ninguna participación y fue sancionada.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- (vi) el monto de la multa excede de manera significativa el máximo previsto en el artículo 43.1 de la LRCA.
  - (vii) solicitó la confidencialidad de la explicación de la información contenida en la Declaración Anual de Impuesto a la Renta (PDT Renta Anual Tercera Categoría) correspondiente al año 2020, presentada ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (en adelante, Sunat).
14. En la misma fecha, el señor Isasi interpuso recurso de apelación contra la Resolución Final, alegando lo siguiente:
- (i) la Resolución Final adolece de un vicio de nulidad al contravenir el principio de legalidad pues se han ejercido potestades sancionadoras al margen de la normativa vigente. La conducta imputada habría prescrito conforme a la LPAG; sin embargo, la Comisión no aplicó la referida norma que establece garantías mínimas, por lo que dicha autoridad ejerció su potestad sancionadora al margen de la normativa vigente, al considerar que la LRCA prima sobre la LPAG.
  - (ii) esto se debe al desconocimiento por parte de la Comisión sobre el artículo 229.2 la LPAG pues sostuvo que las disposiciones sobre prescripción contenidas en este cuerpo normativo no son aplicables al presente caso, sino que debía recurrir a la LRCA. Al respecto, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1272 explica la vocación unificadora que pretende la LPAG, para evitar que los cuerpos normativos en materia administrativa de carácter especial incorporen disposiciones más gravosas a los administrados.
  - (iii) la Comisión no aplicó el principio de retroactividad benigna a pesar de que la modificación a la LPAG debía ser aplicada de manera preferente a la LRCA, por contener disposiciones más favorables para los administrados.
  - (iv) en tanto la imputación de cargos se le notificó el 14 de octubre de 2019, solo se podrían sancionar los actos realizados hasta el 14 de octubre de 2015. En este sentido, dado que el último indicio de su supuesta participación es el correo "MET15" del 21 de noviembre de 2014, su conducta ya habría prescrito.
  - (v) se vulneró el principio de debida motivación en la Resolución Final, debido a que: a) no obra en el expediente ningún correo electrónico o documentación que acredite su participación en la planificación, realización y/o ejecución de una práctica colusoria horizontal; y, b) se ha asumido que él era el único responsable de los supuestos acuerdos colusorios de Quad Graphics por la sola aplicación del artículo 188 de la Ley General de





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Sociedades, incluso habiendo demostrado que desde el 1 de octubre de 2013 hasta el 31 de marzo de 2015 no trabajó para dicha empresa.

- (vi) no existe evidencia alguna de su participación en el supuesto acuerdo desde noviembre de 2014 hasta mayo de 2016, pese a lo cual, la Comisión lo ha encontrado responsable, cuando los acuerdos pudieron haber sido adoptados por un gran número de representantes y/o apoderados de la empresa.
- (vii) en vez de privilegiar la valoración de pruebas y/o indicios que demuestren su participación en la conducta, la Comisión se ha limitado a sancionarlo económicamente sobre la base de los ingresos de Quad Graphics. Esto supone una vulneración a los principios de carga de la prueba, verdad material y principio de licitud.
- (viii) los principios mencionados previamente también fueron vulnerados por la Comisión, pues se le atribuyó responsabilidad por un período en el cual no se encontró evidencia idónea y suficiente que acredite su participación en la conducta anticompetitiva.
- (ix) respecto a los Concursos Públicos N° 0040-2013-ED/UE, N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y el Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120 no participó como remitente ni destinatario directo de las conversaciones entabladas en dichos correos electrónicos.
- (x) al imponerle la sanción pecuniaria se han vulnerado los principios de razonabilidad, proporcionalidad y motivación, lo que hace que la multa impuesta sea fácticamente imposible de pagar. Debe tenerse en cuenta que desde el año 2018 se encuentra involucrado en diversos procesos legales que le restan dinero y no percibe ingresos.
- (xi) corresponde considerar como tope de la multa, un porcentaje de sus ingresos, de forma similar al caso de las personas jurídicas infractoras. La multa impuesta en su contra es confiscatoria ya que resulta irracional considerando su situación actual.
- (xii) no existe una motivación o sustento idóneo y detallado que justifique la aplicación de los factores empleados por la primera instancia para el cálculo de la multa, los cuales no están sustentados en información estadística o económica real y pertinente. La Comisión utilizó tres criterios para determinar la multa aplicable: afectación al mercado, responsabilidad en la empresa y el grado de participación.
  - a) sobre el primer criterio, el monto utilizado por la Comisión se encontraría distorsionado, pues dicho factor sería resultado de especulaciones sin



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

sustento probatorio. Así, la Comisión no ha acreditado la base del cálculo de la sanción de Quad Graphics y menos aquella relacionada al cálculo de los supuestos “beneficios ilícitos” o “beneficios extraordinarios” que habrían sido percibidos por dicha empresa.

b) sobre el segundo y tercer criterio, se le asigna erróneamente una puntuación de 1 sin considerar que no fue trabajador de la empresa desde el 1 de octubre de 2013 hasta el 1 de abril de 2015. Asimismo, la Comisión asumió que habría tenido poder de decisión sobre los hechos que se le imputan, sin tomar en cuenta que los acuerdos y las actuaciones de una persona jurídica pudieron ser adoptados por numerosos representantes o apoderados. En ese sentido, la Comisión habría concluido que él era la única persona que pudo adoptar los acuerdos anticompetitivos en nombre de Quad Graphics, desconociendo el rol de otros representantes y sin contar con medios probatorios que acrediten su supuesta participación en la conducta.

15. En la misma fecha, el señor Monteverde interpuso recurso de apelación contra la Resolución Final y solicitó se le conceda la palabra en audiencia de informe oral. El recurrente formuló los siguientes argumentos:

- (i) los poderes de representación procesal que mantenía en Navarrete no constituyen un medio probatorio suficiente para atribuirle la responsabilidad prevista en el artículo 2.1 de la LRCA, pues solo estaba facultado para actuar en nombre y representación de la compañía en procesos judiciales o de otra índole, pero no para actuar en nombre o por encargo de esta empresa en supuestas reuniones privadas de concertación, ni mucho menos para obligarla con dicho acto.
- (ii) los correos obtenidos en la visita de inspección a Navarrete son evidencia circunstancial que no genera convicción sobre la conducta alegada.
- (iii) la Comisión realizó una interpretación desfasada de las labores de un asesor jurídico de empresas, ignorando el ejercicio moderno de la profesión legal en el sector privado.
- (iv) el hecho que se haya presentado como vicepresidente ejecutivo de Navarrete no implica que -en la realidad- ejerza dicho cargo, únicamente se presentaba así para facilitar las negociaciones con bancos y proveedores. El cargo de vicepresidente ejecutivo de Navarrete estuvo ocupado por otra persona durante todo el periodo investigado.
- (v) en la Resolución Final se admite que podría haber estado desempeñando las labores de asesor legal, por lo que la Comisión, a pesar de reconocer la duda razonable sobre su actuar, no lo absuelve de la conducta infractora.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- (vi) no desconoce el contenido de las reuniones con otras empresas, pero estas nunca fueron realizadas en representación de Navarrete, sino como intermediario. En este sentido, si se le hallara responsable, únicamente podría serlo en el rol de facilitador.
  - (vii) solo participó en un mecanismo de acuerdos previamente decididos e implementados por las otras empresas, en el cual nunca tuvo la capacidad de decidir si se ofertaba sobre un ítem o no. Por ende, no se ha probado su participación en la planificación, realización y/o ejecución de las supuestas prácticas colusorias.
16. Mediante Resolución 060-2021/ST-CLC-INDECOPI del 16 de junio de 2021, la Secretaría Técnica de la Comisión declaró que la Resolución Final había quedado firme en todos sus extremos para El Comercio-Amauta, Metrocolor y los señores Mariátegui, Stanbury, Wong, Portocarrero, Presentación y Ramos.
17. El 24 de junio de 2021, la Secretaría Técnica de la Comisión remitió el expediente en controversia a la Sala Especializada en Defensa de la Competencia (en adelante la Sala) mediante Memorandum N° 00240-2021-CLC/INDECOPI.
18. El 13 de septiembre de 2021, Quad Graphics presentó un escrito reiterando sus argumentos y añadiendo lo siguiente:
- (i) la Resolución Final incurre en error al tipificar los hechos que considera ilícitos como una sola infracción administrativa, perdiendo de vista que algunos de esos hechos no tienen proximidad temporal, por lo que deben ser tratados como conductas infractoras independientes.
  - (ii) la supuesta infracción continuada no reúne los requisitos establecidos por el Tribunal del Indecopi para ser calificada como tal: a) pluralidad de realización de conductas, b) pluralidad de violaciones a la misma ley o a una de similar naturaleza, c) proximidad espacial y temporal de los hechos imputados; e, d) identidad de resolución criminal. Entre el Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026 y el Proceso Especial N° 002-2011-OEI-MINEDU, se produjo la ruptura de la proximidad temporal de los hechos imputados y de la identidad de resolución criminal.
  - (iii) sobre la proximidad temporal, los más de trece (13) meses transcurridos entre la convocatoria del Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026 y el Proceso Especial N° 002-2011-OEI-MINEDU son relevantes no solo por la distancia temporal prolongada entre ellos, sino porque dentro de dicho periodo no existen pruebas de conductas anticompetitivas, pese a haber dos grandes procedimientos de selección y algunos otros no considerados en la tesis inicial de la Resolución de Inicio, en los que se pudo concretar un acuerdo colusorio.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- (iv) la Comisión debió seguir el mismo criterio sobre proximidad temporal expuesto en la Resolución 104-2018/CLC-INDECOPI.
- (v) sobre la identidad de resolución criminal, es cuestionable que haya existido un plan preconcebido que conecte a las conductas vinculadas a los procedimientos de selección convocados en 2009 con los convocados en 2011, excluyendo a aquellos convocados en 2010. Asimismo, también resulta cuestionable considerar que en el año 2009 solo formaran parte del acuerdo dos (2) empresas, pero que en el año 2011 dicho acuerdo estaría compuesto por cuatro (4) empresas.
- (vi) el Tribunal del Indecopi debe declarar que entre las conductas imputadas desde el inicio del periodo investigado hasta el Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026 y las conductas imputadas desde la convocatoria del Proceso Especial N° 002-2011-OEI-MINEDU hasta el fin del periodo investigado, no existe continuidad. Siendo así, dichas conductas deben ser analizadas como presuntas infracciones independientes entre sí.
- (vii) las conductas realizadas hasta el Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 120 habrían prescrito en febrero de 2015, más de dos años y medio antes de la puesta en conocimiento de Quad Graphics sobre el inicio de investigaciones preliminares en octubre de 2017 mediante la visita de inspección realizada a la empresa.
- (viii) la Comisión no habría cumplido con el estándar probatorio requerido por el Tribunal del Indecopi al analizar los siguientes procedimientos de selección:
- Exoneración N° 006-2009-INEI: La Comisión no explicó en qué consistió el acuerdo y es imposible determinar si fue ejecutado. Cabe señalar que ninguna de las empresas se adjudicó un solo ítem.
  - Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026: Las declaraciones del trabajador de El Comercio involucrado en el correo AMA02 no prueban la existencia del acuerdo. Incluso, se llega a la conclusión en el Informe Técnico de que nunca llegó a concretarse acuerdo alguno. Finalmente, ninguna de las empresas se adjudicó alguno de los ítems ofertados.
  - Concurso Público N° 0040-2013-ED/UE 026: El correo interno entre trabajadores de El Comercio donde se menciona a un trabajador de Quad Graphics no prueba que efectivamente se haya realizado alguna coordinación con dicho trabajador. Asimismo, Navarrete ganó un ítem, pese a que no habría sido parte del acuerdo.
  - Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120: Existe contradicción en la argumentación utilizada en el Informe Técnico, que



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

hace suya la Comisión en la Resolución Final, al indicar que el correo NAV10 demostraría que el contacto en Quad Graphics para las coordinaciones de posturas entre las empresas investigadas habría sido el señor Perico, pues posteriormente se señala que no hay evidencia que dicho señor conocía del acuerdo anticompetitivo. Adicionalmente, no existen elementos que permitan asumir que el acuerdo habría sido adoptado por el señor Isasi antes de su desvinculación con la empresa en abril de 2016.

19. En el mismo día, el señor Monteverde presentó un escrito reiterando sus argumentos y añadiendo los siguientes:
- (i) concuerda con lo señalado por Navarrete respecto a que él nunca ha trabajado en la empresa y no ha tenido poderes de dirección y/o gestión expresos ni fácticos.
  - (ii) a fin de cumplir con su rol de intermediario, era necesario que el directorio, ya sea el presidente o el vicepresidente -quienes eran las únicas personas en la empresa con poderes para contratar, disponer de los fondos empresariales y encargarse de su gestión y dirección-, indicaran a qué ítems les interesaba postular para comunicar dicho interés a las demás empresas involucradas en los hechos.
  - (iii) él reportaba al directorio los resultados de las reuniones y ellos decidían si optaban por los ítems ofrecidos o si preferían pugnar por otro ítem que le interesaba a la empresa.
20. El 10 de diciembre de 2021, Navarrete presentó un escrito, adjuntando un informe legal que expresaba lo siguiente:
- (i) el señor Monteverde cooperó con Navarrete para representarla estrictamente en asuntos procesales, ciñéndose a las facultades procesales contenidas en el registro público. Así, dicha persona no contaba con facultades de coordinación ni para reunirse con El Comercio, Metrocolor, Quad Graphics u otra persona jurídica.
  - (ii) el señor Monteverde excedió los poderes otorgados por Navarrete, actuando como *falsus procurator* en las reuniones con El Comercio, Metrocolor y Quad Graphics, debido a que actuó de forma ajena al ámbito de legitimación conferido por Navarrete.
  - (iii) no existe documento o medio de prueba alguno de ratificación expresa por parte de Navarrete en relación con las reuniones y acciones realizadas por el señor Monteverde junto a los representantes de las mencionadas empresas, como tampoco existen hechos que prueben la ratificación tácita





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

indubitable de Navarrete sobre las reuniones y acciones realizadas por el señor Monteverde.

- (iv) la consecuencia jurídica de la no ratificación de Navarrete respecto de los actos del señor Monteverde, es la inoponibilidad frente al supuesto representado de los efectos derivados de los actos jurídicos celebrados por el *falsus procurator*, conforme a lo previsto en el artículo 161 del Código Civil.
21. El 13 de diciembre de 2021, se llevó a cabo la audiencia de informe oral, en la cual participaron los representantes de Navarrete y Quad Graphics, así como el señor Monteverde y los representantes de la Secretaría Técnica de la Comisión, quienes, además de reiterar los argumentos planteados en sus recursos de apelación y escritos complementarios, añadieron lo siguiente:

Quad Graphics:

- con relación a la conducta imputada ligada al Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120, no existe evidencia sobre la participación de algún representante de su empresa en una supuesta práctica anticompetitiva en el referido concurso, por lo que no es posible atribuirle responsabilidad como persona jurídica. La Comisión no encontró responsabilidad en el señor Perico, su gerente general en aquel entonces, por lo que es incongruente sancionar por ello a Quad Graphics.

Señor Monteverde:

- cuestiona que los valores asignados a su grado de responsabilidad y nivel de participación al estimar la sanción aplicable, sean mayores que los atribuidos a otras personas naturales infractoras.
- no ha suscrito contratos con entidades públicas, realizado órdenes de compra o coordinado con el área de recursos humanos de Navarrete. Solo mantenía comunicaciones con el presidente y la vicepresidenta del directorio de Navarrete, personas responsables por la empresa.
- fue el asesor legal y también efectuó una labor de gestor a favor de Navarrete. Sin embargo, lo cierto es que formalmente no contaba con facultades para adoptar decisiones ni asumir compromisos en nombre de tal empresa.
- la multa que le impuso la Comisión es desproporcionada en relación con sus ingresos y realidad patrimonial.

Navarrete:



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- no está demostrada la existencia de una relación laboral con el señor Monteverde ya que no concurre ninguno de los elementos necesarios para la configuración de una relación de tal índole (prestación realizada a título personal, elemento “contraprestativo” y un deber de subordinación del trabajador).
  - durante el prolongado tiempo (veinte años) en que el señor Monteverde detentó la representación procesal de Navarrete pudo haber realizado alguna acción en representación de la empresa, como entrevistas laborales; pero ello no supone -en modo alguno- que dicha persona ostentara facultades de decisión en Navarrete o que fuera su vicepresidente ejecutivo.
22. El 13 de diciembre de 2021, el señor Monteverde presentó un escrito reiterando lo indicado en sus escritos previos y añadió lo siguiente:
- (i) pese a no ser accionista, gerente general, funcionario o subordinado de la empresa, tiene una puntuación de responsabilidad mayor respecto a quienes eran representantes facultados para adoptar decisiones en nombre de esta.
  - (ii) la situación personal a la que se enfrenta por estas supuestas acciones representa un riesgo económico irreversible, ya que la multa que se le pretende aplicar es excesiva con relación a sus ingresos y lo expone a una pérdida patrimonial irrecuperable.
  - (iii) los directores, accionistas y gerentes de Navarrete tenían pleno conocimiento de las reuniones realizadas con los ejecutivos de las otras empresas y de su contenido. Por tanto, tuvo un rol de intermediario entre Navarrete y las demás empresas involucradas.
23. El 20 de diciembre de 2021, Navarrete reiteró los argumentos presentados anteriormente y adjuntó las diapositivas que había utilizado en su presentación en el informe oral ante la Sala. Adicionalmente, indicó que la primera instancia contravino lo establecido en el literal c) del numeral 43.1 del artículo 43 de la LRCA, debido a que la multa impuesta en su contra excedió el tope máximo del 12% de los ingresos percibidos por la empresa.

## II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

24. En atención a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar lo siguiente:
- (i) si corresponde declarar la confidencialidad de la explicación de Quad Graphics respecto de la información contenida en la Declaración Anual de Impuesto a la Renta (PDT Renta Anual Tercera Categoría) correspondiente al año 2020, presentada ante la Sunat.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- (ii) si durante la tramitación del presente procedimiento o en la Resolución Final se incurrió en algún vicio de nulidad.
- (iii) de ser el caso, si se encuentra acreditada la responsabilidad atribuida a Quad Graphics y Navarrete por participar en una presunta práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre octubre de 2009 y julio de 2016.
- (iv) de ser el caso, si se encuentra acreditada la responsabilidad atribuida al señor Isasi y el señor Monteverde por participar en la realización y ejecución de una presunta práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre febrero de 2011 y mayo de 2016 (en el caso del señor Isasi), y entre febrero de 2011 y julio de 2016 (en el caso del señor Monteverde).
- (v) de ser el caso, si corresponde confirmar las sanciones impuestas.
- (vi) de ser el caso, si se debe confirmar la medida correctiva impuesta.

### III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

#### III.1. Cuestiones previas

##### III.1.1. **Sobre la confidencialidad de la información presentada por Quad Graphics**

- 25. El artículo 32 de la LRCA<sup>15</sup> establece que se declarará la reserva de aquella información que tenga carácter confidencial, ya sea que se trate de un secreto empresarial, información que afecte la intimidad personal o familiar, aquella cuya divulgación podría perjudicar a su titular y, en general, la prevista como tal en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 26. En esa misma línea, el artículo 2.1 de la Directiva 001-2008-TRI-INDECOPI, Directiva sobre confidencialidad de la información en los Procedimientos

<sup>15</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034, LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS (MODIFICADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1396)**

**Artículo 32.- Información confidencial**

32.1. A solicitud de parte o tercero con interés legítimo, incluyendo a una entidad pública, la Secretaría Técnica o la Comisión declarará la reserva de aquella información que tenga carácter confidencial, ya sea que se trate de un secreto comercial o industrial, información que afecte la intimidad personal o familiar, aquella cuya divulgación podría perjudicar a su titular y, en general, la prevista como tal en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

(...)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

seguidos por los Órganos Funcionales del Indecopi (en adelante, la Directiva)<sup>16</sup>, dispone que podrá declararse confidencial aquella información presentada por las partes cuya divulgación implique una afectación significativa para el titular de la misma o un tercero de quien el aportante la hubiere recibido, u otorgue una ventaja significativa para un competidor del aportante de la información.

27. En el presente caso, Quad Graphics solicitó la confidencialidad de la información presentada el 28 de mayo de 2021, consistente en la explicación de la información contenida en la Declaración Anual de Impuesto a la Renta (PDT Renta Anual Tercera Categoría) correspondiente al año 2020, presentada ante la Sunat, por contener detalles relacionados con su contabilidad y situación financiera.
28. Sobre el particular, se advierte que la información respecto de la cual Quad Graphics solicita que se declare su confidencialidad, se refiere a aspectos vinculados a la situación económica y financiera de la empresa la cual, de ser divulgada, permitiría a sus competidores conocer los detalles de su desempeño comercial en el mercado donde desarrolla sus actividades.
29. En tal sentido, en virtud de lo establecido en el artículo 32 de la LRCA y en el artículo 2.1 de la Directiva, corresponde declarar la explicación de la información contenida en la Declaración Anual de Impuesto a la Renta (PDT Renta Anual Tercera Categoría) correspondiente al año 2020, presentada por Quad Graphics en su escrito del 28 de mayo de 2021, como información reservada y confidencial.

### III.1.2. Sobre la presunta falta de motivación de la Resolución Final

#### A. Marco jurídico

30. El artículo 10 de la LPAG incluye entre las causales de nulidad del acto administrativo, el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez<sup>17</sup>. Al respecto, el artículo 3.4 de la citada norma establece como uno de los requisitos de validez de los actos administrativos, que estos se encuentren

<sup>16</sup> **DIRECTIVA 001-2008/TRI-INDECOPI. DIRECTIVA SOBRE CONFIDENCIALIDAD DE LA INFORMACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS POR LOS ÓRGANOS FUNCIONALES DEL INDECOPI**

2.1. Puede declararse confidencial aquella información presentada por las partes o terceros en el marco de un procedimiento seguido ante INDECOPI o aquella información acopiada por el INDECOPI en el curso de sus actividades de supervisión, fiscalización y/o investigación, cuya divulgación implique una afectación significativa para el titular de la misma o un tercero del que el aportante la hubiere recibido, u otorgue una ventaja significativa para un competidor del aportante de la información.

(...)

<sup>17</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

**Artículo 10.- Causales de nulidad.** Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.

(...).



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

debidamente motivados en proporción a su contenido y conforme al ordenamiento jurídico<sup>18</sup>.

31. A nivel jurisprudencial, se ha considerado que entre las garantías procesales que conforman el contenido esencial del debido procedimiento se encuentra el derecho a obtener una decisión motivada, el cual se ve vulnerado cuando una resolución se encuentra sustentada en motivación inexistente o aparente. A este respecto en la Sentencia emitida en el Expediente 00728-2008-PHC/TC el Tribunal Constitucional ha manifestado lo siguiente:

*“Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico”.*

32. Adicionalmente, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 1230-2002-HC/TC, el contenido esencial de la motivación no se ve infringido cuando: (i) exista fundamentación jurídica, (ii) se constate la congruencia entre lo pedido y lo resuelto, y (iii) se exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aún si esta resulta breve o concisa<sup>19</sup>.
33. Conforme a lo señalado, frente a un pronunciamiento que vulnere el principio del debido procedimiento al haberse emitido sin observar el procedimiento preestablecido, vulnere el derecho de defensa de los administrados que intervienen en él o carezca de motivación, la autoridad administrativa declarará su nulidad de pleno derecho.

## B. Análisis del caso concreto

<sup>18</sup> LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

**Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

**4. Motivación.-** El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

<sup>19</sup> SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 1230-2002-HC/TC

11. (...)

*“La Constitución no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa, o se presenta el supuesto de motivación por remisión.*

*Tampoco garantiza que, de manera pormenorizada, todas las alegaciones que las partes puedan formular dentro del proceso sean objeto de un pronunciamiento expreso y detallado. En materia penal, el derecho en referencia garantiza que la decisión expresada en el fallo sea consecuencia de una deducción razonable de los hechos del caso, las pruebas aportadas y la valoración jurídica de ellas en la resolución de la controversia. En suma, garantiza que el razonamiento empleado guarde relación y sea proporcionado y congruente con el problema que al juez penal corresponde resolver.*





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

### B.1. Sobre los cuestionamientos formulados por Navarrete

34. En su apelación, Navarrete sostuvo que en la Resolución Final se vulneró su derecho a obtener una decisión motivada, al asumirse que el señor Monteverde, en los hechos, contaba con amplios poderes de decisión y actuación en Navarrete.
35. Con relación al cuestionamiento de Navarrete, luego de revisar la Resolución Final, la Sala observa que en los numerales 144 al 171 de dicha resolución, la Comisión sí sustentó detalladamente la relación entre el señor Monteverde y Navarrete y las razones por las cuales concluyó que los actos que habría realizado dicha persona natural generaron responsabilidad en la mencionada persona jurídica.
36. En los referidos numerales de la Resolución Final, la Comisión analizó si el señor Monteverde había ejercido la dirección, gestión o representación de Navarrete, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.1 de la LRCA. Al respecto, la Comisión indicó que el señor Monteverde ejerció la representación de Navarrete desde el 11 de junio de 1997 hasta el 13 de diciembre de 2019. Por otro lado, la primera instancia identificó los procedimientos de selección que formaron parte de la conducta anticompetitiva imputada, en los que habría participado el señor Monteverde al mantener contacto directo con representantes de El Comercio-Amauta, Metrocolor y Quad Graphics con la finalidad -según la Comisión- de coordinar con ellos la implementación de un acuerdo colusorio, lo que vinculaba también a Navarrete en esta conducta ilícita.
37. En particular, la Comisión señaló que la participación del señor Monteverde en el acuerdo anticompetitivo imputado estaba acreditada por: (i) las funciones que ejerció en Navarrete durante el período investigado, (ii) las declaraciones ofrecidas por los señores Noceda (Metrocolor), Stanbury y Mariátegui (El Comercio) y (iii) su intervención en los correos MET03, AMA07, AMA08, AMA09, AMA10, QG01, QG03, QG04, QG05, QG06, QG07, QG08, QG09, QG12, QG13, NAV02, AMA11, MET04, MET05, MET07, NAV03, MET09, MET10, MET11, MET12, MET15, AMA22, NAV06, NAV07, NAV08, NAV09 y NAV10.
38. Además, la Comisión sostuvo que los correos NAV11 a NAV36 mostrarían que el señor Monteverde contaba con amplio control sobre las acciones que se llevaban a cabo al interior de Navarrete, por lo que no era solo un asesor legal externo de la empresa.
39. Conforme a lo expuesto, la Comisión sí motivó las razones por las cuales consideró que el señor Monteverde contaba con un amplio poder de decisión al interior de Navarrete y que sus actos vinculaban a dicha persona jurídica con la presunta conducta anticompetitiva. En tal sentido, no se advierte un defecto de motivación sobre este extremo de la Resolución Final.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

## B.2. Sobre los cuestionamientos formulados por Quad Graphics

40. Quad Graphics indicó que la Resolución Final carece de debida motivación, por lo que debía ser declarada nula al contravenir lo establecido en el artículo 6 de la LPAG<sup>20</sup>. Sobre el particular, sostuvo que la Comisión no valoró los contraindicios que formuló ni las explicaciones alternativas que planteó para desvirtuar su participación en la presunta práctica colusoria, pues en los numerales 103 a 106 de la Resolución Final, la Comisión solo se remitió a los numerales 87 a 312 del Informe Técnico, sin indicar las razones por las cuales se adhería a dicho informe.
41. A decir de la recurrente, la motivación de la resolución apelada solo sería aparente y contravendría lo dispuesto por los numerales 6.1 y 6.3 del artículo 6 de la LPAG, al no contar con debida motivación y hacer referencias generales a los fundamentos del Informe Técnico.
42. Al respecto, la LPAG establece en el numeral 6.2 de su artículo 6 que la autoridad administrativa puede motivar sus actos mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores informes<sup>21</sup>.
43. En el presente caso, en el numeral 103 de la Resolución Final, la Comisión presentó un cuadro resumen con los alegatos y contraindicios formulados por Quad Graphics sobre ciertos aspectos específicos de los procedimientos de selección investigados, tales como: la inexistencia de declaraciones de trabajadores de su empresa, cuestionamientos a las declaraciones brindadas por trabajadores de las otras empresas investigadas en las entrevistas con la Secretaría Técnica de la Comisión, la veracidad de los documentos presentados como medio de prueba, la interpretación de los correos recopilados, los patrones de comportamiento analizados por la primera instancia, entre otros.

<sup>20</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

**Artículo 6.- Motivación del acto administrado**

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

<sup>21</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

**Artículo 6.- Motivación del acto administrado**

(...)

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

44. Al respecto, la Comisión indicó que coincidía con las respuestas brindadas a estos argumentos en los numerales 87 a 312 del Informe Técnico, por lo que hizo suyos tales fundamentos y se remitió a ellos en aplicación del artículo 6.2 de la LPAG<sup>22</sup>.
45. Esta Sala aprecia que en los numerales 87 a 312 del Informe Técnico -que luego la Comisión hace suyos- se evaluaron las explicaciones alternativas formuladas por Quad Graphics en cada uno de los procedimientos de selección, por lo que la motivación por remisión efectuada por la Comisión resulta suficiente y acorde con lo previsto en el artículo 6.2 de la LPAG.
46. Cabe indicar que la referida disposición legal no establece, como condición para la motivación por remisión, que la autoridad administrativa, además de declarar su conformidad con los fundamentos y conclusiones del informe previo, deba efectuar un desarrollo respecto a la adopción de los fundamentos del respectivo informe y presentar elementos adicionales o distintos para desvirtuar los alegatos formulados por las partes, por lo que corresponde desestimar este argumento. Más aún cuando, en el presente caso, los alegatos de Quad Graphics precisamente se encuentran analizados en los numerales del Informe Técnico respecto de los que la Comisión declaró su conformidad.
47. Además, la Sala observa que los fundamentos contenidos en los referidos numerales 87 a 312 del Informe Técnico -que la Comisión hizo suyos- no contienen fórmulas generales o vacías de motivación respecto del caso en concreto, sino que en dichos puntos se evalúan los argumentos planteados por Quad Graphics respecto de cada procedimiento de selección involucrado en la investigación, por lo que corresponde desestimar la presunta contravención de los numerales 6.1 y 6.3 del artículo 6 de la LPAG, alegada por Quad Graphics.
48. En la audiencia de informe oral ante esta Sala, Quad Graphics señaló que luego del Informe Técnico formuló nuevos alegatos que no habrían sido analizados por la primera instancia.
49. Sobre el particular, la Sala observa que, en la Resolución Final, la Comisión sí analizó los argumentos planteados por Quad Graphics luego de la emisión del Informe Técnico. Así, en el acápite 5.3.5 de la Resolución Final, la Comisión evaluó los cuestionamientos formulados por Quad Graphics en sus alegatos al Informe Técnico y en la audiencia de informe oral ante la primera instancia<sup>23</sup>, por lo que corresponde desestimar este alegato.

<sup>22</sup> Ver numeral 104 de la Resolución Final.

<sup>23</sup> Los argumentos planteados por Quad Graphics que fueron analizados en este acápite de la Resolución Final correspondieron a: (i) la presunta presentación de ofertas económicas competitivas, (ii) la baja tasa de abstención en los concursos, (iii) la presentación de ofertas menores al valor referencial a pesar de la ausencia de competidores externos y (iv) la existencia de terceros externos con ofertas cercanas al 95% del valor referencial.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

### B.3. Sobre los cuestionamientos formulados por el señor Isasi

50. El señor Isasi sostuvo que se había vulnerado su derecho a obtener una decisión motivada pues, pese a no haber evidencia que acredite su participación en la práctica investigada, la Comisión había asumido que él era el único responsable de participar en la presunta infracción por parte de Quad Graphics en aplicación del artículo 188 de la Ley General de Sociedades, al ser gerente general de esta empresa. El señor Isasi agregó que existían otras personas que pudieron adoptar los presuntos acuerdos anticompetitivos por parte de dicha empresa y habría demostrado que no trabajó como gerente general de Quad Graphics desde el 1 de octubre de 2013 hasta el 31 de marzo de 2015.
51. Al respecto, en el acápite 5.5.2.e. de la Resolución Final, la Comisión analizó la participación del señor Isasi en la conducta imputada, explicando su relación con Quad Graphics durante el periodo investigado, especialmente desde octubre de 2013 hasta marzo de 2015 y detalló los elementos de prueba que -a criterio de la primera instancia- demostraban la participación de dicho apelante en la conducta infractora imputada.
52. En este acápite de la Resolución Final, la Comisión indicó que el señor Isasi ostentó el cargo de gerente general de Quad Graphics durante el periodo investigado, por lo que ejerció la dirección, gestión y representación de dicha empresa, ya que fue responsable de la planificación, organización, dirección, coordinación, supervisión y control de sus operaciones, y ejerció su representación legal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley General de Sociedades<sup>24</sup>.
53. Sin embargo, la Comisión no solo se basó en las facultades que el artículo 188 de la Ley General de Sociedades prevé para el gerente general, para sostener que el señor Isasi participó en el acuerdo anticompetitivo imputado, sino que también analizó: (i) las funciones que el señor Isasi ejerció al interior de Quad Graphics; (ii) las declaraciones brindadas en el presente caso por trabajadores de los investigados; y, (iii) los diversos correos que acreditarían su participación en la planificación, realización y/o ejecución del presunto acuerdo anticompetitivo.

24

#### LEY 26887. LEY GENERAL DE SOCIEDADES.

##### Artículo 188.- Atribuciones del gerente

Las atribuciones del gerente se establecerán en el estatuto, al ser nombrado o por acto posterior.

Salvo disposición distinta del estatuto o acuerdo expreso de la junta general o del directorio, se presume que el gerente general goza de las siguientes atribuciones:

1. Celebrar y ejecutar los actos y contratos ordinarios correspondientes al objeto social;
2. Representar a la sociedad, con las facultades generales y especiales previstas en el Código Procesal Civil y las facultades previstas en la Ley de Arbitraje;
3. Asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones del directorio, salvo que éste acuerde sesionar de manera reservada;
4. Asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones de la junta general, salvo que ésta decida en contrario;
5. Expedir constancias y certificaciones respecto del contenido de los libros y registros de la sociedad; y,
6. Actuar como secretario de las juntas de accionistas y del directorio.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

54. Sobre este último punto, la Comisión analizó el valor de los correos electrónicos como medios probatorios idóneos para determinar la responsabilidad del señor Isasi. De este modo, la Comisión sostuvo que no solo la explicación realizada por su Secretaría Técnica cumplió con demostrar el vínculo del señor Isasi con el cártel de reparto de ítems en los procedimientos de selección investigados, sino que los propios correos considerados como prueba de cargo en el presente procedimiento revelaban de manera directa que el señor Isasi conoció y participó de esta conducta.
55. El argumento del señor Isasi referido a que desde el 1 de octubre de 2013 hasta el 31 de marzo de 2015 no habría sido gerente general de Quad Graphics en Perú también fue evaluado por la Comisión en el mencionado acápite 5.5.2.e. de la Resolución Final. Al respecto, la Comisión sostuvo que, conforme a la información obtenida de la partida registral de la empresa y los correos en los que intervino el señor Isasi, a pesar de no haber laborado presencialmente en el Perú en el periodo comprendido entre octubre de 2013 y marzo de 2015, dicho imputado conservó su vinculación con Quad Graphics y continuó realizando coordinaciones con representantes de las demás empresas imputadas. Lo anterior muestra que la Comisión motivó las razones por las que consideró que, entre octubre de 2013 y marzo de 2015, el señor Isasi mantuvo el rol de gerente general en Quad Graphics y participó en el presunto acuerdo anticompetitivo.
56. De acuerdo con lo expuesto, esta Sala no advierte que la Resolución Final de la Comisión carezca de motivación respecto a lo decidido en los extremos indicados por el señor Isasi en su recurso de apelación, por lo que corresponde desestimar este argumento.
57. Cabe señalar que el análisis efectuado por la Sala en el presente acápite se ha circunscrito a determinar si la Comisión identificó las razones objetivas por las que adoptó la decisión contenida en la Resolución Final. En ese sentido, los cuestionamientos de los recurrentes a su participación en la conducta anticompetitiva imputada serán evaluados en la sección correspondiente.

### **III.1.3. Sobre la calificación del presunto acuerdo colusorio como una conducta continuada**

#### **A. Argumentos de apelación**

58. Quad Graphics indicó que la infracción imputada no reúne los requisitos establecidos por la Sala en la Resolución 1167-2013/SDC-INDECOPI para ser considerada como una infracción continuada, esto es: (i) pluralidad de realización de conductas; (ii) pluralidad de violaciones a la misma ley o a una de similar naturaleza; (iii) proximidad espacial y temporal de los hechos imputados; e, (iv) identidad de resolución criminal. La recurrente señaló que en este caso se produjo una ruptura en la proximidad temporal y en la identidad de resolución criminal entre el Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026 y el Proceso





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Especial N° 002-2011-OEI-MINEDU, lo que conllevaría a que cada infracción tenga una fecha de prescripción distinta.

59. Sobre la proximidad temporal, la recurrente sostuvo que transcurrieron más de trece (13) meses entre los procedimientos señalados en el párrafo anterior. Quad Graphics precisó que esto sería especialmente relevante porque no existirían pruebas sobre conductas anticompetitivas en dicho periodo, pese a que se llevaron a cabo dos grandes procedimientos de selección y algunos otros que no fueron considerados en la Resolución de Inicio, en los que se pudo concretar un acuerdo colusorio. Por ende, la Comisión debió seguir el criterio sobre proximidad temporal expuesto en la Resolución 104-2018/CLC-INDECOPI.
60. Sobre la identidad de resolución criminal, la recurrente sostuvo que era cuestionable que haya existido un plan preconcebido que conecte los hechos investigados referidos a los procedimientos de selección convocados en el año 2009 con los procedimientos convocados en el año 2011, considerando que: (i) en 2009 solo dos (2) empresas formaban parte del supuesto acuerdo y en 2011 las empresas involucradas eran cuatro (4); y, (ii) la Comisión no encontró responsabilidad sobre aquellos concursos públicos convocados en el año 2010.
61. De esta manera, la recurrente solicitó que la Sala declare que no había continuidad entre las conductas imputadas desde el inicio del periodo investigado hasta el Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026, por un lado, y las conductas imputadas desde la convocatoria del Proceso Especial N° 002-2011-OEI-MINEDU hasta el fin del periodo investigado, por otro lado. Bajo dicha premisa, la empresa imputada considera que las referidas conductas deberían ser analizadas como presuntas infracciones independientes entre sí.
62. Quad Graphics indicó que la principal consecuencia de lo anterior es que, al tratarse de dos presuntas infracciones distintas, cada una podría dar lugar a la imposición de una sanción y sus plazos de prescripción debían computarse por separado. De esta manera, si se determinara que son infracciones distintas, la primera conducta habría durado como máximo hasta el otorgamiento de la buena pro del Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026, la cual ocurrió el 22 de febrero de 2010 y habría prescrito en el mes de febrero de 2015.
63. Atendiendo a los argumentos formulados en apelación, la Sala evaluará a continuación los requisitos para calificar una pluralidad de infracciones a las normas de libre competencia como un ilícito continuado, para luego determinar si la conducta analizada califica como una conducta continuada.

#### B. Marco normativo

64. La LRCA y la LPAG no contienen una definición de infracción continuada ni los requisitos que deben concurrir para su configuración. Sin embargo, en la medida que tal circunstancia constituye un elemento relevante para determinar el inicio



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

del cómputo del plazo de prescripción<sup>25</sup>, corresponde que la autoridad acuda a otras fuentes compatibles con la naturaleza del presente procedimiento que desarrollen la referida materia<sup>26</sup>.

65. En tal sentido, se observa que el artículo 49 del Código Penal establece que la existencia de varias violaciones de la misma ley penal o una de igual o semejante naturaleza podrán ser consideradas como un solo delito continuado cuando obedezcan a la misma identidad de resolución criminal:

### CÓDIGO PENAL

**Artículo 49.-** *Cuando varias violaciones de la misma ley penal o una de igual o semejante naturaleza hubieran sido cometidas en el momento de la acción o en momentos diversos, con actos ejecutivos de la misma resolución criminal, serán considerados como un sólo delito continuado y se sancionarán con la pena correspondiente al más grave. Si con dichas violaciones, el agente hubiera perjudicado a una pluralidad de personas, la pena será aumentada en un tercio de la máxima prevista para el delito más grave.*

66. La pluralidad de acciones, como requisito para la configuración del delito continuado, se encuentra previsto en el artículo 49 del Código Penal mediante la expresión “actos ejecutivos”. Esta pluralidad de actos puede llevarse a cabo en un determinado lapso o en momentos diversos, pues para establecer su vinculación deberá verificarse, sobre todo, si proceden de la misma resolución criminal<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Al respecto, Palma del Teso sostiene que “al efecto de computar el plazo de prescripción del ilícito administrativo es esencial comenzar por determinar cuándo se ha cometido la infracción, esto es, en qué momento se ha producido la consumación del ilícito. Lo que lleva a distinguir las diversas clases de infracción administrativa”. PALMA DEL TESO, Angeles. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*. Disponible en: Revista Española de Derecho Administrativo N° 112, 2001, página 556.

En efecto, el artículo 42 de la LRCA establece que el plazo de prescripción para sancionar las conductas anticompetitivas se iniciará luego de realizarse el último acto de ejecución de la conducta infractora, por lo que resultará necesario determinar cuándo se ha producido tal consumación del ilícito.

<sup>26</sup> El artículo VIII del Título Preliminar de la LPAG, en su texto vigente a la fecha en la que habrían cesado las conductas investigadas, señala que “las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad”.

Esto implica que, tal como lo ha señalado anteriormente esta Sala (ver numerales 70 y siguientes de la Resolución 1167-2013/SDC-INDECOPI y numerales 46 y siguientes de la Resolución 157-2019/SDC-INDECOPI), ante la ausencia de disposiciones particulares sobre las características que presentan las conductas consideradas como una infracción continuada, la autoridad debe recurrir a otras fuentes complementarias que resulten compatibles con la naturaleza del presente procedimiento.

<sup>27</sup> HURTADO POZO, José. *Manual de Derecho Penal. Parte General I*, tercera edición, Lima, Editora Jurídica Grijley, 2005, página 947.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

67. En el Pleno Jurisdiccional Penal de Ica de la Corte Suprema de Justicia realizado en el año 1998<sup>28</sup>, se acordó que aquellos casos en los cuales existan diversas infracciones que respondan a una sola determinación criminal, constituirán un delito continuado. Por lo tanto, el plazo para la prescripción comenzará a contarse a partir de la fecha en la cual cesó la última actuación criminal<sup>29</sup>.
68. En el Derecho de la Competencia, la posibilidad de constatar una infracción continuada es mayor que en otros ámbitos, pues se trata de un patrón de conducta en la mayoría de estas infracciones, como señala Baño León:
- “La mayoría de infracciones a la competencia tendrán carácter continuado (...) En este caso, la fecha de comisión de la infracción no puede ser el día inicial, lo que representaría una prima a la prolongación de la conducta ilícita. El cómputo comienza cuando se consuma el último hecho, según reconoce con carácter general la doctrina penalista”.*<sup>30</sup>
69. A fin de identificar las características que reúne la infracción continuada, es pertinente señalar que la doctrina penal –derecho sancionador por antonomasia– reconoce que la figura del delito continuado presenta elementos de carácter objetivo y subjetivo.
70. Aquellos elementos de naturaleza objetiva son: (i) la pluralidad de acciones; (ii) la pluralidad de violaciones a la misma ley, de modo que cada una de las acciones constituya una previsión típica; y, (iii) el contexto temporal de la realización de las acciones, es decir, se sanciona con una misma pena diferentes actos ejecutados en el mismo momento o en momentos diversos que se estiman continuados y constituyen un solo delito. Por su parte, el elemento subjetivo que caracteriza este tipo de delito es la unidad de resolución criminal<sup>31</sup>.
71. Para el caso de los procedimientos administrativos sancionadores, como ocurre en el presente caso, Gómez Tomillo y Sanz Rubiales<sup>32</sup> también señalan que

<sup>28</sup> *“Por unanimidad, declarar que los hechos consumados en un sólo acto deben reputarse como delitos instantáneos, independientemente de la permanencia en el tiempo que puedan mostrar sus efectos. Debe estimarse el hecho como delito continuado si él consiste en varias infracciones a la ley que responden a una única resolución criminal fraccionada en su ejecución.”*

(Subrayado agregado)

<sup>29</sup> En similar sentido, Martínez Sánchez señala que cuando se cometa una infracción de modo continuado, como sucede en el caso de los cárteles horizontales que dan lugar a infracciones que se repiten en el tiempo, el cómputo del plazo de prescripción tendrá lugar únicamente en el momento en el que la infracción ha dejado de cometerse.

Al respecto ver: MARTINEZ SÁNCHEZ, Antonio. *“Título V: Del Régimen Sancionador”*. Disponible en: *“Comentarios a la Ley de Defensa de la Competencia”*, primera edición, Madrid, Editorial Thomson Civitas, 2008, página 711.

<sup>30</sup> BAÑO LEÓN, José María. *Potestades Administrativas y Garantías de las Empresas en el Derecho Español de la Competencia*, Madrid, McGraw-Hill/Interamericana de España S.A., 1996, página 261.

<sup>31</sup> HURTADO POZO, José. *Op. Cit.*, páginas 943-957; BRAMONT ARIAS, Luis A. y Luis A. BRAMONT-ARIAS TORRES. *Código Penal Anotado*. Lima: Editorial San Marcos, 1995, páginas 234-239.

<sup>32</sup> GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*. Navarra: Editorial Arazandi S.A. Segunda Edición. 2010, página 633.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

deben concurrir ciertos requisitos objetivos y subjetivos a fin de calificar un ilícito como una infracción continuada. A decir de los citados autores, los requisitos objetivos serían los siguientes: (i) pluralidad de acciones u omisiones; (ii) las diversas infracciones deben contravenir el mismo precepto normativo o uno de similar naturaleza; y, (iii) cierta proximidad espacial y temporal de los hechos imputados.

72. Con relación a los requisitos subjetivos, los autores previamente mencionados indican que el sujeto infractor debe actuar ya sea con un dolo conjunto (en ejecución de un plan preconcebido *ab initio*) o con un dolo continuado (es decir, aprovechando una idéntica ocasión pese a que no se tuvo el plan pensado desde un inicio)<sup>33</sup>.
73. Los criterios antes esbozados han sido empleados por autoridades de competencia de diversos países en la evaluación de prácticas anticompetitivas que revisten el carácter de una infracción continuada.
74. Así, mediante la resolución emitida el 25 de marzo de 2013 por la entonces Comisión Nacional de la Competencia de España<sup>34</sup> en el Expediente S/0316/10 (caso *Sobres de papel*), se evaluó una práctica colusoria horizontal consistente en la fijación de precios y el reparto de clientes en el mercado de sobres de papel en todo el territorio español, realizada desde el año 1977 hasta el año 2010<sup>35</sup>. En dicho pronunciamiento se señaló lo siguiente:

*“(...) los requisitos que en constante jurisprudencia los tribunales vienen requiriendo para apreciar la existencia de una infracción única y continuada: (i) pluralidad de acciones u omisiones, (ii) que las acciones infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos y (iii) que las acciones se hayan realizado en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión (entre otras, Sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional de 1 de diciembre de 2009)”*.<sup>36</sup>

75. Asimismo, en la resolución emitida el 23 de julio de 2015 en el Expediente S/0482/13 -caso *Fabricantes de automóviles*-, la Sala de Competencia de la referida autoridad española volvió a pronunciarse sobre la continuidad de

<sup>33</sup> *Ídem*, páginas 633 y 664.

<sup>34</sup> Actualmente denominada Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, conforme a lo dispuesto en la Ley 3/2013, del 4 de junio de 2013.

<sup>35</sup> En tal sentido, en el referido pronunciamiento la entonces Comisión Nacional de la Competencia resolvió, entre otros puntos, lo siguiente:

*“PRIMERO.- Declarar que en este expediente ha quedado acreditada la existencia de una infracción única y continuada del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, desde 1977 hasta 2010, consistente en un cártel de fijación de precios y reparto de clientes en el mercado del sobre de papel en todo el territorio nacional (...)”*.

<sup>36</sup> Resolución del 25 de marzo de 2013, recaída en el Expediente S/0316/10, asunto denominado *Sobres de papel*, página 252.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

infracciones e indicó que la falta de coincidencia en los sujetos infractores no impedía apreciar la continuidad de la infracción a la libre competencia, pues esta se ejecutó bajo un plan preconcebido o aprovechando una idéntica ocasión.

76. Sobre el carácter continuado de la infracción, pese a no verificarse una estricta “identidad de sujetos infractores” durante toda la ejecución del cártel, dicho órgano señaló lo siguiente:

*“(…) la identidad de sujetos infractores no queda, evidentemente, desvirtuada por el hecho de que algunos de ellos se hayan incorporado a la práctica con carácter sucesivo o posterior (RCNC de 2 de marzo de 2011, Expte. S/0086/08, Peluquería Profesional, confirmada en este extremo por la Audiencia Nacional). Igualmente, el que algunas de las empresas partícipes en la práctica abandonen el cártel en distintas fechas, con anterioridad al fin del mismo no impide la calificación de la infracción como única y continuada (RCNMC de 21 de enero de 2014, Expte. S/0404/12 Servicios Comerciales AENA). Es más, cuanto mayor es la duración de la conducta, caso frecuente en los cárteles, mayores son las posibilidades de que sus integrantes entren o salgan del mismo.”<sup>37</sup>*

77. Por su parte, en la sentencia emitida por el TJUE el 19 de mayo de 2010 en el asunto T-18/05 *IMI y otros/Comisión*<sup>38</sup> se ha señalado que, si bien la proximidad temporal es un requisito pertinente para acreditar el carácter continuado de una infracción anticompetitiva, esta no puede ser examinada en abstracto, sino que debe apreciarse en el contexto del funcionamiento de la práctica colusoria específica:

*“Por tanto, si bien el período que media entre dos manifestaciones de un comportamiento infractor es un criterio pertinente para acreditar el carácter continuado de una infracción, no es menos cierto que la cuestión de si dicho período es o no suficientemente prolongado para constituir una interrupción de la infracción no puede examinarse en abstracto. Por el contrario, debe apreciarse en el contexto del funcionamiento de la práctica colusoria de que se trate.”*

78. La doctrina en materia de libre competencia también sostiene que la identidad subjetiva y temporal ha de aplicarse de forma suficientemente flexible, en tanto no se llegue a su desnaturalización, teniendo en cuenta que las infracciones continuadas constituyen ilícitos compuestos por una pluralidad de acciones que

<sup>37</sup> Ver Resolución del 23 de julio de 2015 emitida en el Expediente S/0482/13, asunto denominado *Fabricantes de automóviles*, página 63.

<sup>38</sup> Esta sentencia se expidió en mérito a la impugnación de la Decisión C (2004) 2826 emitida por la Comisión Europea el 3 de septiembre de 2004, en la cual halló responsables y sancionó a diversas empresas por participar (entre los años 1988 y 2001) en un conjunto de acuerdos y prácticas concertadas relativas a la fijación de precios y el reparto de mercados en el sector de los tubos de cobre para fontanería.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

no siempre son uniformes y pueden ser desarrolladas por diversos sujetos a lo largo del tiempo<sup>39</sup>.

79. En ese sentido, con relación a la identidad subjetiva, no resultaría lógico exigir que una infracción de cártel, la cual necesariamente implica una pluralidad de sujetos infractores que en ocasiones pueden ser cambiantes, únicamente pueda tener el carácter de continuada cuando exista plena identidad de partes durante toda su vigencia<sup>40</sup>.
80. Respecto a la proximidad temporal, si bien podría ser difícil considerar que las conductas que se desarrollan en un periodo lejano de tiempo constituyan una unidad infractora, ello no debe evaluarse en abstracto, sino en función del *modus operandi* y del objetivo perseguido con la conducta. Para tales efectos, la doctrina señala lo siguiente:

*“(…) Como hemos visto, las conductas que integran una infracción única y continuada han de responder a una lógica temporal. De este modo, será difícil considerar que constituyen una unidad aquellas conductas que se desarrollan en un periodo lejano en el tiempo. Ahora bien, si dichas conductas responden a un mismo patrón temporal (son periódicas, aunque alejadas en el tiempo) y la correspondiente periodicidad guarda razón con el modus operandi y con el objetivo perseguido, bien podría llegarse a la conclusión de que se está ante una infracción única y continuada.”<sup>41</sup>*

81. La Sala también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el carácter continuado de las infracciones en materia de libre competencia. En reiterados pronunciamientos<sup>42</sup> se ha establecido que los requisitos para la configuración de una infracción continuada son los siguientes: (i) pluralidad de realización de conductas, (ii) pluralidad de violaciones a la misma ley o una de similar naturaleza, (iii) proximidad espacial y temporal de los hechos imputados, e (iv) identidad de resolución criminal<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> ABRIL FERNÁNDEZ, Eduardo, RUBIO HERNÁNDEZ-SAMPELAYO, Gonzalo y SÁEZ BASCUÑANA, Mario. *Flexibilización del concepto de infracción única y continuada*. Disponible en: Problemas Prácticos y Actualidad del Derecho de la Competencia. Madrid, Civitas, 2015, página 53.

<sup>40</sup> Ver: LAMADRID DE PABLO, Alfonso y BALCELLS CARTAGENA, Ana. La Prueba de los Cártels en Derecho Español. Página 42. Disponible en: [https://antitrustlair.files.wordpress.com/2015/02/la-prueba-de-los-cc3a1rteles-en-espac3b1a-lamadrid\\_balcells.pdf](https://antitrustlair.files.wordpress.com/2015/02/la-prueba-de-los-cc3a1rteles-en-espac3b1a-lamadrid_balcells.pdf). LABRADA, María Luz y DE GUINDOS TALAVERA, Beatriz. *La Infracción Única y Continuada*. Anuario de la Competencia 2009, Universidad Autónoma de Barcelona, página 206. Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.

<sup>41</sup> ABRIL FERNÁNDEZ, Eduardo, RUBIO HERNÁNDEZ-SAMPELAYO, Gonzalo y SÁEZ BASCUÑANA, Mario. Op. Cit. Página 53.

<sup>42</sup> Ver Resoluciones 1351-2011/SDC-INDECOPI del 27 de julio de 2011, 1167-2013/SDC-INDECOPI del 15 de julio de 2013, 2424-2013/SDC-INDECOPI del 23 de diciembre de 2013, 460-2016/SDC-INDECOPI del 8 de septiembre de 2016 y 157-2019/SDC-INDECOPI del 26 de agosto de 2019.

<sup>43</sup> En tal sentido, se han considerado como requisitos objetivos de la infracción continuada aquellos reseñados en los puntos (i), (ii) y (iii) de este numeral, mientras que la “identidad de resolución criminal” constituye el requisito subjetivo para la configuración de esta clase de infracciones.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

82. Con relación a este último requisito, la Sala ha indicado que la identidad de resolución criminal consiste en que la actuación de los sujetos infractores responda a un mismo plan preconcebido o al aprovechamiento de una idéntica oportunidad<sup>44</sup>, mas no que deba verificarse una plena identidad de sujetos activos durante el periodo de ejecución del cártel.
83. Por ejemplo, mediante la Resolución 2424-2013/SDC-INDECOPI del 23 de diciembre de 2013<sup>45</sup> se evaluó una serie de conductas anticompetitivas que fueron calificadas como un acuerdo único y continuado, pese a que algunos agentes económicos infractores se incorporaron al cártel de forma sucesiva o posterior a la fecha de su inicio. Ello, sin perjuicio de que las sanciones para cada agente económico fueron graduadas en función de la duración de su participación en las conductas anticompetitivas<sup>46</sup>.
84. Con base en los criterios reseñados y los pronunciamientos anteriores emitidos por la Sala, la calificación de una infracción como ilícito continuado requiere la concurrencia de los siguientes requisitos:
- (i) pluralidad de realización de conductas: Debe verificarse la existencia de varias acciones materiales que puedan ser entendidas como una única acción en sentido jurídico.
  - (ii) pluralidad de violaciones a la misma ley o una de similar naturaleza: Las conductas evaluadas implican la contravención a una determinada norma prohibitiva o alguna de similar naturaleza, sin perjuicio de las particularidades que puedan presentar aquellas acciones y que las hagan pasibles de ser identificables al determinar el comportamiento infractor imputado en cada caso.
  - (iii) proximidad espacial y temporal de los hechos imputados: Las diversas acciones deben ser realizadas en momentos diferentes pero vinculadas en un contexto espacio-temporal.
  - (iv) identidad de resolución criminal: La motivación del sujeto activo que ejecuta los diversos actos que constituyen la infracción continuada, responde a la realización de un plan preconcebido o al aprovechamiento de una idéntica oportunidad.

<sup>44</sup> Ver numeral 81 literal (iv) de la Resolución 1167-2013/SDC-INDECOPI y numeral 63 de la Resolución 157-2019/SDC-INDECOPI.

<sup>45</sup> Resolución emitida en el marco del Expediente 008-2009/CLC, en la cual se halló responsables y se sancionó a diversas empresas de transporte por la realización de prácticas colusorias horizontales en las modalidades de fijación concertada de precios, desde el 8 de noviembre de 2004 hasta el 21 de mayo de 2009, y de reparto concertado de clientes desde el 15 de diciembre de 2004 hasta el 21 de mayo de 2009, en el mercado de transporte desde Lima hacia el Callejón de Huaylas y viceversa.

<sup>46</sup> Ver fundamentos 39, 40 y 130 de la Resolución 2424-2013/SDC-INDECOPI del 23 de diciembre de 2013.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

85. Una vez establecidos los requisitos que debe presentar una conducta anticompetitiva para ser calificada como infracción continuada, corresponde verificar si la conducta imputada a las apelantes cumple o no con tales elementos.

C. Aplicación al presente caso

86. Mediante la Resolución Final del 5 de mayo de 2021, la Comisión declaró que El Comercio-Amauta, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics, incurrieron en una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre octubre de 2009 y julio de 2016<sup>47</sup>.

87. La Comisión señaló que estas conductas se llevaron a cabo desde octubre de 2009 hasta julio de 2016, periodo en el cual los agentes económicos investigados habrían sostenido acuerdos para coludirse en procedimientos de selección en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional, al coordinar -en diversas oportunidades- las posturas que presentarían y repartirse los ítems convocados en los siguientes procedimientos de selección:

- Exoneración de Proceso N° 006-2009-INEI
- Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026
- Procesos Especiales N° 002-2011-OEI-MINEDU, N° 003-2011-OEI-MINEDU y N° 004-2011-OEI-MINEDU
- Concursos Públicos N° 0011-2011-ED/UE 026 y N° 0013-2011-ED/UE 026
- Concursos Públicos N° 0019-2011-ED/UE 026, N° 0020-2011-ED/UE 026 y N° 0021-2011-ED/UE 026
- Concurso Público N° 0007-2012-ED/UE 026

<sup>47</sup> La Comisión halló responsables a los agentes imputados conforme al siguiente detalle:

- (i) El Comercio, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics incurrieron en una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre octubre de 2009 y agosto de 2015.
- (ii) Amauta incurrió en una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre marzo de 2014 y agosto de 2015, junto con Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics.
- (iii) El consorcio conformado por Metrocolor, Navarrete y las empresas vinculadas El Comercio-Amauta, por un lado, y Quad Graphics, por otro, incurrieron en la misma práctica señalada anteriormente en los Concursos Públicos N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120.

La Comisión también halló responsables a las personas naturales que, ejerciendo la dirección, gestión o representación de los agentes económicos investigados, participaron en la planificación, realización o ejecución de esta presunta conducta anticompetitiva.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- Concurso Público N° 0019-2013-ED/UE 026
  - Exoneración de Proceso N° 0028-2013-ED/UE 026 y Concurso Público N° 0029-2013-ED/UE 026
  - Concurso Público N° 0040-2013-ED/UE 026
  - Concurso Público N° 0022-2014-MINEDU/UE 026
  - Concursos Públicos N° 0027-2014-MINEDU/UE 026 y N° 0041-2014-MINEDU/UE 026
  - Concurso Público N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120
  - Concurso Público N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120
  - Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120
88. Con relación al primer requisito indicado en el numeral 84 de la presente Resolución, consistente en la pluralidad de realización de conductas, se aprecia que existirían una serie de presuntas coordinaciones realizadas por las denunciadas entre 2009 y 2016 con el propósito de definir posturas o abstenciones para el reparto de ítems en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo, con motivo de los procedimientos de selección detallados en el numeral anterior.
89. La Comisión identificó esta presunta conducta anticompetitiva entre agentes competidores en los referidos procedimientos de selección en base a la información contenida en los correos electrónicos recabados durante la investigación, las entrevistas a sus representantes y otros documentos obtenidos durante el trámite del procedimiento.
90. Lo anterior permite concluir que, de verificarse la conducta infractora en el presente caso, existiría una pluralidad de actuaciones realizadas por las recurrentes y por las demás empresas halladas responsables por la Comisión<sup>48</sup>, con el propósito de concertar sus posturas o abstenciones en los procedimientos de selección en el mercado de impresiones gráficas de material educativo entre los años 2009 y 2016.
91. Cabe resaltar que las empresas apelantes no han cuestionado en sus recursos de apelación que los hechos investigados en el presente caso comprendan una pluralidad de acciones, al involucrar diversos procedimientos de selección, por lo que corresponde continuar con el análisis del siguiente requisito.
92. Sobre la existencia de una pluralidad de violaciones a la misma ley, en este caso también se verifica el cumplimiento de este requisito, dado que cada una de las presuntas coordinaciones relacionadas con los procedimientos de selección calificaría como una conducta típica (acuerdo para establecer posturas o abstenciones en licitaciones, concursos u otra forma de contratación o

<sup>48</sup> El Comercio-Amauta y Metrolocor.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

adquisición pública) que contravendría los artículos 1, 11.1 literal j) y 11.2 literal d) de la LRCA<sup>49</sup>, es decir, una vulneración de las mismas disposiciones legales.

93. Cabe señalar que las recurrentes tampoco han cuestionado ante esta instancia que la pluralidad de acciones materia de investigación constituyan presuntas vulneraciones al mismo precepto normativo.
94. Con relación a la identidad de resolución criminal, Quad Graphics sostuvo que no existió un plan preconcebido que comprenda las conductas vinculadas a los procedimientos de selección convocados en el año 2009 y aquellos convocados en el año 2011. Agregó que debía considerarse que en las conductas imputadas durante el año 2009 solo habrían participado dos (2) empresas, mientras que en el año 2011 habrían participado cuatro (4) empresas, lo que demostraría que no hay identidad de resolución criminal entre ambas.
95. Al respecto, tal como se explicó en el apartado anterior, la identidad de resolución criminal consiste en que la decisión de los presuntos sujetos activos que se proponen la ejecución de diversas actuaciones obedece a la realización de un plan preconcebido o al aprovechamiento de una idéntica oportunidad.
96. En este sentido, la falta de prueba sobre la existencia de la infracción imputada en relación con ciertos procedimientos de selección durante parte del periodo investigado, no desvirtúa la identidad de resolución criminal en el presente caso<sup>50</sup>, pues para el cumplimiento de este requisito corresponde verificar si las actuaciones de estos presuntos sujetos activos se encuentran vinculadas entre sí, por conformar parte de un mismo plan o haber sido realizadas aprovechando una oportunidad o contexto idénticos.

<sup>49</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS**

**Artículo 1.- Finalidad de la presente Ley.-**

La presente Ley prohíbe y sanciona las conductas anticompetitivas con la finalidad de promover la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores.

**Artículo 11.- Prácticas colusorias horizontales.-**

11.1. Se entiende por prácticas colusorias horizontales los acuerdos, decisiones, recomendaciones o prácticas concertadas realizadas por agentes económicos competidores entre sí que tengan por objeto o efecto restringir, impedir o falsear la libre competencia, tales como:

(...)

j) Concertar o coordinar ofertas, posturas o propuestas o abstenerse de éstas en las licitaciones o concursos públicos o privados u otras formas de contratación o adquisición pública previstas en la legislación pertinente, así como en subastas públicas y remates; u,

**Artículo 11.- Prácticas colusorias horizontales.-**

(...)

11.2. Constituyen prohibiciones absolutas las prácticas horizontales inter marca que no sean complementarios o accesorias a otros acuerdos lícitos y que tengan por objeto:

(...)

d) Establecer posturas o abstenciones en licitaciones, concursos u otra forma de contratación o adquisición pública prevista en la legislación pertinente, así como en subastas públicas y remates.

<sup>50</sup> Más aún si se toma en cuenta la naturaleza secreta con la que se adoptan las prácticas colusorias y el carácter fragmentario de los elementos de prueba que usualmente la autoridad logra recabar sobre tales conductas.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

97. Al respecto, a partir de la revisión de las comunicaciones que demostrarían las presuntas prácticas colusorias en el presente caso, así como las entrevistas a los representantes de las empresas imputadas, la Sala observa que el objetivo común que vincularía estas actuaciones habría sido el reparto de ítems en los procedimientos de selección con el objeto de evitar los riesgos de pérdidas o el incumplimiento de las licitaciones o contratos obtenidos. Para tales fines, las empresas investigadas habrían aprovechado un mecanismo de coordinación común durante el periodo investigado.
98. Con relación al objetivo común de evitar pérdidas o el incumplimiento de los contratos obtenidos, los representantes de las empresas imputadas han señalado -durante el trámite del procedimiento- que los problemas con los que se enfrentaban eran el poco tiempo que les otorgaba el Minedu para cumplir con los servicios de impresiones gráficas cuando obtenían la buena pro, las grandes pérdidas en inversiones que sufrirían si no obtenían los ítems a los que se presentaban en las licitaciones (por ejemplo, la sobreinversión en papel) y la imposibilidad de cumplir en ciertas ocasiones con el servicio adjudicado debido a la capacidad de las empresas<sup>51</sup>.
99. De esta manera, los representantes de las empresas imputadas han explicado que el objetivo de las empresas imputadas al coordinar sus posturas o abstenciones en los procedimientos de selección era que cada una obtuviera los ítems que se le asignaban<sup>52</sup>, para no incurrir en los problemas señalados en el

<sup>51</sup> Esta información se puede corroborar en las entrevistas realizadas al señor Mariátegui en su declaración del 24 de junio de 2019 (minutos 5 al 8, 13 y 14), al señor Stanbury en su declaración del 10 de junio de 2019 (minutos 5 a 7) y por el señor Noceda en su declaración del 3 de mayo de 2019 (minutos 20, 21 y minuto 42).

<sup>52</sup> Esto se puede verificar en los extractos de las siguientes entrevistas realizadas por la Secretaría Técnica de la Comisión:

**“Secretaría Técnica de la Comisión:** (...) ¿Usted había tenido algún tipo de coordinación o...?

**Renzo Mariátegui:** Sí, mire le explico un poco el contexto. Las licitaciones del Ministerio eran muy apretadas. Pedían plazos muy cortos de 45 a 60 días para la entrega de los libros. El papel no se tenía localmente (...) había que importar el papel que demora 90 a 120 días. Entonces, lo que hicimos al principio, lo que recuerdo, es que de estas reuniones que teníamos de principios de año de coordinación con Quad Graphics para el tema privado, sale el tema público y el señor Pardo me dice que coordine con los señores de Quad Graphics el tema de sinergias básicamente, ¿no? Como comprábamos papel, cómo nos dábamos la mano porque si no, no llegábamos, las penalidades eran muy altas. (...) Estábamos un poco obligados a coordinar para ser más eficientes. Además, yo ahora les voy a enseñar un cuadro que hemos hecho acá, cómo demora todo el proceso y uno tiene que comprar y arriesgarse a comprar el papel antes de la convocatoria porque si no, no llega. (...) Entonces sí empezamos a coordinar con otras empresas que ya eran amigas (...) Porque si uno no cumple acá con los plazos, lo penalizan económicamente, que si ha sido el caso, varias veces hemos tenido que pagar penalidades por no llegar a tiempo y también había el riesgo que te descalifiquen para futuros procesos”

**“Secretaría Técnica de la Comisión:** (...) Nuestra primera pregunta respecto al tema en particular es si alguna vez usted participó de reuniones, llamadas, contactos o comunicaciones con algunos de los funcionarios de las empresas competidoras en este mercado.

**Guillermo Stanbury:** Sí, de acuerdo, para efectos de todo lo que es el Estado (...) Sí se dieron alguna vez reuniones esporádicas, no eran siempre, pero sí existieron algunas reuniones de coordinación, ojo cuando había simetrías, ¿no? (...) Si lanzaba el Estado 4 ítems, ninguna imprenta podía hacer los 4 ítems por temas operativos, es imposible. En los plazos que pedía el Estado no hay forma. (...) Entonces lo que hacíamos en ese caso cuando sucedía esta simetría, entonces más que ver precios, era ver a qué ítem iba cada uno”



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

párrafo anterior. Conforme a las declaraciones de los representantes antes aludidos, se desprende que lo acordado permitiría que las empresas involucradas conocieran con anterioridad los ítems que obtendrían y solo realicen las inversiones necesarias, evitando los problemas de tiempo para el cumplimiento del servicio adjudicado<sup>53</sup>, así como los riesgos de una sobreinversión.

100. Con relación al mecanismo de coordinación común, los correos electrónicos que constan en el expediente muestran que, entre los años 2009 y 2016, la presunta concertación de posturas o abstenciones entre las empresas imputadas se solía llevar a cabo a través de los mismos representantes de las empresas imputadas. Dichos contactos se produjeron mediante correos electrónicos, llamadas telefónicas o reuniones en los que se decidirían los ítems a los que postularía cada empresa.
101. Al respecto, en las entrevistas que mantuvieron con la Secretaría Técnica de la Comisión, los señores Mariátegui (El Comercio), Stanbury (El Comercio-Amauta) y Noceda (Metrocolor) manifestaron que, en estas reuniones y correos electrónicos, las empresas competidoras habrían acordado el reparto de ítems que obtendría cada una conforme a los requerimientos que realizaba el Minedu<sup>54</sup>.
102. Lo expuesto demostraría que, en caso de que se verifique la realización de una práctica anticompetitiva, existiría una “identidad de resolución criminal” en las actuaciones investigadas, pues habrían obedecido a un plan preconcebido consistente en el objetivo común de reparto de ítems en los procedimientos de selección para evitar los riesgos de pérdidas o el incumplimiento de las licitaciones obtenidas, empleando para ello el mecanismo de coordinación común previamente indicado. Esto último denota, además, el aprovechamiento de una idéntica oportunidad para adoptar los presuntos acuerdos anticompetitivos.
103. Respecto a la variación en el número de empresas que habrían participado en las conductas investigadas entre los años 2009 y 2011, corresponde indicar que la identidad de resolución criminal en las infracciones a la libre competencia no consiste en la plena identidad o participación de todos los presuntos sujetos

---

*“Secretaría Técnica de la Comisión: (...) La primera pregunta que le queríamos hacer era si usted ha participado de reuniones con funcionarios de empresas competidoras y, de ser así, ¿cuál era la principal temática de estas reuniones?”*

*Eloy Noceda: (...) ¿Qué se veían en esas reuniones? Va a salir una licitación (...) entonces se acordaba cuánto podía tomar cada uno, cuánto podía hacer cada uno y qué materiales se iba a usar (...) Nunca se trató de precios (...) Si usted ve este cuadro, no hay ninguno que pase el 100% que era el precio referencial. La estrategia de ventas era esa, si yo me acerco al 100% o me paso del 100% es que no quiero el trabajo (...) Entonces cada uno dependiendo de sus potencialidades decía yo voy a ir a esto (...)”*

<sup>53</sup> Esta información se puede corroborar en la entrevista realizada al señor Mariátegui en su declaración del 24 de junio de 2019 (minutos 6 a 8 y 14 al 17).

<sup>54</sup> Esta información se puede corroborar en la entrevista realizada al señor Mariátegui en su declaración del 24 de junio de 2019 (minutos 12 al 19), al señor Stanbury (minutos 6 al 7) y el señor Noceda en su declaración del 3 de mayo de 2015 (minutos 19 al 20).



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

infractores en cada una de las acciones investigadas (en este caso, acuerdos relacionados con posturas o abstenciones en procedimientos de selección), sino que estas conductas se hayan llevado a cabo bajo un mismo plan preconcebido o a través del aprovechamiento de una idéntica oportunidad.

104. Lo anterior incluso ha sido resaltado por diversos autores que consideran que la identidad subjetiva debe ser entendida de manera dinámica en este tipo de infracciones, pues se trataría de *“una pluralidad de acciones (no siempre uniformes) desarrolladas por diversos sujetos a lo largo del tiempo”*<sup>55</sup> y que, en particular, no requiere probarse la participación de todos los agentes económicos en cada una de las actuaciones que conformarían una práctica colusoria para calificarla como una infracción continuada<sup>56</sup>.
105. Como se indicó en el apartado anterior, en anteriores pronunciamientos<sup>57</sup> la Sala también ha sostenido que la identidad de resolución criminal consiste en que los hechos investigados respondan a la realización de un plan preconcebido o al aprovechamiento de una idéntica oportunidad, y no que los presuntos sujetos infractores sean los mismos durante toda la ejecución de la infracción.
106. Conforme a lo expuesto, la variación en el número de empresas que habrían participado en los acuerdos para concertar posturas o abstenciones en los procedimientos de selección en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo entre los años 2009 y 2011, no desvirtúa que estos hechos mantengan identidad con los demás hechos investigados hasta el año 2016.
107. Sin perjuicio de lo expuesto, la participación de solo algunas de las empresas imputadas en la presunta concertación de posturas o abstenciones en ciertos procedimientos de selección podía depender del número de ítems convocados o los montos de la licitación, por lo que no desvirtúa que los hechos investigados tengan identidad de resolución criminal.
108. Además, la participación de solo dos empresas en la presunta concertación no es algo que solo se observe en los procedimientos de selección llevados a cabo en 2009. En efecto, de acuerdo con el análisis realizado por la Comisión en la Resolución Final, en los Concursos Públicos 007-2012-ED/UE 026, 0029-2013-ED/UE 026 y 0022-2014-MINEDU/UE 026 también habrían participado solo dos

<sup>55</sup> ABRIL FERNÁNDEZ, Eduardo, RUBIO HERNÁNDEZ-SAMPELAYO, Gonzalo y SÁEZ BASCUÑANA, Mario. *Op. Cit.* Página 53.

<sup>56</sup> Ver: LAMADRID DE PABLO, Alfonso y BALCELLS CARTAGENA, Ana. *Op. Cit.* Página 42. LABRADA, María Luz y DE GUINDOS TALAVERA, Beatriz. *Op. Cit.* Página 206.

<sup>57</sup> Al respecto, ver Resoluciones 1167-2013/SDC-INDECOPI, 171-2019/SDC-INDECOPI, 225-2019/SDC-INDECOPI y 171-2020/SDC-INDECOPI.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

empresas en la presunta concertación, sin que ello implique que estas conductas carezcan de una identidad de resolución criminal<sup>58</sup>.

109. Respecto a la proximidad espacial y temporal de los hechos imputados, Quad Graphics señaló que no existiría proximidad temporal entre el Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026 y el Proceso Especial N° 002-2011-OEI-MINEDU pues entre ambos habían transcurrido más de trece (13) meses. En este sentido, precisó que dentro de ese periodo no había prueba de conductas anticompetitivas, pese a que se habrían llevado a cabo dos grandes procedimientos de selección, así como algunos otros más que no fueron considerados en la Resolución de Inicio, en los cuales se pudo concretar un acuerdo colusorio. Finalmente, señaló que la Comisión debió seguir el mismo criterio sobre proximidad temporal expuesto en la Resolución 104-2018/CLC-INDECOPI.
110. Con relación a la proximidad temporal, es importante señalar que ni el ordenamiento jurídico ni la doctrina sobre la materia han establecido, en abstracto, la periodicidad máxima que debe haber entre una y otra actuación para constatar su continuidad.
111. En la jurisprudencia comparada, la sentencia del TJUE del 19 de mayo de 2010, en el asunto T-18/05 *IMI y otros/Comisión*, señaló que, si bien la proximidad temporal es un requisito para acreditar el carácter continuado de una infracción anticompetitiva, esta no debe ser examinada en abstracto, sino en el contexto del funcionamiento de cada práctica colusoria.
112. En términos similares, la doctrina en materia de libre competencia sostiene que, si bien podría ser difícil considerar que ciertas acciones desarrolladas en un periodo lejano constituyan una unidad infractora, ello no debe evaluarse en abstracto, sino en función del *modus operandi* y del objetivo perseguido con la conducta. De esta manera, si las conductas responden a un mismo patrón temporal (son periódicas, aunque alejadas en el tiempo) y la correspondiente periodicidad guarda razón con el *modus operandi* y el objetivo perseguido, podría llegarse a la conclusión de que es una infracción única y continuada<sup>59</sup>.
113. Inclusive, la literatura especializada sostiene que la continuidad de la infracción puede apreciarse incluso ante la falta de prueba sobre la existencia del acuerdo durante algunos periodos determinados, lo cual no impide considerar la

<sup>58</sup> Cabe indicar que Quad Graphics no ha cuestionado ante esta instancia que las conductas relacionadas con los referidos procedimientos de selección llevados a cabo en los años 2012, 2013 y 2014 respondan a un mismo plan preconcebido o al aprovechamiento de una idéntica oportunidad.

<sup>59</sup> "(...) Como hemos visto, las conductas que integran una infracción única y continuada han de responder a una lógica temporal. De este modo, será difícil considerar que constituyen una unidad aquellas conductas que se desarrollan en un periodo lejano en el tiempo. Ahora bien, si dichas conductas responden a un mismo patrón temporal (son periódicas, aunque alejadas en el tiempo) y la correspondiente periodicidad guarda razón con el *modus operandi* y con el objetivo perseguido, bien podría llegarse a la conclusión de que se está ante una infracción única y continuada. (Ver: ABRIL FERNÁNDEZ, Eduardo, RÚBIO HERNÁNDEZ-SAMPELAYO, Gonzalo y SÁEZ BASCUÑANA, Mario, *Op. Cit.*, página 53).



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

realización de una infracción durante un periodo global más largo, en tanto las diferentes acciones persigan la misma finalidad y la continuidad pueda deducirse de los indicios recabados<sup>60</sup>.

114. Trasladando estos criterios al presente caso<sup>61</sup>, para ponderar la proximidad temporal existente entre los hechos investigados en el presente caso, correspondientes a octubre de 2009 y julio de 2016, debe considerarse el *modus operandi* y el objeto perseguido con la conducta.
115. En atención a ello, se advierte que -conforme a lo indicado previamente- el objetivo común que vincularía las actuaciones llevadas a cabo en el presente caso fue el reparto de ítems en los procedimientos de selección para evitar los riesgos de pérdidas o el incumplimiento de las licitaciones obtenidas por parte de las empresas imputadas.
116. Con respecto al *modus operandi*, cuyo desarrollo será profundizado al evaluar la conducta investigada, las empresas imputadas habrían aprovechado un mecanismo de coordinación común en el intervinieron casi los mismos representantes de las empresas durante el periodo investigado y que se activaba en cada procedimiento de selección en el que esperaban llegar a un consenso sobre el reparto de ítems.
117. Con relación a la frecuencia con la que habrían ocurrido estos contactos entre los representantes de las empresas imputadas, el señor Stanbury indicó en su declaración ante la Secretaría Técnica de la Comisión que las reuniones entre representantes de las empresas imputadas eran esporádicas y, mientras que en algunas ocasiones podían ser más cercanas entre sí, había periodos donde podía transcurrir incluso un año antes de retomar dichas reuniones<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> CERDÁ MARTÍNEZ-PUJALTE, Carmen. *5 años en revisión: La Infracción Única y Continuada en el Derecho Español de la Competencia*. Disponible en: Anuario de la Competencia 2018, Fundación Ico, páginas 204 y 205.

<sup>61</sup> Esta Sala también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los requisitos de la infracción continuada, entre ellos, la proximidad temporal, en reiterados pronunciamientos: Resolución 1351-2011/SDC-INDECOPI del 27 de julio de 2011, Resolución 1167-2013/SDC-INDECOPI del 15 de julio de 2013, Resolución 2424-2013/SDC-INDECOPI del 23 de diciembre de 2013, Resolución 0460-2016/SDC-INDECOPI del 8 de setiembre de 2016 y Resolución 157-2019/SDC-INDECOPI del 26 de agosto de 2019.

<sup>62</sup> Al respecto, el señor Stanbury en su declaración del 10 de junio de 2019, minutos 15 al 17 señaló lo siguiente:

**Secretaría Técnica de la Comisión:** *Justo iba a hacerle una pregunta respecto a ello porque usted había mencionado que las empresas se reunían en la medida que alguna licitación tuviera cierto grado de simetría y generaban este ordenamiento, pero ¿cada cuánto ocurría esto?*

**Guillermo Stanbury:** *Es que no dependía de nosotros, sino dependía del Estado. Es más, había licitaciones que salían y nosotros ni nos reuníamos, ¿no? Habían veces en que no había... había tan poco trabajo que no nos reuníamos porque todo el mundo quería ganar y nadie iba a soltar esa posibilidad. O sea, se ha dado de todo, pero en los cinco años que habré estado, que habrán sido pues, cinco años... acuerdos pues que hayan habido unos seis, siete, de repente me estoy equivocando (...) no era que nosotros teníamos un acuerdo pues éramos una especie de club de amigos, ¿no? Nos reuníamos muy esporádicamente. A veces se daba seguido porque salían cosas seguidas, pero después podía haber un año entero que no nos veíamos, ¿no?*





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

118. En este punto, resulta importante tener en cuenta que la periodicidad de las conductas investigadas no dependía de los agentes imputados, sino de la frecuencia con la que el Estado convocaba procedimientos de selección en los que las empresas imputadas consideraran posible el reparto de ítems.
119. En su apelación, Quad Graphics sostuvo que no existiría proximidad temporal entre el Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026 y el Proceso Especial N° 002-2011-OEI-MINEDU pues entre ambos habían transcurrido más de trece (13) meses.
120. Al respecto, la Sala observa que entre los hechos investigados con relación al Concurso Público N° 032-2009-ED/UE 026 y aquellos relacionados con el Proceso Especial N° 002-2011-OEI-MINEDU no transcurrieron trece (13) meses, como sostiene la recurrente.
121. En efecto, los hechos investigados respecto al Concurso Público N° 032-2009-ED/UE 026 se prolongaron hasta febrero del 2010<sup>63</sup>, mientras que los hechos investigados con relación al Proceso Especial N° 002-2011-OEI-MINEDU, datan de diciembre de 2010 hasta febrero de 2011<sup>64</sup>, es decir, habrían transcurrido aproximadamente nueve meses entre los hechos investigados en ambos procedimientos de selección, algunos de los cuales coinciden en que se habrían llevado a cabo durante el año 2010.
122. Quad Graphics alegó que en el año 2010 se realizaron procedimientos de selección en los que la primera instancia no encontró indicios de concertación.
123. Al respecto, la alegada falta de prueba sobre la existencia de la infracción en ciertos periodos del año 2010 no desvirtúa que los hechos investigados formen parte de una infracción continuada, en tanto dichas conductas continuaron persiguiendo el objetivo común identificado en el presente caso y empleando el respectivo mecanismo de coordinación.
124. A mayor abundamiento, los correos AMA03 del 26 de mayo de 2010 y AMA04 del 28 de mayo de 2010, ambos remitidos por el señor Stanbury (gerente comercial de impresiones de El Comercio) al señor Mariátegui (gerente de servicios empresariales de El Comercio) muestran que, durante el año 2010, el mecanismo de coordinación entre las empresas continuó activo y estas últimas habrían mantenido contacto respecto de procedimientos de selección convocados por el Minedu (aun cuando no hayan logrado un consenso para ejecutar un reparto de ítems).

<sup>63</sup> Entre los fundamentos del Informe Técnico que la Comisión hizo suyos en la Resolución Final, se evaluó, entre otros, el Correo AMA02 de febrero de 2010 y el Acta del 22 de febrero de 2010 con los resultados del referido concurso público.

<sup>64</sup> Entre los fundamentos del Informe Técnico, que la Comisión hizo suyos en la Resolución Final, se evaluó, entre otros, el Correo MET02 de diciembre de 2010, los Correos AMA05 y MET03 de febrero de 2011 y la Carta de Adjudicación de Buena Pro del 15 de febrero de 2011.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

125. De este modo, al margen de que la Comisión consideró que no había prueba suficiente sobre la existencia de una concertación respecto de los Procesos Especiales N° 004-2010-OEI-MINEDU y N° 007-2010-OEI-MINEDU, ello no desvirtúa la cercanía temporal y vinculación entre los hechos investigados relacionados con el Concurso Público N° 032-2009-ED/UE 026 y con el Proceso Especial N° 002-2011-OEI-MINEDU, ni que estos hechos habrían perseguido la misma finalidad o se habrían llevado a cabo empleando el mismo mecanismo de coordinación, por lo que corresponde desestimar este argumento.
126. Finalmente, Quad Graphics sostuvo que la Comisión debió emplear el criterio de proximidad temporal utilizado en la Resolución N° 104-2018/CLC-INDECOPI.
127. Al respecto, es importante reiterar que la proximidad temporal de las conductas investigadas debe evaluarse en cada caso en concreto tomando en cuenta el *modus operandi* de la presunta infracción y el objetivo perseguido con ella. El pronunciamiento invocado por Quad Graphics corresponde a una conducta distinta a la investigada en el presente caso (fijación concertada de precios) y en un mercado claramente diferente (comercialización de Gas Natural Vehicular) donde el producto respectivo es ofrecido diariamente en las estaciones de servicios y los precios de venta variarían de forma constante, en función a la decisión de los agentes económicos involucrados. Sin embargo, en el presente caso investigado, los procedimientos de selección son esporádicos y con intervalos de tiempo irregulares entre cada convocatoria, pues estas no dependían de los participantes del acuerdo, sino de las convocatorias realizadas por la entidad estatal.
128. Por ende, no resulta válido extrapolar la periodicidad de las conductas que se habrían constatado en la Resolución 104-2018/CLC-INDECOPI para determinar si en este caso hay una proximidad temporal entre los hechos investigados, razón por la cual se desestima este argumento de la recurrente.
129. Finalmente, las conductas investigadas también cuentan con proximidad espacial, al haber involucrado el mismo mercado afectado: el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional.
130. En conclusión, se ha verificado que las conductas investigadas relacionadas con los procedimientos de selección indicados en el numeral 87 de la presente resolución, las cuales se habrían llevado a cabo entre octubre de 2009 y julio de 2016, cumplen con los requisitos para ser calificadas como una infracción continuada.
131. Por tanto, corresponde desestimar el argumento de Quad Graphics debido a que se ha acreditado que estas actuaciones se encuentran vinculadas entre sí y que no constituyen actuaciones independientes, por lo que corresponde su calificación como una infracción continuada.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

### III.1.4. El régimen de prescripción aplicable al presente procedimiento

#### A. Argumentos de apelación

132. Navarrete y el señor Isasi alegaron que la conducta imputada habría prescrito conforme a lo previsto en la LPAG. De esta manera, indicaron que con la modificación introducida por el Decreto Legislativo 1272 al artículo II del Título Preliminar de la LPAG -conforme lo indicaría la exposición de motivos de dicho decreto legislativo- se buscó unificar el régimen administrativo, evitando que se creen regímenes más gravosos para los administrados, como sería el establecido en la LRCA.
133. Adicionalmente, los recurrentes indicaron que la decisión de la primera instancia infringió el principio de retroactividad benigna aplicable en el procedimiento administrativo sancionador, debido a que la modificación de la LPAG por el Decreto Legislativo 1272 debió ser aplicada de manera preferente en el presente caso, por contener disposiciones más favorables para los administrados.
134. Navarrete agregó que el último indicio de su supuesta participación en la conducta sería el correo AMA21 del 24 de abril de 2015, por lo que, en el supuesto negado de que se hubiera configurado una infracción, su responsabilidad estaría limitada únicamente al Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120, dado que había operado la prescripción de la infracción respecto a cualquier hecho suscitado con anterioridad a dicho concurso.
135. Por su parte, el señor Isasi señaló que el último indicio de su supuesta participación es el correo MET15 del 21 de noviembre de 2014, por lo que debió considerarse el plazo de prescripción de cuatro (4) años desde esa fecha. Agregó que la imputación de cargos le fue notificada el 14 de octubre de 2019, por lo que la prescripción habría operado para las conductas anteriores al 14 de octubre de 2015.

#### B. Sobre el régimen de prescripción extintiva aplicable al presente procedimiento

136. En la Resolución Final, la Comisión determinó que la norma de prescripción aplicable al presente caso es el artículo 42 de la LRCA<sup>65</sup> y no el artículo 233 de la LPAG, modificado por el Decreto Legislativo 1272<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS**

**Artículo 42.- Plazo de prescripción de la infracción administrativa**

Las infracciones a la presente Ley prescribirán a los cinco (5) años de realizado el último acto de ejecución de la conducta infractora. La prescripción se interrumpe por cualquier acto de la Secretaría Técnica relacionado con la investigación de la infracción que sea puesto en conocimiento del presunto responsable. El cómputo del plazo se volverá a iniciar si el procedimiento permaneciera paralizado durante más de noventa (90) días hábiles por causa no imputable al investigado.

<sup>66</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL (TEXTO MODIFICADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1272)**

**Artículo 233.- Prescripción**



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

137. A criterio de la Comisión, el Decreto Legislativo 1272 no introdujo un cambio normativo sobre las reglas de prescripción establecidas en la LPAG que justifique su aplicación a través de la retroactividad benigna en el presente caso. Por tanto, correspondía recurrir a las normas de prescripción administrativa previstas en el artículo 42 de la LRCA.
138. Conforme a lo indicado en el acápite anterior, es pertinente determinar si corresponde o no aplicar retroactivamente a este procedimiento las disposiciones referidas a la prescripción administrativa que habrían sido modificadas por el Decreto Legislativo 1272.
139. En ese sentido, la Sala evaluará cuáles son las reglas establecidas en el ordenamiento jurídico para la aplicación de la retroactividad benigna, para luego determinar si en efecto, lo señalado en el Decreto Legislativo 1272 resulta oponible en el presente procedimiento.
- B.1. La retroactividad benigna en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa*
140. El artículo 103 de la Constitución Política del Perú<sup>67</sup> (en adelante la Constitución) establece que la ley, desde su entrada en vigor, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, no teniendo fuerza ni efectos retroactivos. Asimismo, por regla general, la ley se encontrará vigente y será de obligatorio cumplimiento desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial<sup>68</sup>.

---

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 255, literal 3. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

(...)

<sup>67</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (TEXTO MODIFICADO POR LA LEY 28389)**

**Artículo 103.-** Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

La Constitución no ampara el abuso del derecho.

<sup>68</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

**Artículo 109.-** La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

141. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha resaltado que, en base a la norma antes referida, se adoptó la teoría de los hechos cumplidos en el ordenamiento jurídico peruano y -como regla general- el principio de irretroactividad de la aplicación de la ley<sup>69</sup>.
142. Como excepción al mencionado principio jurídico, el artículo 103 de la Constitución ha previsto la aplicación retroactiva de la ley penal, cuando resulte más favorable al procesado. Esto significa *“por un lado, que la comparación establecida exige que se aplique una de las dos leyes y que la escogida debe ser la más favorable. No se trata, por lo tanto, de comparar sólo la severidad de las penas, sino todos los factores de los que depende la posibilidad, el tipo y la forma de punición. Por otro, la calificación de más favorable, según el texto expreso de la ley, debe fijarse en relación con el condenado, mejor dicho con el procesado que será reprimido. En consecuencia, no es cuestión de precisar cuál de las leyes en conflicto es la menos severa en general, sino en concreto respecto del imputado”*<sup>70</sup>.
143. La retroactividad de la norma penal más favorable también resulta trasladable al ámbito del derecho administrativo sancionador, pues tanto los ilícitos penales como las infracciones administrativas constituyen manifestaciones de un mismo *ius puniendi*<sup>71</sup> y ambos buscan desincentivar la comisión de conductas calificadas como prohibidas<sup>72</sup>.
144. De acuerdo con la premisa antes expuesta, desde su texto original, el artículo 230 de la LPAG<sup>73</sup> establece que deberán aplicarse las disposiciones sancionadoras vigentes al momento en que se cometa la conducta punible, salvo que las normas posteriores resulten más favorables al administrado. Por lo tanto, no resulta controvertida la aplicación de la retroactividad benigna en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

<sup>69</sup> Ver fundamento 26 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 0316-2011-PA/TC y fundamento 8 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 04896-2014-PHC/TC.

<sup>70</sup> HURTADO POZO, José. *Op. Cit.*, página 301.

<sup>71</sup> DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. Notas acerca de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Disponible en: *Ius Et Veritas*, año V, número 10, 1995, página 154.

<sup>72</sup> Lo anterior, sin perjuicio de que el legislador pueda tipificar estas conductas antijurídicas como delitos o infracciones y asignarles consecuencias jurídicas de una intensidad diferente (por ejemplo, la pena privativa de libertad para el caso de determinados delitos y multas para el caso de infracciones administrativas).

Sobre la intercambiabilidad entre delitos e infracciones ver: NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Editorial Tecnos, 5ta Edición, Madrid, 2012, páginas 128 -130.

<sup>73</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL (Texto vigente a la fecha en la que cesaron los hechos investigados)**

**Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
(...)

**5. Irretroactividad.-** Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

(...).





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

145. En una sentencia vinculada con la materia penal, el Tribunal Constitucional ha señalado que la retroactividad benigna de normas se sustenta en razones político-criminales, pues el Estado pierde o reduce su interés en sancionar un comportamiento que ya no constituye delito o cuya pena ha sido disminuida. De este modo, se aplicará una norma posterior a la consumación del hecho delictivo a condición de que dicha norma contenga disposiciones más favorables para el reo<sup>74</sup>.
146. Asimismo, en una sentencia casatoria emitida en el marco de un proceso contencioso administrativo, la Corte Suprema de Justicia de la República ha sostenido que la aplicación retroactiva de una disposición sancionadora presupone la existencia de dos normas legales distintas que otorgan un tratamiento disímil a una misma conducta<sup>75</sup>.
147. En conclusión, la retroactividad benigna de las disposiciones sancionadoras es una excepción al principio de irretroactividad normativa, por lo que la autoridad administrativa únicamente podrá aplicarla cuando verifique un conflicto entre la ley vigente a la fecha de los hechos evaluados y la norma emitida posteriormente. Siendo así, el presupuesto para la retroactividad benigna es que el legislador haya modificado el tratamiento normativo de una conducta infractora y que dicha variación sea más beneficiosa para el investigado.

## B.2. Sobre la aplicación retroactiva del Decreto Legislativo 1272

148. Conforme se ha mencionado, Navarrete y el señor Isasi sostienen que la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1272 implica que el régimen de prescripción aplicable a los procedimientos administrativos en materia de libre competencia

<sup>74</sup> Ver fundamento 3.3.3 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00752-2014-PHC/TC, emitida el 8 de abril de 2015:

*3.3.3 El principio de retroactividad benigna, propugna entonces, la aplicación de una norma penal posterior a la comisión del hecho delictivo, a condición de que dicha norma contenga disposiciones más favorables al reo. Ello, sin duda alguna, constituye una excepción al principio de irretroactividad en la aplicación de la ley sustentada en razones político-criminales, en la medida en que el Estado no tiene interés (o no en la misma intensidad), en sancionar un comportamiento que ya no constituye delito o cuya pena ha sido disminuida y, esencialmente, en virtud del principio de humanidad de las penas, el cual se fundamenta en la dignidad de la persona (artículo 1° de la Constitución)."*

(Subrayado agregado).

<sup>75</sup> Ver fundamento décimo cuarto de la Casación 3988-2011-LIMA, emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República el 19 de diciembre de 2013:

*"DÉCIMO CUARTO: La justificación de esta peculiar excepción al principio general de irretroactividad de las normas sancionadoras presupone esencialmente la existencia de dos normas legales distintas, que contengan a su vez tratamientos disímiles dados por el legislador a una misma conducta, la cual, en un primer momento, es reprochada por la ley con una sanción, luego, es reducida o desechada en una posterior. En este sentido, es la existencia de esta distinta valoración en el legislador sobre una misma conducta: Más severa en un primer momento y más tolerante en la norma posterior, la que faculta al administrado a exigir que su caso sea resuelto por la Administración -en tanto no exista pronunciamiento firme- en base al juicio valorativo más actual que el legislador ha efectuado sobre la conducta realizada, en tanto -como es obvio- que este último juicio le sea más favorable (...)."*

(Subrayado agregado).



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

debería considerar lo dispuesto en los artículos 229 y 233 de la LPAG, y no lo indicado en las normas de carácter especial.

149. Por ende, en primer lugar, corresponde a esta Sala determinar cuáles eran las normas legales vigentes cuando se realizaron las presuntas conductas anticompetitivas sancionadas por la primera instancia.
150. El 24 de junio de 2008 se publicó en el diario oficial “El Peruano” el Decreto Legislativo 1029, disposición que modificó diversos artículos de la LPAG<sup>76</sup>.
151. Conforme al artículo 1 del Decreto Legislativo 1029, se modificó el artículo 229 de la LPAG (que regulaba el ámbito de aplicación del capítulo referente a los procedimientos sancionadores), bajo los siguientes términos: (i) mantuvo el carácter supletorio de las disposiciones establecidas en dicho Capítulo frente a los procedimientos regulados en leyes especiales, e (ii) indicó que los procedimientos especiales no podían imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en ese Capítulo<sup>77</sup>.
152. El Decreto Legislativo 1029 también modificó el artículo 233 de la LPAG, referido a la prescripción de las infracciones administrativas. A través del indicado texto, el legislador: (i) mantuvo la regla de que el plazo de prescripción de las infracciones se fijará en las leyes especiales; y, (ii) estableció que, en caso no existiera una norma especial al respecto, el plazo de prescripción será de cuatro (4) años<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Esta disposición entró en vigencia al día siguiente de su publicación, el 25 de junio de 2008.

<sup>77</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL (TEXTO MODIFICADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1029)**

**Artículo 229.- Ámbito de aplicación de este Capítulo**

229.1 Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.

229.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a los procedimientos establecidos en leyes especiales, las que deberán observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 230, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.

(...)

<sup>78</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL (TEXTO MODIFICADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1029)**

**Artículo 233.- Prescripción**

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235, literal 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

(...)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

153. El 25 de junio de 2008, se publicó en el diario oficial “El Peruano” el Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas. Dicha norma contiene el marco aplicable para la investigación y sanción de conductas anticompetitivas y, entre otras disposiciones, establece el régimen de prescripción para este tipo de infracciones<sup>79</sup>.
154. El artículo 42 del Decreto Legislativo 1034<sup>80</sup> incluye las siguientes reglas especiales para la prescripción de las infracciones tipificadas en dicha norma: (i) el plazo de prescripción es de cinco (5) años, (ii) este plazo se interrumpe por cualquier acto de la Secretaría Técnica de la Comisión vinculado con la investigación de la infracción, y (iii) el cómputo del plazo de prescripción volverá a iniciar si el procedimiento permaneciera paralizado durante más de noventa (90) días hábiles por causa no imputable al investigado.
155. Posteriormente, el 21 de diciembre de 2016, se publicó en el diario oficial “El Peruano” el Decreto Legislativo 1272 que modificó diversos artículos de la LPAG, entre ellos, los correspondientes al Título Preliminar y al Capítulo sobre el Procedimiento Sancionador.
156. Considerando lo antes expuesto, corresponde evaluar si el Decreto Legislativo 1272 incorporó un cambio en las reglas de la LPAG que están vinculadas a la prescripción de las infracciones, para luego determinar si esta modificación -de existir- resulta más favorable a los agentes imputados. Esto último, a efectos de constatar la aplicabilidad o no de dicha norma por retroactividad benigna<sup>81</sup>.
157. Al respecto, se observa que el Decreto Legislativo 1272, al modificar el artículo 233 de la LPAG, no alteró las reglas de prescripción incorporadas en el año 2008 a través del Decreto Legislativo 1029 y que fueron detalladas en los numerales 151 y 152 de la presente resolución<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> De acuerdo con la Cuarta Disposición Complementaria Final de la LRCA, esta disposición legal entró en vigor a los treinta (30) días de su publicación en el diario oficial “El Peruano”, es decir, el 25 de julio de 2008.

<sup>80</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS.**

**Artículo 42.- Plazo de prescripción de la infracción administrativa.-**

Las infracciones a la presente Ley prescribirán a los cinco (5) años de realizado el último acto de ejecución de la conducta infractora. La prescripción se interrumpe por cualquier acto de la Secretaría Técnica relacionado con la investigación de la infracción que sea puesto en conocimiento del presunto responsable. El cómputo del plazo se volverá a iniciar si el procedimiento permaneciera paralizado durante más de noventa (90) días hábiles por causa no imputable al investigado.

<sup>81</sup> De acuerdo con el principio de irretroactividad normativa, las disposiciones sancionadoras modificadas por el Decreto Legislativo 1272 que alteren la evaluación, calificación, punibilidad o gravedad de la infracción -en principio- no resultarían aplicables al presente caso, pues fueron publicadas y entraron en vigencia con posterioridad a la fecha en la que cesaron las presuntas conductas anticompetitivas investigadas. No obstante, si estas disposiciones modificadas por el Decreto Legislativo 1272 resultan más favorables para los agentes imputados, podrán ser aplicadas por retroactividad benigna.

<sup>82</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL (TEXTO MODIFICADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1272)**

**Artículo 233. Prescripción**

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

158. Sin embargo, los recurrentes indicaron que las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo 1272 conllevaron a que las disposiciones de la LPAG pasen a constituir condiciones mínimas que la Administración debía respetar. Por consiguiente, a criterio de dichos administrados, las normas previstas en la LPAG para los procedimientos sancionadores (en las cuales se encuentran aquellas referidas a la prescripción administrativa) resultan aplicables para todos los procedimientos.
159. Ante esta alegación, la Sala constata que la modificación del artículo II.2 del Título Preliminar de la LPAG por el Decreto Legislativo 1272, estuvo orientada a delimitar el ámbito de aplicación de la LPAG<sup>83</sup> y, de esta manera, reconocer que la mencionada norma general contiene las “garantías mínimas” para las actuaciones de la función administrativa del Estado. Asimismo, se establece que la LPAG regula todos los procedimientos administrativos desarrollados por las entidades, incluyendo los procedimientos especiales:

**CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE**

obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235, literal 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

233.3 La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones. Asimismo, los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos.

En caso se declare la prescripción, la autoridad podrá iniciar las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, solo cuando se advierta que se hayan producido situaciones de negligencia.

83

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL DECRETO LEGISLATIVO 1272**

##### **1.1.2 Precisiones en lo referido al contenido de la LPAG (Artículo II del Título Preliminar)**

Cabe anotar que con las modificaciones efectuadas en lo referido al ámbito de aplicación de la LPAG se busca, tomando en cuenta las experiencias vividas en nuestro país en estos últimos años, disponer que esta norma contenga disposiciones comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y regule todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales. (...)



Texto del artículo II de la LPAG <u>antes</u> de la modificación incorporada por el Decreto Legislativo 1272	Texto del artículo II de la LPAG <u>después</u> de la modificación incorporada por el Decreto Legislativo 1272
<p><b>Artículo II.- Contenido</b></p> <p>1. La presente Ley regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común desarrollados en las entidades.</p> <p>2. Los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la presente Ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto.</p> <p>3. Las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.</p>	<p><b>Artículo II.- Contenido</b></p> <p>1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, <b>regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.</b></p> <p>2. <b>Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.</b></p> <p>3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley. (Énfasis agregado).</p>

160. No obstante, el artículo II del Título Preliminar de la LPAG no es el único artículo de dicho cuerpo normativo que contiene reglas sobre su ámbito de aplicación. Ciertamente, de manera particular y expresa, el artículo 229 de la LPAG regula la aplicabilidad de las disposiciones sancionadoras de esta ley frente a los procedimientos especiales.
161. Dado que el artículo 233 de la LPAG aludido por los recurrentes (cuyas reglas relativas a la prescripción administrativa consideran aplicables a este caso) está ubicado en el Capítulo sobre Procedimiento Sancionador, resulta pertinente considerar lo señalado en el artículo 229 de la LPAG, al estar referido específicamente a los procedimientos sancionadores.
162. Como se ha explicado, el artículo 229 de la LPAG, fue modificado en el año 2008 por el Decreto Legislativo 1029, siendo la norma vigente a la fecha en que cesaron las presuntas conductas infractoras<sup>84</sup>.
163. Sobre el particular, la Sala tiene en cuenta que el texto del artículo 229 de la LPAG también fue modificado con la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1272. Sin embargo, esta última norma solo incorporó una precisión con relación al carácter supletorio de las disposiciones aplicables a los procedimientos sancionadores contenidas en la LPAG (a fin de incluir expresamente a los procedimientos tributarios), manteniendo el resto de las reglas ya previstas en el referido artículo:

<sup>84</sup> Las presuntas conductas infractoras imputadas se habrían llevado a cabo entre octubre de 2009 y julio de 2016.





Texto del artículo 229 de la LPAG con la modificación incorporada por el D.L. 1029 (2008)	Texto del artículo 229 de la LPAG <u>después</u> de la modificación incorporada por el D.L. 1272 (2016)
<p><b>Artículo 229.- Ámbito de aplicación de este Capítulo</b> (...) 229.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a los procedimientos establecidos en leyes especiales, las que deberán observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 230, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.</p> <p>Los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo. (...)</p>	<p><b>Artículo 229.- Ámbito de aplicación de este Capítulo</b> (...) 229.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a <b><u>todos</u></b> los procedimientos establecidos en leyes especiales, <b><u>incluyendo los tributarios</u></b>, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 230, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.</p> <p>Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo. (...) (Subrayado y énfasis agregados)</p>

164. En consecuencia, debido a que la modificación del artículo 229 de la LPAG mediante el Decreto Legislativo 1272 no conllevó la introducción de una nueva regla que resulte más beneficiosa a los imputados en este procedimiento, no corresponde efectuar una aplicación retroactiva de dicha modificación.
165. Por otro lado, los recurrentes han manifestado que la modificación del artículo II del Título Preliminar de la LPAG por el Decreto Legislativo 1272, conllevó a la unificación del régimen administrativo, evitando la creación de regímenes más gravosos. En tal sentido, corresponde a la Sala verificar si el referido cambio legislativo introdujo una nueva regla jurídica sobre los procedimientos sancionadores, de manera que justifique su aplicación retroactiva a este caso:

**CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE**



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Texto del artículo 229 de la LPAG con la modificación incorporada por el D.L. 1029 (2008)	Texto del artículo II de la LPAG después de la modificación incorporada por el D.L. 1272 (2016)
<p><b>Artículo 229.- Ámbito de aplicación de este Capítulo</b></p> <p>229.1 Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.</p> <p>229.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a los procedimientos establecidos en leyes especiales, las que deberán observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 230, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.</p> <p><u>Los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.</u></p> <p>(...)</p> <p>(Subrayado y énfasis agregados)</p>	<p><b>Artículo II.- Contenido</b></p> <p>1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.</p> <p>2. <u>Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.</u></p> <p>3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley. (Subrayado y énfasis agregados)</p>

166. Como se observa, el artículo 229 de la LPAG, en su texto vigente a la fecha en que cesaron las presuntas conductas anticompetitivas, determinaba que: (i) en principio, las disposiciones sancionadoras de ese cuerpo normativo se aplicaban con carácter supletorio a los procedimientos establecidos en leyes especiales, y (ii) los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en dicho Capítulo. Esto último, como se puede apreciar, constituye -en sustancia- la regla de las “garantías mínimas” que luego fue incorporada, con carácter general, en el Título Preliminar de la LPAG<sup>85</sup>.
167. Conforme a la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1029, una de las finalidades de la modificación introducida al artículo 229.2 de la LPAG fue que los procedimientos sancionadores creados por leyes especiales revistan las “garantías mínimas” establecidas en el Capítulo sobre Procedimiento Sancionador del referido cuerpo normativo:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL DECRETO LEGISLATIVO 1029

#### **Artículo 229, numeral 229.2 y 229.3**

*“Se estima necesario introducir una modificación en el alcance del carácter supletorio de las disposiciones que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.*

85

La Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos también considera que la vocación unificadora de la Ley del Procedimiento Administrativo General, prevista en el artículo II de su Título Preliminar, repite la regla que se encontraba prevista en el artículo 229 del mismo cuerpo normativo.

Ver Consulta Jurídica 006-2017-JUS/DGDOJ del 7 de marzo de 2017, formulada por el Indecopi sobre la aplicación de la Ley del Procedimiento Administrativo General a los Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor. Disponible en: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-OPINIONES-DEL-TUO-DE-LA-27444.pdf>. Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

(...)

*Es así que, el texto de la primera parte del numeral 229.2 importa el riesgo de permitir que determinadas entidades se eximan por completo de la aplicación de las disposiciones generales contenidas en el capítulo II del Título IV de dicha Ley, al amparo de normas con rango de ley que regulen en forma integral el ejercicio de la potestad sancionadora que les hubiera sido atribuida. Esta situación daría la posibilidad que, por dicha vía, se creen procedimientos sancionadores de carácter especial que no revistan las garantías mínimas recogidas con carácter general en la Ley bajo análisis, hecho que agravaría la situación jurídica de los administrados.”*

(Subrayado agregado).

168. Por lo tanto, la regla referida a las “garantías mínimas” recogida en la posterior modificación del artículo II del Título Preliminar de la LPAG (por parte del Decreto Legislativo 1272), no introduce una disposición nueva que incida en un mayor beneficio para los imputados. Esto se debe a que dicha regla ya formaba parte de nuestro ordenamiento con relación a los procedimientos sancionadores, según lo dispuesto en el artículo 229 de la LPAG, modificado por el Decreto Legislativo 1029.
169. Los recurrentes alegaron que al incorporarse la regla de las “garantías mínimas” en el Título Preliminar de la LPAG (mediante el Decreto Legislativo 1272), las distintas disposiciones de la referida norma se convirtieron en condiciones mínimas que la Administración debía respetar y la autoridad no podría aplicar las normas especiales cuando resulten menos favorables a lo señalado en la LPAG.
170. Al respecto, resulta preciso señalar que la evaluación desarrollada en los párrafos anteriores permite afirmar que el Decreto Legislativo 1272 no introdujo una modificación de carácter normativo para los procedimientos sancionadores que justifique una eventual aplicación retroactiva de tal dispositivo legal.
171. Adicionalmente, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1272<sup>86</sup> tampoco indica que dicha norma estuviera dirigida a dejar sin efecto las disposiciones que rigen los procedimientos especiales, sino que reconoce que la incorporación de esta regla (“garantías mínimas”) en el Título Preliminar se realizó con el objeto de extender su aplicación a todos los procedimientos y no solo a los procedimientos administrativos sancionadores, como en ese momento establecía la ley<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> En la sección correspondiente al artículo 229 de la LPAG.

<sup>87</sup> **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL DECRETO LEGISLATIVO 1272**  
**I.1.2 Precisiones en lo referido al contenido de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Artículo II del Título Preliminar)**  
Cabe anotar que con las modificaciones efectuadas en lo referido al ámbito de aplicación de la LPAG se busca, tomando en cuenta las experiencias vividas en nuestro país en estos últimos años, disponer que esta norma contenga



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

172. A manera de síntesis, se puede concluir que: (i) la regla de “garantías mínimas” para los procedimientos administrativos sancionadores ya se encontraba prevista en nuestro ordenamiento con la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1029; y, (ii) el Decreto Legislativo 1272 no introdujo la regla de “garantías mínimas” en los procedimientos administrativos sancionadores, por lo que no se podría justificar la aplicación retroactiva de las modificaciones efectuadas por esta última norma.
173. En tal sentido, corresponde analizar las normas que regulan la prescripción administrativa en materia de defensa de la competencia, en el contexto de las reglas establecidas en el ámbito del derecho administrativo sancionador.
- B.3. El régimen de prescripción aplicable a los procedimientos por conductas anticompetitivas*
174. Navarrete y el señor Isasi han sostenido que, sin perjuicio de la aplicación retroactiva de las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo 1272 a las normas que regulan el procedimiento administrativo general (lo que ha sido desestimado en este caso por las razones indicadas en el acápite anterior), la Comisión debió aplicar el plazo de prescripción de cuatro (4) años previsto en el artículo 233 de la LPAG. Esto debido a que la LPAG establece las garantías mínimas aplicables a todos los procedimientos administrativos, sin perjuicio de lo que establezcan las normas especiales.
175. Sobre el particular, si bien el artículo 229 de la LPAG (en su texto modificado por el Decreto Legislativo 1029) contiene las reglas generales que delimitan la potestad sancionadora de la autoridad, se debe efectuar una lectura integral y consecuente de las normas vinculadas a la prescripción administrativa que estaban vigentes a la fecha en la que habrían culminado las presuntas conductas infractoras de los imputados y que -por ende- son aplicables al presente caso.
176. En este contexto, el artículo 233 de la LPAG<sup>88</sup> (vigente a la fecha en que cesaron las conductas infractoras investigadas) establece que la facultad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribía en el plazo establecido en las leyes especiales y, solo en caso de que ello no hubiera sido determinado en la ley especial, el plazo de prescripción sería de cuatro (4) años.

---

disposiciones comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y regule todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.

<sup>88</sup> Teniendo en cuenta el texto modificado por el Decreto Legislativo 1029, pues, como se indicó en la presente Resolución, no se encuentra justificada la aplicación retroactiva del texto modificador introducido por el Decreto Legislativo 1272. A mayor abundamiento, se observa que el Decreto Legislativo 1272 mantuvo el criterio de supletoriedad al consignar que “la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales” y solo “en caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años”.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

177. Por ende, para determinar -específicamente- la norma aplicable a la prescripción administrativa<sup>89</sup>, la autoridad debe analizar de forma concordada los artículos 229 y 233 de la LPAG.
178. Sin perjuicio de otros aspectos que delimitan el ámbito de aplicación del capítulo sobre el procedimiento sancionador (contenidos en el precitado artículo 229), lo cierto es que el propio precepto legal establecido en el artículo 233 de la LPAG determinaba expresamente que, en cuanto a la figura de la prescripción, resultan aplicables las leyes especiales.
179. Lo antes indicado se ve reforzado por el hecho de que los artículos 229 y 233 de la LPAG fueron modificados por el Decreto Legislativo 1029. En tal sentido, una lectura que considere la coherencia interna del mencionado dispositivo legal necesariamente significará que, a través de estas dos modificaciones normativas, el legislador pretendió establecer una regla general (“garantías mínimas”) para los procedimientos sancionadores y una especial para la prescripción administrativa (supletoriedad frente a las leyes especiales).
180. Esta Sala observa que el artículo 42 del Decreto Legislativo 1034 establece las reglas particulares que regulan la prescripción en el caso de prácticas anticompetitivas. Por tanto, se trata de una norma de naturaleza especial para los procedimientos en esta materia y que fue emitida de forma posterior al Decreto Legislativo 1029<sup>90</sup>.
181. En este punto, es importante enfatizar que el criterio expuesto encuentra sustento en la aplicación de los propios artículos 229 y 233 de la LPAG (en su texto modificado por el Decreto Legislativo 1029), donde se deja expresa constancia de la remisión a normas especiales para la determinación del régimen de prescripción. Por tanto, en virtud del principio de legalidad<sup>91</sup>, corresponde aplicar lo señalado en el artículo 42 del Decreto Legislativo 1034 para determinar si ha operado la prescripción de las infracciones en este procedimiento sancionador por conductas anticompetitivas.

<sup>89</sup> Esta figura constituye una forma de liberar a los administrados de las responsabilidades administrativas que les pudieran corresponder, originada por la inacción de la Administración Pública.

<sup>90</sup> El Decreto Legislativo 1029 se publicó en el diario oficial “El Peruano” el 24 de junio de 2008 y entró en vigor al día siguiente de su publicación, mientras que la LRCA (Decreto Legislativo 1034) se publicó en el referido diario oficial el 25 de junio de 2008 y entró en vigor treinta (30) días calendario después de esa fecha.

<sup>91</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL (TEXTO MODIFICADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1272)**

**Título Preliminar**

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

**1.1. Principio de legalidad.-** 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.  
(...)





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

182. Considerando lo señalado por este Colegiado en diversos pronunciamientos<sup>92</sup>, se desestima lo argumentado por las apelantes respecto de la aplicación del plazo de prescripción previsto en el artículo 233 de la LPAG, pues ello solo opera en los procedimientos sancionadores cuyas normas especiales no han previsto plazo alguno.

#### *B.4. Sobre la presunta prescripción de las conductas imputadas a los recurrentes*

183. En el presente caso, el señor Isasi y Navarrete indicaron que los últimos indicios de su presunta participación en la infracción imputada son los correos MET15 del 21 de noviembre de 2014 y AMA21 del 24 de abril de 2015, respectivamente. Considerando que la imputación de cargos les fue notificada el 14 de octubre de 2019, dichos administrados alegan que las conductas anteriores al 14 de octubre de 2015 -lo que involucra a todos los hechos considerados como indicios de la presunta infracción del señor Isasi y Navarrete hasta esa fecha- habrían prescrito, al haber transcurrido el plazo de cuatro (4) años para la prescripción administrativa.

184. Finalmente, Navarrete agregó que solo podría ser analizada su conducta sobre los hechos investigados en el Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120 (sin embargo, a su decir, no habría evidencia de su participación en una presunta conducta ilícita respecto de dicho procedimiento de selección), pues las actuaciones previas ya habían prescrito.

185. En primer lugar, en referencia al plazo de prescripción de cuatro (4) años alegado por Navarrete y el señor Isasi, esta Sala ha sustentado -en párrafos anteriores- que el plazo de prescripción para las conductas anticompetitivas se encuentra establecido en el artículo 42 de la LRCA y equivale a cinco (5) años.

186. Puesto que se ha determinado que las presuntas conductas anticompetitivas investigadas califican como una sola infracción continuada, el cómputo del plazo de prescripción se debe efectuar desde el último acto de ejecución de dicha infracción, de conformidad con el artículo 42 de la LRCA<sup>93</sup>. Esta norma también señala que la interrupción del respectivo plazo de prescripción operará cuando

<sup>92</sup> Ver los numerales 115 a 172 de la Resolución 157-2019/SDC-INDECOPI del 26 de agosto de 2019, los numerales 75 a 118 de la Resolución 225-2019/SDC-INDECOPI del 10 de diciembre de 2019, así como los numerales 163 a 188 de la Resolución 037-2021/SDC-INDECOPI del 4 de marzo de 2021.

<sup>93</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS.**

**Artículo 42.- Plazo de prescripción de la infracción administrativa.-**

Las infracciones a la presente Ley prescribirán a los cinco (5) años de realizado el último acto de ejecución de la conducta infractora. La prescripción se interrumpe por cualquier acto de la Secretaría Técnica relacionado con la investigación de la infracción que sea puesto en conocimiento del presunto responsable. El cómputo del plazo se volverá a iniciar si el procedimiento permaneciera paralizado durante más de noventa (90) días hábiles por causa no imputable al investigado.

(Subrayado agregado)

Esta Sala observa que el artículo 233 de la LPAG, modificada por el Decreto Legislativo 1029, establece una regla similar sobre el inicio del cómputo del plazo de prescripción para las infracciones continuadas (ver nota al pie 82 de la presente resolución).



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

se verifiquen los siguientes elementos: (i) la existencia de un acto de la Secretaría Técnica de la Comisión, (ii) este acto se encuentre relacionado con la investigación de una infracción, y (iii) este acto haya sido puesto en conocimiento de los presuntos responsables.

187. Tomando en cuenta lo señalado anteriormente, esta Sala determinará si los actos vinculados a la conducta analizada habrían prescrito.
188. Asumiendo que el correo AMA21 fuese el último acto de ejecución de la conducta imputada en el que habría participado Navarrete<sup>94</sup>, como sostiene la recurrente, este data del 24 de abril de 2015, por lo que el plazo de prescripción de cinco (5) años recién se cumpliría el 24 de abril de 2020.
189. La Sala observa además que el primer acto de la Secretaría Técnica de la Comisión relacionado con la investigación de la infracción que fue puesto en conocimiento de Navarrete fue la Carta 938-2017/ST-CLC-INDECOPI, notificada a dicha empresa el 23 de octubre de 2017<sup>95</sup>. Mediante la referida carta, el órgano instructor informó a Navarrete sobre la realización de un acto de investigación consistente en una visita de inspección<sup>96</sup>.
190. Es importante precisar que la Carta 938-2017/ST-CLC-INDECOPI reúne las siguientes características:
- el contenido de este documento señala, de forma expresa, que el órgano instructor realizaba la respectiva visita inspectiva en virtud de sus facultades de investigación en materia de conductas anticompetitivas y que lo investigado comprendía al mercado de servicio de impresiones gráficas<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> No obstante, de la revisión del presente expediente se aprecia, a nivel indiciario, que habrían otros elementos de prueba posteriores al Correo AMA21 que relacionarían a Navarrete con la conducta imputada, como serían: el Correo AMA22 del 7 de octubre de 2015, el Correo NAV06 del 20 de mayo de 2016, el Correo NAV08 del 4 de junio de 2016 y la presentación de propuestas del 17 de junio de 2016 de Navarrete como parte del Consorcio al Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120.

<sup>95</sup> Ver fojas 231 a 235 del presente expediente.

<sup>96</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS**  
**Artículo 15.- La Secretaría Técnica.-**

(...)

15.3. Para el desarrollo de sus investigaciones, la Secretaría Técnica se encuentra facultada para:

(...)

c) Realizar inspecciones, con o sin previa notificación, en los locales de las personas naturales o jurídicas, sociedades irregulares y patrimonios autónomos y examinar los libros, registros, documentación y bienes, pudiendo comprobar el desarrollo de procesos productivos y tomar la declaración de las personas que en ellos se encuentren. En el acto de la inspección podrá tomarse copia de los archivos físicos, magnéticos o electrónicos, así como de cualquier documento que se estime pertinente o tomar las fotografías o filmaciones que se estimen necesarias. Para ingresar podrá solicitarse el apoyo de la fuerza pública.

(...)

<sup>97</sup> Por ejemplo, en la mencionada Carta 938-2017/ST-CLC-INDECOPI, la Secretaría Técnica de la Comisión señaló que había decidido realizar una visita de inspección *"a fin de obtener documentación e información relacionada al planeamiento, realización o ejecución de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de fijación de precios, reparto*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- la Secretaría Técnica de la Comisión detalló una relación de documentos que serían revisados durante la visita, tales como: archivos físicos, magnéticos o electrónicos, fotografías o filmaciones que estimen pertinentes y correos electrónicos. Igualmente, identificó la relación de personas autorizadas para llevar a cabo la inspección y efectuar el copiado de la información requerida.
  - se dejó constancia de la recepción de esta comunicación por parte de la empresa investigada a la que fue dirigida, lo que demuestra que fue puesta en su conocimiento.
191. Por tanto, considerando que el plazo de prescripción para Navarrete se interrumpió con la notificación de la Carta 938-2017/ST-CLC-INDECOPI notificada el 23 de octubre de 2017, la Sala observa que a esa fecha no había transcurrido el plazo de prescripción de cinco (5) años previsto en el artículo 42 de la LRCA<sup>98</sup>.
192. En su apelación, el señor Isasi indicó que el último indicio de su presunta participación en la conducta sería el correo MET15 del 21 de noviembre de 2014<sup>99</sup>, por lo que todos los hechos investigados hasta ese correo habrían prescrito al haber transcurrido el plazo de 4 años establecido en la LPAG, debido a que la resolución de imputación de cargos le fue notificada el 14 de octubre de 2019.
193. Al respecto, asumiendo que el correo MET15 del 21 de noviembre de 2014 -según lo alegado por el recurrente- fuese el último acto de ejecución de la conducta imputada en el que habría participado el señor Isasi, el plazo de prescripción de cinco (5) años establecido en el artículo 42 de la LRCA -norma aplicable conforme a lo desarrollado en párrafos anteriores- se cumpliría el 21 de noviembre de 2019.
194. La Sala observa además que el primer acto de la Secretaría Técnica de la Comisión relacionado con la investigación de la infracción que fue puesto en conocimiento del señor Isasi, es la Resolución de Inicio notificada el 14 de octubre de 2019 mediante la Cedula de Notificación 419-2019/ST-CLC-

---

*de clientes, concertación de postura, o abstenciones en procesos de selección públicos o privados, en el mercado de servicios de impresiones gráficas y otras impresiones, tales como catálogos publicitarios encartes de publicidad, publicaciones literarios, publicaciones educativos y libros educativos, entre otras (...) conforme con lo dispuesto por los artículos 1 y 15.1 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, la Secretaría Técnica tiene el deber de investigar posibles conductas anticompetitivas con la finalidad de promover la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores”.*

<sup>98</sup> Sin perjuicio de lo expuesto, incluso si se considerara que la interrupción del plazo de prescripción para Navarrete se hubiese producido con la notificación de la Resolución de Inicio (el 14 de octubre de 2019), la conducta investigada tampoco habría prescrito, pues el plazo de prescripción se cumpliría el 24 de abril de 2020 -asumiendo el inicio del cómputo desde el correo AMA21, según lo alegado por la recurrente-.

<sup>99</sup> La cadena de correos MET15 inicia el 23 de junio de 2014, siendo que el 21 de noviembre de 2014 es la última fecha donde los funcionarios de las empresas intercambian comunicaciones.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

INDECOPI<sup>100</sup>. En ese sentido, no operó la prescripción de la infracción imputada al señor Isasi.

195. Cabe precisar que el análisis efectuado por la Sala en este acápite se ha circunscrito a determinar si las conductas infractoras atribuidas por la Comisión a Navarrete y al señor Isasi habían prescrito. En ese sentido, la participación de cada uno de estos administrados, así como los argumentos que plantearon al respecto, serán evaluados por el Colegiado al realizar el análisis de fondo de la conducta.
196. Por consiguiente, al haberse verificado que las infracciones imputadas a los recurrentes no prescribieron, corresponde desestimar los argumentos presentados por el señor Isasi y Navarrete en este extremo.

### III.1.5. Sobre la prueba en los procedimientos de represión de conductas anticompetitivas

197. La detección de conductas colusorias constituye uno de los escenarios de investigación más complejos. Por tanto, la probanza de la existencia de un acuerdo anticompetitivo, así como la intervención de las personas naturales implicadas, demandará que la autoridad utilice los mecanismos de detección más amplios que permite el derecho administrativo sancionador<sup>101</sup>.
198. Lo anterior responde a que se trata de comportamientos ilegales, por lo que aquellos agentes económicos involucrados y, evidentemente, las personas naturales que lleven a cabo estas conductas, usualmente se conducirán de forma subrepticia o encubierta.
199. La interacción de los agentes en el mercado se efectúa mediante mecanismos cada vez más sofisticados. En consecuencia, para evaluar y sancionar aquellas conductas destinadas a restringir o distorsionar el proceso competitivo, se podrá recurrir a una diversidad de medios probatorios que serán empleados en función de la información disponible en cada caso y de las características particulares del presunto acto anticompetitivo investigado.

#### A. Clasificación general de la prueba

200. La prueba, según su relación con el hecho y el objeto que se busca probar, puede clasificarse en directa e indirecta. La prueba directa es aquella que tiene

<sup>100</sup> Ver foja 469 del Expediente.

<sup>101</sup> "(...) el tratamiento legal que reciben los cárteles de competidores es muy drástico, siendo sancionados de forma automática una vez que se ha logrado demostrar su existencia. Ante ello, como podrá suponerse, las empresas que optan por participar en una concertación suelen cuidarse de no dejar rastros de su actuación ilegal o eliminan toda forma de prueba que pueda demostrar su responsabilidad. En consecuencia, el mayor reto que enfrentan las autoridades protectoras de la Competencia en su labor de persecución de prácticas concertadas es probar su existencia.". QUINTANA SÁNCHEZ, Eduardo. *Prácticas Concertadas entre Competidores y Estándar de Prueba Requerido*, en: Revista de Derecho Administrativo 10, Tomo I, Lima, noviembre, 2011, página 15.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

un nexo directo en su factor demostrativo, mientras que la prueba indirecta consiste en la prueba racional por excelencia y demanda una cadena de desarrollo lógico o un juicio de inferencia.

201. Tanto la prueba directa como la indirecta pueden generar convicción en el juzgador para verificar un hecho determinado<sup>102</sup>, por lo que estos elementos deben ser utilizados de forma pertinente ante un escenario en el cual se requiera la probanza de hechos o circunstancias que fluyen del estudio de un expediente judicial o administrativo. Bajo esta premisa, se ha afirmado que “*no existe una diferencia jerárquica entra ambas, sino que son totalmente interdependientes*”<sup>103</sup>.
202. Por su parte, Jorge Kielmanovich, en relación con la denominada prueba directa e indirecta, señala lo siguiente<sup>104</sup>:

*“Los medios de prueba pueden clasificarse, atendiendo a la relación del hecho con el objeto, en prueba directa e indirecta. En la prueba directa, el hecho percibido coincide con el hecho objeto o fuente de la prueba. Así, por ejemplo, en el reconocimiento judicial para constatar la existencia de ruidos molestos, el hecho percibido (el ruido molesto) es el mismo hecho llamado a ser materia de la prueba. En otras palabras, se trataría de la percepción inmediata del hecho principal de la pretensión o la defensa, sin ningún otro hecho (cosa o persona) que “intermedie” o se interponga para su representación en el proceso (...) En cambio, en la prueba indirecta el hecho percibido, lato sensu, no coincide con el hecho objeto de la prueba; el hecho objeto de la percepción es diferente del hecho objeto de la prueba.”*

203. Asimismo, el mismo autor agrega lo siguiente<sup>105</sup>:

*“(...) son pruebas indirectas la confesión, los testimonios, los dictámenes de peritos, los documentos e indicios, pues el juez sólo percibe la narración de la parte o el testigo, la relación del perito, el escrito o los hechos indiciarios y de esa percepción induce la existencia o inexistencia del hecho por probar”.*

<sup>102</sup> “La diferencia entre prueba directa y prueba indirecta no es, pues, de función, sino de estructura. Es una diferencia de estructura, que consiste en que el proceso probatorio indirecto es complejo, en tanto que el proceso directo es simple: consta de varios elementos y no de uno solo; pero la base siempre es la percepción de un hecho por parte del juez” CARNELUTTI, Francesco. La Prueba Civil, segunda edición, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1982, página 59.

<sup>103</sup> “La pugna entre ambos métodos de prueba debe darse por finiquitada. Y ello por varias razones que, en este momento, me limito a apuntar. La primera y principal es que, como se justificará seguidamente, no existe realmente un conflicto, ni hay lugar para pretendidas rivalidades. Muy al contrario, se da un fenómeno de interdependencia entre ambos métodos, que debería bastar para borrar cualquier pretendido enfrentamiento.”

DE MIRANDA VÁSQUEZ, Carlos. Prueba Directa Vs. Prueba Indirecta (Un Conflicto Inexistente), en DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Número 38, Año 2015, página. 75) Disponible en: [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/60010/1/Doxa\\_38\\_03.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/60010/1/Doxa_38_03.pdf). Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.

<sup>104</sup> KIELMANOVICH, Jorge. “Teoría de la Prueba y Medios Probatorios”. Tercera Edición. Rubinzal – Culzoni Editores. Buenos Aires. 2004. páginas 32 y 33.

<sup>105</sup> Ibídem.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

204. Según lo expuesto, la prueba directa e indirecta constituyen instrumentos fundamentales que permiten al juez o a la autoridad constatar los hechos que se investigan y obtener certeza respecto de la existencia o no de una conducta ilícita. Asimismo, no puede soslayarse que, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, la prueba indiciaria o indirecta es una de las mayores herramientas frente a actos o prácticas que permanentemente varían y que - muchas veces- se encuentran cuidadosamente planificados a fin de evadir eventuales responsabilidades<sup>106</sup>.

205. Dada la relevancia del aspecto probatorio para la solución de la presente controversia, se desarrollarán los aspectos vinculados a la configuración de la prueba indiciaria, las particularidades de su aplicación para evaluar infracciones a las normas de la libre competencia, así como la doctrina y experiencia jurisprudencial en la materia.

**B. Configuración de la prueba indiciaria en los procedimientos por conductas contrarias a la libre competencia**

206. El reconocimiento del carácter probatorio de la prueba indiciaria se encuentra previsto en los artículos 275 y 276 del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil<sup>107</sup>, aplicables supletoriamente a los procedimientos administrativos<sup>108</sup>. En dichas disposiciones se establece:

<sup>106</sup> Alejandro Nieto, citando una sentencia del Tribunal Supremo de España, refiere que *"la prueba indiciaria ha de tener "mayor operatividad" en ámbitos como el de la defensa de la competencia en los que "difícilmente los autores de los autos (sic) colusorios dejarán huella documental de su conducta restrictiva o prohibida que únicamente podrá extraerse de indicios o presunciones"*. NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Editorial Tecnos, Cuarta edición, Madrid, 2005, página 422.

<sup>107</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL**  
**Artículo 275.-** Los sucedáneos son auxilios establecidos por la ley o asumidos por el Juez para lograr la finalidad de los medios probatorios, corroborando, complementando o sustituyendo el valor o alcance de éstos.

**Artículo 276.-** El acto, circunstancia o signo suficientemente acreditados a través de los medios probatorios, adquieren significación en su conjunto cuando conducen al Juez a la certeza en torno a un hecho desconocido relacionado con la controversia.

<sup>108</sup> Ante la ausencia de disposiciones particulares en la LRCA o en la LPAG, corresponde que la Autoridad acuda a otras fuentes. En la misma línea, el Código Procesal Civil señala lo siguiente:

**TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL**  
**Primera Disposición Final**

Las disposiciones de este Código se aplican supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza.

De manera similar, la LPAG señala lo siguiente:

**LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL (TEXTO MODIFICADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1272)**

**Título Preliminar**

**Artículo VIII.- Deficiencia de fuentes**

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- la finalidad de los sucedáneos de los medios probatorios, indicando que estos podrán complementar un medio de prueba o sustituirlo. Precisamente dicha labor de sustitución es la que grafica la validez plena del indicio como elemento probatorio<sup>109</sup>.
- que una pluralidad de indicios puede conducir a una certeza, a partir del análisis lógico respecto a la existencia y vinculación de todos ellos en relación con el hecho o conducta que busca acreditarse.

207. En relación con el concepto de indicio recogido por la doctrina, Devis Echandía lo define como<sup>110</sup>:

*“(...) cualquier hecho (material o humano, físico o psíquico, simple o compuesto, es decir, se le da al concepto de hecho el significado amplio que se utiliza para determinar en abstracto el objeto de las pruebas judiciales), siempre que de él sea posible obtener un argumento probatorio, fuerte o débil, pleno o incompleto, para llegar al conocimiento de otro hecho que es objeto de la prueba, mediante una operación lógica – crítica.”*

208. Por consiguiente, el examen global de los indicios configura la prueba indiciaria y es lo que enerva la presunción de licitud (que materializa la presunción de inocencia en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores).

209. Es importante destacar que la aplicación de la prueba indiciaria también cuenta con reconocimiento legal en los dispositivos generales que rigen a los procedimientos administrativos. Al respecto, el artículo IV del Título Preliminar de la LPAG recoge el principio de verdad material, bajo los siguientes términos:

#### **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL TÍTULO PRELIMINAR**

##### ***“Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo***

*1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:*

*(...)*

---

2. Cuando la deficiencia de la normativa lo haga aconsejable, complementariamente a la resolución del caso, la autoridad elaborará y propondrá a quien compete, la emisión de la norma que supere con carácter general esta situación, en el mismo sentido de la resolución dada al asunto sometido a su conocimiento.

<sup>109</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando. *“Teoría General de la Prueba Judicial”*. Quinta Edición. Editorial Temis S.A. 2002, página 589.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

También véase DELLEPIANE, Antonio. *“Nueva Teoría de la Prueba”*. Décima Edición. Editorial Temis S.A. 2011, página. 61: *“(...) todo rastro, vestigio, huella, circunstancia y, en general, todo hecho conocido, o mejor dicho, debidamente comprobado, susceptible de llevarnos, por vía de inferencia, al conocimiento de otro hecho desconocido, ¿Cómo es que, mediante un hecho comprobado, podemos llegar a conocer otro que ignoramos y que ni ha sido percibido por nosotros ni ha caído bajo la percepción de un testigo que nos lo cuenta, ni ha sido consignado en documento escrito alguno, ni nos ha sido revelado por su autor. Merced a una operación de la mente, como acabamos a adelantarlo; merced a inferencia, que, para conseguir tal fin, se apoya en las relaciones necesarias derivadas de la naturaleza de las cosas.”*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**1.11. Principio de verdad material.-** *En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. (...)*

(Subrayado agregado)

210. Como se puede apreciar, la LPAG otorga un margen de acción razonable a la autoridad en el marco de la actuación probatoria que deberá realizar en la tramitación de un procedimiento administrativo, a efectos de que pueda obtener certeza sobre la materia discutida. En tal sentido, se reconocen como válidos todos los medios probatorios autorizados por ley.
211. Asimismo, el artículo 166 de la LPAG -al regular los medios de prueba disponibles en un procedimiento administrativo- destaca que la autoridad podrá emplear todos los que resulten necesarios:

**LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**“Artículo 166.- Medios de prueba**

*Los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa. (...)*

(Subrayado agregado)

212. En consecuencia, la prueba indiciaria tiene un respaldo legal que determina que sea aplicable dentro de los procedimientos administrativos sancionadores.
213. Por otra parte, los tribunales peruanos y extranjeros han coincidido respecto a la necesaria presencia y valoración de la prueba indiciaria por parte del juzgador.
214. Las autoridades jurisdiccionales reconocen el empleo de la prueba indiciaria como parte de los métodos probatorios pertinentes para detectar presuntas conductas anticompetitivas. De esta manera, con motivo de la sanción impuesta por el Indecopi a Corporación Molinera S.A. por haber concertado el precio de la harina de trigo con sus competidores, la Corte Suprema de Justicia de la República señaló lo siguiente<sup>111</sup>:

*“(...) los indicios señalados en las resoluciones impugnadas (...), como el paralelismo de precios, paralelismo de políticas de descuento, la fusión de dos importantes empresas del sector, la verificación de las actas de la Empresa Teal; las de Molinos Valencia, así como el informe de Molino Italia, y del reporte de Molinera Inca, son hechos que conllevan a establecer que la actora sí participó en*

<sup>111</sup> Sentencia del 18 de octubre de 1999 expedida en el Expediente AV. 98-96 y recaída en el proceso contencioso administrativo seguido contra la Resolución 1104-96-INDECOPI/TRI.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

la concertación de precios conjuntamente con las demás empresas investigadas y sancionadas; el razonamiento lógico rodea al juzgador y le permite derivar de la prueba indiciaria la certeza de lo que realmente ocurre; el que no existan 'contraindicios' que no puedan descartarse razonablemente (...)".

(Subrayado agregado)

215. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la República, a partir de la sanción impuesta a dos empresas por prácticas restrictivas de la competencia en la modalidad de concertación de precios en procesos de selección convocados por Petróleos del Perú S.A. (Resolución 255-97-TDC/INDECOPI), concluyó que a pesar de que no existía un documento en que constara un acuerdo expreso suscrito por las investigadas, las conductas verificadas en conjunto revelaban la presencia de un acuerdo anticompetitivo (prueba indiciaria)<sup>112</sup>:

*"(...) si bien la Resolución de Primera Instancia [había indicado] que no [tenía] prueba directa que determine tal hecho, esto es, un documento suscrito que pruebe el acuerdo (...), efectivamente la demandada ofertó en igual precio que su competidora a la empresa Petroperú S.A., en las últimas tres licitaciones durante el periodo de octubre de 1995 a marzo de 1996, reduciendo por otro lado sus propuestas de ventas en similar cantidad, no habiendo prueba que acredite en modo alguno los motivos de la reducción ni de la coincidencia en el precio, tanto más que según el cuadro cuya copia corre a fojas doscientos dos, se acredita que la actora ofertó el mismo producto a otras empresas por una cantidad menor a la propuesta hecha por la Empresa del Estado Petroperú, igual situación se ve reflejada en las ventas realizadas por la Empresa Envases Metálicos, de lo que se infiere que no es correcta la tesis de que la identidad del producto explicaría la identidad en el precio (...)"*.

(Corchetes agregados al texto original)

216. En la Casación 7634-2017 LIMA del 4 de abril de 2019, emitida en el proceso contencioso administrativo en el que se cuestionó la validez de la Resolución 1167-2013/SDC-INDECOPI que sancionó un cártel de reparto de mercado en los procesos de selección convocados por el Seguro Social de Salud - EsSalud entre 1999 y 2004, la Corte Suprema de Justicia de la República evaluó los recursos de casación presentados por aquellos agentes económicos que cuestionaban el uso de la prueba indiciaria para determinar su responsabilidad en la práctica colusoria, en tanto ello "invertiría la carga de la prueba", pues se les exigiría demostrar su inocencia por medio de contraindicios. La Corte Suprema declaró infundados los referidos cuestionamientos, sosteniendo lo siguiente:

**"II. CONSIDERANDO:  
TERCERO. (...)**

<sup>112</sup> Sentencia del 8 de junio de 2000 expedida en el Expediente AV. 71-98 y recaída en el proceso contencioso administrativo seguido contra la Resolución 255-97-TDC/INDECOPI.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

*Como es de verse, el ordenamiento jurídico recoge al indicio como parte del sistema de valoración de las pruebas, permitiéndose resolver el caso a través de prueba indiciaria, por lo cual se realiza el juicio de hechos en función a operación intelectual; en ese sentido, para contradecir la prueba indiciaria, deben ofrecerse conraindicios.*

*(...) [E]s de señalar que conforme a lo expuesto, demostrar la inocencia por medio de conraindicios no está prohibido por ley, sino por el contrario es una exigencia de la prueba indiciaria, por lo que no existe vulneración a los principios de inocencia, de la prueba indiciaria y debido proceso.”*

(corchetes y subrayado agregados)

217. Por su parte, el Tribunal de Defensa de la Competencia de España<sup>113</sup> también ha realizado la importancia de la aplicación de la prueba indiciaria, tomando en consideración las características del mercado investigado:

*“Y es que los indicios que pueden exteriorizar la existencia de prácticas restrictivas de la competencia deben interpretarse y valorarse teniendo en cuenta las características del mercado en que aparecen. El de los servicios de conservación de ascensores en Burgos y su provincia favorece la concertación entre los ofertantes al estar la oferta concentrada en un número pequeño de empresas que se enfrentan con una demanda atomizada (...). Los indicios de que se ha estado practicando el acuerdo de repartirse el mercado, o de mantener el reparto ya hecho, incluso en ausencia de otras pruebas que podrían haberse practicado estima el Tribunal que son suficientes para declarar la existencia de la práctica.”<sup>114</sup>*

218. El Poder Judicial español señala la especial consideración que debe otorgársele a la prueba indiciaria en el caso de sanción de las conductas anticompetitivas:

*“(...) Hay que resaltar que estas pruebas [pruebas indiciarias] tienen una mayor operatividad en el campo de defensa de la competencia, pues difícilmente los autores de actos colusorios dejarán huella documental de su conducta restrictiva o prohibida, que únicamente podrá extraerse de indicios o presunciones. El negar validez a estas pruebas indirectas conduciría casi a la absoluta impunidad de actos derivados de acuerdos o concertos para restringir el libre funcionamiento de la oferta y la demanda.”<sup>115</sup>*

(Corchetes y subrayado agregados)

<sup>113</sup> Actualmente, la Sala de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), de acuerdo a la Ley 3/2013, del 4 de junio de 2013, que dispuso la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

<sup>114</sup> Resolución del 18 de mayo de 1992 recaída en el Expediente 267/90 expedida por el Tribunal de Defensa de la Competencia de España, página 14.

<sup>115</sup> Sentencia 4403/2012, de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 6, de fecha 25 de octubre de 2012.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

219. En relación con los acuerdos colusorios, la doctrina norteamericana subraya que los tribunales de ese país se encuentran familiarizados con el análisis indiciario y la realización del juicio de inferencia, propio de la obtención de certeza derivada de la prueba indiciaria:

*“Mientras que evidentemente existen límites fuera de los cuales este ejercicio se convierte en especulativo, las Cortes en Estados Unidos de Norteamérica normalmente permiten hacer inferencias sobre la base de indicios únicamente. Se trata de un proceso empírico que implica un razonamiento inductivo: inferencia basada en la acumulación del mismo tipo de hechos. Este proceso no es susceptible de un análisis sofisticado. Por consiguiente, para las Cortes en Estados Unidos de Norteamérica, un hallazgo o hecho puede basarse enteramente en indicios, a menos que salga a la luz alguna hipótesis inconsistente con estos hechos.”<sup>116</sup>*

220. En suma, existe consenso jurisprudencial nacional e internacional sobre la relevancia de la prueba indiciaria en el marco de las investigaciones sobre casos de acuerdos colusorios que distorsionen la competencia. Los tribunales han coincidido en que la certeza sobre la comisión de una conducta infractora puede evaluarse en función a una pluralidad de aspectos que en conjunto determinen su existencia<sup>117</sup>, sin que sea necesario recabar una prueba directa.

221. Con relación a las características para la aplicación de la prueba indiciaria en los procedimientos administrativos sancionadores, a partir de los comentarios realizados a un pronunciamiento del Tribunal Constitucional español sobre un caso relativo a la sanción administrativa mediante valoración indiciaria<sup>118</sup>, se señala lo siguiente<sup>119</sup>:

<sup>116</sup> Traducción libre de: “*While there are clearly limits beyond which the exercise becomes speculative, the US Courts by contrast are usually fairly liberal in allowing inferences to be drawn from circumstantial evidence considered in its entirety. This is an empirical process involving inductive reasoning: inference based on the cumulation of persistent data. It is not really one susceptible of sophisticated analysis. So for the US courts, a finding of fact may be based entirely on circumstantial evidence, unless some hypothesis inconsistent with these facts can reasonably be predicated on that evidence (...)*”.

BARRISTER, Julian Mathic. “*Attitudes to Anti-Trust Enforcement in the EU and US: Dodging the Traffic Warden, or Respecting the Law*”. Disponible en: [http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp1995\\_044\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp1995_044_en.html). Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.

<sup>117</sup> “*Finalmente, no sólo existen pronunciamientos del tribunal que utilizan continuamente la prueba indiciaria en procedimientos sancionadores, sino que además la validez probatoria de los indicios ha sido reconocida por el Poder Judicial al pronunciarse en vía contencioso administrativa (...)* Esta jurisprudencia resulta también fuente del procedimiento administrativo de acuerdo con las normas correspondientes. En tal sentido, de acuerdo con el ordenamiento legal peruano el uso de los indicios y presunciones resulta una prueba idónea para demostrar la existencia de infracciones administrativas, incluyendo las concertaciones entre competidores.” QUINTANA SANCHEZ, Op. Cit. página 22.

<sup>118</sup> Sentencia 63/2007 del 27 de marzo de 2007.

<sup>119</sup> MAGRO SERVET, Vicente. “*Admisión de la prueba indiciaria en la responsabilidad por infracciones de tráfico*”. Disponible en: [http://www.larioja.org/upload/documents/680386\\_DLL\\_N\\_6784-2007.Admision\\_de\\_la\\_prueba\\_indiciaria.pdf](http://www.larioja.org/upload/documents/680386_DLL_N_6784-2007.Admision_de_la_prueba_indiciaria.pdf) (Citado en la Resolución 157-2019/SDC-INDECOPI del 26 de agosto de 2019). Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

C) *Presupuestos básicos para la admisión de la prueba indiciaria en el Derecho administrativo sancionador*

*Los presupuestos exigidos para que en el Derecho administrativo sancionador pueda aplicarse la prueba indiciaria que con tanta frecuencia se utiliza en el Derecho penal son los siguientes:*

a) *La acreditación de los hechos base o indicios.*

(...)

b) *El razonamiento explícito de la convicción de la autoría.*

(...)

c) *La pluralidad de los indicios.*

(...)

d) *La concomitancia e interrelación entre los indicios y el hecho objeto de acreditación.*

(...)

e) *La aplicación de las reglas de la lógica y la experiencia. El proceso deductivo.”*

222. La acreditación de los indicios debe ser clara para que posteriormente su apreciación integral pueda dar lugar a juicios de inferencia y deducción lógica con eficacia probatoria. Si bien los tribunales han permitido la obtención de certeza de un hecho desconocido a partir de un análisis general del material indiciario, ello no significa que la existencia misma de los indicios pueda ser asumida o derivar de una presunción de la autoridad.

223. En línea de lo antes señalado, el Pleno Jurisdiccional integrado por los vocales en lo Penal de las Salas Permanente y Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, mediante Acuerdo Plenario 1-2006/ESV-22 de fecha 13 de octubre de 2006, estableció como uno de los precedentes de observancia obligatoria *“los presupuestos materiales de la prueba indiciaria, necesarios para [rebatir] la presunción constitucional de inocencia”*<sup>120</sup> (cuarto fundamento del Recurso de Nulidad 1912-2005/Piura)<sup>121</sup>. De esta manera, se precisó lo siguiente:

---

En particular, el autor señala lo siguiente: *“Es evidente que la doctrina jurisprudencial debe marcar unos presupuestos de admisión de la prueba indiciaria, ya que en los casos de prueba directa la cuestión se reconduce a la valoración que pueda realizar el tribunal de la prueba concreta que se haya practicado en el plenario, pero en el caso de la indiciaria la viabilidad de su valoración va acompañada de unos requisitos de índole formal y material que deben concurrir para que el tribunal pueda recoger estos indicios en su sentencia como basamento de la declaración de responsabilidad en este caso administrativa sancionadora.”*

<sup>120</sup> Considerando la relación entre el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal -pues ambos son manifestaciones de un mismo *ius puniendi* genérico del Estado- resulta ilustrativo observar el tratamiento de la prueba indiciaria en materia penal.

<sup>121</sup> **ACUERDO PLENARIO 1-2006/ESV-22 DE FECHA 13 DE OCTUBRE DE 2016. CUARTO FUNDAMENTO JURÍDICO DEL RECURSO DE NULIDAD 1912-2005/PIURA.**

*“Cuarto: (...) respecto al indicio, (a) éste -hecho base- ha de estar plenamente probado -por los diversos medios de prueba que autoriza la ley-, pues de lo contrario sería una mera sospecha sin sustento real alguno, (b) deben ser plurales, o excepcionalmente únicos pero de una singular fuerza acreditativa, (c) también concomitantes al hecho que se trata de probar -los indicios deben ser periféricos respecto al dato fáctico a probar, y desde luego no todos lo son-, y (d) deben estar interrelacionados, cuando sean varios, de modo que se refuercen entre sí y que no excluyan el hecho consecuencia -no sólo se trata de suministrar indicios, sino que estén imbricados entre sí-; que es de acotar que no todos los indicios tienen el mismo valor, pues en función a la mayor o menor posibilidad de alternativas diversas de la configuración de los*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- (i) el indicio (hecho base) debe estar plenamente probado y ser plural (varios indicios). Excepcionalmente, los indicios pueden ser únicos, pero de singular fuerza acreditativa.
  - (ii) los indicios deben ser concomitantes al hecho que se trata de probar, esto es, estar interrelacionados y que se refuercen entre sí, sin excluir el hecho-consecuencia.
  - (iii) la inducción o inferencia debe responder a las reglas de la lógica y de la experiencia, de modo que el indicio permita concluir el hecho-consecuencia y que entre ambos exista una conexión directa y precisa.
224. En el derecho administrativo sancionador, la doctrina española ha señalado que la prueba indiciaria *“puede constituir una prueba de cargo suficiente para destruir la presunción de inocencia del inculpado en el procedimiento administrativo sancionador y justificar la imposición de la sanción”*<sup>122</sup>. Para lo cual debe cumplir con algunos requisitos:
- (i) que el indicio no sea aislado, esto es, que exista una pluralidad de ellos y partan de un hecho o hechos plenamente probados;
  - (ii) que haya un enlace directo y preciso entre el hecho probado y el presumido, es decir, que la inferencia se deduzca de los indicios de forma concluyente; y,
  - (iii) que la autoridad motive el razonamiento sobre cuya base se deduce la certeza del hecho presunto, a partir del indicio.
225. Se aprecia que también en el caso del Derecho Administrativo Sancionador -de manera similar al Derecho Penal-, la acreditación de una pluralidad de indicios, la inferencia lógica y la debida motivación del razonamiento esbozado, constituyen factores en la configuración de la prueba indiciaria.
226. A su vez, el administrado puede ejercer su derecho de defensa a fin de cuestionar u objetar la acreditación de los indicios que pretenden ser empleados

---

*hechos -ello está en función al nivel de aproximación respecto al dato fáctico a probar- pueden clasificarse en débiles y fuertes, en que los primeros únicamente tienen un valor acompañante y dependiente de los indicios fuertes, y solos no tienen fuerza suficiente para excluir la posibilidad de que los hechos hayan ocurrido de otra manera (...); que, en lo atinente a la inducción o inferencia, es necesario que sea razonable, esto es, que responda plenamente a las reglas de la lógica y de la experiencia, de suerte que de los indicios surja el hecho consecuencia y que entre ambos exista un enlace preciso y directo.”*

Es pertinente acotar que en dicho precedente se señaló lo siguiente respecto a la prueba indiciaria: *“lo característico de esta prueba es que su objeto no es directamente el hecho constitutivo del delito, tal y como está regulado en la ley penal, sino otro hecho intermedio que permite llegar al primero por medio de un razonamiento basado en el nexo causal y lógico existente entre los hechos probados y los que se tratan de probar”.*

<sup>122</sup> REBOLLO PUIG, Manuel y Otros. *Derecho Administrativo Sancionador*. Primera edición, Valladolid, Lex Nova, 2010, páginas 677 y 678.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

como premisas de análisis. De la misma forma, el administrado podrá presentar conraindicios orientados a desbaratar o debilitar el razonamiento lógico derivado de los mencionados elementos indiciarios.

227. En la medida de que la legislación, la doctrina y la jurisprudencia reconocen a la prueba indiciaria un valor probatorio pleno, deberá exigirse solidez a los conraindicios orientados a tratar de desvirtuarla y será necesario efectuar un análisis cuidadoso de ellos.
228. En atención a los fundamentos expuestos en el presente apartado, resulta posible concluir que, para la correcta aplicación de la prueba indiciaria, es necesario que confluyan los siguientes elementos:
- (i) pluralidad de hechos (indicios) debidamente acreditados.
  - (ii) razonamiento lógico deductivo entre los hechos acreditados y la hipótesis esbozada por la autoridad; y,
  - (iii) desvirtuar los conraindicios ofrecidos por los investigados, lo cual permitirá sostener que la hipótesis formulada por la autoridad constituye una explicación adecuada, consistente y razonable de los hechos acreditados probatoriamente.

C. La aplicación de la prueba indiciaria en la evaluación de prácticas anticompetitivas

229. La valoración de la prueba indiciaria en materia de libre competencia debe efectuarse de manera conjunta a partir de indicios plenamente acreditados y observar si entre ellos existe concordancia y consistencia, de modo tal que la inferencia sea altamente probable o la única posible.
230. Es necesario un examen riguroso y coordinado de toda la evidencia existente con la finalidad de determinar si permite demostrar la hipótesis colusoria y la participación de los administrados involucrados. En este orden de ideas, se ha señalado que la prueba indiciaria o prueba indirecta en los casos de libre competencia debe ser evaluada de forma holística:

*“(…) en cuanto a la forma de apreciación de la prueba indirecta, el Derecho Comparado muestra que los acusados de colusión frecuentemente argumentan que los Tribunales deben evaluar los indicios uno a uno, de forma que si alguno, varios o todos ellos no permiten concluir la existencia de colusión, entonces el Tribunal debiera rechazar la demanda o requerimiento de colusión.*

*Sin embargo, tal argumento ha sido rechazado en distintas latitudes, y hoy existe un relativo consenso respecto a que la prueba indirecta debe analizarse “colectiva y holísticamente”. Como explica la OCDE, “la mejor práctica es usar la evidencia*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

*circunstancial holísticamente, otorgándole un efecto acumulativo, y no sobre la base del sistema antecedente-por-antecedente”.*

(...)

*En definitiva, la prueba indirecta, incluyendo los antecedentes económicos y no-económicos existentes en el proceso, debe ser calificada en su totalidad y no conforme a la trampa del “antecedente-por-antecedente” (...).<sup>123</sup>*

231. De acuerdo con el artículo 11 de la LRCA<sup>124</sup>, constituyen prácticas colusorias horizontales los acuerdos, decisiones, recomendaciones o prácticas concertadas realizadas por agentes económicos competidores entre sí que tengan por objeto o efecto restringir, impedir o falsear la libre competencia, a través de la fijación concertada de precios, la limitación concertada de la producción, el reparto concertado de clientes, la concertación de posturas o abstenciones en licitaciones o concursos públicos, entre otras.

232. Cabe indicar que de acuerdo con el artículo 11.2 de la LRCA<sup>125</sup>, las prácticas colusorias horizontales que tengan por objeto establecer posturas o

<sup>123</sup> Grunberg Pilowsky, Jorge y Montt Oyarzún, Santiago, Prueba de la Colusión, en: Reflexiones sobre el Derecho de La Libre Competencia: Informes en Derecho solicitados por la Fiscalía Nacional Económica (2010 - 2017), páginas 363 y siguientes. Disponible en: <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2017/11/FNE-Libro.pdf>. Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.

<sup>124</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS**

**Artículo 11.- Prácticas colusorias horizontales**

11.1. Se entiende por prácticas colusorias horizontales los acuerdos, decisiones, recomendaciones o prácticas concertadas realizadas por agentes económicos competidores entre sí que tengan por objeto o efecto restringir, impedir o falsear la libre competencia, tales como:

- (a) La fijación concertada, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio;
  - (b) La limitación o control concertado de la producción, ventas, el desarrollo técnico o las inversiones;
  - (c) El reparto concertado de clientes, proveedores o zonas geográficas;
  - (d) La concertación de la calidad de los productos, cuando no corresponda a normas técnicas nacionales o internacionales y afecte negativamente al consumidor;
  - (e) La aplicación concertada, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloquen de manera injustificada a unos competidores en situación desventajosa frente a otros;
  - (f) Concertar injustificadamente la subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones adicionales que, por su naturaleza o arreglo al uso comercial, no guarden relación con el objeto de tales contratos;
  - (g) La negativa concertada e injustificada de satisfacer demandas de compra o adquisición, o de aceptar ofertas de venta o prestación, de bienes o servicios;
  - (h) Obstaculizar de manera concertada e injustificada la entrada o permanencia de un competidor a un mercado, asociación u organización de intermediación;
  - (i) Concertar injustificadamente una distribución o venta exclusiva;
  - (j) Concertar o coordinar ofertas, posturas o propuestas o abstenerse de éstas en las licitaciones o concursos públicos o privados u otras formas de contratación o adquisición pública previstas en la legislación pertinente, así como en subastas públicas y remates; u,
  - (k) Otras prácticas de efecto equivalente que busquen la obtención de beneficios por razones diferentes a una mayor eficiencia económica.
- (...)

<sup>125</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS**

**Artículo 11.- Prácticas colusorias horizontales**

(...)

11.2. Constituyen prohibiciones absolutas las prácticas colusorias horizontales inter marca que no sean complementarias o accesorias a otros acuerdos lícitos y que tengan por objeto:

- a) Fijar precios u otras condiciones comerciales o de servicio;
- b) Limitar la producción o las ventas, en particular por medio de cuotas;
- c) El reparto de clientes, proveedores o zonas geográficas; o,
- d) Establecer posturas o abstenciones en licitaciones, concursos u otra forma de contratación o adquisición pública prevista en la legislación pertinente, así como en subastas públicas y remates.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

abstenciones en licitaciones, concursos u otra forma de contratación o adquisición pública, constituyen conductas sujetas a prohibición absoluta. Ello implica que, conforme a lo dispuesto por el artículo 8 de la LRCA<sup>126</sup>, para verificar esta infracción es suficiente probar la existencia de la conducta.

233. Asimismo, los artículos 2.1 y 43.3 de la LRCA establecen que las personas naturales que ejerzan la dirección, gestión o representación de los agentes infractores podrán ser sancionadas -a título individual- en la medida que hayan tenido participación en el planeamiento, realización y/o ejecución de un acuerdo colusorio u otra conducta anticompetitiva<sup>127</sup>.
234. Ahora bien, considerando que, con la finalidad de adoptar acuerdos de forma oculta los agentes económicos suelen emplear medios que no impliquen la generación de evidencia respecto de su existencia, resulta necesario que las autoridades encargadas de reprimir tales conductas amplíen sus niveles de valoración probatoria a efectos de desplegar una actividad realmente persecutoria, en tutela del adecuado funcionamiento del proceso competitivo.
235. Conforme ha sido explicado antes, la prueba indiciaria se encuentra reconocida en nuestro ordenamiento y puede ser empleada válidamente en el análisis de conductas colusorias, así como al momento de examinar la responsabilidad de los imputados. Por tanto, la utilización del mecanismo indiciario se encuentra habilitada normativamente y se justifica por razones de necesidad probatoria.
236. A lo anterior se debe agregar que pueden concurrir diversas circunstancias que faciliten la adopción de acuerdos colusorios sin elevados costos de transacción para los agentes involucrados, o bajo mecanismos no documentales.

---

11.3. Las prácticas colusorias horizontales distintas a las señaladas en el numeral 11.2 precedente constituyen prohibiciones relativas.

<sup>126</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS**

**Artículo 8.- Prohibición absoluta.-**

En los casos de prohibición absoluta, para verificar la existencia de la infracción administrativa, es suficiente que la autoridad de competencia pruebe la existencia de la conducta.

<sup>127</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS**

**Artículo 2.- Ámbito de aplicación subjetivo.-**

2.1. La presente Ley se aplica a las personas naturales o jurídicas, sociedades irregulares, patrimonios autónomos u otras entidades de derecho público o privado, estatales o no, con o sin fines de lucro, que en el mercado oferten o demanden bienes o servicios o cuyos asociados, afiliados, agremiados o integrantes realicen dicha actividad. Se aplica también a quienes ejerzan la dirección, gestión o representación de los sujetos de derecho antes mencionados, en la medida que hayan tenido participación en el planeamiento, realización o ejecución de la infracción administrativa.

(...)

**Artículo 43.- El monto de las multas.-**

(...)

43.3. Además de la sanción que a criterio de la Comisión corresponde imponer a los infractores, cuando se trate de una persona jurídica, sociedad irregular, patrimonio autónomo o entidad, se podrá imponer una multa de hasta cien (100) UIT a cada uno de sus representantes legales o a las personas que integran los órganos de dirección o administración según se determine su responsabilidad en las infracciones cometidas.

(...)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

237. Por ejemplo, la presencia de una demanda atomizada o la existencia de una oferta sumamente concentrada son pasibles de permitir a los competidores realizar coordinaciones o acuerdos de manera directa, sin mayores vestigios que den cuenta sobre dichas conductas. En dichos contextos, es sumamente factible la realización de reuniones presenciales o coordinaciones verbales entre los representantes de determinados agentes en el mercado, en las cuales se entablen acuerdos anticompetitivos.
238. El objetivo de la prueba indiciaria en la evaluación de conductas anticompetitivas (específicamente en el caso de acuerdos colusorios), radica en permitir una adecuada valoración sobre la realización de una conducta contraria a la libre competencia en el mercado. Para tales efectos, la autoridad utilizará un razonamiento lógico deductivo derivado de una pluralidad de factores que han sido recabados y analizados, los cuales conjuntamente evidenciarán -de ser el caso- un comportamiento colusorio entre los agentes involucrados.
239. En el referido análisis indiciario se considerará la posibilidad material de concreción de los acuerdos ilícitos y los fundamentos económicamente racionales que suelen estar presentes en las decisiones empresariales de los agentes en el mercado.
240. Entre las pruebas o evidencias circunstanciales de la existencia de un acuerdo colusorio, la Sala ha señalado que pueden distinguirse dos tipos: (i) las comunicaciones y (ii) los indicios económicos<sup>128</sup>.

### **(I) Comunicaciones**

241. Las comunicaciones entre investigados son una típica evidencia circunstancial utilizada en los procedimientos por presuntas prácticas restrictivas de la competencia, pues suelen brindar indicios sobre el acercamiento entre los agentes involucrados y el escenario que habría permitido la concretización de un eventual acuerdo con el objeto de restringir o evitar la competencia en el mercado.
242. En efecto, las comunicaciones entre competidores generan un contexto que facilita el intercambio de información, lo cual podría dar lugar a que adopten un acuerdo anticompetitivo.
243. Con relación al intercambio de información sensible entre competidores, la jurisprudencia nacional y comparada ha señalado que puede generar efectos restrictivos en la competencia, pues reduce la incertidumbre de los agentes

<sup>128</sup> Al respecto ver: (i) Resolución 1167-2013/SDC-INDECOPI del 15 de julio de 2013 (caso *Oxígeno Medicinal*); (ii) Resolución 856-2014/SDC-INDECOPI del 15 de diciembre de 2014 (caso *Seguros Vehiculares*); (iii) Resolución 738-2017/SDC-INDECOPI del 27 de diciembre de 2017 (caso *Farmacias*); (iv) Resolución 068-2018/SDC-INDECOPI del 26 de marzo de 2018 (caso *Hemodiálisis*); y, (v) Resolución 0225-2019/SDC-INDECOPI del 10 de diciembre de 2019 (caso *GLP Chimbote*).



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

económicos en la toma de decisiones y, por ende, los incentivos para competir<sup>129</sup>. En este sentido, la Comisión Europea ha sostenido que será particularmente probable que un intercambio de información sobre las intenciones individuales de las empresas en cuanto a su conducta futura relativa a precios, desemboque en un resultado colusorio<sup>130</sup>.

244. Estas comunicaciones no contienen -por sí mismas- todos los aspectos del acuerdo colusorio investigado, sino que demuestran la relación existente entre las empresas investigadas. Por tanto, lo antes señalado constituye un elemento indiciario que permitirá evaluar -de manera conjunta a otros documentos o datos económicos- la existencia o no de determinados acuerdos y sus participantes.
245. Algunos ejemplos de dichas comunicaciones entre los competidores<sup>131</sup>, son los registros de las conversaciones telefónicas entre aquellos, los correos electrónicos, los viajes a destinos comunes, las actas de reuniones, los documentos internos de las empresas donde se muestre que se ha intercambiado información u opiniones sobre precios o demanda de productos, participación de mercado, niveles de producción u otra información que generalmente es reservada y no se comparte con los competidores.
246. Por otro lado, con relación al valor probatorio de las comunicaciones internas, en la Resolución 0276-97-TDC del 19 de noviembre de 1997 (caso Avícolas) el entonces Tribunal de Defensa de la Competencia del Indecopi señaló que este tipo de documentos sí cuentan con valor probatorio para evidenciar una práctica colusoria entre agentes económicos.
247. El referido Tribunal apreció que, si el contenido de estos documentos resultaba contrario a los intereses de la empresa que lo emitió, sería difícil explicar qué motivaciones podrían existir para involucrar deliberadamente a otros en un acto ilícito, si de esta manera aquella empresa se inculpa, perjudicándose<sup>132</sup>.

<sup>129</sup> Por ejemplo, mediante la Resolución 0738-2017/SDC-INDECOPI del 27 de diciembre de 2017, se analizó un caso en el cual las empresas investigadas incurrieron en una práctica colusoria horizontal en la modalidad de fijación concertada de precios de venta al público, a nivel nacional, de diversos productos farmacéuticos. Ello se llevó a cabo a través de una modalidad de intercambio de información indirecta entre competidores, denominada *hub and spoke*.

A nivel comparado, en la Resolución del 10 de abril de 2019 emitida en el Expediente S/DC/0607/17 (caso *Tabacos*), la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España sancionó a diversas empresas fabricantes de tabaco y a una distribuidora mayorista por una infracción consistente en el intercambio de información estratégica relativa a la venta de cigarrillos.

<sup>130</sup> *Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal*, página 16. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XC0114\(04\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XC0114(04)&from=ES). Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.

<sup>131</sup> LAMADRID DE PABLO, Alfonso y BALCELLS CARTAGENA, Ana. *La Prueba de los Cárteles en Derecho Español*, páginas 16 a 18. Disponible en: [https://antitrustlair.files.wordpress.com/2015/02/la-prueba-de-los-cc3a1rteles-enespac3b1a-lamadrid\\_balcells.pdf](https://antitrustlair.files.wordpress.com/2015/02/la-prueba-de-los-cc3a1rteles-enespac3b1a-lamadrid_balcells.pdf). Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.

<sup>132</sup> Resolución 0276-97-TDC del 19 de noviembre de 1997  
“(…) Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que documentos internos de empresas que comprometen a otras deben ser evaluados con cuidado y tienen un valor probatorio especial. En efecto, si dichos documentos comprometen también a



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

248. La jurisprudencia comparada también ha reconocido el valor probatorio de las comunicaciones internas de un agente económico para acreditar una práctica colusoria entre éste y otros agentes en el mercado.
249. Por ejemplo, la Comisión Nacional de la Competencia de España<sup>133</sup> en el Expediente S/0241/10 (caso Navieras Ceuta-2), evaluó una práctica colusoria horizontal consistente en la fijación de precios y reparto de mercado entre diversas empresas navieras que prestaban el servicio de transporte de pasajeros.
250. En ese caso, una de las empresas investigadas alegó que no había una sola comunicación en que apareciera como receptor o emisor de ningún mensaje con directivos de la competencia, por lo que no bastarían las menciones de terceros competidores para considerarla partícipe del cártel imputado. Sin embargo, la autoridad española rechazó este argumento y consideró que la participación de esta empresa estaba acreditada, entre otros hechos, por aquellas comunicaciones de terceros que la mencionaban como partícipe de los acuerdos anticompetitivos<sup>134</sup>.
251. En el mismo sentido, en el ámbito de la jurisprudencia comunitaria europea, Alfonso Lamadrid y Ana Balcells citan las conclusiones del Abogado General en el asunto Rhône-Poulenc<sup>135</sup>, en el cual se analizó el valor probatorio de una comunicación interna (memorándum) que sintetizaba una reunión presuntamente comprometedor. De acuerdo con estas conclusiones, al valorar la credibilidad de un determinado documento deberá analizarse *“el origen del documento, las circunstancias de su elaboración, así como su destinatario y preguntarse si, de acuerdo con su contenido, parece razonable y fidedigno”*<sup>136</sup>.
252. Conforme a lo expuesto, se advierte que las comunicaciones internas de un agente pueden constituir un medio de convicción válido para acreditar la participación de terceros competidores en una práctica colusoria.

---

*la empresa que los emitió, es difícil explicar qué motivaciones pueden existir para involucrar deliberadamente a otros en un acto ilícito, si de esta manera uno mismo se inculpa, perjudicándose. (...)*

<sup>133</sup> Actualmente denominada Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, conforme a lo dispuesto en la Ley 3/2013, de 4 de junio de 2013.

<sup>134</sup> Resolución de la Comisión Nacional de la Competencia de España en el Expediente S/0241/10 (caso Navieras Ceuta-2) *“(...) FRS ha alegado que no existe evidencia directa alguna de su participación en el cártel, en la medida en que no hay ni una sola comunicación entre competidores en la que FRS conste como emisor o receptor, y que el hecho de que terceros competidores le mencionen como participante en acuerdos anticompetitivos no es prueba de cargo suficiente para considerar acreditada su participación. El Consejo rechaza esta alegación y considera que la participación de FRS en la infracción de cártel imputada está plenamente acreditada, no sólo porque la documentación aportada por su competidor Balearia e incautada en su inspección y en la inspección de su otro competidor Acciona (Trasmediterránea y Europa Ferrys) en la línea Algeciras-Ceuta-Algeciras, la sitúan como participante en el acuerdo (HP 14, 18, 21, 26, 27, 42 y 43 entre otros) sino también, y de forma particular, porque se ha acreditado su presencia en las reuniones (...).”*

<sup>135</sup> Conclusiones del Juez Bo Vesterdorf del 10 de julio de 1991, actuando como Abogado General en el Asunto T-1/89 y otros, caso Rhône-Poulenc SA contra Comisión de las Comunidades Europeas, seguido ante el Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea.

<sup>136</sup> LAMADRID DE PABLO, Alfonso y BALCELLS CARTAGENA, Ana. Op. Cit. Páginas 27 y 28.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

253. Ciertamente, las comunicaciones internas de una empresa pueden revelar su participación junto con otros agentes económicos en una práctica anticompetitiva. Por ejemplo, a través del reporte de los acuerdos adoptados en una reunión entre la empresa emisora de la comunicación y otros competidores o las coordinaciones internas de una empresa para adoptar un acuerdo anticompetitivo con otros agentes.
254. Es importante resaltar que la coherencia entre las comunicaciones y el resto de los indicios recopilados en el expediente refuerza la inferencia a la que arribe la autoridad administrativa.

## (II) Evidencia económica

255. La evidencia económica es uno de los principales indicios que utilizan las autoridades de competencia para la investigación y sanción de acuerdos anticompetitivos.
256. Existen comportamientos de los agentes económicos o datos del desempeño de la industria que pueden constituir indicios sobre la existencia de un cártel, tales como rentabilidades elevadas y sostenidas, precios persistentemente superiores a los que se obtendrían en un escenario competitivo, participaciones de mercado estables<sup>137</sup>, entre otros.
257. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE), en el caso de las prácticas colusorias en licitaciones públicas, algunos patrones de comportamiento que pueden constituir indicios de la existencia de un cártel son: el mismo proveedor es el que a menudo presenta la oferta más baja, las ofertas ganadoras tienen una ubicación geográfica determinada, el licitador ganador repentinamente subcontrata con licitadores que no ganaron, la existencia de grandes diferencias entre el precio de la oferta ganadora y otras ofertas, entre otros<sup>138</sup>.
258. Otro elemento que puede dilucidar la existencia de una práctica anticompetitiva consiste en la evidencia de un fenómeno irracional, que no podría ser explicado sino bajo la hipótesis de una concertación. Este fenómeno puede reflejarse en el desempeño del mercado (por ejemplo, la uniformidad de precios, siendo que tal uniformidad sería improbable a menos que se haya dado por acuerdo; o, un incremento de precios cuando los costos están bajando<sup>139</sup>) o en una actuación de los agentes del mercado contraria a su propio interés, a menos que se haya

<sup>137</sup> Escenario en el que las empresas no estarían compitiendo por obtener una mayor cuota de participación en el mercado.

<sup>138</sup> OCDE. Lineamientos Para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas. Febrero de 2009. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42761715.pdf#pdf>. Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.

<sup>139</sup> Traducción libre de "Plus factors that have supported an inference of conspiracy include proof that defendants priced uniformly where price uniformity was improbable without an agreement". GAVIL, Andrew; KOVACIC, William; BAKER, Jonathan. *Antitrust Law in Perspective: Cases, Concepts and Problems in Competition Policy*. Segunda edición, Thomson/West, 2008, página 310.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

alcanzado de manera colectiva<sup>140</sup> (por ejemplo, si una empresa solo se presenta en licitaciones de ciertas zonas, pese a contar con capacidad para proveer a otras zonas).

259. Los hechos adicionales para demostrar la colusión son denominados factores adicionales (*plus factors*) y permiten justificar la inferencia de un acuerdo<sup>141</sup>. Estos factores que se suman a la evidencia económica pueden ser la existencia de: un motivo racional para participar en una concertación (por ejemplo, si la situación existente resulta propicia para el éxito de una conspiración), una conducta contraria a sus propios intereses en los términos antes mencionados<sup>142</sup> o la oportunidad para coludirse (por ejemplo, reuniones regulares para intercambio de información de precios de las cuales no existe registro de su contenido)<sup>143</sup>.
260. La OCDE<sup>144</sup> ha descrito, entre otros, como “factores adicionales” (*plus factors*): (i) fenómenos que solo pueden ser explicados racionalmente como resultado de un acuerdo; (ii) evidencia de que los operadores económicos crearon la oportunidad para comunicaciones regulares; y, (iii) datos de rendimientos de la industria, como beneficios extraordinarios, que sugieren coordinaciones exitosas. En este punto, conviene resaltar lo siguiente:

*“La evidencia directa de un acuerdo no siempre se encuentra disponible. Muchos países en la realización de sus actividades hacen uso de evidencia circunstancial para probar conductas ilícitas, en ocasiones como un complemento de la evidencia directa reunida. A pesar de que algunas Cortes han requerido que cada pieza de evidencia circunstancial presentada por las agencias de competencia se refiera directamente a un acuerdo en específico, usualmente se considera como una mejor práctica usar holísticamente la evidencia circunstancial. Evaluar el cuadro general dado por el acopio de diferentes piezas de evidencia”*

<sup>140</sup> Traducción libre de “*Actions contrary to the defendant’s self-interest unless pursued collectively*”. GAVIL, Andrew; KOVACIC, William; BAKER, Jonathan. *Op. cit.*, página 311.

<sup>141</sup> Entre los casos seguidos ante las cortes de los Estados Unidos de América en los que se ha exigido hechos adicionales o “factores adicionales” que permitan justificar la inferencia del acuerdo se encuentran Petruzzi’s IGA Supermarkets, Inc. v. Darling – Delaware Co. (3d. Cir. 1993); Reserve Supply Corp. v. Owens – Corning Fiberglas Corp. (7<sup>th</sup> Cir. 1992); Clamp- All Corp. v. Cast Iron Soil Pipe Inst. (1<sup>st</sup> Cir. 1988).

<sup>142</sup> GELLHORN, Ernest; KOVACIC, William E. y CALKINS, Stephen. “*Antitrust Law and Economics in a Nutshell*”. Thomson/West, 2004, páginas 247 - 249.

<sup>143</sup> Al respecto, se ha sostenido lo siguiente: “*En este punto resulta relevante hacer referencia a las reuniones y conversaciones que tienen lugar con motivo de la participación de competidores en asociaciones gremiales, las cuales frecuentemente son planteadas como el contexto en el cual ocurre la colusión. [...] Para que las reuniones y conversaciones sostenidas en el marco de una asociación gremial puedan ser constitutivas de un factor adicional, será determinante contar con evidencia concreta de que a través de ellas se llevaron a cabo acuerdos colusivos. La ausencia de actas u otra prueba que explique el contenido de las reuniones puede, en ciertos casos, constituir un factor adicional.*” (Ver: GRUNBERG PILOWSKY, Jorge y MONTT OYARZÚN, Santiago, *Op. Cit.*, páginas 373 y 374.)

<sup>144</sup> Actualmente, la OCDE agrupa a 37 países miembros, siendo su misión promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Fuente: <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>. Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

circunstancial, usualmente es más adecuado para concluir si ha habido una conducta ilegal que una evaluación separada de cada pieza probatoria<sup>145</sup>.

(Subrayado agregado)

261. Por otra parte, si bien la estructura del mercado no constituye en sí misma un indicio que sustente que las empresas han adoptado un acuerdo colusorio, resulta conveniente evaluar las características del mercado que podrían favorecer la celebración de acuerdos anticompetitivos, el sostenimiento de dichas conductas a lo largo del tiempo, el seguimiento o supervisión para su cumplimiento e, incluso, el establecimiento de sanciones por parte de los concertadores contra aquel partícipe que intente alejarse del acuerdo.
262. Entre las principales características se encuentran<sup>146</sup>: (i) una alta concentración del mercado (número reducido de empresas); (ii) competidores similares en costos, procesos, objetivos, grados de integración vertical, número de productos producidos, entre otros; (iii) producto homogéneo; (iv) producto sin sustitutos cercanos; (v) demanda inelástica; (vi) información disponible (transparencia en la información); (vii) existencia de gremios o asociaciones; (viii) demanda estática o en crecimiento moderado; (ix) tecnología de producción madura; (x) altas barreras a la entrada; (xi) escasa capacidad instalada ociosa; (xii) compras regulares y frecuentes en el tiempo; (xiii) escaso poder del comprador; y, (xiv) contactos en otros mercados.
263. Además de las comunicaciones, la evidencia económica, los factores adicionales que darían cuenta de la existencia de la práctica presuntamente infractora y el contexto en el que habría ocurrido la conducta investigada; la autoridad también puede recurrir a elementos de juicio complementarios.
264. Siendo así, con el objeto de verificar la existencia de un acto anticompetitivo y la participación de los imputados -en función a la información disponible- la autoridad podrá tomar en consideración las declaraciones brindadas por las personas presuntamente involucradas, documentos adicionales recabados durante el trámite de la investigación, así como aquella información pública que se encuentre a su alcance y que resulte pertinente para dichos efectos.

<sup>145</sup>

Traducción libre de:

*"Direct evidence of an agreement is not always available. Most countries in their enforcement activities make use of circumstantial evidence to prove unlawful conduct, often as a complement to the direct evidence gathered. Although some courts have required that each piece of circumstantial evidence put forward by competition agencies directly relate to a specific agreement, it is usually considered as a best practice to use circumstantial evidence holistically. Assessing the overall picture given by the cumulation of the different pieces of circumstantial evidence is usually more suitable to conclude whether there has been an unlawful conduct than the separate evaluation of each piece of evidence."*

Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE). *Competition in Road Fuel*" (2013). Disponible en: <https://www.oecd.org/competition/CompetitionInRoadFuel.pdf>. Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.

<sup>146</sup>

Ver, por ejemplo, POSNER, Richard. *El análisis económico del Derecho*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, páginas 274 y 275; POSNER, Richard. *Antitrust Law*. Segunda Edición, Chicago: The University of Chicago Press, 2001, páginas 69 a 79; y, CONRATH, W, Craig. *Practical Handbook of Antimonopoly Law Enforcement for an Economy in Transition*. Washington: World Bank, 1995, páginas 2-13 y 2-14.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

D. Cuestionamientos sobre el presunto incumplimiento del estándar probatorio para la formación de prueba indiciaria

265. Quad Graphics ha señalado en los escritos presentados ante esta Sala que la Comisión no habría cumplido con el estándar de aplicación para la prueba indiciaria en los concursos públicos analizados en este caso.
266. Como se ha indicado en el punto B. del presente acápite, para la correcta aplicación de la prueba indiciaria es necesario que confluyan los siguientes elementos: (i) pluralidad de hechos (indicios) debidamente acreditados; (ii) razonamiento lógico deductivo entre los hechos acreditados y la hipótesis esbozada por la autoridad; y, (iii) desvirtuar los contraindicios ofrecidos por los investigados, lo cual permitirá sostener que la hipótesis formulada por la autoridad constituye una explicación adecuada, consistente y razonable de los hechos acreditados probatoriamente.
267. A partir de la revisión de los procedimientos de selección<sup>147</sup> evaluados por la Comisión, se aprecia que la primera instancia, en cada uno de ellos: (i) identificó una pluralidad de elementos de prueba relacionados con la conducta investigada, (ii) analizó en conjunto estos elementos de prueba a fin de determinar si, como resultado de un razonamiento lógico deductivo, se encontraba acreditada la conducta anticompetitiva imputada, así como la participación de los agentes económicos, entre ellos Quad Graphics; y, (iii) evaluó los contraindicios y explicaciones alternativas ofrecidas por Quad Graphics<sup>148</sup>.
268. A partir de lo señalado anteriormente, se observa que en el presente caso la primera instancia sí examinó los elementos de prueba conforme a las reglas para la formación de la prueba indiciaria, por lo que corresponde desestimar este argumento. Ello sin perjuicio de la valoración probatoria que este Colegiado realizará al analizar el desarrollo de la presunta conducta colusoria imputada.

E. Cuestionamientos al valor probatorio de la documentación analizada por la Comisión

269. En su apelación, Quad Graphics sostuvo que: (i) las reuniones evidenciadas en los correos carecen de valor probatorio y no demuestran una práctica anticompetitiva; y, (ii) los documentos obtenidos en la visita de inspección a Metrocolor pertenecientes al señor Ramos (jefe de ventas de Metrocolor) carecen de valor probatorio, debido a que no tendrían fecha cierta. Siendo así, la recurrente indicó que las reuniones referidas en correos electrónicos carecen

<sup>147</sup> Detallado en los numerales 87 a 312 del Informe Técnico de la Secretaría Técnica de la Comisión, fundamentos que la Comisión hizo suyos en la Resolución Final.

<sup>148</sup> En este punto la Comisión hizo suyos los fundamentos expuestos en el Informe Técnico respecto a los argumentos de Quad Graphics y, además, evaluó los alegatos formulados por Quad Graphics luego de dicho informe.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

de valor probatorio por lo que no demostrarían la ocurrencia de un acto anticompetitivo.

270. Al respecto, las reuniones entre las empresas competidoras o los acuerdos adoptados constarían en diversos correos electrónicos que obtuvo la Secretaría Técnica de la Comisión en las visitas de inspección que realizó a El Comercio-Amauta, Metrocolor, Quad Graphics y Navarrete.
271. Conforme al artículo 166 de la LPAG, los hechos que fueran conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios. De manera similar, el artículo 28 de la LRCA establece que la Secretaría Técnica de la Comisión podrá actuar documentos, declaraciones de parte, testimonios, inspecciones, pericias u otras pruebas que, a su a criterio, sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos investigados.
272. Además, conforme a lo indicado en el acápite anterior, los contactos entre competidores -como las convocatorias a reuniones- pueden mostrar una relación existente entre ellos pasible de ser aprovechada para adoptar una práctica colusoria, por lo que se trata de un indicio que debe ser evaluado junto con el resto de los elementos de prueba que obran en el expediente.
273. En tal sentido, considerando lo antes señalado y la pertinencia de estos correos electrónicos en el presente caso -pues estarían orientados a sustentar la existencia de reuniones entre competidores y los consensos presuntamente arribados por los agentes económicos imputados-, se puede afirmar que dichas comunicaciones cuentan con valor probatorio y pueden ser legítimamente empleadas por la autoridad de competencia para esclarecer los hechos investigados.
274. Con relación a los documentos pertenecientes al señor Ramos que fueron obtenidos por la primera instancia en la visita de inspección realizada a Metrocolor<sup>149</sup>, corresponde señalar que -conforme se examinará en su oportunidad- contienen anotaciones sobre los supuestos acuerdos llevados a cabo entre las empresas para determinar la presentación de propuestas en los concursos públicos convocados por el Minedu.
275. Como se señaló anteriormente, el artículo 166 de la LPAG establece que la autoridad administrativa podrá utilizar todos los medios probatorios necesarios para resolver el asunto materia de controversia, con excepción de aquellos que se encuentren prohibidos por disposición expresa.

<sup>149</sup> La visita de inspección realizada a Metrocolor donde se obtuvieron dichos documentos ocurrió el 19 de junio de 2019.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

276. Por su parte, el artículo 28 de la LRCA establece específicamente que la Secretaría Técnica de la Comisión podrá actuar documentos<sup>150</sup> para esclarecer los hechos investigados, sin restringir tal valor probatorio únicamente a los documentos que cuenten con fecha cierta.
277. De este modo, el solo hecho de que los documentos recabados por la Secretaría Técnica de la Comisión en la visita de inspección a Metrocolor (en particular, aquellos obtenidos del señor Ramos) no contengan algún elemento que les otorgue de fecha cierta, no significa que carezcan de valor probatorio ni que la autoridad esté impedida de emplearlos.
278. En este punto, es pertinente recoger la opinión de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la cual ha señalado que *“cuando se cuestione la confiabilidad de la información contenida en un documento no es suficiente con observar la falta de un requisito formal del documento, sino que es necesario indicar por qué la falta de ese requisito afectaría la fiabilidad de la información ahí contenida”*<sup>151</sup>.
279. Traslado este criterio al presente caso, la Sala observa que el argumento planteado por Quad Graphics -por sí mismo- no desvirtúa la confiabilidad de la información contenida en los documentos obtenidos en la visita de inspección a Metrocolor, pertenecientes al señor Ramos, debido a que: (i) los documentos en cuestión fueron obtenidos por la Secretaría Técnica de la Comisión a través de una visita de inspección sin notificación previa, lo que refuerza su carácter espontáneo y abona a su autenticidad<sup>152</sup>; y, (ii) la Comisión y su Secretaría Técnica, al emitir la Resolución Final y el Informe Técnico respectivamente, evaluaron el contenido de estos documentos conjuntamente con los demás elementos probatorios de los procedimientos de selección específicos con los que se relacionan, lo que les permitió determinar la exactitud de su contenido respecto de los hechos investigados.

<sup>150</sup> Si bien la LPAG y la LRCA no definen qué se entiende por documento, el artículo 233 del Código Procesal Civil -norma aplicable supletoriamente- indica que es *“todo escrito u objeto que sirve para acreditar un hecho”*.

#### CÓDIGO PROCESAL CIVIL

##### Artículo 233.- Documento

Es todo escrito u objeto que sirve para acreditar un hecho.

<sup>151</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Guía práctica sobre la actividad probatoria en los procedimientos administrativos*. Página 34. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1526156/Gu%C3%ADa%20pr%C3%A1ctica%20actividad%20probatoria%20procedimientos%20administrativos.pdf>. Fecha de última consulta: 21 de diciembre de 2021.

<sup>152</sup> Al respecto, cabe señalar que el señor Ramos reconoce como propios todos los documentos sobre los cuales la Secretaría Técnica de la Comisión le consultó en su entrevista del 31 de julio de 2019. Estos son la Imagen 1, 2, 3, 4 y 5, medios probatorios que se analizarán posteriormente en la presente Resolución. Se indica a continuación los minutos de la referida entrevista en que el señor Ramos reconoce cada documento:

Imagen 1: Entrevista al señor Carlos Ramos del 31 de julio de 2019, minuto 20 al 24.

Imagen 2: Entrevista al señor Carlos Ramos del 31 de julio de 2019, minutos 26 al 28.

Imagen 3 y 4: Entrevista al señor Carlos Ramos del 31 de julio de 2019, minutos 33 al 35.

Imagen 5: Entrevista al señor Carlos Ramos del 31 de julio de 2019, minutos 35 al 38.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

280. A mayor abundamiento, es pertinente resaltar que los documentos que contienen las anotaciones manuscritas atribuidas al señor Ramos, en algunos casos, cuentan con fecha de impresión, elemento que será evaluado por este Colegiado al analizar tales documentos.
281. Finalmente, se reitera que el examen probatorio debe ser integral y conjunto, por ende, requerirá que la valoración de los referidos documentos se efectúe de manera concordada con las comunicaciones, información económica y demás elementos que también constan en el expediente. Esto permitirá determinar -a partir de una evaluación holística de estos elementos de prueba- si se encuentra acreditada la conducta investigada y la participación de las empresas recurrentes.
282. En dicho contexto, al realizar el referido análisis integral, este Colegiado atenderá los argumentos específicos que Quad Graphics ha planteado respecto de cada uno de los documentos que contienen anotaciones atribuidas al señor Ramos y ponderará el valor probatorio de dichos documentos, junto con el resto de los elementos recabados por la autoridad y aportados por los administrados.

### **III.2. Análisis de las conductas investigadas**

#### **A. La protección de la libre competencia y la proscripción de las prácticas colusorias**

283. En la mayoría de los mercados en los que existen condiciones de competencia, los precios, la cantidad y calidad de productos y/o servicios ofrecidos se determinan por la libre interacción de la oferta y la demanda. La competencia incentiva a los agentes económicos a ofrecer la mejor calidad posible al menor precio posible -es decir, a desarrollar una mayor eficiencia económica- para obtener la preferencia de los consumidores.
284. Atendiendo a esa premisa, la libre competencia constituye un bien jurídico tutelado a nivel constitucional. En efecto, la Constitución reconoce a la libre competencia como un principio esencial de la economía social de mercado:

***Artículo 61.-** El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.*

285. De conformidad con lo expuesto, el Estado tiene la obligación de combatir las conductas anticompetitivas, garantizando con ello que el adecuado funcionamiento del proceso competitivo redunde en el bienestar de los consumidores y de la sociedad en su conjunto.
286. Una de las manifestaciones de estas acciones de garantía por parte del Estado es el ejercicio de su *ius puniendi*, al sancionar a aquellos agentes económicos



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

que limiten la competencia mediante concertaciones o abusando de su posición dominante en el mercado.

287. Este principio constitucional -además- es desarrollado por la LRCA que prohíbe y sanciona las denominadas prácticas colusorias y el abuso de posición de dominio. El artículo 1 del referido cuerpo legal establece lo siguiente:

**Artículo 1.- Finalidad de la presente Ley.-**

*La presente Ley prohíbe y sanciona las conductas anticompetitivas con la finalidad de promover la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores.*

288. De esta forma, la LRCA confirma que la finalidad de la política de competencia es garantizar y preservar el proceso competitivo entre los agentes económicos con el objeto de procurar el mayor beneficio de los usuarios y consumidores, permitiendo aproximarnos a una mejor asignación de los recursos en la economía.
289. Conforme a lo señalado, aquellas prácticas colusorias que tengan por objeto o efecto coordinar la conducta o actividades de los participantes en el mercado, podrán ser consideradas anticompetitivas y, por ende, pasibles de sanción bajo la LRCA. Ello, en tanto dichas prácticas reducen los niveles de competencia y, de esta manera, tienen un impacto directo en el funcionamiento eficiente de los mercados.

**B. La tipificación de las prácticas colusorias horizontales**

290. Las prácticas colusorias horizontales se encuentran tipificadas como conductas anticompetitivas en el artículo 11 de la LRCA<sup>153</sup>.
291. Estas conductas consisten en coordinaciones realizadas por los agentes económicos que participan directa o indirectamente en el mismo nivel de una cadena de producción, distribución o comercialización y que normalmente compiten entre sí respecto de precios, producción, mercados y clientes<sup>154</sup>, con el objeto o efecto de eliminar, restringir o limitar la competencia, en detrimento de los consumidores, de otros competidores, de los clientes o de los proveedores<sup>155</sup>.

<sup>153</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS**

**Artículo 11.- Prácticas colusorias horizontales**

11.1 Se entiende por prácticas colusorias horizontales los acuerdos, decisiones, recomendaciones o prácticas concertadas realizadas por agentes económicos competidores entre sí que tengan por objeto o efecto restringir, impedir o falsear la libre competencia (...)

<sup>154</sup> A diferencia de las prácticas colusorias verticales, realizadas por agentes que operan en planos distintos de la cadena de producción, distribución o comercialización.

<sup>155</sup> En el mismo sentido, otros ordenamientos jurídicos a nivel global han recogido como parte de las restricciones en materia de defensa de la competencia, la prohibición de llevar a cabo prácticas colusorias. El artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prohíbe los acuerdos entre empresas, así como las decisiones de asociaciones de



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

292. La LRCA establece que las prácticas colusorias horizontales se pueden materializar a través de acuerdos, decisiones, recomendaciones<sup>156</sup> y prácticas concertadas. Por tanto, las modalidades antes mencionadas básicamente representan las diversas manifestaciones bajo las cuales se lleva a cabo esta conducta anticompetitiva (práctica colusoria horizontal).
293. Ahora bien, los acuerdos que limitan la competencia o acuerdos colusorios son definidos como todo concierto de voluntades mediante el cual varios operadores económicos independientes se comprometen en una conducta que tiene por finalidad o efecto restringir la competencia<sup>157</sup>. También es definido como todo contrato, convenio, concertación, práctica concertada o conscientemente paralela entre dos o más empresas<sup>158</sup>.
294. Por otro lado, las prácticas concertadas se han definido como una forma de cooperación entre las empresas que, sin haber celebrado un acuerdo formal, sustituye en los hechos a la competencia<sup>159</sup>. Estas prácticas concertadas consisten en la ejecución de un plan que se sustenta en la adaptación simultánea de comportamientos, lo que normalmente presupone un intercambio de información previa (por ejemplo, el anuncio de un incremento o de una base de precios, la adopción de un estándar determinado, etc.)<sup>160</sup>.
295. Asimismo, el literal 2 del artículo 11 de la LRCA establece que se encuentran sujetas a prohibición absoluta, aquellas prácticas colusorias horizontales que tengan por objeto: la fijación de precios u otras condiciones comerciales o de servicio; la limitación de la producción o las ventas, en particular por medio de

---

empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar el comercio y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear la competencia, siendo nulos de pleno derecho.

<sup>156</sup> La LRCA recoge como manifestaciones de prácticas colusorias a las decisiones y recomendaciones expedidas en el marco de las actividades de las asociaciones de empresas o gremios. Según una clasificación doctrinal, los entendimientos adoptados por asociaciones de empresas con fines contrarios a la competencia constituyen decisiones que tienen carácter vinculante, o recomendaciones que únicamente tienen carácter orientativo. Al respecto, ver: DIEZ-ESTELLA, Fernando y GUERRA FERNÁNDEZ, Antonio. *Comentario al art. 1 de la LDC. El principio general de prohibición de las conductas colusorias*. En: *Defensa de la Competencia*. 1º Edición, Thomson Reuters, 2012, páginas 112 a 116.

<sup>157</sup> Al respecto, ver: Resolución 0048-2008/TDC-INDECOPI del 16 de enero de 2008 en el Expediente 005-2004/CLC.

<sup>158</sup> SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Guía Práctica para combatir acuerdos colusorios en procesos de contratación estatal. (2016). Disponible en: [https://www.sjc.gov.co/sites/default/files/files/Nuestra\\_Entidad/Publicaciones/Guia\\_practica\\_acuerdos\\_colusorios\\_25\\_0\\_1\\_2016.pdf](https://www.sjc.gov.co/sites/default/files/files/Nuestra_Entidad/Publicaciones/Guia_practica_acuerdos_colusorios_25_0_1_2016.pdf). Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.

<sup>159</sup> KILLIAS, Pierre-Alain. *Les pratiques concertées*. Disponible en: *Droit de la concurrence*. TERCIER, Pierre et Christian BOVET (Editeurs), Helbing & Lichtenhahn, 2002. Página 154. El autor ha definido las prácticas concertadas como: "una forma de cooperación entre las empresas que, sin haber alcanzado la etapa en donde el acuerdo se supone que ha sido concluido, sustituye o se esfuerza para sustituir en la práctica los riesgos de la competencia por una colaboración entre ellas".

Traducción libre de: «une forme de coopération entre entreprises qui sans avoir atteint le stade où accord est supposé avoir été conclu substitue ou s'efforce de substituer dans les faits aux risques de la concurrence une collaboration entre elles».

<sup>160</sup> Ibid.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

cuotas; el reparto de clientes, proveedores o zonas geográficas, o el establecimiento de posturas o abstenciones en licitaciones, concursos u otra forma de contratación o adquisición pública.

296. Con relación a las concertaciones entre oferentes en licitaciones públicas, la OCDE ha señalado que ello puede significar una importante afectación a la competencia y a los contribuyentes<sup>161</sup>:

*“El **proceso competitivo** puede generar menores precios o mejor calidad así como innovación sólo cuando las empresas compiten de verdad (es decir, establecen sus términos y condiciones con honestidad e independencia). **La manipulación de licitaciones** (...) desvía recursos de los compradores y los contribuyentes, disminuye la confianza del público en el proceso competitivo y socava los beneficios de un mercado competitivo. (...)”*

(Énfasis añadido)

297. En tal sentido, en un procedimiento iniciado de oficio, la Sala determinó que tres agentes económicos incurrieron en una infracción al artículo 6 del entonces vigente Decreto Legislativo 701, consistente en la realización de prácticas restrictivas de la competencia en la modalidad de reparto de mercado, en los procesos de selección convocados por el Seguro Social de Salud - EsSalud para la adquisición de oxígeno medicinal líquido y gaseoso, a nivel nacional, durante el periodo comprendido entre enero de 1999 y junio de 2004<sup>162</sup>.
298. Conforme a lo señalado, aquellas prácticas colusorias que tengan por objeto o efecto coordinar la conducta o actividades de los participantes en el mercado, podrán ser consideradas anticompetitivas y, por tanto, pasibles de sanción bajo la LRCA. Lo anterior, en la medida en que dichas prácticas reducen los niveles de competencia y, de esta manera, tienen un impacto directo en el funcionamiento eficiente de los mercados.

### III.2.1. Descripción del mercado investigado

299. La conducta investigada se encuentra asociada a una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre octubre de 2009 y julio de 2016.
300. El servicio de impresiones gráficas atiende las demandas tanto de empresas como de entidades públicas para el suministro de diversos tipos de

<sup>161</sup> Al respecto, ver los Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas. OCDE, febrero 2009, p. 1 y 14. Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/cartels/42761715.pdf>. Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.

<sup>162</sup> Ver Resolución 1167-2013/SDC-INDECOPI del 15 de julio de 2013.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

publicaciones, tales como: catálogos, revistas, folletos, trípticos, dípticos, volantes publicitarios, entre otros. Así, en este mercado, es posible distinguir tres tipos de clientes:

- i. clientes comerciales (tiendas *retail*, cadenas de supermercados, entre otros).
- ii. clientes estatales (municipalidades, ministerios, entidades gubernamentales, etc.).
- iii. las editoriales.

301. En el caso de los clientes estatales, uno de los más relevantes es el Minedu, cuyos principales productos demandados corresponden a cuadernos de trabajo, cuadernillos, libros usados por docentes y escolares en los diferentes niveles de la educación básica. La adquisición de este servicio se lleva a cabo principalmente a través de concursos y licitaciones públicas.

302. En este mercado, las principales empresas que ofrecen el servicio de impresiones son<sup>163</sup>: El Comercio-Amauta, Cimagraf, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics.

303. De la información brindada por las empresas investigadas como parte de los requerimientos de información efectuados por la Secretaría Técnica de la Comisión, se ha determinado que, dependiendo de la empresa, las impresiones al sector público representaron entre el 14% y 43% de los ingresos totales por el servicio de impresiones entre 2009 y 2016. En ese mismo período, el Minedu y/o sus unidades ejecutoras licitaron más de S/ 850 millones en servicios de impresión de material educativo<sup>164</sup>.

### III.2.2. Análisis de los procedimientos de selección

304. Mediante la Resolución Final, la Comisión halló responsables a Quad Graphics, El Comercio-Amauta, Navarrete y Metrocolor por incurrir en una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones en licitaciones, concursos u otra forma de contratación o adquisición pública en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre octubre de 2009 y julio de 2016.

305. Particularmente, la Comisión encontró responsables a Metrocolor, Navarrete, Quad Graphics y El Comercio-Amauta por participar de manera individual, pero coordinada, en diversos procedimientos de licitación entre octubre de 2009 y agosto de 2015 y, bajo la modalidad de consorcio (conformado por Metrocolor, Navarrete y El Comercio-Amauta), coordinando con Quad Graphics el

<sup>163</sup> Ver numeral 89 de la Resolución Final.

<sup>164</sup> Ver numeral 93 de la Resolución Final.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

establecimiento de posturas para dos procedimientos de selección entre noviembre de 2014 y julio de 2016.

306. A través de la Resolución 060-2021/ST-CLC-INDECOPI del 16 de junio de 2021 se declaró consentida la Resolución Final respecto a la responsabilidad de El Comercio-Amauta y Metrocolor. Por lo tanto, la Sala únicamente evaluará la responsabilidad de Quad Graphics y Navarrete, al ser las únicas empresas que apelaron la Resolución Final.
307. A continuación, este Colegiado identificará las características de los procedimientos de selección involucrados en la conducta investigada (concurso público, exoneración de proceso y proceso especial), así como el contexto en el que se habría llevado a cabo dicha conducta.
308. Luego se analizará cada uno de los procedimientos de selección en los que la Comisión atribuyó responsabilidad a Quad Graphics y Navarrete, así como los argumentos planteados por las partes apelantes en esta instancia, a efectos de determinar si se encuentra acreditada la conducta anticompetitiva imputada y la responsabilidad de las recurrentes.

## A. Marco general de los presuntos acuerdos

### A.1. Sobre los tipos de procedimientos de selección convocados por el Minedu que habrían formado parte de la conducta investigada

#### Concurso Público

309. El concurso público es un tipo de procedimiento de selección mediante el cual el Estado realiza una convocatoria para la contratación de servicios, de acuerdo con los parámetros establecidos en las normas presupuestarias. Esta forma de contratación tiene distintas fases, las cuales son las siguientes<sup>165</sup>:
- Fase de Programación y actos preparatorios, la cual comprende<sup>166</sup>: (i) la definición de necesidades y la aprobación del respectivo Plan Anual de Contrataciones; (ii) la realización de un estudio de posibilidades que ofrece el mercado y la determinación del tipo de proceso de selección a convocarse; (iii) la designación del Comité Especial encargado de llevar a cabo la contratación; y, (iv) la elaboración y aprobación de las Bases del proceso de selección;

<sup>165</sup> La Ley de Contrataciones del Estado fue aprobada mediante Decreto Legislativo 1017 el 4 de junio de 2008 y su Reglamento fue aprobado mediante Decreto Supremo 184-2008-EF el 1 de enero de 2009.

Esta norma se encontraba vigente a la fecha en que se llevaron a cabo los procedimientos de selección analizados en la presente resolución. Sin embargo, a la fecha ya no se encuentra en vigor.

<sup>166</sup> Al respecto, ver el artículo 6 y 12 de la Ley de Contrataciones del Estado, vigente durante el periodo materia de análisis.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- Fase de Selección, que se desarrolla en ocho etapas<sup>167</sup>: (i) convocatoria; (ii) registro de participantes; (iii) formulación y absolución de consultas; (iv) formulación y absolución de observaciones; (v) integración de Bases; (vi) presentación de propuestas; (vii) calificación y evaluación de propuestas; y, (viii) otorgamiento de la Buena Pro; y,
- Fase de Ejecución contractual, que comprende desde la celebración del contrato respectivo hasta la conformidad y pago por las prestaciones ejecutadas<sup>168</sup>.

310. En el presente caso, la mayoría de las convocatorias realizadas por el Minedu u otras entidades para contratar los servicios de impresión, se llevaron a cabo a través de la modalidad de concurso público<sup>169</sup>, siguiendo las fases señaladas en el numeral anterior<sup>170</sup>.

311. Cabe precisar que, antes de la fase de programación y actos preparatorios de los concursos públicos, estos deben pasar previamente por la etapa de realización de estudios de mercado. En esta etapa se determina el valor referencial a utilizar por la entidad convocante, para lo cual se toma en cuenta: presupuestos y cotizaciones actualizadas del bien o servicio obtenidas de personas naturales o jurídicas que se dediquen a las actividades materia de la convocatoria (incluyendo fabricantes cuando corresponda), portales y/o páginas web, catálogos, precios históricos, información de procesos con buena pro consentida publicada en el SEACE, entre otros; debiendo emplearse como mínimo dos (2) fuentes<sup>171</sup>.

<sup>167</sup> Al respecto, ver el artículo 22 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, vigente durante el periodo materia de análisis.

<sup>168</sup> Al respecto, ver Título III: Ejecución Contractual en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (artículo 137 a 154 del Reglamento).

Como se señaló, la Ley de Contrataciones del Estado fue aprobada mediante Decreto Legislativo 1017 el 4 de junio de 2008 y su Reglamento fue aprobado mediante Decreto Supremo 184-2008-EF el 1 de enero de 2009.

<sup>169</sup> En el presente caso se analizaron 16 concursos públicos, 2 exoneraciones de proceso y 3 procesos especiales.

<sup>170</sup> Las fases de los concursos públicos mencionadas en el considerando 309 continúan siendo vigentes con la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, excepto que se cambió la denominación de "actos preparatorios" a "actuaciones preparatorias".

<sup>171</sup> **DECRETO SUPREMO 184-2008-EF. REGLAMENTO DE LA LEY DE CONTRATACIONES CON EL ESTADO. (Texto vigente durante el periodo materia de análisis)**

**Artículo 12.- Estudio de posibilidades que ofrece el mercado**

Sobre la base de las especificaciones técnicas o términos de referencia definidos por el área usuaria, el órgano encargado de las contrataciones tiene la obligación de evaluar las posibilidades que ofrece el mercado para determinar lo siguiente:

1. El valor referencial;
2. La existencia de pluralidad de marcas y/o postores;
3. La posibilidad de distribuir la Buena Pro;
4. Información que pueda utilizarse para la determinación de los factores de evaluación, de ser el caso;
5. La pertinencia de realizar ajustes a las características y/o condiciones de lo que se va a contratar, de ser necesario;
6. Otros aspectos necesarios que tengan incidencia en la eficiencia de la contratación.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

312. Considerando ello, era usual que las empresas a las que se solicitaba cotización para determinar el valor referencial, conocieran las necesidades de servicio del Minedu u otra entidad, antes de la propia convocatoria realizada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE).
313. Resulta importante tomar en cuenta lo anterior al analizar los concursos convocados y los correos recopilados durante la investigación, pues en algunos casos se observa que -efectivamente- las empresas investigadas tenían conocimiento de los concursos antes de la publicación correspondiente.
314. Lo señalado en los párrafos anteriores también fue descrito por el señor Noceda (gerente general de Metrocolor) en la entrevista que mantuvo con la Secretaría Técnica de la Comisión, al explicar la mecánica y pasos que siguieron las empresas para presentarse en los concursos públicos.
315. El señor Noceda indicó que las empresas tomaban conocimiento de los concursos públicos a través del estudio de mercado que elaboraba el Minedu. En dicho estudio de mercado, la entidad estatal enviaba correos a las empresas que usualmente participaban de las convocatorias y estas remitían sus cotizaciones. Tomando en cuenta los precios históricos, los montos informados por las empresas y otros elementos, el Minedu definía el valor referencial.
316. De acuerdo con las declaraciones del señor Noceda, posteriormente se convocaba el concurso público, se hacía el registro de participantes, periodo de consultas, absolución de consultas e integración de bases. Después, las empresas presentaban sus ofertas a las convocatorias (en un sobre presentaban su propuesta técnica y en otro sobre su propuesta económica) y si varias empresas aprobaban la evaluación técnica, se determinaba quién había realizado la menor oferta económica. Finalmente, se le adjudicaba la buena pro a la empresa que efectuara la mejor propuesta<sup>172</sup>.

### Exoneración de Proceso

317. La exoneración de proceso es un mecanismo del Estado para contratar bienes y servicios que constituye una medida de excepción adoptada ante situaciones en las cuales el proceso de selección no cumple función alguna debido a que, por razones coyunturales, económicas o de mercado, la entidad solo puede o

---

Para realizar el estudio de las posibilidades que ofrece el mercado, debe emplearse, como mínimo, dos (2) fuentes, pudiendo emplearse las siguientes: presupuestos y cotizaciones actualizados, los que deberán provenir de personas naturales o jurídicas que se dediquen a actividades materia de la convocatoria, incluyendo fabricantes, cuando corresponda; portales y/o páginas Web, catálogos, precios históricos, estructuras de costos, la información de procesos con buena pro consentida publicada en el SEACE, entre otros, según corresponda al objeto de la contratación y sus características particulares, debiendo verificarse que la información obtenida en cada fuente corresponda a contrataciones iguales o similares a la requerida. En caso exista la imposibilidad de emplear más de una fuente, en el estudio deberá sustentarse dicha situación.

(...)

<sup>172</sup> Entrevista al señor Eloy Noceda del 3 de mayo de 2019, minutos 22 a 25.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

debe satisfacer sus requerimientos a través de una propuesta que, a su vez, será ofrecida por un sólo proveedor<sup>173</sup>.

318. Conforme al entonces vigente artículo 20 del Decreto Legislativo 1017 (en adelante, la Ley de Contrataciones del Estado), las exoneraciones de proceso solo podían ser convocadas ante situaciones excepcionales, tales como situaciones de emergencia o desabastecimiento<sup>174</sup>.
319. En las exoneraciones de proceso se otorga directamente a una empresa la buena pro para que brinde el servicio. Sin embargo, en estos casos, las entidades estatales suelen realizar previamente un sondeo entre las posibles empresas que puedan ofrecer el servicio, solicitar que presenten una propuesta y elegir directamente a la empresa que brinde el menor precio.
320. Por este motivo, en los procedimientos de selección de este tipo, la convocatoria y otorgamiento de la buena pro se realizan -formalmente- luego de la fecha en que el Minedu o la entidad contratante han determinado la empresa con la cual contratarán.
321. En el presente caso, constan en el expediente comunicaciones entre agentes competidores respecto a exoneraciones de proceso, las cuales son remitidas luego del sondeo llevado a cabo por la entidad contratante para determinar el agente económico con el que contratará, pero antes de la convocatoria formal de la exoneración respectiva.

### Procesos Especiales

322. Los Procesos Especiales eran una forma de contratación con el Estado durante el periodo investigado para la adquisición de bienes, servicios u obras que se encuentran dentro de determinados supuestos. Estos procesos conglomeran

<sup>173</sup> OSCE. Exoneraciones. Subdirección de capacitaciones del OSCE. Disponible en: [http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/image/m3\\_cap3.pdf](http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/image/m3_cap3.pdf). Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.

<sup>174</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1017. LEY DE CONTRATACIONES CON EL ESTADO (Texto vigente durante el periodo materia de análisis)**

#### **Artículo 20.- Exoneración de procesos de selección**

Están exoneradas de los procesos de selección las contrataciones que se realicen:

- Entre Entidades, siempre que en razón de costos de oportunidad resulten más eficientes y técnicamente viables para satisfacer la necesidad y no se contravenga lo señalado en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú.
- Ante una situación de emergencia derivada de acontecimientos catastróficos, acontecimientos que afecten la defensa o seguridad nacional, o de situaciones que supongan el grave peligro de que ocurra alguno de los supuestos anteriores, o de una emergencia sanitaria declarada por el ente rector del sistema nacional de salud.
- Ante una situación de desabastecimiento debidamente comprobada, que afecte o impida a la Entidad cumplir con sus actividades u operaciones, debiendo determinarse, de ser el caso, las responsabilidades de los funcionarios o servidores cuya conducta hubiera originado la configuración de esta causal.
- Con carácter de secreto, secreto militar o por razones de orden interno, por parte de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú y los organismos conformantes del Sistema Nacional de Inteligencia, que deban mantenerse en reserva conforme a ley, previa opinión favorable de la Contraloría General de la República.
- Cuando exista proveedor único de bienes o servicios que no admiten sustitutos, o cuando por razones técnicas o relacionadas con la protección de derechos, se haya establecido la exclusividad del proveedor.
- Para los servicios personalísimos prestados por personas naturales, con la debida sustentación objetiva.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

regímenes especiales para las contrataciones de bienes, obras y servicios que requería el Estado, por lo que se encontraban exceptuados de seguir las normas de la Ley de Contrataciones del Estado (aunque las entidades podían utilizar el procedimiento previsto en dicha norma, de considerarlo pertinente).

323. Conforme a la normativa vigente durante el periodo materia de análisis, formaban parte de este régimen especial los convenios de cooperación, gestión u otros de naturaleza análoga, suscritos entre entidades, o entre éstas y organismos internacionales, las contrataciones realizadas de acuerdo con las exigencias y procedimientos específicos de entidades cooperantes, entre otros<sup>175</sup>.
324. Los Procesos Especiales, como mecanismo de contratación, se encontraban vigentes durante el periodo investigado, pero a la fecha ya no se encuentran contemplados en la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado vigente a la fecha.

## A.2. Sobre el contexto de los hechos investigados

325. Como se explicó en el acápite en el que se calificaron los hechos investigados como una presunta infracción continuada, la conducta imputada tendría como factor común el haber respondido a un plan preconcebido por parte de las empresas integrantes del acuerdo.
326. Al respecto, el señor Mariátegui (gerente de servicios empresariales de El Comercio) explicó en la entrevista que mantuvo con la Secretaría Técnica de la Comisión cómo habrían surgido las coordinaciones entre las empresas investigadas.
327. Así, indicó que a partir de las conversaciones y acuerdos que El Comercio tenía con Quad Graphics para la repartición de cuentas en el mercado de impresiones privadas<sup>176</sup>, el señor César Pardo Figueroa (gerente general de El Comercio) le indicó que también coordine los temas de impresiones en el sector público con dicha empresa. De esta manera, empezó a mantener contacto con Quad Graphics respecto a su actuación en dicho mercado<sup>177</sup>.
328. El señor Mariátegui precisó también que las coordinaciones se realizaron con empresas “amigas”. Al respecto, manifestó que El Comercio tenía una relación previa con las otras empresas halladas responsables por la Comisión (Metrocolor, Quad Graphics y Navarrete). En el caso de Quad Graphics, indicó

<sup>175</sup> Al respecto, ver artículo 3.3 del Decreto Legislativo 1017, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado.

<sup>176</sup> Al respecto, ver Resolución 0037-2021/SDC-INDECOPI.

<sup>177</sup> Entrevista al señor Renzo Mariátegui del 6 de junio de 2019, minuto 4.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

que esta empresa era proveedora de El Comercio y había intentado comprarla anteriormente; Navarrete, por su parte, les había impreso el diario Perú 21 y Metrocolor también les había dado el servicio de impresión<sup>178</sup>. Debido al contacto que tenía con estas tres empresas, indicó que pudieron coordinar sus propuestas en las convocatorias que realizaba el Minedu.

329. Los señores Mariátegui (El Comercio), Noceda (Metrocolor) y Wong (El Comercio) explicaron en las entrevistas que mantuvieron con la Secretaría Técnica de la Comisión, que las conversaciones entre las empresas investigadas surgieron en tanto tenían ciertas dificultades para atender la demanda en el mercado de impresiones para el sector público. Al respecto, dichas personas afirmaron que el tiempo para la ejecución de los contratos era muy breve, considerando la fecha en la que se otorgaba la buena pro, por lo que las empresas tenían que incurrir en considerables inversiones antes de la presentación de propuestas para poder cumplir con el contrato que suscribieran con el Estado.
330. Agregaron que, al no saber los ítems que obtendrían en cada contratación pública, si hubiesen actuado de manera independiente, habría sido complicado determinar cuánto tenían que invertir para evitar incurrir en pérdidas (pues podrían invertir demasiado y luego no ganar todos los ítems proyectados) y no incurrir en incumplimiento de contratos y pago de penalidades (en caso ganaran más ítems de lo esperado)<sup>179</sup>.
331. Asimismo, el señor Noceda (gerente general de Metrocolor) explicó que en las reuniones que tenía con sus competidores, conversaba sobre las licitaciones que iban a ser convocadas por el Minedu. Declaró también que se acordaba sobre lo que podía abarcar cada empresa conforme a sus capacidades y las características de los servicios solicitados. También explicó que no acordaban precios, sino solo el reparto de ítems<sup>180</sup>.
332. De esta manera, tal como podemos apreciar de las declaraciones del señor Ramos (ejecutivo de ventas y comisionista libre de Metrocolor), las empresas usualmente tenían una manera de repartirse los ítems:

**Secretaría Técnica de la Comisión:** *¿Qué es lo que...? Se producían estas reuniones que usted describe que participaban los gerentes de las distintas empresas y que forma tomaban o qué resultados salían de esas reuniones o qué decisiones salían de esas reuniones en relación con las convocatorias del Minedu particularmente.*

<sup>178</sup> Entrevista al señor Renzo Mariátegui del 6 de junio de 2019, minuto 7 a 9.

<sup>179</sup> Entrevista al señor Renzo Mariátegui del 6 de junio de 2019, minuto 6 y 7, entrevista al señor Javier Wong del 3 de junio de 2019, minuto 39 a 41.

<sup>180</sup> Entrevista al señor Eloy Noceda del 3 de mayo de 2019, minuto 19 a 21.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**Carlos Ramos:** *Lo que discutían era a qué ítems iba a participar cada empresa, cuáles eran los ítems a los que cada empresa iba a presentar una propuesta menor, se puede decir, para adjudicarse el ítem.*

**Secretaría Técnica de la Comisión:** *Usted conocía... también hablando de esas decisiones que se tomaban en estas reuniones, ¿algo más en detalle de cuál era la forma sobre la cual cada una de las empresas debía participar para lograr ese resultado? Si la decisión, como usted comentaba, era determinada empresa va a ir a determinado ítem, ¿qué le correspondía a las otras hacer para que ese resultado se dé?*

**Carlos Ramos:** *Definían... definían una línea en porcentaje. A partir de un porcentaje definido las empresas que querían o que debían adjudicarse el ítem distribuido debían presentar una propuesta más abajo y para los ítems que no deberían adjudicarse ese ítem, debían presentar una propuesta por encima de esa línea.*

**Secretaría Técnica de la Comisión:** *Voy a tratar de poner un ejemplo para ver si le entiendo. Por ejemplo, si se habría decidido que Metrocolor tenía que ir a determinado ítem, ¿podríamos esperar que en los resultados Metrocolor tenga un porcentaje de 10, 15%, mientras que las otras empresas tienen un porcentaje bien cercano al valor referencial? ¿Podríamos encontrar esa dinámica?*

**Carlos Ramos:** *Todo se ajustaba al valor referencial. Entonces, en los ítems que, para seguir su ejemplo, Metrocolor se tenía que adjudicar debería haber presentado una propuesta menor, por ejemplo, al 98% y en los que no se quería adjudicar, por encima del 98%, como ejemplo<sup>181</sup>.*

(Subrayado agregado)

333. Conforme a lo señalado por el señor Ramos, una vez que se había definido en las reuniones los ítems repartidos para cada empresa, estas presentaban - respecto a los ítems que les correspondía obtener- una “propuesta más abajo” del valor referencial, mientras que para los ítems que no les correspondía obtener presentaban propuestas más cercanas al valor referencial. Lo anterior evidencia que las empresas imputadas habrían adoptado un comportamiento diferenciado en las propuestas que presentaban para los ítems que les habían sido asignados según lo acordado y aquellos que no les habían sido asignados.
334. A continuación, se evaluará cada procedimiento de selección en que la primera instancia halló responsabilidad en las empresas apelantes. Para ello, corresponde analizar los elementos de prueba relacionados con cada procedimiento para luego evaluar los argumentos de las apelantes y determinar si, efectivamente, se encuentra acreditada su responsabilidad.

<sup>181</sup> Entrevista al señor Carlos Ramos del 31 de julio de 2019, minuto 13 a 16.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

## **B. Procedimientos de selección convocados por el Minedu para la contratación de servicios de impresiones gráficas de material educativo**

335. Antes de evaluar si se encuentra acreditada la responsabilidad de Quad Graphics y Navarrete en la presunta concertación respecto de los procedimientos de selección convocados por el Minedu, cabe señalar que Navarrete no ha presentado argumentos de apelación específicos referidos a los diversos medios probatorios existentes sobre su participación en los diversos procedimientos de selección en los cuales se ejecutó la práctica colusoria imputada.
336. En este sentido, se evaluará la responsabilidad de ambas empresas recurrentes en cada uno de los procedimientos de selección, de forma conjunta a los argumentos específicos presentados por Quad Graphics en sus escritos y en el informe oral realizado ante esta Sala.
337. Posteriormente, se examinarán los argumentos en apelación formulados por Navarrete y Quad Graphics que cuestionan, de manera transversal, su responsabilidad en la conducta imputada.

### **B.1. Exoneración de Proceso 006-2009-INEI**

#### Descripción del procedimiento y análisis de la Comisión

338. Este procedimiento de selección fue convocado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (en adelante, el INEI) en coordinación con el Minedu<sup>182</sup> a través de la modalidad de exoneración de proceso debido a que, de acuerdo con las bases de este procedimiento<sup>183</sup>, se había incurrido en la causal de desabastecimiento inminente del bien requerido.
339. Así, se convocó el “servicio de impresión, modulado y embalaje de instrumentos de la Evaluación Censal de Estudiantes 2009”. Específicamente, el servicio que se requirió para dicho censo fue la impresión de manuales y libros para segundo grado y cuarto grado.
340. Después que el INEI invitó a algunas empresas a postular y presentar sus propuestas económicas, Quad Graphics (anteriormente denominada Word Color Perú S.A.) presentó la oferta de S/ 1 649 060.00, siendo el monto más bajo entre los ofertantes. Por dicha razón, el INEI decidió, a través de la Resolución

<sup>182</sup> Si bien el proceso fue convocado formalmente por el INEI, esta exoneración de proceso fue coordinada con el Minedu, como puede observarse en los términos de referencia de la convocatoria.

<sup>183</sup> Las bases del procedimiento se agregaron al expediente de investigación preliminar bajo Razón de Secretaría 022-2019/ST-CLC-INDECOPI del 7 de agosto de 2019 y, a su vez, fueron agregadas a este expediente (Expediente 002-2019/CLC) mediante Razón de Secretaría Técnica 033-2019/ST-CLC-INDECOPI del 7 de octubre de 2019. Al respecto, ver foja 460 del presente expediente.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Jefatural N° 285-2019-INEI, contratar con esta empresa directamente a través de la exoneración de proceso.

341. La Comisión consideró que en este procedimiento estaba acreditada la existencia de un acuerdo anticompetitivo entre Quad Graphics y El Comercio, pues el correo AMA01 mostraría la disconformidad de los trabajadores de El Comercio con Quad Graphics por haberse presentado a este procedimiento. La primera instancia sostuvo que la disconformidad por parte del señor Mariátegui de El Comercio evidenciaba que Quad Graphics se había desviado de lo acordado, lo que no podía ser contextualizado en un escenario distinto al de un acuerdo anticompetitivo.

#### Sobre la presunta participación de Quad Graphics

342. A fin de determinar si Quad Graphics participó con El Comercio en la conducta anticompetitiva atribuida por la Comisión en este procedimiento de selección, corresponde analizar la cadena de correos AMA01.
343. En un primer correo del 13 de octubre de 2009, el señor Meier (gerente comercial de impresiones de El Comercio) le indicó al señor Mariátegui (gerente de servicios empresariales de El Comercio) que: “(...) *Las pruebas no nos la fueron asignadas (...) (sic)*”. Ante lo señalado, el señor Mariátegui preguntó el mismo día: “*Antonio que paso con las Pruebas?*”.
344. En respuesta, el 14 de octubre de 2009, el señor Meier indicó: “*La decisión no ha sido del Ministerio, sino del INEI quienes han administrado el proceso e indican que nuestra propuesta no era la mejor (...)*”. Ante ello, el señor Mariátegui pregunta quien ganó el trabajo y el señor Meier menciona: “*Me indican que se lo dieron a QW<sup>184</sup> que al final se presentó*”.
345. En ese mismo día, se envía el siguiente correo:

**“De: OPTA Mariátegui Bosse Renzo [gerente de servicios empresariales – El Comercio]**

**Para: OPTA Meier Zender Antonio [gerente comercial de impresiones – El Comercio]**

**Enviado: Wed Oct 14 17:03:05 2009**

**Asunto: RE: Preliminares nuestra área**

<sup>184</sup>

El término QW sería una abreviatura de Quebecor World, denominación de Quad Graphics hasta julio de 2009, cuando cambia a World Color Perú S.A. Dado a que el cambio de denominación era bastante reciente cuando se llevó a cabo este procedimiento de selección, los trabajadores de El Comercio se habrían referido a Quad Graphics por su anterior denominación: Quebecor World (QW).

Información obtenida de: <https://www.qg.com/la/es/about-latin-america/history.asp>, Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Llama por favor a Perico [**gerente comercial – Quad Graphics**] y dile que no fue lo acordado conmigo!!!  
(...)

346. En primer lugar, cabe señalar que, dada la proximidad del correo con el otorgamiento de la buena pro a Quad Graphics y la mención al INEI – Instituto Nacional de Estadística e Informática (entidad que participó en la convocatoria de este procedimiento de selección), puede colegirse que la referida cadena de correos está relacionada con la Exoneración de Proceso 006-2009-INEI.
347. Otro elemento que permite deducir la relación entre la cadena de correos AMA01 y el referido procedimiento de selección, es que los correos de los trabajadores de El Comercio hacen referencia a “las pruebas”. Esto se debería a que el servicio convocado por el INEI con el apoyo del Minedu, estuvo relacionado a la impresión de evaluaciones (por ende, el término “pruebas”) que se harían a alumnos de segundo y cuarto de primaria, conforme a las bases de la convocatoria.
348. Si bien el otorgamiento de la buena pro a Quad Graphics fue realizado el 15 de octubre de 2009 (fecha posterior a los correos enviados entre los trabajadores de El Comercio), esto se debe a las particularidades de las convocatorias a través del mecanismo de Exoneración de Proceso. En estos casos, el sondeo a las empresas que presentan sus propuestas económicas y la determinación del ganador con el que se contratará directamente se realiza días o semanas antes del otorgamiento de la buena pro, por lo que incluso antes de la selección formal de la empresa, los otros proveedores que recibieron la invitación para presentar sus propuestas podrían saber que no fueron los ganadores, en base a la comparación de sus propuestas económicas.
349. Por dicho motivo, a pesar de que formalmente la presentación de propuestas y el otorgamiento de la buena pro ocurrió el 15 de octubre de 2009, El Comercio sabía desde el 13 de octubre de 2009 que no era la empresa que presentó la menor propuesta económica y que, por ende, no resultaría ganadora de la buena pro, la cual sería otorgada a World Color Perú S.A. (ahora Quad Graphics), según le habría sido informado por el INEI.
350. Por otro lado, el contenido de los correos muestra que había una expectativa por parte de los representantes de El Comercio para obtener la buena pro en este procedimiento de selección. Esto se muestra más claramente por el cuestionamiento que realiza el señor Mariátegui al señor Meier sobre el hecho que no hayan obtenido la buena pro (“Antonio que paso con las Pruebas?”), lo cual no estaba dentro de lo esperado por dicha empresa.
351. Considerando las particularidades de la Exoneración de Proceso (el sondeo realizado por la entidad convocante previo a contratar directamente con una empresa), lo expresado por el señor Mariátegui ante la información de que World





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Color Perú S.A. (ahora Quad Graphics) se había presentado en este sondeo, denota que había un acuerdo entre El Comercio y Quad Graphics respecto a la presentación de posturas en este procedimiento de selección, el cual no se implementó según lo esperado por El Comercio.

352. Una clara evidencia sobre el acuerdo anticompetitivo existente entre El Comercio y Quad Graphics es que, ante la información de que esta última se presentó con una propuesta económica menor a la de El Comercio, la respuesta del señor Mariátegui al señor Meier fue: *“Llama por favor a Perico [gerente comercial – Quad Graphics] y dile que no fue lo acordado conmigo”*<sup>185</sup>, lo que muestra el contacto previo entre ambas empresas con un propósito colusorio, pues en un entorno competitivo no existiría razón alguna por la cual una empresa le reclame a otra por presentarse a un procedimiento de selección para contratar con el Estado y obtener la buena pro.
353. En atención a lo señalado anteriormente, la evidencia analizada muestra que Quad Graphics habría adoptado un acuerdo anticompetitivo con El Comercio para concertar sus posturas en la Exoneración de Proceso 006-2009-INEI.
354. Si bien Quad Graphics se habría desviado del acuerdo, ello no desvirtúa la configuración de una conducta infractora sancionable, pues de conformidad con el artículo 11.2 de la LRCA, los acuerdos entre competidores para establecer posturas o abstenciones en licitaciones, concursos u otra forma de contratación o adquisición pública está sujeta a prohibición absoluta, por lo que esta conducta es sancionable por su sola existencia, al margen de sus efectos en el mercado o si fue implementada según lo esperado por los agentes involucrados en la concertación.

#### Argumentos en apelación de Quad Graphics

355. En apelación, Quad Graphics señaló que al analizar su participación en este procedimiento de selección no se había incluido ninguna declaración de algún trabajador de su empresa y que solo en uno de los correos se hace referencia al señor Perico (gerente comercial de Quad Graphics en dicha época), quien no fue sancionado por participar en una conducta anticompetitiva en este procedimiento de selección. Agregó que no se había explicado en qué consistía el acuerdo ni tampoco si fue ejecutado.
356. Por otro lado, Quad Graphics indicó que la Comisión no habría desvirtuado el argumento referido a que ninguna de las empresas se adjudicó alguno de los ítems licitados.

<sup>185</sup> Al respecto, el señor Mariátegui indicó en la entrevista con la Secretaría Técnica de la Comisión que en las reuniones que mantenía con los competidores, los representantes que acudían por parte de Quad Graphics eran el señor Isasi y el señor Perico (Entrevista al señor Renzo Mariátegui del 6 de junio de 2019, minuto 10).



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

357. Respecto al argumento de que no hay declaración de trabajador alguno de la empresa sobre este procedimiento, cabe indicar que no es necesario contar con la declaración de alguno de los representantes de la recurrente para que se genere convicción por parte de la Comisión o de la Sala sobre la existencia de un acuerdo anticompetitivo en base al análisis de los medios de prueba recopilados en el expediente.
358. Adicionalmente, se aprecia del tenor de la cadena de Correos AMA01 que el acuerdo entre las empresas consistía en que Quad Graphics no competiría en este procedimiento en particular, lo que incumplió al presentarse y ganar la buena pro. Esto explica que el señor Mariátegui indicara “*Llama por favor a Perico y dile que no fue lo acordado conmigo*”.
359. Cabe señalar que la Comisión también indicó que, aunque el acuerdo no fue ejecutado, este es sancionable en tanto es analizado bajo la regla de la prohibición absoluta.
360. Con relación a la responsabilidad del señor Perico, entonces gerente comercial de Quad Graphics, la Sala observa que la Secretaría Técnica de la Comisión no imputó cargos al señor Perico por este periodo, por lo que no corresponde determinar si hay evidencia suficiente para concluir que esta persona participó en la planificación, realización y/o ejecución de la práctica colusoria en este procedimiento de selección.
361. Sobre el particular, el señor Perico dejó su cargo en Quad Graphics en mayo de 2010<sup>186</sup> y retornó en junio de 2016 en el cargo de gerente general, por lo que en la resolución de imputación de cargos la Secretaría Técnica de la Comisión solo imputó al señor Perico por las presuntas actuaciones que habría realizado como gerente general en la empresa entre junio y julio de 2016.
362. De acuerdo con el artículo 2.1 de la LRCA, la responsabilidad de los agentes económicos que intervienen en una conducta anticompetitiva es autónoma a la responsabilidad de las personas naturales que ejercen su representación, gestión o dirección y hubiesen participado en la planificación, realización y/o ejecución de la conducta anticompetitiva. En tal sentido, la responsabilidad administrativa de los agentes económicos existirá y podrá ser declarada por la autoridad, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera corresponder o no a las personas naturales que ejercieron su representación, gestión o dirección.
363. Por tal motivo, el hecho que la Comisión no haya determinado la responsabilidad personal del señor Perico no impide que se evalúe la participación de Quad Graphics en la conducta anticompetitiva ni desvirtúa su responsabilidad en la infracción investigada.

<sup>186</sup> Ver foja 545 del expediente.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

364. Finalmente, Quad Graphics indicó que su empresa y El Comercio no habrían obtenido ninguno de los ítems convocados en este procedimiento de selección. Este alegato no resulta veraz, pues World Color Perú S.A. (denominación anterior de Quad Graphics) obtuvo la buena pro sobre este procedimiento conforme a lo señalado en la Resolución Jefatural N° 285-2009-INEI<sup>187</sup>.
365. En consecuencia, al haberse desvirtuado los argumentos en apelación formulados por Quad Graphics, a partir del análisis conjunto de los elementos de prueba analizados, la Sala concluye que se encuentra acreditada la existencia de un acuerdo anticompetitivo en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto ítems en este procedimiento de selección, en el que participó Quad Graphics y El Comercio.

## **B.2. Concurso Público 0032-2009-ED/UE 026**

### Descripción del procedimiento y análisis de la Comisión

366. El 30 de diciembre de 2009, el Minedu convocó el Concurso Público 0032-2009-ED/UE 026 para la contratación del servicio de impresión de guías. El ítem 1 solicitado era la impresión de la guía para las orientaciones técnicas en las áreas de matemática y comunicación y el ítem 2 correspondía a la guía de orientación para el buen trato a niños y niñas en el nivel inicial.
367. Este concurso contaba con dos etapas de evaluación: una evaluación de la propuesta técnica y una evaluación de la propuesta económica.
368. En lo que se refiere a la evaluación de la propuesta técnica, el puntaje máximo era 100 y los agentes económicos debían obtener al menos 80 puntos en su propuesta técnica para pasar a la fase de evaluación de la propuesta económica.
369. Respecto a la evaluación económica, el comité evaluador verificaba que la propuesta no exceda el valor referencial, pues de lo contrario esta propuesta sería descalificada. En esta evaluación, se asignó el puntaje máximo (100) a la propuesta económica de menor monto y el puntaje de los demás postulantes de manera inversamente proporcional, bajo la siguiente fórmula:

$$P_i = \frac{O_m \times PMPE}{O_i}$$

Donde:

i = Propuesta

P<sub>i</sub> = Puntaje de la propuesta económica i

O<sub>i</sub> = Propuesta Económica i

O<sub>m</sub> = Propuesta Económica de monto o precio más bajo

<sup>187</sup> Ver foja 460 del expediente.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

PMPE = Puntaje Máximo de la Propuesta Económica

370. Finalmente, el puntaje total de la propuesta estaba dado por el promedio ponderado de ambas evaluaciones, de acuerdo con lo siguiente<sup>188</sup>:

$$PTP_i = c1 PT_i + c2 PE_i$$

Donde:

$PTP_i$  = Puntaje total del postor  $i$

$PT_i$  = Puntaje por evaluación técnica del postor  $i$

$PE_i$  = Puntaje por evaluación económica del postor  $i$

$c1$  = Coeficiente de ponderación para la evaluación técnica = 0.70

$c2$  = Coeficiente de ponderación para la evaluación económica = 0.30

371. La presentación de propuestas en este procedimiento se llevó a cabo el 16 de febrero de 2010, mientras que el otorgamiento de la buena pro ocurrió el 22 de febrero del mismo año.

372. Sobre las empresas que participaron en este concurso público, por el ítem 1 postularon Navarrete, Punto & Grafía S.A.C. (en adelante, Punto & Grafía), Exituno S.A. (en adelante, Exituno), El Comercio y Asociación Editorial Bruño (en adelante, Bruño). Todas las empresas obtuvieron 100 puntos en la evaluación técnica, excepto Exituno y Bruño que obtuvieron 10 y 84 puntos, respectivamente. Finalmente, Navarrete presentó la oferta económica de menor monto, por lo que obtuvo el ítem 1.

373. Por el ítem 2 postularon Gráfica Técnica S.R.L. (en adelante, Gráfica Técnica), Navarrete, Editorial Supergráfica E.I.R.L. (en adelante, Supergráfica), Punto & Grafía, Exituno, El Comercio y Bruño. Al respecto, Gráfica Técnica, Navarrete, Punto & Grafía y El Comercio obtuvieron 100 puntos en la evaluación técnica, mientras que Supergráfica tuvo un puntaje de 96, Exituno 10 y Bruño 84. Tomando en cuenta los resultados de la evaluación técnica y las ofertas económicas presentadas, Navarrete también obtuvo el ítem 2.

374. La Comisión halló responsables por concertar sus posturas en este concurso a El Comercio y Quad Graphics. La Comisión consideró acreditada la conducta anticompetitiva en base a: (i) el correo AMA02 entre trabajadores de El Comercio, el cual estaría relacionado con este concurso, al hacer referencia a los ítems convocados y tener proximidad con la fecha de la presentación de propuestas; así como, (ii) la entrevista al señor Mariátegui de El Comercio, en la que reconocería contactos con Quad Graphics para acordar posturas en este concurso.

### Sobre la presunta participación de Quad Graphics

<sup>188</sup> Esta fórmula fue utilizada en casi todos los procedimientos de selección analizados en este caso para determinar el agente económico que obtendría la buena pro.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

375. En primer lugar, corresponde analizar la correspondencia relacionada con este concurso. De esta manera, en la cadena de correos AMA02 se señaló lo siguiente:

*“De: OPTA Wong del Águila Javier [ejecutivo de ventas – El Comercio]  
Para: OPTA Mariátegui Bosse Renzo [gerente de servicios empresariales – El Comercio]*

*Enviado: Fri Feb 05 12:51:43 2010*

*Asunto: Dato*

*Renzo me acaban de llamar y quieren ir por **Inicial** igual que nosotros, si aceptamos tenemos el riesgo de que se metan los otros 2 con menor precio ya que estamos haciéndolo en pliegos de 12 por el formato, hace 1 hora me dijo que sí y ahora dicen que no y que **van por Inicial y nos dejan Mat y Leng***

*Ing. Javier Wong*

(Resaltado añadido)

376. Unos minutos después de enviado el anterior correo, el señor Mariátegui le responde lo siguiente al señor Wong: *“Hable con Perico y me dijo ok a lo que habíamos planteado, llámame en 5 min”*.
377. Al respecto, uno de los primeros puntos que resalta de la cadena de correos es que este es enviado el 5 de febrero de 2010, una semana y media antes de la presentación de propuestas en el Concurso Público 0032-2009-ED/UE 026. Además, se menciona los términos “mat”, “leng” e “inicial” que corresponden a los ítems convocados en esta licitación como libros de matemática y lenguaje (ítem 1) por un lado, y la guía de orientación para el buen trato a niños y niñas en nivel inicial (ítem 2) por otro lado. Lo anterior permite deducir que esta cadena de correos trata sobre el concurso analizado.
378. El primer correo muestra que una empresa le informa a El Comercio que postularían al ítem 2 (“Inicial”), ante lo cual el señor Wong comenta que si aceptaban dicha propuesta existía el riesgo de que entren otros dos competidores con un menor precio. El señor Wong también indicó que esa empresa informó que les dejarían el ítem 1 (“Mat” y “Leng”).
379. En el segundo correo, se observa que la empresa que se había comunicado con el señor Wong (ejecutivo de ventas de El Comercio) era Quad Graphics, pues en respuesta al correo del señor Wong, el señor Mariátegui (gerente de servicios empresariales de El Comercio), le indicó que se había comunicado con el señor Perico (gerente comercial de Quad Graphics) y este le había dado el visto bueno a lo que habían acordado (*“Hable con Perico y me dijo ok a lo que habíamos planteado”*).
380. El contenido del primer correo muestra además que inicialmente el acuerdo era que El Comercio postule al ítem 2; sin embargo, Quad Graphics cambió de opinión e informó a El Comercio que postularía a dicho ítem (*“Renzo me acaban*





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

de llamar y quieren ir por Inicial igual que nosotros... hace 1 hora me dijo que sí y ahora dicen que no y que van por Inicial"). Ante ello, el señor Mariátegui se comunicó con el señor Perico de Quad Graphics y este último aceptó mantener lo acordado inicialmente, esto es, que El Comercio postule al ítem 2.

381. Adicionalmente, en las declaraciones que el señor Mariátegui brindó a la Secretaría Técnica de la Comisión, con relación al correo AMA02 reconoció que se realizaron coordinaciones entre El Comercio y Quad Graphics respecto a este concurso público, con el fin de que El Comercio pudiera postular de acuerdo con sus posibilidades técnicas y describió en qué consistió dicho acuerdo<sup>189</sup>:

**Secretaría Técnica de la Comisión:** (...) Hemos identificado que este correo estaría referido al concurso público 32-2009, ¿podría decirnos si recuerda algo de este correo? ¿Si recuerda el concurso? (...)

**Renzo Mariátegui:** "Sí recuerdo de que aquí habíamos coordinado con la gente de Quad Graphics, con el señor Isasi [**Pedro Isasi - gerente general de Quad Graphics**] estaba, con el señor Perico [**Guillermo Perico - gerente comercial de Quad Graphics**] estaba. Y claro, nosotros nos iban a dejar matemática y lengua. Yo recuerdo que era... como dice acá, bien explica el señor Wong Del Águila [**Javier Wong Del Águila – ejecutivo de ventas de El Comercio**], ¿no? Pliegos de 12. Nosotros no teníamos máquinas para pliegos de 12. Nuestras máquinas eran para pliegos de 16 y 32 u 8. Entonces para nosotros hacer pliegos de 12 no íbamos a cumplir en los 45, 60 días. Entonces coordinamos con ellos para que por favor ellos hagan el pliego de 12 y nosotros hagamos los pliegos de 16 y 32 que creo que era Inicial, con lo cual sí podíamos llegar y, además, teníamos el papel. Eso es lo que debemos haber coordinado"<sup>190</sup>.

382. Conforme se puede apreciar en los resultados del concurso, Quad Graphics cumplió con el acuerdo indicado en la cadena de correos AMA02, al no postular al ítem 2, al cual sí postuló El Comercio. Sin embargo, como se puede apreciar en la Tabla 1, El Comercio no presentó una propuesta tan competitiva como la presentada por Navarrete, por lo que esta última obtuvo la buena pro. De esta manera, los resultados del concurso fueron los siguientes:

**Tabla 1**  
**Resultados del Concurso Público 0032-2009-ED/UE 026**

Ítem	Valor Referencial	Navarrete	DVR	Punto y Grafía	DVR	El Comercio	DVR	Gráfica Técnica	DVR	Editorial Supergráfica	DVR
1	326,886.00	228,449.00	-30.1%	275,806.30	-15.6%	251,524.98	-23.1%	-	-	-	-
2	134,265.25	98,397.19	-26.7%	126,901.60	-5.5%	108,430.34	-19.2%	125,783.00	-6.3%	119,266.56	-11.2%

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

<sup>189</sup> De acuerdo con el señor Mariátegui, la razón por la que El Comercio y Quad Graphics coordinaron respecto a este concurso era por el tipo de pliegos y papel que El Comercio podía producir.

<sup>190</sup> Entrevista al señor Renzo Mariátegui del 24 de junio de 2019, minutos 27 a 31.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

383. Por tanto, la cadena de correos AMA02, las declaraciones dadas por el señor Mariátegui y los resultados obtenidos en el Concurso Público 0032-2009-ED/UE 026, muestran que Quad Graphics habría concertado con El Comercio respecto a su participación en el Concurso Público 0032-2009-ED/UE 026, acordando abstenerse de presentar propuesta para el ítem 2 de dicho concurso.

#### Argumentos en apelación de Quad Graphics

384. En apelación, Quad Graphics indicó que las declaraciones del señor Mariátegui no acreditaban la existencia de un acuerdo anticompetitivo.

385. Al respecto, la participación de Quad Graphics en la concertación relacionada con el Concurso Público 0032-2009-ED/UE 026 no se sustenta únicamente en las declaraciones del señor Mariátegui. Por el contrario, la Comisión y la Sala han analizado en conjunto la cadena de correos AMA02, los resultados del concurso público y las declaraciones realizadas por el señor Mariátegui, elementos de prueba que, de manera consistente, evidencian que Quad Graphics participó en un acuerdo respecto de este concurso público.

386. De esta manera, la participación de Quad Graphics se sustenta en el análisis conjunto de una pluralidad de indicios y no en la valoración aislada de un elemento de prueba, como sostuvo la recurrente en su apelación.

387. Por otro lado, Quad Graphics señaló que en el Informe Técnico la Secretaría Técnica de la Comisión habría indicado que el acuerdo entre su empresa y El Comercio no llegó a concretarse en este concurso. Quad Graphics agregó que ninguna de las empresas involucradas en el presunto acuerdo se adjudicó alguno de los ítems objeto de la convocatoria.

388. Al revisar el análisis efectuado por la Secretaría Técnica de la Comisión en el Informe Técnico, se aprecia que en el numeral 102 se precisó exactamente cómo se habría desarrollado el acuerdo referido a este concurso:

*“El correo AMA02 también es claro en evidenciar el acuerdo anticompetitivo al que llegaron El Comercio y Quad Graphics:*

*• En un primer momento estas empresas habían acordado que quien postularía al ítem 2 (“Inicial”) sería El Comercio, sin embargo, posteriormente Quad Graphics cambia de opinión e informa al señor Javier Wong que ellos postularían a dicho ítem 2 y que les dejarían el ítem 1 (“Mat y Leng”), de ahí la frase: “Renzo me acaban de llamar y quieren ir por inicial igual que nosotros, (...) hace 1 hora me dijo que si y ahora dicen no y que van por inicial y nos dejan Mat y Leng.*

*• Ante las complicaciones técnicas que ese tipo de reparto les generaba, puede inferirse que el señor Renzo Mariátegui decidió comunicarse con el señor Juan Guillermo Perico para pedirle que regresen a lo originalmente acordado y que El*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

*Comercio postule al ítem 2, a lo que el señor Juan Guillermo Perico accede (“Hable con Perico y me dijo que ok a lo que habíamos planteado”).”*

389. Asimismo, cabe precisar que, desde el numeral 97 hasta el numeral 107 del Informe Técnico, la Secretaría Técnica de la Comisión realizó un examen pormenorizado respecto a los hechos que ocurrieron respecto a este concurso y la responsabilidad de las empresas que participaron en este acuerdo anticompetitivo. La Comisión coincidió con la Secretaría Técnica e hizo suyo este análisis al indicar que se remitía a los numerales 87 a 312 del Informe Técnico en su Resolución Final.
390. Así, Quad Graphics y El Comercio habían concretado un acuerdo e incluso se verifica que lo llevaron a cabo, en tanto Quad Graphics no presentó propuesta para el ítem 2 de este concurso. En este punto cabe destacar que la razón por la que El Comercio no pudo obtener la buena pro sobre el ítem 2 radica en que una empresa que no participaba del acuerdo hasta ese momento (Navarrete) presentó una mejor oferta e incluso habría sido mencionada como una potencial amenaza en el correo AMA02 (“*tenemos el riesgo de que se metan los otros 2 con menor precio*”).
391. Por lo tanto, corresponde desestimar los alegatos presentados por Quad Graphics sobre la existencia de un acuerdo en este concurso y su participación en dicha conducta anticompetitiva. De esta manera, esta Sala concluye que dicha empresa es responsable por haber participado en un acuerdo anticompetitivo para concertar sus posturas en relación con el Concurso Público 0032-2009-ED/UE 026.

### **B.3. Procesos Especiales 002-2011-OEI-MINEDU, 003-2011-OEI-MINEDU y 004-2011-OEI-MINEDU**

#### Descripción de los procedimientos y análisis de la Comisión

392. Estos procedimientos fueron convocados a través de la modalidad de procesos especiales en tanto el servicio fue solicitado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, Ciencia y Cultura (en adelante, la OEI) en convenio con el Minedu, siendo la primera entidad la que dirigió las convocatorias. En tanto estuvo involucrada una entidad internacional, las convocatorias se llevaron a cabo mediante los regímenes especiales de contratación, sin perjuicio de que el trámite de estos procedimientos de selección fue similar a los concursos públicos: primero se realizó una evaluación técnica y posteriormente una evaluación económica.
393. En el Proceso Especial 002-2011-OEI-MINEDU se solicitó el servicio de impresión de textos de los módulos de comprensión lectora 1, 2 y 3, divididos en tres (3) ítems. La OEI informó al Minedu a través de una carta que Navarrete ganó todos los ítems convocados en este procedimiento.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

394. En el Proceso Especial 003-2011-OEI-MINEDU se solicitó el servicio de impresión de textos de los módulos de comprensión lectora 4, 5 y 6 divididos en tres (3) ítems igualmente. La OEI reportó nuevamente al Minedu que el primer ítem lo ganó El Comercio, el segundo Metrocolor y el tercero Quad Graphics.
395. Finalmente, en el Proceso Especial 004-2011-OEI-MINEDU se solicitó el servicio de impresión de cuadernos de trabajo para 1° y 2° grado de primaria. Los cuatro ítems de este proceso están relacionados a cuadernos de trabajo con orientaciones para el docente. El primer ítem se encuentra referido al área de comunicación para 1° grado, el segundo ítem corresponde al área de matemática para 1° grado, el tercero corresponde al área de comunicación para 2° grado y el cuarto corresponde al área de matemática para 2° grado.
396. El primer ítem lo obtuvo Metrocolor, el segundo El Comercio, el tercero Navarrete y el cuarto lo obtuvo Quad Graphics.
397. La Comisión consideró responsables por este concurso a El Comercio, Quad Graphics, Navarrete y Metrocolor al identificar reuniones entre las empresas, correos que denotarían un acuerdo anticompetitivo, un reparto equitativo entre lo obtenido por las empresas y declaraciones de los trabajadores involucrados en el supuesto cártel.

#### Sobre la presunta participación de Navarrete y Quad Graphics

398. Las ofertas para todos estos procedimientos fueron presentadas entre el 15 y 21 de febrero de 2011 y la buena pro fue otorgada a las empresas entre el 15 y 23 de febrero de 2011. Tomando en cuenta que la evidencia recopilada tiene cercanía temporal con las fechas de presentación de propuestas y otorgamiento de la buena pro de estos procedimientos de selección, este Colegiado evaluará en conjunto dichos procedimientos.
399. En primer lugar, en el expediente constan numerosos correos entre Quad Graphics, Navarrete, Metrocolor y El Comercio para pactar reuniones entre ellas.
400. De esta manera, en el correo MET02 del 27 de diciembre de 2010 se muestra que el señor Stanbury (gerente comercial de impresiones de El Comercio) escribió a los señores Noceda (gerente general de Metrocolor) y Ramos (ejecutivo de ventas de Metrocolor) confirmandoles una reunión a llevarse a cabo el 29 de diciembre en el hotel Golf Los Inkas, precisándole que “asistirán todos”. En respuesta, el señor Noceda indicó al señor Stanbury que “Carlos” (haciendo referencia al señor Ramos) le llamaría para indicarle quiénes asistirían a la reunión.
401. En las cadenas de correos AMA05 y MET03 del 7 de febrero de 2011, se observa una nueva reunión convocada por el señor Stanbury, esta vez en una fecha que coincide con el periodo en que se presentaron las ofertas de estos



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

procesos. Así, el señor Stanbury envió un correo a los señores Isasi (gerente general de Quad Graphics) y Presentación (jefe de ventas de Quad Graphics) invitándolos a una reunión la tarde del miércoles 9 de febrero de 2011:

*De: OPTA Stanbury Titinger Guillermo <gstanbury@comercio.com.pe> [gerente comercial de impresiones – El Comercio]  
Para: Isasi Rivero, Pedro [gerente general – Quad Graphics]  
CC: Presentación Malpartida, Emilio [jefe de ventas – Quad Graphics]  
Enviado: Mon Feb 07 10:27:01 2011  
Asunto: Reunión*

*Pedro*

*Para confirmarte la reunión:*

*Día Miércoles 9 de febrero de 2011  
Hora: 1:30pm.  
Lugar: Restaurante O'MEI en Javier Prado*

*Por favor confírmame que recibiste este mensaje.*

*Un abrazo  
Guillermo*

402. Luego de este correo, en la misma cadena de correos AMA05, el señor Isasi y el señor Stanbury intercambiaron comunicaciones para coordinar la fecha y hora en la que se llevaría a cabo la referida reunión. El señor Stanbury pidió que la reunión sea el miércoles 9 de febrero de 2011 en la tarde y, en respuesta, el señor Isasi le indicó que no podría reunirse con él dicho día, ante lo cual el señor Stanbury le propuso llevar a cabo la reunión el jueves 10 de febrero de 2011 a las 8:30 a.m. (“*Puedes el jueves a las 8:30 am?*”)<sup>191</sup>.
403. La documentación que obra en el expediente permite deducir que el señor Isasi aceptó la última fecha propuesta por el señor Stanbury, pues minutos después del correo que este último le remitió, el señor Stanbury (gerente comercial de impresiones de El Comercio), en la comunicación MET03, remitió otro correo (a las 12:08 p.m.) a los señores Isasi, Presentación, Noceda, Ramos, Cerna (gerente de cotizaciones de Metrocolor), Mariátegui y Monteverde (representante de Navarrete) indicándoles que, a fin de que el señor Isasi (“Pedro”) pueda asistir a la reunión, se había cambiado la fecha de esta para el jueves 10 de febrero de 2011 a las 8:30 a.m.:

*“De: OPTA Stanbury Titinger Guillermo <mailto:gstanbury@comercio.com.pe> [gerente comercial de impresiones – El Comercio]  
Enviado el: lunes, 07 de febrero de 2011 12:08pm*

<sup>191</sup> Estos correos fueron enviados también el 7 de febrero de 2011.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Para: Isasi Rivero, Pedro [**gerente general – Quad Graphics**]; Presentación Malpartida, Emilio [**jefe de ventas – Quad Graphics**]; emnoceda@metrocolor.com [**Eloy Noceda, gerente general – Metrocolor**]; cramos@metrocolor.com [**Carlos Ramos, ejecutivo de ventas – Metrocolor**]; [acerna@metrocolor.com](mailto:acerna@metrocolor.com) [**Arturo Cerna, gerente de cotizaciones – Metrocolor**]; OPTA Mariátegui Bosse Renzo [**gerente de servicios empresariales – El Comercio**]; Estudio Monteverde Abogados [**Juan José Monteverde, representante – Navarrete**]  
Asunto: Reunión

Sres:

*Pedro no puede asistir el miércoles a almorzar y para estar todos, cambiaríamos la reunión para el jueves a las 8:30 am en el hotel golf los Inkas. Sé que las agendas son complicadas, por eso por favor confirmen ya que la idea es que podamos reunirnos todos. Ya reservé espacio en el hotel.*

*Un abrazo  
G”*

404. En las cadenas de correos AMA06, AMA07 y AMA08 del 11 de febrero de 2011, se observa que el señor Stanbury volvió a enviar un correo a todos los destinatarios del correo citado en el párrafo anterior, excepto al señor Monteverde, en el cual les consulta si podrán asistir a otra reunión el martes a las 8:30 a.m. El mismo día, en el correo AMA06, el señor Noceda (gerente general de Metrocolor) le responde que estará fuera del país ese día y consulta si puede asistir el señor Ramos (“Carlos”) de Metrocolor, ante lo cual el señor Stanbury le responde que se encuentra conforme a la proposición de que asista el señor Ramos.
405. En respuesta a la nueva invitación que había realizado el señor Stanbury a los representantes de las empresas competidoras, el señor Isasi respondió en el correo AMA07 a todos los destinatarios: “*Por nuestra parte SI*”. Finalmente, el señor Stanbury les indicó lo siguiente:

*De: OPTA Stanbury Titinger Guillermo [**gerente comercial de impresiones – El Comercio**]*

*Enviado el: 11/02/2011 11:25am*

*Para: Isasi Rivero, Pedro [**gerente general – Quad Graphics**]; Presentación Malpartida, Emilio [**jefe de ventas – Quad Graphics**]; emnoceda@metrocolor.com [**Eloy Noceda, gerente general – Metrocolor**]; cramos@metrocolor.com [**Carlos Ramos, ejecutivo de ventas – Metrocolor**]; OPTA Mariátegui Bosse Renzo [**gerente de servicios empresariales – El Comercio**]; Estudio Monteverde Abogados [**Juan José Monteverde, representante – Navarrete**]*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

*“Gracias Pedro, hasta ahora confirmado MC **[Metrocolor]**, EC **[El Comercio]** y QD **[Quad Graphics]**. Sólo falta JJ **[Juan José Monteverde de Navarrete]**. Igual les confirmo el lunes.*

Sds  
G”

406. Si bien de acuerdo con este último correo faltaría confirmar la asistencia del señor Monteverde, en un correo enviado la tarde de ese mismo día (11 de febrero de 2011 a las 2:42 p.m.) por el señor Stanbury, se muestra que los representantes de las empresas acordaron reunirse el martes 15 de febrero a las 8:30 a.m. en el hotel Golf los Inkas. Así, en el correo AMA08 el señor Stanbury envió un correo a los señores Isasi, Presentación, Noceda, Ramos, Mariátegui y Monteverde indicando que *“todos hemos confirmado la presencia de al menos un representante”*.
407. Cabe resaltar, como se señaló anteriormente, que las reuniones coordinadas en los correos previamente analizados fueron programadas justo antes de la presentación de las ofertas en los procesos especiales materia de análisis, lo cual se llevó a cabo entre el 15 al 21 de febrero de 2011.
408. Adicionalmente, en relación con lo sucedido en estos procesos, en la entrevista con la Secretaría Técnica de la Comisión, se presentaron los correos previamente analizados al señor Stanbury (gerente comercial de impresiones de El Comercio). Al preguntarle si estas reuniones estaban relacionadas con los procesos analizados en esta sección, el señor Stanbury reconoció que dichos encuentros tuvieron por finalidad coordinar la participación de las empresas en estos procedimientos de selección que fueron convocados por la OEI en coordinación con el Minedu:

*“Me parece que es súper evidente, en esa época... sí, yo me acuerdo de esas reuniones y fueron específicamente para estos procesos con la OEI” (...) “todo era para lo mismo, era solamente coordinaciones para ver cuando teníamos una reunión para ver este tema” (...) “siempre cuando iba Carlos **[Carlos Ramos - ejecutivo de ventas de Metrocolor]**, Eloy **[Eloy Noceda - gerente general de Metrocolor]** estaba pues al tanto porque eran reuniones importantes” (...) “O sea por correo no dice nada, pero yo sí te estoy diciendo que era para esto”<sup>192</sup>*

409. En la información de las Tablas 2 a 4 se muestran los resultados de cada proceso, en los cuales consta que las cuatro empresas que participaron en las reuniones referidas en los correos previamente analizados (El Comercio, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics), obtuvieron los ítems de los procedimientos de selección analizados, por montos similares<sup>193</sup>.

<sup>192</sup> Entrevista al señor Guillermo Stanbury del 10 de junio de 2019, minutos 36 a 37.

<sup>193</sup> Cabe precisar que los montos que se muestran en las tablas a continuación (2, 3 y 4) están expresados en soles.

**Tabla 2**  
**Resultados del Proceso Especial 002-2011-OIE-MINEDU**

Ítem	Monto adjudicado	Ganador
1	404,181.03	Navarrete
2	502,606.08	Navarrete
3	462,007.40	Navarrete

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

**Tabla 3**  
**Resultados del Proceso Especial 003-2011-OIE-MINEDU**

Ítem	Monto adjudicado	Ganador
1	3,557,877.00	El Comercio
2	3,318,079.92	Metrocolor
3	3,275,700.00	Quad Graphics

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

**Tabla 4**  
**Resultados del Proceso Especial 004-2011-OIE-MINEDU**

Ítem	Monto adjudicado	Ganador
1	3,656,323.93	Metrocolor
2	3,626,627.00	El Comercio
3	3,728,622.00	Navarrete
4	3,618,913.00	Quad Graphics

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

410. Si bien la Comisión indicó que todas las empresas recibieron montos alrededor de los diez millones de soles, mientras Navarrete recibió un monto menor<sup>194</sup>, la Sala observa que, al sumar las cantidades obtenidas por cada empresa, los montos dinerarios obtenidos son similares entre todas las empresas: El Comercio obtuvo S/ 7 184 504.00, Navarrete S/ 5 097 416.51, Metrocolor S/ 6 974 403.85 y Quad Graphics S/ 6 894 913.00.
411. Por lo tanto, el monto adjudicado a Quad Graphics es similar a lo que obtuvieron El Comercio y Metrocolor. El único que obtuvo un monto ligeramente menor fue Navarrete, que contaba con una menor capacidad de producción en comparación con las otras empresas<sup>195</sup>. No obstante, se advierte que los

<sup>194</sup> Sin perjuicio de ello, la Comisión consideró que el análisis conjunto de la evidencia documental y económica acreditaba la participación de Navarrete con El Comercio, Metrocolor y Quad Graphics en un acuerdo anticompetitivo consistente en el establecimiento concertado de sus posturas para el reparto de los ítems convocados en estos procedimientos de selección.

<sup>195</sup> En la entrevista que mantuvo la Secretaría Técnica de la Comisión con el señor Noceda (gerente general de Metrocolor), este indicó que entre las cuatro empresas que formaban parte del acuerdo, quien tenía menor capacidad de producción era Navarrete con solo 9% del total del mercado.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

referidos agentes económicos adoptaron el reparto equitativo, considerando la cantidad de ítems ofertados en estos Procesos Especiales y sus valores referenciales.

412. Cabe reiterar que, además del valor total de los ítems que obtuvieron El Comercio, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics, la evidencia documental analizada (correos y las declaraciones del señor Stanbury) muestra que estas cuatro empresas coordinaron constantemente reuniones días antes de la presentación de sus propuestas en estos procedimientos de selección, las cuales habrían sido aprovechadas para coordinar las posturas que presentarían en estos procedimientos de selección.

#### Argumentos en apelación de Quad Graphics

413. Quad Graphics señaló que en las reuniones o correos no se precisa en qué consistía el supuesto acuerdo y que las declaraciones del señor Stanbury estaban sesgadas por participar del programa de clemencia.
414. Agregó que es incongruente que la Comisión, por un lado, haya considerado que la diferencia porcentual entre las propuestas que obtuvieron la adjudicación y los valores referenciales de los ítems licitados en el Proceso Especial 002-2011-OEI-MINEDU (que en promedio fue de 0.6%) sea prueba de un acuerdo y, por otro lado, también considere que la diferencia porcentual entre las propuestas que obtuvieron la adjudicación y los valores referenciales de los ítems licitados en los Procesos Especiales 003-2011-OEI-MINEDU y 004-2011-OEI-MINEDU (que en promedio fue de 3%) también sustente el presunto acuerdo.
415. Con relación al primer argumento de la recurrente, tal como se indicó en el numeral 241 y siguientes de la presente resolución, las comunicaciones entre competidores constituyen una típica evidencia circunstancial en los procedimientos de investigación por presuntas conductas anticompetitivas, pues evidencian un contexto que facilitó el intercambio de información y la adopción de un acuerdo anticompetitivo.
416. En el presente caso, los correos analizados muestran la existencia de contactos y reuniones entre Quad Graphics, Navarrete y otras empresas competidoras en fechas cercanas a la presentación de propuestas y otorgamiento de la buena pro de los Procesos Especiales 002-2011-OEI-MINEDU, 003-2011-OEI-MINEDU y 004-2011-OEI-MINEDU. Este indicio, evaluado junto con las declaraciones del señor Stanbury y los resultados de los referidos procedimientos de selección -que muestran un patrón de reparto equitativo de los ítems licitados entre las empresas investigadas-, permiten colegir que las

---

Al respecto, ver la entrevista al señor Eloy Noceda del 3 de mayo de 2019, minutos 11 y 12.

122/305

**INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL**

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800  
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

reuniones coordinadas en los correos previamente analizados se llevaron a cabo y que, en tales encuentros, Quad Graphics, Navarrete y las demás empresas imputadas acordaron repartirse los ítems de los referidos procedimientos de selección.

417. Con relación a los cuestionamientos de Quad Graphics a la fiabilidad de las declaraciones del señor Stanbury debido a que la empresa donde prestaba servicios se acogió al programa de clemencia, corresponde indicar que el acuerdo anticompetitivo en los procedimientos de selección materia de análisis no se encuentra acreditado a partir de la evaluación aislada de la declaración del señor Stanbury, sino que este elemento de prueba ha sido analizado con el resto de evidencia recopilada, constatándose su consistencia con la hipótesis anticompetitiva.
418. Sin perjuicio de lo anterior, es importante enfatizar que el acogimiento al programa de clemencia no descarta el valor probatorio de los testimonios que brinden las personas que hayan accedido al referido programa, pues tales administrados asumen un deber de colaboración que los obliga, por ejemplo, a abstenerse de presentar información falsa respecto de la presunta conducta anticompetitiva investigada. Además, como ya se indicó, la autoridad debe evaluar de manera holística las pruebas recopiladas a fin de determinar si la hipótesis colusoria constituye una explicación adecuada, consistente y razonable de los hechos acreditados probatoriamente.
419. Por otro lado, Quad Graphics sostuvo que la diferencia porcentual entre las propuestas ganadoras y los valores referenciales en el Proceso Especial 002-2011-OEI-MINEDU sería en promedio de 0.6%, mientras que la referida diferencia en los Procesos Especiales 003-2011-OEI-MINEDU y 004-2011-OEI-MINEDU sería en promedio de 3% y que, pese a ello, la Comisión consideró que todos estos resultados constituían prueba de un acuerdo.
420. Al respecto, la Sala observa que la Comisión no ha sostenido que la diferencia porcentual entre las propuestas ganadoras y los valores referenciales en los referidos procesos especiales formen parte de los indicios que acreditarían el acuerdo investigado, mediante el cual, los agentes imputados en el presente caso concertaron sus posturas con relación a los tres procedimientos de selección antes señalados.
421. Además, la existencia de variaciones en las diferencias porcentuales entre las propuestas presentadas por las empresas y los valores referenciales de los ítems licitados en los Procesos Especiales 002-2011-OEI-MINEDU, 003-2011-OEI-MINEDU y 004-2011-OEI-MINEDU no desvirtúa la existencia de la práctica anticompetitiva. La evidencia analizada a través del presente caso y las





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

declaraciones de los señores Noceda (Metrocolor) y Stanbury (El Comercio)<sup>196</sup> muestran que, una vez que las empresas involucradas en el acuerdo decidían los ítems que obtendría cada una, correspondía a cada agente económico determinar la propuesta que presentaría a fin de obtener los ítems concertados. Esto, al margen de la menor o mayor diferencia que -circunstancialmente- pueda haber existido entre las propuestas ganadoras y los respectivos valores referenciales.

422. Sin perjuicio de lo expuesto, en la siguiente tabla se muestran los ítems convocados en estos procesos especiales, el valor referencial de cada ítem, las empresas ganadoras, el importe de la propuesta ganadora, así como la diferencia porcentual entre esta última y el valor referencial:

<sup>196</sup> Entrevista al señor Eloy Noceda del 3 de mayo de 2019, minutos 19 a 21.

**Secretaría Técnica de la Comisión:** (...) *La primera pregunta que le queríamos hacer era si usted ha participado de reuniones con funcionarios de empresas competidoras y, de ser así, ¿cuál era la principal temática de estas reuniones?*

**Eloy Noceda:** “Sí, voy a hablar siempre... había reuniones. Yo asistí en los 4 o 5 o 6 años (...) ¿Qué se veía en esas reuniones? Va a salir una licitación, ya había una comunicación de que se venía una licitación. Entonces se acordaba cuánto podía tomar cada uno, cuánto podía hacer cada uno, ¿no es cierto? Y qué materiales iban a usar porque los libros tienen características específicas para ver, por ejemplo, el papel, el tipo de papel, la determinada opacidad del papel, el gramaje, etcétera, etcétera, para que cada uno busque y los libros tengan un estándar más o menos parecido, lo mismo con las tapas y lo mismo con las características de formato y tal, acabado, encuadernación. Esos son los detalles que se veían ahí, ¿no? Entonces, eso era todo, no había más, nunca se trató de precios. En su pregunta si había reunión de precios, los precios acá no se veían. (...)”

*Si ustedes ven este cuadro, no hay ninguno que pase el 100% que era el precio referencial porque la estrategia de ventas era esa. Si yo me acerco al 100 o paso el 100 es que no quiero el trabajo (...) Entonces cada uno dependiendo de sus potencialidades decía yo voy a ir a esto (...).*

(Subrayado agregado)

Entrevista al señor Guillermo Stanbury del 3 de mayo de 2019, minutos 6 a 7 y 43 a 44.

**“Secretaría Técnica de la Comisión:** *¿Alguna vez usted participó de reuniones, llamadas, contactos o comunicaciones con algunos funcionarios de las empresas competidoras en este mercado?*

**Guillermo Stanbury:** “Sí, de acuerdo, para efectos de todo lo que era el Estado (...) Para efectos de eso sí se dieron algunas veces reuniones esporádicas, no eran siempre, pero sí existieron algunas reuniones de coordinación. Ojo cuando había simetría, ¿no? O sea, cuando en realidad... porque qué pasa con esto, eran ítems muy grandes. Si alguien presentaba... voy a poner este ejemplo ficticio. Si lanzaba el Estado cuatro ítems ninguna imprenta podía hacer los cuatro ítems por temas operativos, es imposible. En los plazos que lo pedía el Estado no hay forma, es como que yo diga que de acá me voy a Ica en una hora, no, no hay forma, ¿no? Entonces lo que hacíamos en ese caso eventualmente cuando ocurría esta simetría era sí reunimos y más que ver precios y eso, era ver a qué ítem más o menos iba cada uno, ¿no? Eso era y eso en efecto se dio.”

(Subrayado agregado)

(...)

**“Secretaría Técnica de la Comisión:** *¿No se estableció algún tipo de regla en algún porcentaje respecto al valor de referencia?*

**Guillermo Stanbury:** *No, no, en realidad no. O sea, no había eso. Cada quien iba a lo suyo y tú sabías que tenías que... ibas pues más abajo, ¿no? Pero no había digamos una estructura de precios pues. Al menos nosotros no decíamos “ya que me va a costar tanto”, no. Eso como que no lo manejábamos nosotros de esa manera. Siempre íbamos... al ítem que íbamos más o menos con lo que considerábamos justo (...).*”

(Subrayado agregado)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**Tabla 5**

Concurso/ítem	Valor Referencial	Monto ganador	Diferencia porcentual respecto del valor referencial	Empresa ganadora
002-2011 ítem 1	S/ 406 697.85	S/ 404 181.03	-0,4%	Navarrete
002-2011 ítem 2	S/ 504 117.12	S/ 502 606.08	-0.3%	Navarrete
002-2011 ítem 3	S/ 465 751.85	S/ 462 007.40	-0.8%	Navarrete
003-2011 ítem 1	S/ 3 629 964.49	S/ 3 557 877.00	-2%	El Comercio
003-2011 ítem 2	S/ 3 385 795.84	S/ 3 318 079.92	-2%	Metrocolor
003-2011 ítem 3	S/ 3 448 131.08	S/ 3 275 700.00	-5%	Quad Graphics
004-2011 ítem 1	S/ 3 712 003.99	S/ 3 656 323.93	-1.5%	Metrocolor
004-2011 ítem 2	S/ 3 712 003.99	S/ 3 626 627.00	-2.3%	El Comercio
004-2011 ítem 3	S/ 3 809 382.66	S/ 3 728 622.00	-2.1%	Navarrete
004-2011 ítem 4	S/ 3 809 382.66	S/ 3 618 913.00	-5%	Quad Graphics

Fuente: SEACE  
Elaboración: ST-SDC

423. Como se observa de la Tabla anterior, existieron ligeras diferencias entre las propuestas ganadoras y los valores referenciales correspondientes, puesto que la diferencia porcentual promedio entre las propuestas ganadoras y los valores referenciales en promedio en el primer proceso fue -0.5%, mientras que la diferencia promedio entre las propuestas ganadoras y los valores referenciales en los últimos dos procesos fue -2.84%. No obstante, es notorio que los ítems del primer proceso (Proceso Especial 002-2011-OEI-MINEDU) tenían un menor valor referencial que los ítems licitados en los demás procesos, lo cual podría explicar la diferencia más estrecha entre las propuestas ganadoras y el valor referencial en el Proceso Especial 002-2011-OEI-MINEDU.
424. Sin perjuicio de lo antes expuesto, cabe reiterar que esta diferencia no desvirtúa la existencia de un acuerdo, el cual consistió en el reparto concertado de ítems y no en la determinación específica de la propuesta que presentaría cada empresa involucrada en el acuerdo. Siendo así, las empresas involucradas en el acuerdo determinaban los ítems que obtendría cada una, pero cada empresa decidía la propuesta que presentaba por los ítems que debía obtener según lo acordado<sup>197</sup>.
425. Finalmente, cabe indicar que -al margen de las diferencias porcentuales alegadas por la recurrente- los resultados de los Procesos Especiales 002-2011-OEI-MINEDU, 003-2011-OEI-MINEDU y 004-2011-OEI-MINEDU muestran un patrón de reparto equitativo que permite apreciar que los ítems licitados en estos procesos fueron distribuidos entre las empresas involucradas en el acuerdo en función del monto de sus valores referenciales, adjudicándose -de ese modo-

<sup>197</sup> Al respecto, ver pie de página anterior.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

montos similares en estos procedimientos de selección, lo cual guarda consistencia con la práctica colusoria identificada.

426. Por lo tanto, habiendo desvirtuado los argumentos de la recurrente, la Sala concluye que se encuentra acreditada la existencia de un acuerdo anticompetitivo en el cual participaron Navarrete y Quad Graphics para concertar posturas y repartir los ítems licitados en los Procesos Especiales 002-2011-OEI-MINEDU, 003-2011-OEI-MINEDU y 004-2011-OEI-MINEDU.

#### **B.4. Concursos Públicos 0011-2011-ED/UE 026 y 0013-2011-ED/UE 026**

##### Descripción de los concursos y análisis de la Comisión

427. En el Concurso Público 011-2011-ED/UE 026 se convocó el servicio de impresión de cuadernos de trabajo para las áreas de comunicación y matemática de primer y segundo de primaria para el año 2012, dividido en cuatro (4) ítems. Este concurso público fue convocado el 23 de septiembre de 2011, la presentación de propuestas se produjo el 7 de noviembre y el otorgamiento de la buena pro se llevó a cabo el 11 de noviembre de 2011 (aunque fue pospuesto para el 14 de noviembre de 2011).
428. Metrocolor, Quad Graphics, Navarrete y El Comercio postularon -sin la competencia de otras empresas- a los cuatro ítems antes señalados, obteniendo todas ellas un puntaje de 100 en la evaluación técnica. En la evaluación económica, Navarrete se hizo con el ítem 1, Quad Graphics con el ítem 2 y Metrocolor con los ítems 3 y 4.
429. En el Concurso Público 013-2011-ED/UE 026 se convocó el servicio de impresión de textos para las áreas de comunicación, matemática, personal social, ciencia y ambiente del primer al sexto grado de educación primaria para el año 2012, en doce (12) ítems diferentes. Cada uno de estos ítems estaba relacionado a dos grados escolares y a una de las áreas dictadas (por ejemplo, el primer ítem correspondía al curso de comunicación en primer y segundo grado, el segundo ítem al curso de comunicación en tercer y cuarto grado, etcétera). Las fechas de convocatoria del concurso, presentación de las propuestas y otorgamiento de la buena pro coinciden con las fechas del Concurso Público 011-2011-ED/UE 026, pero en este caso no se pospuso el otorgamiento de la buena pro (lo cual se produjo el 11 de noviembre de 2011).
430. En este concurso público no solo postularon las empresas imputadas, sino que también participaron empresas ajenas al acuerdo imputado. De esta manera, Navarrete postuló a los ítems 6, 9 y 10, Metrocolor y Quad Graphics postularon a todos los ítems y El Comercio no cumplió con acreditar a su representante legal, por lo que fue descalificado. En relación con las empresas que serían ajenas al acuerdo, Punto & Grafía postuló a los ítems 1 y 3, mientras que Exituno



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

y Comercializadora Industrial BMC E.I.R.L. no se presentaron a pesar de haberse inscrito.

431. Resulta importante acotar que, en este concurso, varios de los participantes obtuvieron una calificación técnica menor a 100, pero mayor a 80 (debajo de este puntaje la empresa hubiese sido descalificada), por lo que dicho elemento fue importante para determinar el ganador de cada ítem. Bajo dicho contexto, Quad Graphics obtuvo los ítems 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11 y 12, mientras que Navarrete obtuvo los ítems 6 y 9<sup>198</sup>.
432. La Comisión halló responsables a Metrocolor, Quad Graphics, Navarrete y El Comercio por participar en un acuerdo para concertar posturas y repartirse los ítems licitados en los Concursos Públicos 0011-2011-ED/UE 026 y 0013-2011-ED/UE 026, en función al análisis conjunto de las comunicaciones, los documentos hallados en las visitas de inspección y de los patrones identificados en los resultados de cada concurso.

#### Sobre la presunta participación de Navarrete y Quad Graphics

433. En el expediente obran comunicaciones que muestran la coordinación de una reunión entre las cuatro (4) empresas investigadas por la primera instancia, días antes de la presentación de propuestas en los concursos públicos analizados.
434. Siendo así, en el correo QG01 del 31 de octubre de 2011 se aprecia que el señor Stanbury (gerente comercial de impresiones de El Comercio) invitó a una reunión a los señores Isasi (gerente general de Quad Graphics), Presentación (jefe de

<sup>198</sup> Los ítems y sus correspondientes ganadores fueron los siguientes:

- Ítem 1 – Comunicación 1° y 2°: Puntaje técnico: Metrocolor 90, Punto & Grafía 80, Quad Graphics 95. Puntaje económico: Metrocolor 93.86, Punto & Grafía 100 y Quad Graphics 93.47. Ganador: Quad Graphics.
- Ítem 2 – Comunicación 3° y 4°: Puntaje técnico: Quad Graphics 95 y Metrocolor 90. Puntaje económico: Quad Graphics 100 y Metrocolor 80.56. Ganador: Quad Graphics.
- Ítem 3 – Comunicación 5° y 6°: Puntaje técnico: Quad Graphics 95, Metrocolor 90 y Punto & Grafía 90. Puntaje económico: Quad Graphics 100, Metrocolor 80.56 y Punto & Grafía 80. Ganador: Quad Graphics.
- Ítem 4 – Matemática 1° y 2°: Puntaje técnico: Quad Graphics 95 y Metrocolor 90. Puntaje económico: Quad Graphics 98.83 y Metrocolor 100. Ganador: Quad Graphics.
- Ítem 5 – Matemática 3° y 4°: Puntaje técnico: Quad Graphics 95 y Metrocolor 90. Puntaje económico: Quad Graphics 100 y Metrocolor 99.71. Ganador: Quad Graphics.
- Ítem 6 – Matemática 5° y 6°: Puntaje técnico: Navarrete 95, Quad Graphics 95 y Metrocolor 90. Puntaje económico: Navarrete 100, Quad Graphics 95.46 y Metrocolor 95.57. Ganador: Navarrete.
- Ítem 7 – Personal social 1° y 2°: Puntaje técnico: Quad Graphics 95 y Metrocolor 90. Puntaje económico: Quad Graphics 99.54 y Metrocolor 100. Ganador: Quad Graphics.
- Ítem 8 – Personal social 3° y 4°: Puntaje técnico: Quad Graphics 95 y Metrocolor 90. Puntaje económico: Quad Graphics 100 y Metrocolor 88.55. Ganador: Quad Graphics.
- Ítem 9 – Personal social 5° y 6°: Puntaje técnico: Navarrete 95, Quad Graphics 95 y Metrocolor 90. Puntaje económico: Navarrete 100, Quad Graphics 95.48 y Metrocolor 95.67. Ganador: Navarrete.
- Ítem 10 – Ciencia y ambiente 1° y 2°: Puntaje técnico: Quad Graphics 95 y Metrocolor 90. Puntaje económico: Quad Graphics 99.64 y Metrocolor 100. Ganador: Quad Graphics.
- Ítem 11 – Ciencia y ambiente 3° y 4°: Puntaje técnico: Quad Graphics 95 y Metrocolor 90. Puntaje económico: Quad Graphics 98.82 y Metrocolor 100. Ganador: Quad Graphics.
- Ítem 12 – Ciencia y ambiente 5° y 6°: Puntaje técnico: Quad Graphics 95 y Metrocolor 90. Puntaje económico: Quad Graphics 99.02 y Metrocolor 100. Ganador: Quad Graphics.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

ventas de Quad Graphics), Ramos (comisionista libre de Metrocolor)<sup>199</sup>, Cerna (gerente de cotizaciones de Metrocolor), Noceda (gerente general de Metrocolor) y Monteverde (representante de Navarrete) para el miércoles 2 de noviembre de dicho año a las 8:30 a.m. en el hotel Golf Los Inkas. Unas horas después, el señor Stanbury informó que la reunión se llevaría cabo el 3 de noviembre de 2011 en la misma hora y lugar, solicitando que las personas antes mencionadas efectúen su confirmación.

435. Es importante resaltar que esta reunión se realizó solo cuatro (4) días antes de la presentación de propuestas en los Concursos Públicos 0011-2011-ED/UE 026 y 0013-2011-ED/UE 026 (7 de noviembre de 2011).
436. Asimismo, en la cadena de correos QG02 del 14 de noviembre de 2011, correspondiente a la misma fecha en que se publicaron los resultados del Concurso Público 0011-2011-ED/UE 026, el señor Presentación mantuvo esta conversación con el señor Isasi (Quad Graphics):

**Emilio Presentación:** *“Don Pedro. Nos adjudicaron el ítem 2. Por 3 200,000. Soles incluidos. Igv.”*

**Pedro Isasi:** *“OK Emilio, felicidades a todos. Y la mitad del de Metrocolor?”*

**Emilio Presentación:** *“En este proceso le adjudicaron 1 ítem a navarrete y 2 ítems a metrocolor.”*

**Pedro Isasi:** *“Pero uno de Metrocolor es compartido?”*

**Emilio Presentación:** *“Correcto. Eso es lo que quedamos. En la reunión. Llamare para ver este tema. Y le informo.”*

(Énfasis agregado)

437. La Sala considera que la cadena de correos QG02 se encuentra relacionada con el Concurso Público 011-2011-ED/UE 02, por las siguientes razones: (i) como se ha mencionado, la fecha de las comunicaciones contenidas en el correo QG02 es la misma fecha en la que se otorgó la buena pro del Concurso Público 011-2011-ED/UE 026, el 14 de noviembre de 2011; y, (ii) los resultados descritos por el señor Presentación al señor Isasi coinciden con los resultados del referido concurso público, esto es, Quad Graphics obtuvo el ítem 2, mientras que Navarrete obtuvo un ítem (el ítem 1) y Metrocolor obtuvo dos ítems (los ítems 3 y 4).
438. Ahora bien, la consulta del señor Isasi respecto a que uno de los ítems que ganó Metrocolor sería compartido, según lo consensuado en la reunión (*“Correcto. Eso es lo que quedamos. En la reunión”*), haría referencia al encuentro convocado en el Correo QG01 e indicaría que había un acuerdo entre Quad Graphics y Metrocolor a fin de concertar sus posturas.

<sup>199</sup> Desde marzo de 2011, el señor Ramos dejó su cargo de ejecutivo de ventas en Metrocolor y pasó a ser comisionista libre para dicha empresa. De esta manera, ejercía acciones en representación de Metrocolor, mediante su empresa Calcio E.I.R.L.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

439. Respecto al reparto de uno de los ítems obtenido por Metrocolor (mencionado en la cadena de correos QG02), Quad Graphics reportó a la Secretaría Técnica de la Comisión que en junio de 2012 realizó una facturación a favor de Metrocolor por la impresión de textos escolares en materia de comunicación<sup>200</sup>. Esto corrobora la división mencionada en el correo QG02, pues Metrocolor obtuvo el ítem 3 correspondiente a libros de comunicación de segundo de primaria y, posteriormente, este ítem fue compartido con Quad Graphics, conforme a lo señalado en la cadena de correos QG02.
440. Además, el señor Ramos (comisionista libre de Metrocolor) reconoció ante la Secretaría Técnica de la Comisión que existió un acuerdo entre las empresas para el reparto de los ítems convocados en el Concurso Público 011-2011-ED/UE 026 y que los documentos que obtuvo el referido órgano instructor en la visita de inspección realizada a Metrocolor contenían sus anotaciones respecto a qué ítems debía obtener cada empresa en este concurso público y que constan en la Imagen 1:

**Secretaría Técnica de la Comisión:** (...) *En una de las visitas de inspección que hemos realizado hemos encontrado cierta documentación (...) Lo que vamos a hacer a continuación es presentarle, en principio, este documento. Le explico un poco, este documento que dice Imagen 1 haría referencia al proceso 11-2011-ED/UE 026. En este proceso, en este concurso público, se habrían licitado 4 ítems. En los resultados del SEACE, encontramos que Metrocolor se adjudicó el ítem 3 y el ítem 4, Quad Graphics se adjudicó el ítem 2 y Navarrete se adjudicó el ítem 1. Estos son los resultados del SEACE y encontramos que esos resultados son coincidentes con estas anotaciones, las anotaciones que usted observa en la Imagen 1. Lo primero que quisiéramos preguntarle es si usted nos puede confirmar que estas son sus anotaciones y número 2 si esto sería indicativo que previo al concurso público ya se tenía alguna coordinación al respecto.*

**Carlos Ramos:** *“Sí, efectivamente, sí son mis anotaciones. La hoja en las que tomaba nota de estos acuerdos eran las hojas de las especificaciones técnicas de las bases que son estas y efectivamente aquí lo que veo es que se había acordado de que Navarrete gane el ítem 1, Quad Graphics el ítem 2 y Metrocolor el ítem 3 y 4 ...”*<sup>201</sup>

441. El documento que se muestra en la Imagen 1 contiene una tabla donde figuran los ítems del Concurso Público 011-2011-ED/UE 026 y anotaciones hechas a mano por el señor Ramos<sup>202</sup> con la inicial de la empresa a la que correspondía ganar cada ítem:

<sup>200</sup> Si bien en la información presentada por Quad Graphics se menciona el servicio de “Texto de Comunicación 2da secundaria”, la Sala observa que el ítem 3 que obtuvo Metrocolor en el Concurso Público 011-2011-ED/UE 026, para el cual habría subcontratado luego a Quad Graphics, corresponde a cuadernos de trabajo de comunicación de segundo de primaria, por lo que se trataría de un error en la información reportada por Quad Graphics.

<sup>201</sup> Entrevista al señor Carlos Ramos del 31 de julio de 2019, minuto 20 al 24.

<sup>202</sup> Conforme fue reconocido por el señor Ramos en la mencionada entrevista.

**Imagen 1**  
**Concurso Público 011-2011-ED/UE 026****LICITACIONES CONVOCADAS****1.- SERVICIO DE IMPRESIÓN DE CUADERNOS DE TRABAJO - PRIMARIA**

25/10/2011

ÍTEM	ÁREA CURRICULAR	GRADO	MATERIAL	INTERIORES				CARÁTULA		TIRAJE	Prec. Unit. SI Inc. IGV	Prec. Total SI Inc. IGV	
				Formato	Págs.	Papel	Color	Cantónes	Color				
1	COGNICIÓN	1ra	TEXTO	20.5 x 22.5	240	Bond afinado 75 gr.	4/4	Folleto 12	4/4	Encuadernación y Acabados	44740	SI 5.3202	SI 3.120.663,88
			MANUAL	20.5 x 22.5	240	Bond afinado 75 gr.	4/4	Folleto 13	4/4	ENCUADERNACIÓN DE CARÁTULAS, ENCASADO CON POLIURETANO (PUB)	41.893	SI 6.0200	SI 252.484,74
2	MATEMÁTICA	1ra	TEXTO	20.5 x 22.5	240	Bond afinado 75 gr.	4/4	Folleto 12	4/4	ENCUADERNACIÓN DE CARÁTULAS, ENCASADO CON POLIURETANO (PUB)	34374	SI 5.3202	SI 3.420.653,88
			MANUAL	20.5 x 22.5	240	Bond afinado 75 gr.	4/4	Folleto 12	4/4	ENCUADERNACIÓN DE CARÁTULAS, ENCASADO CON POLIURETANO (PUB)	41.893	SI 6.0200	SI 252.484,74
3	COGNICIÓN	2da	TEXTO	28.5 x 22.5	240	Bond afinado 75 gr.	4/4	Folleto 12	4/4	ENCUADERNACIÓN DE CARÁTULAS, ENCASADO CON POLIURETANO (PUB)	62080	SI 5.3242	SI 3.342.127,20
			MANUAL	28.5 x 22.5	240	Bond afinado 75 gr.	4/4	Folleto 12	4/4	ENCUADERNACIÓN DE CARÁTULAS, ENCASADO CON POLIURETANO (PUB)	42.493	SI 6.0208	SI 259.794,77
4	MATEMÁTICA	2da	TEXTO	28.5 x 22.5	240	Bond afinado 75 gr.	4/4	Folleto 12	4/4	ENCUADERNACIÓN DE CARÁTULAS, ENCASADO CON POLIURETANO (PUB)	62080	SI 5.3242	SI 3.342.127,20
			MANUAL	28.5 x 22.5	240	Bond afinado 75 gr.	4/4	Folleto 12	4/4	ENCUADERNACIÓN DE CARÁTULAS, ENCASADO CON POLIURETANO (PUB)	42.493	SI 6.0208	SI 259.794,77
PRECIO TOTAL INCLUIDO IGV:											SI 13.542.081,79		

Fuente: Expediente 0002-2019/CLC

442. A partir de los resultados del Concurso Público 011-2011-ED/UE 026 (Tabla 6), se puede apreciar que estos coinciden con lo observado en la primera anotación (Imagen 1) del señor Ramos. Adicionalmente, en los ítems que no le correspondía ganar según las anotaciones del señor Ramos, las empresas involucradas presentaron ofertas económicas cercanas al valor referencial. A modo de ejemplo, la Sala observa que los siguientes:

- En el ítem 2, que le correspondía a Quad Graphics, esta empresa presentó una propuesta con una diferencia respecto del valor referencial de 5%, mientras que El Comercio efectuó una propuesta solo 0.5% por debajo del valor referencial, mientras que Metrocolor presentó una propuesta 0.7% por debajo del valor referencial y Navarrete no presentó propuesta alguna.
- En los ítems 1, 3 y 4, que no le correspondía ganar a Quad Graphics según lo acordado, esta empresa mostró un comportamiento diferente, pues presentó propuestas por debajo del valor referencial en solo 0.7% o 1%. Esto último permitió que dichos ítems sean obtenidos por Navarrete (ítem 1) y Metrocolor (ítem 3 e ítem 4).

443. En los apuntes del señor Ramos, consta la letra "N" al lado del ítem 1, la letra "Q" al lado del ítem 2, la indicación "1/2M (Q)" al lado del ítem 3 y la letra "M" al lado del ítem 4, lo que evidencia el acuerdo anticompetitivo entre las empresas imputadas, debido a que, según estas anotaciones: (i) el primer ítem le correspondía a Navarrete; (ii) el segundo ítem le correspondía a Quad Graphics; (iii) el tercer ítem le correspondía a Metrocolor, pero sería compartido con Quad



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Graphics (“1/2M (Q)”), lo que resulta consistente con la cadena de correos QG02 y la información sobre la subcontratación entre Quad Graphics y Metrocolor con relación a este ítem; y, (iv) el cuarto ítem le correspondía a Metrocolor.

444. De este modo, el documento que se muestra en la Imagen 1 guarda consistencia con el resto de evidencia analizada y permite corroborar que las coordinaciones entre las empresas imputadas (documentadas en los Correos QG01 y QG02) tuvieron por finalidad el reparto de los ítems convocados en el Concurso Público 0011-2011-ED/UE 026:

**Tabla 6**  
**Resultados del Concurso Público 0011-2011-ED/UE 026**

Ítem	Valor Referencial	El Comercio	DVR	Quad Graphics	DVR	Navarrete	DVR	Metrocolor	DVR
1	3,373,158.63	3,357,292.84	-0.5%	3,350,000.00	-0.7%	<b>3,337,740.00</b>	<b>-1.1%</b>	3,349,546.52	-0.7%
2	3,373,158.63	3,357,292.84	-0.5%	<b>3,204,500.00</b>	<b>-5.0%</b>	-	-	3,349,546.52	-0.7%
3	3,597,882.27	3,579,892.85	-0.5%	3,562,900.00	-1.0%	-	-	<b>3,543,914.04</b>	<b>-1.5%</b>
4	3,597,882.27	3,579,892.85	-0.5%	3,572,900.00	-0.7%	-	-	<b>3,543,914.04</b>	<b>-1.5%</b>

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

445. Por otro lado, con relación al Concurso Público 013-2011-ED/UE 026, la Sala coincide con la Comisión en que la reunión mencionada en el Correo QG01 no solo se encontraría relacionada con el Concurso Público 011-2011-ED/UE 026, sino que también estaría referida al Concurso Público 0013-2011-ED/UE 026, en tanto la presentación de propuestas en ambos procedimientos de selección se llevó a cabo en la misma fecha (7 de noviembre de 2011).

446. Otro indicio de que las coordinaciones anticompetitivas también comprendieron al Concurso Público 013-2011-ED/UE 026 se encuentra en el documento que consta en la Imagen 2, el cual contiene una tabla con los doce (12) ítems convocados en este concurso junto con anotaciones realizadas a mano por el señor Ramos con la inicial de la empresa a la que le correspondía cada ítem, según lo acordado. A continuación, se muestran los apuntes que realizó el señor Ramos sobre este concurso público:

**CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE**





PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

### Imagen 2 Concurso Público 013-2011-ED/UE 026

ITEM	ÁREA CURRICULAR	GRADO	MATERIAL	INTERIORES				CARÁTULA			TIRAJE	Prec. Unit. \$/ Inc. I.G.V.	Prec. Total \$/ Inc. I.G.V.
				Formate	Págs.	Papel	Color	Cartulina	Color	Ensambladura y Acabados			
1	COMUNICACION	1ro.	TEXTO	20.5 x 27.5	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	118.540	S/ 5,2531	S/ 622.700,59
	COMUNICACION	2do.	TEXTO	20.5 x 27.6	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	127.340	S/ 5,2384	S/ 667.056,44
2	COMUNICACION	3ro.	TEXTO	20.5 x 27.7	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	122.180	S/ 5,2468	S/ 640.946,87
	COMUNICACION	4to.	TEXTO	20.5 x 27.8	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	118.620	S/ 5,2529	S/ 623.103,82
3	COMUNICACION	5to.	TEXTO	20.5 x 27.9	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	118.580	S/ 5,2530	S/ 622.801,39
	COMUNICACION	6to.	TEXTO	20.5 x 27.9	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	118.080	S/ 5,2576	S/ 610.200,37
4	MATEMATICA	1ro.	TEXTO	20.5 x 27.5	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	118.540	S/ 5,2531	S/ 622.700,59
	MATEMATICA	2do.	TEXTO	20.5 x 27.6	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	127.340	S/ 5,2384	S/ 667.056,44
5	MATEMATICA	3ro.	TEXTO	20.5 x 27.7	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	122.180	S/ 5,2468	S/ 640.946,87
	MATEMATICA	4to.	TEXTO	20.5 x 27.8	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	118.620	S/ 5,2529	S/ 623.103,82
6	MATEMATICA	5to.	TEXTO	20.5 x 27.9	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	118.580	S/ 5,2530	S/ 622.801,39
	MATEMATICA	6to.	TEXTO	20.5 x 27.9	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	116.080	S/ 5,2576	S/ 610.200,37
7	PERSONAL SOCIAL	1ro.	TEXTO	20.5 x 27.5	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	118.540	S/ 5,2531	S/ 622.700,59
	PERSONAL SOCIAL	2do.	TEXTO	20.5 x 27.6	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	127.340	S/ 5,2384	S/ 667.056,44
8	PERSONAL SOCIAL	3ro.	TEXTO	20.5 x 27.7	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	122.180	S/ 5,2468	S/ 640.946,87
	PERSONAL SOCIAL	4to.	TEXTO	20.5 x 27.8	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	118.620	S/ 5,2529	S/ 623.103,82
9	PERSONAL SOCIAL	5to.	TEXTO	20.5 x 27.9	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	118.580	S/ 5,2530	S/ 622.801,39
	PERSONAL SOCIAL	6to.	TEXTO	20.5 x 27.9	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	116.080	S/ 5,2576	S/ 610.200,37
10	CIENCIA Y AMBIENTE	1ro.	TEXTO	20.5 x 27.5	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	118.540	S/ 5,2531	S/ 622.700,59
	CIENCIA Y AMBIENTE	2do.	TEXTO	20.5 x 27.6	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	127.340	S/ 5,2384	S/ 667.056,44
11	CIENCIA Y AMBIENTE	3ro.	TEXTO	20.5 x 27.7	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	122.180	S/ 5,2468	S/ 640.946,87
	CIENCIA Y AMBIENTE	4to.	TEXTO	20.5 x 27.8	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	118.620	S/ 5,2529	S/ 623.103,82
12	CIENCIA Y AMBIENTE	5to.	TEXTO	20.5 x 27.9	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	118.580	S/ 5,2530	S/ 622.801,39
	CIENCIA Y AMBIENTE	6to.	TEXTO	20.5 x 27.9	208	Bond alisado 75 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	116.080	S/ 5,2576	S/ 610.200,37
												S/ 15.147.237,87	

Fuente: Expediente 0002-2019/CLC

447. De esta manera, se observa nuevamente que el señor Ramos anotó "C" en los ítems que le correspondía a El Comercio, "N" en los ítems que estaban asignados a Navarrete, "Q" en los ítems destinados a Quad Graphics y, finalmente, "M" en los ítems que las empresas habían acordado que estarían destinados a que gane Metrocolor. Por ende, conforme a dicho documento, los ítems 1, 5, 7 correspondían a El Comercio; los ítems 2, 3 y 8 a Quad Graphics; los ítems 4, 11 y 12 a Metrocolor y los ítems 6, 9 y 10 a Navarrete.

448. Cabe indicar que el señor Ramos reconoció que estas anotaciones eran suyas y que correspondían a coordinaciones entre las empresas investigadas, como se observa a continuación:

**Secretaría Técnica de la Comisión:** Sobre el proceso 13-2011, tenemos también un documento en el que se verifica un desarrollo. Ese proceso tiene 12 ítems, el anterior tenía 4, este proceso tiene 12 ítems y al costado también figuran una serie de anotaciones. Para ser más claro las anotaciones hacen... son una



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

*letra, por ejemplo, C, Q, Q, M, C, N. Nuestra presunción es que las letras harían referencia a la letra inicial de cada una de las empresas. Por ejemplo, C sería El Comercio, Q sería Quad Graphics, M sería Metrocolor y N sería Navarrete.*

**Carlos Ramos:** *Sí, efectivamente.*

**Secretaría Técnica de la Comisión:** *Entonces en principio quisiera que nos confirme si también esto son anotaciones... Primero si son sus anotaciones y si son anotaciones referidas a una coordinación previa.*

**Carlos Ramos:** *Sí, esta también es una hoja de... es una hoja que forma parte de las especificaciones técnicas de las bases en las que tomaba nota de los acuerdos que se llevaban a cabo en las reuniones. Acá lo que veo es que la distribución es para que el ítem uno sea asignado por ejemplo a El Comercio, el dos a Quad Graphics, el cuatro a Metrocolor, etc.*

**Secretaría Técnica de la Comisión:** *(...) Este caso es un poco atípico porque si bien encontramos las anotaciones referidas a las coordinaciones, no se refleja esto en los resultados, ¿usted recuerda que pudo haber pasado? ¿Qué cambió que no se llegó a ejecutar esta coordinación?*

**Carlos Ramos:** *Lo que podría haber pasado en este caso es que... y que pasaba de repente en algunos otros procesos, es que se haya cometido algún error o alguna falta por parte de alguna de las empresas que participaba. Por ejemplo, recuerdo que ha habido en algunos casos, no estoy seguro si fue en este que Navarrete presentó una carta fianza equivocada<sup>203</sup>.*

449. De acuerdo con lo indicado por el señor Ramos, ocurrieron incidentes que provocaron que la repartición de ítems no se diera conforme a lo inicialmente acordado por las empresas investigadas. Por ejemplo, la Sala verifica que en este concurso El Comercio fue descalificado, Metrocolor obtuvo una puntuación técnica que no le permitió avanzar a la siguiente etapa del concurso y, en el ítem 10, Navarrete fue descalificado debido a que presentó una Garantía de Seriedad de Oferta o carta fianza 1% debajo de lo requerido.
450. Por consiguiente, conforme a lo acordado para el Concurso Público 013-2011-ED/UE 026, El Comercio debía obtener los ítems 1, 5 y 7, pero los terminó obteniendo Quad Graphics a pesar de que presentó montos muy cercanos al valor referencial (-0,3%, -1% y -0,3%, respectivamente) debido a que El Comercio no presentó los requisitos para acreditar a su representante legal y fue descalificada del concurso.
451. En el caso de Metrocolor, esta empresa debió ganar los ítems 4, 11 y 12 según lo acordado; sin embargo, el puntaje bajo obtenido en la propuesta técnica (90 puntos) determinó que estos ítems fueran otorgados a Quad Graphics, la cual había obtenido 95 puntos en la propuesta técnica. Siendo así, a pesar de que el

<sup>203</sup> Entrevista al señor Carlos Ramos del 31 de julio de 2019, minutos 26 a 28.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

monto económico ofrecido por Metrocolor era menor a la propuesta de Quad Graphics (las propuestas económicas de Metrocolor estuvieron 1,5% por debajo del valor referencial, precisamente en aquellos ítems que debía haber ganado según lo acordado), no obtuvo los ítems que le fueron asignados en el acuerdo<sup>204</sup>.

452. Finalmente, Navarrete debía ganar los ítems 6, 9 y 10 según lo acordado (incluso la empresa se presentó solo a estos ítems); sin embargo, en el ítem 10 no presentó el monto requerido para la Garantía de Seriedad de Oferta o carta fianza, por lo que dicho ítem terminó ganándolo Quad Graphics, a pesar de presentar un monto muy cercano al valor referencial. Los ítems 6 y 9 fueron otorgados a Navarrete con una oferta 5% menor al valor referencial.
453. A mayor abundamiento, se aprecia que en el caso de los ítems 1, 4, 5, 7, 10, 11 y 12 antes mencionados (respecto de los cuales, se habría acordado de que serían ganados por El Comercio, Metrocolor y Navarrete), los montos ofertados por Quad Graphics presentaron solo ligeras variaciones respecto de los respectivos valores referenciales. Este comportamiento es claramente distinto al observado en aquellos ítems que sí le fueron asignados según lo acordado (ítems 2, 3 y 8), donde Quad Graphics presentó ofertas menores al 20% respecto al valor referencial.
454. Conforme a lo indicado por el señor Ramos ante la Secretaría Técnica de la Comisión, se aprecia que Quad Graphics obtuvo más ítems que los inicialmente acordados por errores de las demás empresas involucradas en el acuerdo, malos resultados en las evaluaciones técnicas de estas otras empresas y el

<sup>204</sup> Al respecto, el puntaje que habían obtenido Metrocolor y Quad Graphics en las evaluaciones técnicas y económicas en los ítems 4, 11 y 12 habían sido las siguientes:

- Ítem 4 – Puntaje técnico: Quad Graphics 95 y Metrocolor 90. Puntaje económico: Quad Graphics 98.83 y Metrocolor 100.
- Ítem 11 – Puntaje técnico: Quad Graphics 95 y Metrocolor 90. Puntaje económico: Quad Graphics 98.92 y Metrocolor 100.
- Ítem 12 – Puntaje técnico: Quad Graphics 95 y Metrocolor 90. Puntaje económico: Quad Graphics 95.21 y Metrocolor 100.

Considerando que para la obtención del puntaje final se utiliza la fórmula:

$$PTPi = c1 PTi + c2 PEi$$

Donde: PTPi = Puntaje total del postor i

PTi = Puntaje por evaluación técnica del postor i

PEi = Puntaje por evaluación económica del postor i

En el caso de servicios en general se aplicarán las siguientes ponderaciones:

c1 = Coeficiente de ponderación para la evaluación técnica 0.70

c2 = Coeficiente de ponderación para la evaluación económica = 0.30

En el presente caso para los ítems en cuestión:

- Ítem 4: Quad Graphics:  $0.70 (95) + 0.30 (98.83) = 96.15$ . Metrocolor:  $0.70 (90) + 0.30 (100) = 93$ . Ganador: Quad Graphics.
- Ítem 11: Quad Graphics:  $0.70 (95) + 0.30 (98.92) = 98.18$ . Metrocolor:  $0.70 (90) + 0.30 (100) = 93$ . Ganador: Quad Graphics.
- Ítem 12: Quad Graphics:  $0.70 (95) + 0.30 (99.02) = 96.21$ . Metrocolor:  $0.70 (90) + 0.30 (100) = 93$ . Ganador: Quad Graphics.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

problema con la Carta Fianza de Navarrete<sup>205</sup>. Esto puede ser corroborado en el Acta de presentación de propuestas del 7 de noviembre de 2011 y el Acta de otorgamiento de Buena Pro del 11 de noviembre de 2011 referida a este concurso público.

455. Lo señalado también coincide con las declaraciones del señor Stanbury (gerente comercial de impresiones de El Comercio) quien indicó que Quad Graphics a veces solía presentar una propuesta cercana al valor referencial para que, en caso alguna de sus competidoras no pudiese acceder a uno de los ítems acordados, ella pudiera adjudicárselo<sup>206</sup>.
456. A continuación, se muestran los resultados del Concurso Público 013-2011-ED/UE 026 (Tabla 7):

**Tabla 7**  
**Resultados del Concurso Público 0013-2011-ED/UE 026**

Ítem	Valor Referencial	Quad Graphics	DVR	Metrocolor	DVR	Navarrete	DVR	Punto y Gráfica	DVR
1	1,289,756.77	<b>1,286,000.00</b>	<b>-0.3%</b>	1,280,728.47	-0.7%	-	-	1,202,053.31	-6.8%
2	1,264,050.69	<b>1,011,240.00</b>	<b>-20.0%</b>	1,255,202.34	-0.7%	-	-	-	-
3	1,233,001.76	<b>986,400.00</b>	<b>-20.0%</b>	1,224,370.75	-0.7%	-	-	1,233,001.76	0.0%
4	1,289,756.77	<b>1,285,500.00</b>	<b>-0.3%</b>	1,270,410.42	-1.5%	-	-	-	-
5	1,264,050.68	<b>1,251,500.00</b>	<b>-1.0%</b>	1,255,202.33	-0.7%	-	-	-	-
6	1,233,001.76	1,227,000.00	-0.5%	1,224,370.75	-0.7%	<b>1,171,352.00</b>	<b>-5.0%</b>	-	-
7	1,289,756.77	<b>1,285,400.00</b>	<b>-0.3%</b>	1,280,728.47	-0.7%	-	-	-	-
8	1,264,050.68	<b>1,011,240.00</b>	<b>-20.0%</b>	1,255,202.33	-0.7%	-	-	-	-
9	1,233,001.76	1,226,800.00	-0.5%	1,224,370.75	-0.7%	<b>1,171,352.00</b>	<b>-5.0%</b>	-	-
10	1,289,756.77	<b>1,285,300.00</b>	<b>-0.3%</b>	1,280,728.47	-0.7%	1,225,269.00	-5.0%	-	-
11	1,264,050.68	<b>1,258,700.00</b>	<b>-0.4%</b>	1,245,089.92	-1.5%	-	-	-	-
12	1,233,001.76	<b>1,226,500.00</b>	<b>-0.5%</b>	1,214,506.73	-1.5%	-	-	-	-

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

457. De manera similar a lo observado en el Concurso Público 011-2011-ED/UE 026, en los resultados de este concurso público se constata un patrón de comportamiento de las empresas involucradas que corrobora su participación en el acuerdo anticompetitivo. A modo de ejemplo, en los ítems 2, 3 y 8 que de acuerdo con las anotaciones del señor Ramos le correspondía ganar a Quad Graphics, esta empresa presentó propuestas con una diferencia de -20% del valor referencial, mientras que Metrocolor presentó propuestas con una diferencia de solo -0,7% respecto del valor referencial y Navarrete no presentó propuesta alguna. Por su parte, en los ítems 6, 9 y 10 que de acuerdo con las

<sup>205</sup> Entrevista al señor Carlos Ramos del 31 de julio de 2019, minutos 26 a 28.

<sup>206</sup> Entrevista al señor Guillermo Stanbury del 10 de junio de 2019, minutos 42 a 43.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

anotaciones del señor Ramos le correspondía ganar a Navarrete, esta empresa sí presentó propuestas económicas, las cuales fueron menores al valor referencial en -5%, mientras que Metrocolor presentó propuestas con una diferencia de -0,7% y Quad Graphics presentó propuestas con una diferencia de solo -0,5% respecto del valor referencial en los ítems 6 y 9 y de solo -0.3% en el ítem 10<sup>207</sup>.

### Argumentos de apelación de Quad Graphics

458. En apelación, Quad Graphics cuestionó los documentos reconocidos por el señor Ramos, sosteniendo que no tienen fecha cierta y carecen de valor probatorio para acreditar un acuerdo anticompetitivo. Asimismo, señaló que la subcontratación entre Metrocolor y Quad Graphics no probaba la existencia de un acuerdo anticompetitivo entre ambas empresas.
459. Respecto al argumento de que los documentos reconocidos por el señor Ramos no contarían con fecha cierta, la Sala considera que lo expuesto en el numeral 275 y siguientes de la presente resolución, así como el literal a) del artículo 28.1 de la LRCA y el numeral 1 del artículo 166 de la LPAG, permiten afirmar que los documentos cuestionados por la recurrente cuentan con valor probatorio para el esclarecimiento de los hechos investigados, en la medida que sean examinados junto con el resto de las comunicaciones, las declaraciones y la información económica. Cabe señalar que este análisis integral ha sido realizado en los párrafos anteriores.
460. Sin perjuicio de lo anterior, si los documentos cuestionados por la recurrente hubiesen sido elaborados en una fecha posterior al desarrollo de los concursos materia de análisis, estos contendrían los valores ofertados por cada empresa o la indicación de la empresa que finalmente ganó cada ítem. No obstante, se observa que estos documentos reflejaron el reparto de ítems según lo planificado por las empresas, razón por la cual en la Imagen 2 consta la distribución de ítems que los agentes económicos involucrados esperaban obtener en el Concurso Público 013-2011-ED/UE 026 y no los resultados efectivos de tal concurso<sup>208</sup>.
461. Tal como lo ha indicado la Sala en anteriores pronunciamientos<sup>209</sup>, los documentos internos de las empresas que las comprometen junto con otros competidores en una conducta anticompetitiva tienen un valor probatorio especial. En la medida que el contenido de estos documentos resulta contrario

<sup>207</sup> Como se indicó anteriormente, en los ítems 1, 4, 5, 7, 10, 11 y 12 se observa el patrón en las propuestas de Quad Graphics, al presentar propuestas económicas muy cercanas al valor referencial. Sin embargo, dicha empresa finalmente obtiene estos ítems debido a los errores de los competidores que les correspondía estos ítems según lo acordado.

<sup>208</sup> Incluso, en el caso del documento que consta en la Imagen 1, se aprecia la fecha del 25 de octubre de 2011, lo que indicaría que también se trata de un documento elaborado antes de la fecha de presentación de propuestas en el Concurso Público 011-2011-ED/UE 026.

<sup>209</sup> Entre otras, ver las Resoluciones 157-2019/SDC-INDECOPI del 26 de agosto de 2019 y 171-2019/SDC-INDECOPI del 12 de septiembre de 2019.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

a los intereses de la empresa que lo emitió, resultaría difícil explicar qué motivaciones podrían existir para involucrar deliberadamente a otros en un acto ilícito, si de esta manera aquella empresa también se inculpa, perjudicándose.

462. De este modo, carece de sustento alegar que el señor Ramos o Metrocolor habrían elaborado estos documentos para perjudicar a la recurrente, pues tales documentos también los inculpan en la conducta anticompetitiva.
463. A mayor abundamiento, los documentos reconocidos por el señor Ramos no han sido evaluados de forma aislada como la única evidencia de la existencia de un acuerdo anticompetitivo respecto de estos procedimientos de selección, sino que formaron parte de las diversas pruebas recopiladas en el expediente, las cuales resultaron consistentes con la hipótesis colusoria.
464. Por otro lado, si bien una subcontratación entre empresas competidoras no es en sí misma ilícita, lo cierto es que este hecho resulta compatible con el contenido de la cadena de correos QG02, en el cual, el señor Isasi (Quad Graphics) consultó por uno de los ítems ganados por Metrocolor, indicando que este debía ser “compartido” según lo acordado en la reunión. Lo señalado demuestra que había un acuerdo previo entre ambas empresas respecto al reparto de los ítems del Concurso 011-2011-ED/UE 026 y que la aludida subcontratación fue parte de la implementación de lo pactado. Siendo así, corresponde desestimar este argumento.
465. El examen de los correos previamente analizados, las declaraciones brindadas por los señores Ramos y Stanbury, los documentos reconocidos por el señor Ramos y la evidencia económica reflejada en los resultados de los concursos públicos, permiten concluir que se encuentra acreditada la existencia de un acuerdo anticompetitivo para concertar posturas y repartirse los ítems licitados en los Concursos Públicos 0011-2011-ED/UE 026 y 0013-2011-ED/UE 026, en el cual participaron las recurrentes Navarrete y Quad Graphics.

#### **B.5. Concursos Públicos 0019-2011-ED/UE 026, 0020-2011-ED/UE 026 y 0021-2011-ED/UE 026**

##### Descripción de los concursos y análisis de la Comisión

466. La convocatoria del Concurso Público 019-2011-ED/UE 026 fue realizada el 14 de diciembre de 2011, mientras que los Concursos Públicos 020-2011-ED/UE 026 y 021-2011-ED/UE 026 fueron convocados el 15 de diciembre de 2011. En todos los concursos públicos analizados en este apartado, la presentación de las propuestas se realizó el 23 de enero de 2012, mientras que el otorgamiento de la buena pro ocurrió el 30 de enero de 2012<sup>210</sup>.

<sup>210</sup> Es importante mencionar que, en las bases integradas de todos los concursos públicos analizados en este acápite, la presentación de propuestas debió ocurrir el 18 de enero de 2012 y el otorgamiento de la buena pro el 24 de enero de



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

467. En el Concurso Público 019-2011-ED/UE 026, el Minedu solicitó la “Contratación del Servicio de Impresión de Textos y Manuales para el Área de Persona, Familia y Relaciones Humanas de Educación Secundaria”, el cual se dividió en cinco (5) ítems.
468. En la evaluación técnica de este concurso, Quad Graphics, Metrocolor y El Comercio se presentaron a todos los ítems, mientras que Navarrete solo postuló al ítem 3. Las mencionadas empresas obtuvieron 100 puntos en la evaluación técnica y pasaron a la evaluación económica. Luego de esta última evaluación, Metrocolor obtuvo los ítems 1 y 2, Navarrete ganó el ítem 3 y Quad Graphics obtuvo los ítems 4 y 5.
469. En el caso del Concurso Público 020-2011-ED/UE 026, se solicitó la “Contratación del Servicio de Impresión de Módulos de Comprensión Lectora 1, 2, y 3 de Educación Secundaria”, convocándose un ítem por cada módulo de comprensión lectora.
470. En el referido procedimiento, Navarrete se presentó al ítem 2, Cimagraf se presentó a los ítems 2 y 3, mientras que Quad Graphics, Metrocolor y El Comercio se presentaron a todos los ítems. Dichas empresas obtuvieron 100 puntos en la evaluación técnica y, después de la evaluación económica, Quad Graphics obtuvo el ítem 1 y Cimagraf obtuvo los ítems 2 y 3.
471. Finalmente, en el Concurso Público 021-2011-ED/UE 026 se solicitó la "Contratación del Servicio de Impresión de Módulos de Matemática de Educación Secundaria Dotación 2012". En este concurso solo se convocaron dos ítems: el primero consistía en el módulo de matemática para primero de secundaria y el segundo correspondía al módulo de matemática para segundo de secundaria.
472. En este concurso participaron las empresas Quad Graphics, Metrocolor y El Comercio para ambos ítems, obteniendo 100 puntos en la evaluación técnica. Después de la evaluación económica, los dos ítems fueron otorgados a El Comercio.
473. La Comisión halló responsables en estos procedimientos a El Comercio, Metrocolor, Quad Graphics y Navarrete sobre la base de comunicaciones referidas a reuniones previas a los concursos, documentos obtenidos en las visitas de inspección de la Secretaría Técnica de la Comisión, entrevistas a representantes de las empresas investigadas y la información económica correspondiente a los resultados de los procedimientos. En tal sentido, la Comisión determinó la existencia de un acuerdo anticompetitivo entre El Comercio, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics para concertar posturas y repartirse los ítems licitados en los concursos analizados en este acápite.

---

2012. Sin embargo, los documentos referidos a estos concursos en el SEACE muestran que en realidad se llevaron a cabo en las fechas indicadas en este numeral.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

### Sobre la presunta participación de Navarrete y Quad Graphics

474. En la cadena de correos QG03 del 21 de noviembre de 2011, el señor Stanbury (gerente comercial de impresiones de El Comercio) escribió a los señores Isasi (gerente general de Quad Graphics), Presentación (jefe de ventas de Quad Graphics), Noceda (gerente general de Metrocolor), Ramos (comisionista libre de Metrocolor), Cerna (gerente de cotizaciones de Metrocolor) y Monteverde (representante de Navarrete) con el fin de coordinar una reunión para el miércoles 23 de noviembre a las 8:30 a.m. en el hotel Golf Los Incas. El señor Stanbury precisó que *“Quien no podrá asistir es JJ [Juan José Monteverde de Navarrete], el estará operativo desde la próxima semana, pero igual debemos reunirnos previamente porque los plazos son cortos”*.
475. Por su parte, el mismo día, el señor Isasi respondió a todos indicando que debían comprar las bases y estudiarlas, lo que permite deducir que esta reunión tenía por finalidad concertar sus posturas en concursos públicos.

*“De: Isasi Rivero, Pedro [<mailto:pedro.isasi@qq.com>] [gerente general – Quad Graphics]*

*Enviado el: lunes 21 de noviembre de 2011 16:44*

*Para: OPTA Stanbury Titinguer Guillermo [gerente comercial de impresiones – El Comercio]; Presentación Malpartida, Emilio [jefe de ventas – Quad Graphics]; Eloy Noceda [gerente general – Metrocolor]; cramos@metrocolor.com [Carlos Ramos, comisionista libre – Metrocolor]; Arturo Cerna [gerente de cotizaciones – Metrocolor]; Estudio Monteverde Abogados [Juan José Monteverde, representante – Navarrete]*

*Asunto: RE: Reunión*

*No sé si el miércoles o el jueves. Tenemos que comprar las bases y estudiarlas.  
Pedro  
(...)*

476. Precisamente, luego de dicho correo, el señor Stanbury indicó que la referida reunión se postergaba para el jueves 24 de noviembre a las 8:30 a.m. y que, en caso de no asistir todos, agendarían otra reunión durante esa semana: *“Srs, acabo de cambiar la reserva para el jueves 24 a las 8:30 am en el Hotel Golf Los Incas (...) No obstante probablemente no podamos estar todos es necesario reunirnos esta semana al menos para ir definiendo lo urgente, y en todo caso nos reunimos nuevamente la siguiente con los que han faltado”*.
477. Conforme a lo expuesto, la cadena de correos QG03 muestra que el 24 de noviembre de 2011 representantes de El Comercio, Quad Graphics y Metrocolor se habrían reunido en referencia a los concursos públicos analizados.
478. La evidencia de que la referida reunión fue para coordinar estos temas puede inferirse de dos frases: (i) *“los plazos son cortos”*, debido a que un problema que



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

mencionaron los trabajadores de las empresas imputadas es la rapidez con la que tenían que cumplir en brindar el servicio al Minedu una vez que le otorgaran la buena pro<sup>211</sup>; (ii) “*tenemos que comprar las bases y estudiarlas*”, pues para prepararse para la postulación por los ítems respectivos, las empresas tenían que comprar las bases de los concursos; y, (iii) de acuerdo con la información que consta en el SEACE, los Concursos Públicos 0019-2011-ED/UE 026, 0020-2011-ED/UE 026 y 0021-2011-ED/UE 026 fueron los únicos procedimientos de selección convocados después del correo QG03 y hasta finales de ese año, en los cuales se requirieron servicios de impresión.

479. En un correo enviado el 7 de diciembre de 2011, contenido en la cadena de correos QG04, el señor Isasi (gerente general de Quad Graphics) convocó a una reunión al señor Noceda (gerente general de Metrocolor), Monteverde (representante de Navarrete) y Presentación (jefe de ventas de Quad Graphics).
480. Conforme se aprecia en la cadena de correos QG04, QG05 y QG06, el 9 de diciembre de 2011 existen múltiples comunicaciones en las que participan o se encuentran copiados los señores Isasi (gerente general de Quad Graphics), Presentación (jefe de ventas de Quad Graphics), Stanbury (gerente comercial de impresiones de El Comercio), Monteverde (representante de Navarrete), así como los representantes de Metrocolor (la señora Doberti, ejecutiva de ventas; el señor Cerna, gerente de cotizaciones; el señor Ramos, comisionista libre y el señor Noceda, gerente general); en las que acuerdan reunirse el lunes 12 de diciembre a las 8:30 a.m. en el hotel Golf Los Incas.
481. Cabe precisar que, en el Correo QG06, el señor Stanbury preguntó si ya todos confirmaron su asistencia a la reunión. Al respecto, el señor Isasi indicó “*Eloy [el señor Noceda de Metrocolor] y Nosotros [Quad Graphics] Sí. Falta Juan José [el señor Monteverde de Navarrete] que me imagino que accederá*”. Ante dicha respuesta, el señor Noceda indica “*Confirmado entonces*”.
482. Sobre la participación del señor Monteverde en las reuniones referidas a estos concursos, se debe tener en cuenta lo señalado por el señor Noceda en su entrevista con la Secretaría Técnica de la Comisión:

**Secretaría Técnica de la Comisión:** *¿En estas reuniones también participaba el señor Juan José Monteverde? Al menos en las que usted participó.*

**Eloy Noceda:** *Sí, sí, él sí porque él era el jefe pues. Él era el gerente de Navarrete. Sí, él ha participado en todas. En las que he ido, él siempre ha estado ahí*<sup>212</sup>.

<sup>211</sup> Como se señaló en el numeral 98 de la presente resolución, los problemas a los que se enfrentaban las empresas investigadas eran los plazos cortos con los que tenían que entregar el servicio de impresión si es que resultaban ganadores de la buena pro. Esto fue señalado por los señores Stanbury y Mariátegui (El Comercio), así como por el señor Noceda (Metrocolor) en las entrevistas que mantuvieron con la Secretaría Técnica de la Comisión.

<sup>212</sup> Entrevista al señor Eloy Noceda del 3 de mayo de 2019, minuto 34.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

483. De esta manera, a pesar que no se cuente con un correo del señor Monteverde confirmando su participación en las reuniones mantenidas sobre estos procedimientos, el señor Noceda indicó que en todas las reuniones donde él había participado, también asistió el señor Monteverde (quien además es expresamente convocado y figura dentro de los destinatarios de las coordinaciones respectivas). Asimismo, los correos previamente analizados muestran que el señor Noceda participó en las reuniones referidas a estos concursos públicos.
484. Posteriormente, en los correos QG07, QG08 y QG09 del 16 y 19 de diciembre de 2011, el señor Stanbury (El Comercio) propuso una reunión a los representantes de Quad Graphics (los señores Isasi y Presentación), Metrocolor (los señores Noceda, Ramos, Doberti y Cerna) y Navarrete (el señor Monteverde) para el 20 de diciembre de 2011, la cual fue programada -en un primer momento- a las 8:30 a.m. en el hotel Golf Los Incas.
485. La reunión coordinada anteriormente para el 20 de diciembre de 2011 no se llevó a cabo debido a un correo que envía el señor Isasi el 19 de diciembre de 2011 pidiendo a las personas mencionadas en el numeral anterior, que se realice dicho encuentro cuando *“todo se aclare”* pues, si se reunían en dicha fecha, probablemente tendrían que reunirse nuevamente el 22 o 23 de diciembre. El señor Stanbury propuso que se reúnan el 22 de diciembre a las 8:30 a.m. y confirmaron su participación el señor Isasi por parte de Quad Graphics y el señor Noceda por parte de Metrocolor.
486. Las fechas en las que se producen las comunicaciones son particularmente importantes y podrían explicar por qué el señor Isasi solicitó que se posponga la reunión para algunos días después. El 16 de diciembre de 2011, fecha del correo enviado por el señor Stanbury proponiendo la reunión para el 20 de ese mismo mes, fue también la fecha en que inició el registro de participantes y la formulación de consultas, pues el día anterior los concursos públicos fueron convocados mediante el SEACE (excepto el Concurso Público 019-2011-ED/UE 026 que fue convocado el 14 de diciembre de 2011). Por dicho motivo, tendría sentido que los involucrados esperaran a analizar la convocatoria y realizar las consultas que consideraran necesarias para luego reunirse.
487. Nuevamente en los correos QG12 y QG13 del 24 de enero de 2012, se detalla una nueva reunión coordinada entre las cuatro (4) empresas previamente señaladas. Así, el señor Isasi propuso a los señores Presentación, Noceda, Stanbury y Monteverde que se reúnan el 26 de enero de 2012 a las 8:30 a.m. Luego de ello, los señores Noceda y Stanbury confirmaron su participación y este último confirmó la reserva en el hotel Golf Los Incas, copiando a todos los involucrados anteriormente.
488. De esta manera, se observa que un conjunto de reuniones tuvo lugar con el fin de coordinar posturas referentes a los ítems convocados en los Concursos



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Públicos 0019-2011-ED/UE 026, 0020-2011-ED/UE 026 y 0021-2011-ED/UE 026 lo cual se acredita no solo por la temporalidad de dichas reuniones, sino por el tenor de las comunicaciones y coordinaciones antes descritas.

489. Por otro lado, en el siguiente correo se aprecia una interacción entre los trabajadores de Quad Graphics, referente a los resultados del Concurso Público 0019-2011-ED/UE 026. En el correo QG14 del 30 de enero de 2012, el señor Laos (Quad Graphics) informó al señor Presentación (jefe de ventas de Quad Graphics) lo siguiente:

*“De: Laos Gomez, Paul  
Enviado: Monday, January 30, 2012 10:52 AM  
Para: Presentacion Malpartida, Emilio  
Asunto: CP 0019-2021*

*Emilio:*

*Ganamos los ítems 4 y 5 de este proceso*

*Metrocolor los ítems 1 y 2”*

490. El señor Laos reenvía el mismo correo al señor Isasi (gerente general de Quad Graphics), agregando que Navarrete obtuvo el ítem 3 del Concurso Público 019-2011-ED/UE 026.

*“De: Laos Gomez, Paul  
Enviado el: Lunes, 30 de enero de 2012 11:59 a.m.  
Para: Isasi Rivero, Pedro  
Asunto: RV: CP 0019-2021  
Don Pedro*

*Ganamos los ítems 4 y 5 de esta licitación.*

*Metrocolor los ítems 1 y 2  
Navarrete el ítem 3*

*Paul”*

491. Frente a este reporte, el señor Isasi les pregunta a ambos: *“es esto lo calculado?”* y el señor Presentación indica: *“Conforme”*. Considerando el contexto antes expuesto, se colige que la pregunta del señor Isasi (*“es esto lo calculado?”*) está referida a si los resultados del concurso son conformes a lo coordinado con otras empresas, tomando en cuenta que el señor Presentación también tenía conocimiento del acuerdo y las reuniones que se habían sostenido con las otras



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

empresas<sup>213</sup>. Asimismo, la respuesta antes señalada (“conforme”) permite deducir que los resultados del Concurso Público 019-2011-ED/UE 026, incluyendo los ítems obtenidos por Metrocolor y Navarrete, fueron coordinados entre las empresas imputadas.

492. Por otro lado, el documento de otorgamiento de la buena pro del Concurso Público 019-2011-ED/UE 026, muestra que ello ocurrió el 30 de enero de 2012 a las 11:00 a.m. Por lo tanto, el primer correo de la cadena de correos QG14, enviado entre el señor Laos al señor Presentación (trabajadores de Quad Graphics) a las 10:52 a.m., se remitió minutos antes de que se diera a conocer quiénes habían sido los ganadores de los ítems en este concurso público.
493. En este sentido, aún antes que la propia entidad convocante anuncie los resultados producto de la evaluación técnica y económica, los trabajadores de Quad Graphics ya conocían qué ítems obtendrían dicha empresa y sus competidores. Lo anterior solo sería posible si Quad Graphics conociera las ofertas que habían realizado las otras tres (3) empresas competidoras como parte del acuerdo anticompetitivo.
494. Por otro lado, la Secretaría Técnica de la Comisión, en una visita de inspección realizada a Metrocolor, obtuvo documentos con anotaciones del señor Ramos (comisionista libre de Metrocolor), lo cual ha sido reconocido por dicha persona natural. En las primeras hojas (Imágenes 3 y 4) se pueden observar los ítems convocados en el Concurso Público 019-2011-ED/UE 026, en los que el señor Ramos realizó dos anotaciones en los primeros dos ítems, colocando al lado de ellos la letra “M” y en la Imagen 4 se agregó las iniciales “N” al lado del ítem 2 y “M” al lado del ítem 5.

**CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE**

<sup>213</sup> Al respecto, el señor Presentación estuvo copiado en los correos referidos a todas las reuniones sobre estos procedimientos (QG03, QG04, QG05, QG06, QG07, QG08, QG09, QG12 y QG13). Adicionalmente, el señor Stanbury (El Comercio) indicó en su entrevista con la Secretaría Técnica de la Comisión que el señor Presentación acudía a las reuniones entre las empresas investigadas.



Imagen 3

C.P. N 019-2011-ED					
M	1	2.886.412,30	98,50%	2.843.116,12	2.850,542
M	2	2.791.192,72	98,50%	2.749.324,83	2.760,192
	3	2.881.985,77	99,05%	2.854.606,91	
	4	2.745.653,68	99,05%	2.719.569,97	
	5	2.880.504,65	99,05%	2.853.139,86	
		14.185.749,12		14.019.757,68	
C.P. N 020-2011-ED					
	1	2.350.987,63	99,05%	2.328.653,25	
	2	2.610.553,99	99,05%	2.585.753,73	
	3	2.484.060,64	99,05%	2.460.462,06	
		7.445.602,26		7.374.869,04	
C.P. N 021-2011-ED					
	1	2.017.631,28	99,05%	1.998.364,73	
	2	1.937.310,16	99,05%	1.918.905,71	
		3.954.841,44		3.917.270,45	

Fuente: Expediente 0002-2019/CLC

Imagen 4

**LICITACIONES CONVOCADAS**

1.- C.P. N° 019-2011-ED SERVICIO DE IMPRESIÓN DE TEXTOS Y MANUALES - PERSONA FAMILIA Y RR HH - SECUNDARIA 18/01/2012 9:00

ITEM	ÁREA CURRICULAR	GRADO	MATERIAL	INTERIORES				CARATULA				TRAJE	PRECIO REFERENCIAL
				Formato	Págs.	Papel	Color	Cartulina	Color	Encuadernación y Acabados			
1	Persona, Familia y RRHH	1o.	TEXTO	20.5 x 27.5	152	Couche Mate 80gr.	4/4	Faldole 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARATULAS, ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	417,894	S/. 2.886.412,30	
			MANUAL	20.5 x 27.5	232	Couche Mate 80gr.	4/4	Faldole 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARATULAS, ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	35,784		
2	Persona, Familia y RRHH	1o.	TEXTO	20.5 x 27.5	152	Couche Mate 80gr.	4/4	Faldole 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARATULAS, ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	583,634	S/. 2.791.192,72	
			MANUAL	20.5 x 27.5	232	Couche Mate 80gr.	4/4	Faldole 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARATULAS, ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	35,680		
3	Persona, Familia y RRHH	1o.	TEXTO	20.5 x 27.5	176	Couche Mate 80gr.	4/4	Faldole 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARATULAS, ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	565,947	S/. 2.881.985,77	
			MANUAL	20.5 x 27.5	256	Couche Mate 80gr.	4/4	Faldole 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARATULAS, ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	36,334		
4	Persona, Familia y RRHH	1o.	TEXTO	20.5 x 27.5	184	Couche Mate 80gr.	4/4	Faldole 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARATULAS, ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	417,913	S/. 2.745.653,68	
			MANUAL	20.5 x 27.5	256	Couche Mate 80gr.	4/4	Faldole 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARATULAS, ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	34,934		
5	Persona, Familia y RRHH	1o.	TEXTO	20.5 x 27.5	208	Couche Mate 80gr.	4/4	Faldole 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARATULAS, ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	474,285	S/. 2.880.504,65	
			MANUAL	20.5 x 27.5	272	Couche Mate 80gr.	4/4	Faldole 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARATULAS, ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	34,915		
PRECIO TOTAL INCLUIDO I.G.V.											S/. 14.185.749,12	S/. 14.185.749,12	

BOND C  
 BOND / BOND N  
 MATE M  
 2,8 x 0  
 2,8 x 0  
 60

Fuente: Expediente 0002-2019/CLC



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

495. En la entrevista que mantuvo con la Secretaría Técnica de la Comisión, al ser cuestionado por estos documentos, el señor Ramos indicó lo siguiente:

**Secretaría Técnica de la Comisión:** (...) La imagen 3 y 4 existen anotaciones respecto al concurso público 19-2011. Al costado izquierdo de la imagen 3 existen 2 anotaciones en el ítem 1 y en el ítem 2, en ambas dice M y M. ¿Y por qué nos llama la atención? Porque los resultados del concurso público dan como ganador a Metrocolor en el ítem 1 y en el ítem 2 que son coincidentes con lo que dice la imagen 3.

La imagen 4 es un poco más compleja porque, si bien hace referencia al concurso público 19-2011, igual tiene dos anotaciones en el ítem 1 y en el ítem 2, pero tiene tres anotaciones al costado que dicen M, N y en el último ítem, en el ítem 5 dice M nuevamente. Entonces, si bien las anotaciones M M de los ítems 1 y 2 podrían estar relacionadas a la coordinación que estamos investigando, nos llama la atención las otras anotaciones M, N, M. En principio, la pregunta es ¿estas son sus anotaciones? ¿Recuerda si son sus documentos?

**Carlos Ramos:** Sí, sí, estos son mis documentos. Igual, esta es una hoja de las bases de la licitación pública de la que estamos hablando y esto es donde yo hacía ... donde he hecho estas anotaciones.

**Secretaría Técnica de la Comisión:** Entonces, ¿este M y M, las que están al costado derecho, sí harían referencia de alguna forma a la coordinación... a la presunta práctica?

**Carlos Ramos:** Claro, estas dos anotaciones por lo que veo hacen referencia al acuerdo que se había tomado.

**Secretaría Técnica de la Comisión:** ¿Y las otras anotaciones recuerda de qué son?

**Carlos Ramos:** No, probablemente son posturas iniciales o de repente son unas probables alternativas iniciales (...) <sup>214</sup>.

496. De acuerdo con la entrevista del señor Ramos, este reconoció que las referidas anotaciones correspondían a un acuerdo entre las empresas respecto al reparto de ítems del Concurso Público 019-2011-ED/UE 026.

497. De esta manera, los apuntes que realizó el señor Ramos en las imágenes 3 y 4 con la letra "M" al lado derecho de los ítems 1 y 2 del procedimiento mencionado corresponde a los ítems que Metrocolor obtendría en virtud del acuerdo adoptado con sus competidores. Por su parte, las anotaciones con las iniciales "M" (ítems 1 y 5) y "N" (ítem 2) en la Imagen 4 serían solo posturas o tratativas iniciales que luego fueron descartadas por las empresas que participaron en el acuerdo. En este sentido, la entrevista del señor Ramos aclara las anotaciones

<sup>214</sup> Entrevista al señor Carlos Ramos del 31 de julio de 2019, minutos 33 al 35.

que realizó para el Concurso Público 019-2011-ED/UE 026 y los ítems que estaban asignados a Metrocolor según lo acordado.

498. Como se observa, antes de la presentación de propuestas, el señor Ramos apuntó los ítems que Metrocolor obtendría según lo acordado con las demás empresas imputadas. Además, es importante resaltar que los ítems que el señor Ramos apuntó para Metrocolor (ítems 1 y 2) fueron aquellos que finalmente obtuvo la empresa al término del respectivo concurso.

499. Por otro lado, la Secretaría Técnica de la Comisión obtuvo en la visita de inspección realizada a Metrocolor otro documento con anotaciones del señor Ramos, lo cual fue reconocido por dicha persona. Este documento consta en la Imagen 5 y en él se puede observar los ítems convocados en los Concursos Públicos 020-2011-ED/UE 026 y 0021-2011-ED/UE 026. El señor Ramos realizó dos anotaciones en los ítems 2 y 3 del Concurso Público 020-2011-ED/UE 026, escribiendo la letra “N” y “C”, que corresponderían a Navarrete y El Comercio, respectivamente. En el caso del Concurso Público 0021-2011-ED/UE 026, apuntó la letra “C” en ambos ítems, que haría referencia a El Comercio.

Imagen 5

2.- C.P. N° 020-2011-ED SERVICIO DE IMPRESIÓN DE MÓDULOS DE COMPRENSIÓN LECTORA 1, 2 Y 3 - SECUNDARIA												18/01/2012	16:00
ITEM	ÁREA CURRICULAR	GRADO	MATERIAL	INTERIORES				CARÁTULA			TIRAJE	PRECIO REFERENCIAL	
				Formato	Págs.	Papel	Color	Cártulina	Color	Encuadernación y Acabados			
1	MÓDULOS DE COMPRENSIÓN LECTORA	1RO	CUADERNO	20.5 x 27.5	160	Bonal alisado 75 gr.	4/4	Folioteste 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUP)	818908	S/. 2.350.987,63	N
			MANUAL	20.5 x 27.5	160	Bonal alisado 75 gr.	4/4	Folioteste 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUP)	36876		
2	MÓDULOS DE COMPRENSIÓN LECTORA	2DO	CUADERNO	20.5 x 27.5	184	Bonal alisado 75 gr.	4/4	Folioteste 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUP)	818908	S/. 2.610.553,99	N
			MANUAL	20.5 x 27.5	184	Bonal alisado 75 gr.	4/4	Folioteste 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUP)	36876		
3	MÓDULOS DE COMPRENSIÓN LECTORA	3RO	CUADERNO	20.5 x 27.5	192	Bonal alisado 75 gr.	4/4	Folioteste 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUP)	481729	S/. 2.484.060,64	C
			MANUAL	20.5 x 27.5	192	Bonal alisado 75 gr.	4/4	Folioteste 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUP)	35746		
PRECIO TOTAL INCLUIDO I.G.V.											S/. 7.445.802,26	S/. 7.445.602,26	

  

3.- C.P. N° 021-2011-ED SERVICIO DE IMPRESIÓN DE MÓDULOS DE MATEMÁTICA 1 Y 2 - SECUNDARIA												18/01/2012	14:00
ITEM	ÁREA CURRICULAR	GRADO	MATERIAL	INTERIORES				CARÁTULA			TIRAJE	PRECIO REFERENCIAL	
				Formato	Págs.	Papel	Color	Cártulina	Color	Encuadernación y Acabados			
1	MÓDULOS DE MATEMÁTICA	1RO	CUADERNO	20.5 x 27.5	160	Bonal alisado 75 gr.	4/4	Folioteste 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUP)	698141	S/. 2.017.531,28	C
			MANUAL	20.5 x 27.5	160	Bonal alisado 75 gr.	4/4	Folioteste 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUP)	36308		
2	MÓDULOS DE MATEMÁTICA	2DO	CUADERNO	20.5 x 27.5	184	Bonal alisado 75 gr.	4/4	Folioteste 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUP)	818908	S/. 1.937.310,16	C
			MANUAL	20.5 x 27.5	184	Bonal alisado 75 gr.	4/4	Folioteste 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO DE CARÁTULAS ENCOLADO CON POLIURETANO (PUP)	36876		
PRECIO TOTAL INCLUIDO I.G.V.											S/. 3.954.841,44	S/. 3.954.841,44	
												S/. 25.586.192,82	

Fuente: Expediente 0002-2019/CLC

500. En la entrevista realizada al señor Ramos, este indicó que las anotaciones que se observan en la Imagen 5 corresponden al acuerdo adoptado en las reuniones de las empresas imputadas sobre los Concursos Públicos 020-2011-ED/UE 026 y 021-2011-ED/UE 026:



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**“Secretaría Técnica de la Comisión:** En la imagen 5, hay un desarrollo respecto al concurso público 20 y el concurso público 21. En este caso sí encontramos un mayor nivel de coincidencia porque en el proceso 20, por ejemplo, hay una anotación en el ítem 2 que dice N y una anotación en el ítem 3 que dice C. (...) Si bien ninguna de estas dos empresas gana la licitación porque al parecer participa una empresa adicional que es Cimagraf, las propuestas de estas dos empresas mostrarían de alguna forma lo coordinado, ¿es correcto eso?

**Carlos Ramos:** Sí, por lo que veo aquí en las anotaciones, esto podría ser un resultado de las reuniones que había para las mismas.

**Secretaría Técnica de la Comisión:** Ahora, con respecto al siguiente concurso público que es el 21-2011 (...) Entonces, nuevamente la pregunta, ¿estarían relacionados a este proceso, estas anotaciones a las coordinaciones, a las reuniones?

**Carlos Ramos:** Sí, como le digo en estas hojas era que yo hacía las anotaciones y al parecer estas son las anotaciones de los acuerdos a los que se había llegado en las reuniones<sup>215</sup>.”

501. En tal sentido, el señor Ramos reconoció que los apuntes que constan en la Imagen 5 sobre los concursos públicos mencionados corresponden a los ítems que las empresas involucradas en conducta anticompetitiva habían acordado que obtendrían El Comercio y Navarrete.

502. A continuación, se muestran los resultados de los concursos públicos mencionados en este apartado.

**Tabla 8**  
**Resultados del Concurso Público 0019-2011-ED/UE 026**

Ítem	Valor Referencial	El Comercio	DVR	Quad Graphics	DVR	Navarrete	DVR	Metrocolor	DVR
1	2,886,412.30	2,857,547.00	-1.0%	-	-	-	-	<b>2,843,116.12</b>	<b>-1.5%</b>
2	2,791,192.72	2,763,280.00	-1.0%	2,760,000.00	-1.1%	-	-	<b>2,749,324.83</b>	<b>-1.5%</b>
3	2,881,985.77	2,853,165.00	-1.0%	2,850,985.00	-1.1%	<b>2,809,900.00</b>	<b>-2.5%</b>	2,854,606.91	-0.9%
4	2,745,653.68	2,718,197.00	-1.0%	<b>2,608,370.00</b>	<b>-5.0%</b>	-	-	2,719,569.97	-1.0%
5	2,880,504.65	2,851,699.00	-1.0%	<b>2,736,000.00</b>	<b>-5.0%</b>	-	-	2,853,139.86	-0.9%

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

503. Como se puede observar, los apuntes del señor Ramos concuerdan con los resultados del Concurso Público 019-2011-ED/UE 026, pues los ítems 1 y 2 los ganó Metrocolor, al presentar una propuesta 1.5% menor al valor referencial, mientras que en los otros ítems que no le habían sido asignados, dicha empresa

<sup>215</sup> Entrevista al señor Carlos Ramos del 31 de julio de 2019, minutos 35 al 38.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

presentó propuestas más cercanas al valor referencial (alrededor de solo 1% menos del valor referencial).

504. Por su parte, El Comercio postuló a todos los ítems con propuestas menores en 1% al valor referencial de cada ítem, sin obtener ningún ítem en este concurso. Ello se debería a que el acuerdo anticompetitivo contemplaba que El Comercio obtuviera el ítem 3 del Concurso Público 20-2011-ED/UE 026 y los ítems 1 y 2 del Concurso Público 21-2011-ED/UE 026, conforme se aprecia en la Imagen 5.
505. Quad Graphics postuló a los ítems 4 y 5 con propuestas menores en 5% al valor referencial de cada ítem, mientras que en los demás ítems (entre los cuales, se encuentran uno de los ítems asignados a Metrocolor) presentó propuestas con un valor solo menor en 1.1% al valor referencial. Con relación a este último grupo de ítems, se observa un patrón que muestra que esta empresa no esperaba obtener estos ítems, pues sus ofertas eran muy cercanas al valor referencial, a diferencia de los ítems que sí le correspondía obtener según lo acordado.
506. Finalmente, Navarrete solo postuló al ítem 3, presentando una propuesta con un valor 2.5% menor al valor referencial.
507. En este sentido, los resultados del Concurso Público 0019-2011-ED/UE 026 guardan consistencia con los elementos de prueba analizados, observándose que las empresas ofrecieron valores más cercanos al valor referencial en los ítems que no les correspondía obtener según lo acordado, lo que denota que no había una intención real de competir por esos ítems, mientras que en los ítems que les correspondía obtener según el acuerdo, presentaron propuestas económicas menores.
508. En el caso del Concurso Público 020-2011-ED/UE 026, los resultados de este concurso muestran que el reparto de ítems no se materializó según lo esperado por las empresas involucradas en el acuerdo, esto es, que Navarrete obtenga el ítem 2 y que El Comercio obtenga el ítem 3.
509. Ello se debe a la participación de Cimagraf en este concurso público, empresa que no era parte del acuerdo anticompetitivo. Como se observa en la Tabla 9, si no hubiera participado dicha empresa, Navarrete habría obtenido el ítem 2 y El Comercio el ítem 3, conforme al reparto de ítems que consta en las anotaciones realizadas por el señor Ramos.
510. Ciertamente, los resultados del Concurso Público 0020-2011-ED/UE 026 muestran el mismo patrón que se ha constatado en concursos anteriores, pues las empresas involucradas en el acuerdo solo presentaban propuestas competitivas en los ítems que les correspondía obtener, mientras que en los demás ítems presentaban propuestas muy cercanas al valor referencial o no presentaban propuesta alguna.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

511. En el caso del ítem 1, Quad Graphics presentó una propuesta 15% por debajo del valor referencial, mientras que El Comercio y Metrocolor presentaron propuestas muy cercanas al valor referencial y Navarrete no presentó propuesta por este ítem. En el caso del ítem 2, Navarrete presentó una propuesta 2.5% por debajo del valor referencial, mientras que El Comercio y Quad Graphics presentaron propuestas muy cercanas al valor referencial (-1%) y Metrocolor no presentó propuesta, por lo que Navarrete hubiese obtenido este ítem si no hubiese participado Cimagraf. Finalmente, en el caso del ítem 3 se observa que El Comercio presentó una propuesta 10% por debajo del valor referencial mientras que Quad Graphics y Metrocolor presentaron propuestas muy cercanas al valor referencial (-1%) y Navarrete no presentó propuesta, por lo que El Comercio hubiese obtenido este ítem -según lo acordado- si no hubiese participado Cimagraf.
512. Cabe reiterar que al tratarse de una conducta anticompetitiva sujeta a prohibición absoluta, el hecho que el acuerdo no se haya materializado según lo esperado por las empresas imputadas no desvirtúa la existencia de la infracción ni su responsabilidad.

**Tabla 9**  
**Resultados del Concurso Público 0020-2011-ED/UE 026**

Ítem	Valor Referencial	El Comercio	DVR	Quad Graphics	DVR	Navarrete	DVR	Metrocolor	DVR	Cimagraf	DVR
1	2,350,987.63	2,327,477.00	-1.0%	<b>1,998,338.00</b>	<b>-15.0%</b>	-	-	2,328,653.25	-0.9%	-	-
2	2,610,553.99	2,584,447.00	-1.0%	2,583,400.00	-1.0%	2,545,200.00	-2.5%	-	-	<b>2,336,444.00</b>	<b>-10.5%</b>
3	2,484,060.64	2,235,657.00	-10.0%	2,459,220.00	-1.0%	-	-	2,460,462.06	-1.0%	<b>2,223,234.00</b>	<b>-10.5%</b>

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

513. En el caso del Concurso Público 021-2011-ED/UE 026, los resultados concuerdan con las anotaciones del señor Ramos, observándose que El Comercio obtuvo los dos ítems licitados. Cabe resaltar que, a diferencia del Concurso Público 020-2011-ED/UE 026, en este caso solo participaron aquellas empresas involucradas en el acuerdo, por lo que el reparto se llevó a cabo según lo previsto concertadamente por las empresas imputadas.

**Tabla 10**  
**Resultados del Concurso Público 0021-2011-ED/UE 026**

Ítem	Valor Referencial	El Comercio	DVR	Quad Graphics	DVR	Metrocolor	DVR
1	2,017,531.28	<b>1,957,005.00</b>	<b>-3.0%</b>	1,997,350.00	-1.0%	1,998,364.73	-1.0%
2	1,937,310.16	<b>1,879,190.00</b>	<b>-3.0%</b>	1,917,937.00	-1.0%	1,918,905.71	-1.0%

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

514. Este resultado nuevamente muestra el patrón antes expuesto. Ello debido a que Quad Graphics y Metrocolor, en tanto no les correspondía obtener ninguno de los dos ítems licitados en este concurso público, según lo acordado, presentaron propuestas económicas con un valor menor a 1% por debajo del valor referencial, mientras que Navarrete no presentó propuestas en este concurso.
515. A mayor abundamiento, los montos que se hubieran adjudicado las empresas imputadas respecto de los ítems que les correspondía obtener según lo acordado en los tres concursos públicos muestran también cierta similitud, lo cual denota que el acuerdo comprendía un reparto equitativo entre las empresas a fin de obtener beneficios similares por la concertación de sus posturas en estos concursos. Los montos dinerarios que habría obtenido cada empresa -de haberse materializado el reparto de ítems según lo acordado- sería el siguiente:

Tabla 11

Empresa	Montos que hubieran obtenido conforme al acuerdo <sup>216</sup>
Quad Graphics	S/ 7,977,145.96
El Comercio	S/ 6,438,902.08
Metrocolor	S/ 5,677,605.02
Navarrete	S/ 5,492,539.00

Fuente: SEACE  
Elaboración: ST-SDC

516. Con relación a este reparto equitativo entre las empresas involucradas, al ser interrogado por dichos concursos, el señor Stanbury declaró lo siguiente:

**Secretaría Técnica de la Comisión:** *Este es un grupo de procesos, es un grupo de concursos públicos. Son el concurso público el 19-2011, 20-2011, 21-2011 (...) Nos llama la atención los resultados en realidad, las empresas que se adjudican los ítems son las cuatro empresas en cuestión y, de alguna forma, ciertamente equitativa. No exactamente todos ganan lo mismo, pero sí hay cierta equivalencia en la forma en la que ganan...*

**Guillermo Stanbury:** *Sí, cuando vemos este patrón con toda seguridad es que ha habido... o sea cuando vemos un patrón de simetría, ¿no? O sea, de oye son ítems parecidos y varios, sí había este patrón de simetría y sí había conversaciones para ver a cuál iba cada uno<sup>217</sup>.*

517. De esta forma, Quad Graphics, Metrocolor, El Comercio y Navarrete acordaron repartirse los ítems de los referidos concursos públicos de manera que obtuvieran montos dinerarios similares, lo cual se corrobora por la suma de los valores con los cuales se presentaron a los ítems que debían obtener según lo

<sup>216</sup> Estos montos corresponden a las ofertas económicas presentadas por cada empresa en los ítems que les correspondía obtener según lo acordado respecto de los tres concursos públicos.

<sup>217</sup> Entrevista al señor Guillermo Stanbury del 10 de junio de 2019, minutos 38 y 39.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

acordado en estos concursos y en las declaraciones del señor Stanbury sobre este aspecto.

### Argumentos de apelación de Quad Graphics

518. Quad Graphics indicó en apelación que los documentos que reconoció el señor Ramos no tienen fecha cierta, por lo que no acreditarían el acuerdo imputado.
519. En línea con lo señalado anteriormente, este argumento carece de asidero pues los documentos cuestionados por la recurrente cuentan con valor probatorio para el esclarecimiento de los hechos investigados, de conformidad con lo previsto en el literal a) del artículo 28.1 de la LRCA y en el numeral 1 del artículo 166 de la LPAG, disposiciones legales que no restringen la prueba documental en los procedimientos administrativos por infracción a la libre competencia únicamente a la documentación que ostente fecha cierta.
520. Sin perjuicio de lo anterior, si los documentos cuestionados por la recurrente hubiesen sido elaborados en una fecha posterior al desarrollo de los concursos materia de análisis, estos contendrían los valores ofertados por cada empresa o la indicación de la empresa que finalmente ganó cada ítem. No obstante, se observa que estos documentos contienen el reparto de ítems según lo planeado por las empresas, razón por la cual en la Imagen 5 consta que Navarrete y El Comercio obtendrían los ítems 2 y 3 del Concurso Público 20-2011-ED/UE 026 y no Cimagraf, como efectivamente ocurrió en ese concurso<sup>218</sup>.
521. La Sala reitera que carece de asidero conjeturar que el señor Ramos o Metrocolor habrían elaborado estos documentos para perjudicar a la recurrente, pues tales documentos también los incriminan en la conducta anticompetitiva.
522. Inclusive, los documentos reconocidos por el señor Ramos no han sido evaluados de forma aislada como la única evidencia de un acuerdo anticompetitivo respecto de estos procedimientos de selección, sino que han sido analizados en conjunto con las demás pruebas recopiladas en el expediente, constatándose su consistencia con la hipótesis colusoria.
523. La recurrente también sostuvo que las reuniones no necesariamente estarían referidas a un acuerdo anticompetitivo y que en los correos no se evidencia en qué habría consistido tal acuerdo. Asimismo, agregó que la frase utilizada por uno de los trabajadores de Quad Graphics indicando que los resultados se dieron de acuerdo con lo calculado, lo cual podría referirse a los cálculos de la propia empresa.

<sup>218</sup> Incluso, en los documentos que constan en las Imágenes 4 y 5 se observa la fecha del 18 de enero de 2012, lo que también indica que se trataría de documentos elaborados antes de la fecha de presentación de propuestas y otorgamiento de la buena pro de los concursos materia de análisis.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

524. Contrariamente a lo argumentado en apelación, la Sala observa que las cadenas de correos analizadas muestran una constante coordinación entre Quad Graphics y las demás empresas imputadas en fechas cercanas a la presentación de propuestas de los Concursos Públicos 019-2011-ED/UE 026, 020-2011-ED/UE 026 y 021-2011-ED/UE 026. En la cadena de correos QG03, el señor Isasi (Quad Graphics) se dirigió a los representantes de El Comercio, Metrocolor y Navarrete indicándoles *“tenemos que comprar las bases y estudiarlas”*, lo que permite colegir válidamente que estas coordinaciones estaban relacionadas con la concertación de sus posturas en los referidos concursos públicos.
525. La recurrente sostiene que la pregunta del señor Isasi en la cadena de correos QG14 (*“es esto lo calculado?”*) se referiría los cálculos de Quad Graphics y no a un acuerdo con empresas competidoras.
526. No obstante, este alegato carece de asidero por el propio contenido de la cadena de correos QG14, pues los señores Laos y Presentación le informaron al señor Isasi los ítems obtenidos no solo por Quad Graphics, sino también por Navarrete y Metrocolor. En consecuencia, resulta lógico que la pregunta del señor Isasi se haya referido a si este resultado en conjunto fue conforme a lo acordado.
527. Además, los resultados del Concurso Público 019-2011-ED/UE 026 muestran que Quad Graphics presentó propuestas para los ítems 2, 3, 4 y 5, obteniendo solo los dos últimos, por lo que no resultaría congruente entender que esta empresa haya calculado obtener solo estos dos ítems, pues de ser así, no habría presentado propuestas para los ítems 2 y 3.
528. Tomando en cuenta las reuniones coordinadas entre los competidores en fechas cercanas a los concursos públicos, los correos de Quad Graphics indicando que el resultado fue según lo calculado, los resultados de los concursos públicos, las anotaciones del señor Ramos y sus declaraciones, así como la entrevista del señor Stanbury, se desprende que existió un acuerdo anticompetitivo sobre estos concursos.
529. En consecuencia, esta Sala considera que el análisis conjunto de la evidencia analizada permite concluir que se encuentra acreditada la existencia de un acuerdo anticompetitivo para concertar posturas y repartirse los ítems licitados en los Concursos Públicos 0019-2011-ED/UE 026, 0020-2011-ED/UE 026 y 0021-2011-ED/UE 026 en los que participaron Quad Graphics y Navarrete.

## **B.6. Concurso Público 007-2012-ED/UE 026**

### **Descripción del concurso y análisis de la Comisión**

530. En el Concurso Público 007-2012-ED/UE 026 se solicitó el servicio de contratación para la impresión y modulado de cuadernos de trabajo divididos en cuatro (4) ítems:



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- Ítem 1: cuaderno de trabajo y fólder para 4 años.
- Ítem 2: cuaderno de trabajo y fólder para 5 años.
- Ítem 3: guía de docentes para 4 años.
- Ítem 4: guía de docentes para 5 años.

531. La fecha de presentación de propuestas para el concurso fue el 4 de septiembre de 2012 y la fecha de otorgamiento de la buena pro el 13 de septiembre de 2012, conforme a las bases integradas.

532. En dicho concurso, se presentaron Quad Graphics, Punto & Grafía y Navarrete, todas obteniendo 100 puntos en la evaluación técnica en los ítems a los que se presentaron. En particular, Quad Graphics se presentó a todos los ítems, Navarrete los ítems 2 y 4, mientras que Punto & Grafía se presentó a los ítems 3 y 4.

533. Al ser el único postulante al ítem 1, Quad Graphics obtuvo dicho ítem. En el ítem 2, Navarrete presentó la mejor oferta y se le otorgó este ítem. Por otro lado, Punto & Grafía obtuvo los ítems 3 y 4, al presentar las ofertas más competitivas.

534. En este procedimiento, la Comisión halló responsables a Quad Graphics y Navarrete en base al conjunto de correos NAV02 y el análisis de los resultados del concurso público, que denotarían el reparto concertado de los ítems licitados entre ambas empresas.

#### Sobre la presunta participación de Quad Graphics y Navarrete

535. En la cadena de correos NAV02 del viernes 9 de marzo de 2012, el Minedu informó a Quad Graphics que deseaba contratar los servicios de *“Reimpresión y modulado de cuadernos de trabajo de comunicación y matemática para niños de 4 y 5 años”* y de la guía de *“Orientaciones para el uso de los materiales educativos de comunicación y matemáticas para niños y niñas de los jardines de las instituciones ejecutivas y PRONOEI”*, que serían luego los ítems licitados en el Concurso Público 007-2012-ED/UE 026. Para tales efectos, se solicitó a dicha empresa una cotización a fin de determinar los valores referenciales:

*De: JESUS ANTONIO PALOMINO ORE [mailto:jpalomino@minedu.gob.pe];  
Enviado: Friday, March 09, 2012 08:31 PM  
Para: Laos Gomez Paul [Quad Graphics]  
CC: CYNTHIA OTANI CANO <cotani@minedu.gob.pe>  
Asunto: Servicio de reimpresión y modulado de cuadernos de trabajo*

*Señores:*

*QUAD GRAPHICS  
Presente.-*





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

*Sirva la presente para expresar un cordial saludo, y asimismo, hacer de su conocimiento que el Ministerio de Educación a través de la Dirección de Educación Inicial, desea contratar el servicio de “Reimpresión y modulado de cuadernos de trabajo de comunicación y matemática para niños de 4 y 5 años” y servicio de impresión de la guía “Orientaciones para el uso de los materiales educativos de comunicación y matemáticas para niñas y niños de los jardines de las instituciones ejecutivas y PRONOEI”, de acuerdo a la descripción contenida en el archivo adjunto*

*En aplicación a lo dispuesto por el artículo 12º del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, antes de proceder a la convocatoria, es obligatorio contar con un estudio de posibilidades que ofrece el mercado; por tal razón agradeceré a ustedes tengan a bien disponer su propuesta técnico económica (costo finales) en sobre cerrado y lacrado la cual deberán presentarse (sic) por mesa de partes del Ministerio de Educación, hasta el día Lunes 12 de Marzo del 2012 a horas 12.00pm, por tratarse esta contratación de servicio por la modalidad de PROCESO DE EXONERACIÓN POR DESABASTECIMIENTO EMINENTE (...)*

536. El día siguiente, el sábado 10 de marzo de 2012, el señor Presentación (jefe de ventas de Quad Graphics) le indicó al señor Isasi (gerente general de Quad Graphics): “DON PEDRO REMITO CORREO DEL MINISTERIO, DONDE SOLICITAN COTIZACION PARA PRESENTAR EL DIA LUNES”.
537. En estos correos se puede observar que, para determinar el valor referencial de los ítems que luego serían convocados, el Minedu requería cotizaciones a algunas empresas que operaban en el mercado con meses de anticipación a la convocatoria del concurso correspondiente en el SEACE.
538. De acuerdo con lo previsto en el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo 184-2008-EF<sup>219</sup>, la

<sup>219</sup> El artículo 12 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo 184-2008-EF, vigente cuando se convocó el concurso público analizado en este acápite, establece la forma en que las entidades del sector público debían determinar el valor referencial con el fin de realizar la convocatoria al concurso público.

Así, el estudio de posibilidades que ofrece el mercado es un paso previo a la convocatoria del proceso dentro de los actos preparatorios que ocurren antes de la publicación de las bases del concurso.

**DECRETO SUPREMO 184-2008-EF. REGLAMENTO DE LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO (Norma vigente cuando se convocó el concurso público analizado)**

**Artículo 12.- Estudio de posibilidades que ofrece el mercado**

Sobre la base de las especificaciones técnicas o términos de referencia definidos por el área usuaria, el órgano encargado de las contrataciones tiene la obligación de evaluar las posibilidades que ofrece el mercado para determinar lo siguiente: 1. El valor referencial;

(...)

Para realizar el estudio de las posibilidades que ofrece el mercado, debe emplearse, como mínimo, dos (2) fuentes, pudiendo emplearse las siguientes: presupuestos y cotizaciones actualizados, los que deberán provenir de personas naturales o jurídicas que se dediquen a actividades materia de la convocatoria, incluyendo fabricantes, cuando corresponda; portales y/o páginas Web, catálogos, precios históricos, estructuras de costos, la información de procesos con buena pro consentida publicada en el SEACE, entre otros, según corresponda al objeto de la contratación y sus características particulares debiendo verificarse que la información obtenida en cada fuente corresponda a contrataciones iguales o similares a la requerida. En caso exista la imposibilidad de emplear más de una fuente, en el estudio deberá sustentarse dicha situación. (...)

(Subrayado agregado)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

entidad convocante llevó a cabo un estudio de mercado para determinar el valor referencial. En dicho contexto, el Minedu evaluó presupuestos o cotizaciones de personas naturales o jurídicas que realizaban actividades relacionadas con la convocatoria, como ocurrió en el presente caso.

539. Por este motivo, se ha podido apreciar en otros procedimientos de selección que las coordinaciones entre las empresas imputadas para el reparto de ítems se realizaban incluso antes de las convocatorias del Minedu u otras instituciones, pues las empresas ya conocían del requerimiento de la entidad debido al estudio de mercado realizado para determinar el valor referencial.
540. En tal sentido, no obstante que la convocatoria en el SEACE de este procedimiento de selección se llevó a cabo el 28 de junio de 2012, las empresas imputadas ya conocían los ítems que se licitarían desde el 9 de marzo de 2012, más de tres (3) meses antes.
541. Considerando lo antes señalado, el señor Isasi se comunicó con el señor Monteverde (representante de Navarrete) el 10 de marzo de 2012, indicándole lo siguiente: "(...) *Te quería decir, que en vista de que no nos pagáis, hagamos que esta licitación la ganemos nosotros y os daremos la mitad para, así, poder cobrarnos. Qué te parece?*". Dicho correo es reenviado por el señor Monteverde a otro trabajador de Navarrete, conforme consta a continuación:

*De: Isasi Rivero Pedro [<mailto:pedro.isasi@qq.com>]; [gerente general – Quad Graphics];*

*Enviado el: sábado, 10 de marzo de 2012 11:14*

*Para: monteverdeabog@terra.com.pe [representante – Navarrete]*

*Asunto: Servicio de reimpresión y modulado de cuadernos de trabajo*

*“Hola Juan José [Juan José Monteverde, representante de Navarrete]*

*Imposible poder ponerme en contacto contigo, lo seguiremos intentando a ver si hay suerte. Te quería decir, que en vistas (sic) de que no nos pagáis, hagamos que esta licitación la ganemos nosotros y os daremos la mitad para, así, poder cobrarnos. Qué te parece?*

*Saludos,*

*Pedro”*

*“De: Estudio Monteverde Abogados [representante – Navarrete]*

*Enviado el: 12/03/12 11:11 a.m.*

*Para:l.lopez@Navarrete.com.pe [secretaria – Navarrete]*

*Asunto: RV: Servicio de reimpresión y modulado de cuadernos de trabajo”*

542. De esta manera, en el referido correo se observa que Quad Graphics propuso a Navarrete repartirse los ítems licitados en el Concurso Público 0007-2012-ED/UE 026 en base a una deuda anterior que tenía esta última empresa con la primera. El contenido de este correo muestra que dicho reparto concertado sería equitativo, pues el señor Isasi propone al señor Monteverde darle “la mitad” de



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

esta licitación, lo que lleva a colegir que cada una de las empresas obtendría dos (2) ítems<sup>220</sup>.

543. A partir del análisis de la información contenida en los resultados del concurso se aprecia que Quad Graphics y Navarrete obtuvieron los ítems 1 y 2 con valores referenciales de S/ 10,783,740.90 y S/ 12,959,412.70, respectivamente. Siendo así, Quad Graphics presentó una propuesta 2% menor al valor referencial en el ítem 1, mientras que Navarrete presentó una propuesta 5.5% por debajo del valor referencial en el ítem 2.

544. En este caso, se presenta nuevamente el patrón observado en anteriores concursos respecto de los ítems que no les correspondía obtener a dichas empresas, según lo acordado. Por consiguiente, Quad Graphics postuló con una propuesta prácticamente idéntica al valor referencial en los ítems 2 y 4, lo que denota que no tenía una intención real de obtener dichos ítems; mientras que Navarrete ni siquiera se presentó a los ítems 1 y 3.

**Tabla 12**  
**Resultados del Concurso Público 0007-2012-ED/UE 026**

Ítem	Valor Referencial	Quad Graphics	DVR	Navarrete	DVR	Punto y Grafía	DVR
1	10,783,740.90	<b>10,568,228.00</b>	<b>-2.0%</b>	-	-	-	-
2	12,959,412.70	12,959,412.00	0.0%	<b>12,246,255.00</b>	<b>-5.5%</b>	-	-
3	270,400.00	190,000.00	-29.7%	-	-	<b>164,444.80</b>	<b>-39.2%</b>
4	299,520.00	299,520.00	0.0%	260,000.00	-13.2%	<b>183,159.60</b>	<b>-38.8%</b>

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

545. En los resultados de este concurso público también se observa que, de no haber participado Punto & Grafía, Quad Graphics y Navarrete también habrían obtenido los ítems 3 y 4, respectivamente, ganando cada una -de ese modo- la mitad de los ítems convocados, como se señaló en el correo NAV02<sup>221</sup>. Sin embargo, las referidas empresas no tuvieron éxito en la obtención de los ítems 3 y 4 porque la oferta económica de Punto & Grafía, empresa no participante del acuerdo, era más competitiva y logró adjudicarse los referidos ítems.

546. Resulta pertinente mencionar que en aquellos ítems en donde tenían presión competitiva de una tercera empresa (Punto & Grafía), Quad Graphics y Navarrete presentaron mejores ofertas económicas (entre 13.2% y 29.7% inferiores al valor referencial); mientras que en los ítems 1 y 2 donde no tenían competencia efectiva de alguna tercera empresa, las imputadas presentaron ofertas solo 2% y 5.5% por debajo del valor de referencia.

<sup>220</sup> Esto se debe a que, en el concurso público analizado en este acápite, se convocaron cuatro (4) ítems.

<sup>221</sup> Quad Graphics hubiera obtenido los ítems 1 y 3, mientras que Navarrete hubiera obtenido los ítems 2 y 4.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

547. Como se observa, las propuestas presentadas por Quad Graphics y Navarrete son consistentes con el acuerdo que consta en la evidencia documental, referido al reparto equitativo de los ítems que se licitarían en el Concurso Público 007-2012-ED/UE 026.

#### Argumentos de apelación de Quad Graphics

548. En su escrito de apelación, Quad Graphics ha señalado que la sola propuesta de concretar un acuerdo con Navarrete no prueba la aceptación de esta última y que los resultados del concurso difieren de lo señalado en el correo.

549. En el presente caso, la cadena de correos NAV02 muestra que el señor Isasi (gerente general de Quad Graphics) propuso al señor Monteverde (representante de Navarrete) repartirse los ítems que se convocarían en el Concurso Público 007-2012-ED/UE 026 a “la mitad”, es decir de manera equitativa. Cabe indicar que este correo fue reenviado por el señor Monteverde a otro trabajador de Navarrete, lo que reafirma que efectivamente tomó conocimiento de su contenido.

550. Esta cadena de correos es consistente con las propuestas presentadas por Quad Graphics y Navarrete, pues: (i) en el ítem 1, Quad Graphics presentó una propuesta 2% por debajo del valor referencial, mientras que Navarrete no presentó propuesta alguna, lo que permitió que la primera ganara este ítem; (ii) en el ítem 2, Navarrete presentó una propuesta 5.5% por debajo del valor referencial, mientras que Quad Graphics presentó una propuesta casi idéntica al valor referencial, lo que a su vez permitió que Navarrete obtuviera este ítem; (iii) en el ítem 3 vuelve a observarse este patrón de comportamiento, pues Navarrete no presentó propuesta, mientras que Quad Graphics presentó una propuesta 29.7% por debajo del valor referencial; y, (iv) en el ítem 4 Quad Graphics presentó una propuesta idéntica al valor referencial, mientras que Navarrete presentó una propuesta 13.2% por debajo del valor referencial.

551. Lo anterior permite constatar que Quad Graphics y Navarrete presentaron propuestas que les hubieran permitido ganar a cada uno, dos de los cuatro ítems licitados (en caso no hubiera concurrido Punto & Grafía). Esto resulta consistente con el reparto concertado y equitativo que se menciona en la cadena de correos NAV02.

552. Adicionalmente, se puede apreciar que el valor que se hubiesen adjudicado Quad Graphics y Navarrete, en caso hubieran obtenido los ítems 3 y 4, respectivamente, también refleja un reparto equitativo de los ítems licitados en este concurso. De esta manera, Quad Graphics habría ganado S/ 10,758,228 y Navarrete S/ 12,506,255, montos cercanos entre sí.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

553. Cabe reiterar que si bien el referido acuerdo no se materializó según lo esperado por las empresas imputadas -en tanto Punto & Grafía obtuvo los ítems 3 y 4-, ello no desvirtúa la existencia de una conducta anticompetitiva, pues la concertación de posturas entre agentes competidores en procedimientos de selección es una práctica colusoria sujeta a prohibición absoluta.
554. Por tanto, la evidencia analizada permite concluir que se encuentra acreditada la existencia de un acuerdo anticompetitivo para concertar posturas y repartirse los ítems licitados en el Concurso Público 0007-2012-ED/UE 026, en el cual participaron Navarrete y Quad Graphics.

### **B.7. Concurso Público 0019-2013-ED/UE 026**

#### Descripción del concurso y análisis de la Comisión

555. En este concurso público se convocó el servicio de impresión de biblioteca de aula. El Minedu solicitó nueve (9) ítems consistentes en la impresión de diversos libros en las materias de literatura, biología, derecho, entre otros. En este caso, la convocatoria se realizó el 9 de julio de 2013, la presentación de propuestas el 13 de agosto y el otorgamiento de la buena pro el 20 de agosto del mismo año.
556. Quad Graphics, El Comercio, Metrocolor y Navarrete se presentaron a todos los ítems, mientras que Punto & Grafía solo se presentó a los ítems 1 y 2. Las empresas postulantes obtuvieron 100 puntos en la evaluación técnica de los ítems a los que se presentaron. Después de la evaluación económica, Punto & Grafía obtuvo el ítem 1, Quad Graphics obtuvo los ítems 2, 3, 4 y 7, Metrocolor obtuvo los ítems 5, 6 y 8, Navarrete obtuvo el ítem 9, mientras que El Comercio no obtuvo ningún ítem.
557. La Comisión halló responsables en el presente procedimiento a Navarrete, Quad Graphics y Metrocolor sobre la base de las siguientes pruebas: (i) el correo AMA11, en el cual el señor Monteverde (representante de Navarrete) remitió una comunicación disculpándose por los resultados del concurso público ante El Comercio, en el cual copia a representantes de Navarrete, Quad Graphics y Metrocolor; y, (ii) los resultados del concurso público, que denotan una repartición de ítems entre las empresas halladas responsables por la primera instancia, evidenciado principalmente por su comportamiento de no efectuar ofertas competitivas en los ítems que no les habían sido asignados o simplemente no presentarse a ellos.

#### Sobre la presunta participación de Quad Graphics y Navarrete

558. Como se señaló anteriormente, el otorgamiento de la buena pro sobre este concurso ocurrió el 20 de agosto de 2013 a las 11:00 a.m. Al día siguiente, el correo AMA11 muestra que el señor Monteverde (representante de Navarrete) comunicó a los señores Stanbury (gerente comercial de impresiones de El





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Comercio), Doberti (gerenta de ventas de Metrocolor), Presentación (jefe de ventas de Quad Graphics) e Isasi (gerente general de Quad Graphics) lo siguiente:

*“De: Estudios Monteverde <monteverdeabog@terra.com.pe> [Juan José Monteverde, representante – Navarrete]*

*Fecha: 21 de agosto de 2013 12:47:27 GMT-05:00*

*Para: <gstanbury@comercio.com.pe> [Guillermo Stanbury, gerente comercial de impresiones – El Comercio]*

*Cc: <ddoberti@metrocolor.com.pe> [Daniela Doberti, gerenta de ventas – Metrocolor], “Presentación Malpartida, Emilio” <emilio.presentacion@qg.com.pe> [jefe de ventas – Quad Graphics], “Isasi Rivero, Pedro” [pedro.isasi@qg.com](mailto:pedro.isasi@qg.com) [gerente general – Quad Graphics]*

*Estimados amigos:*

*Nuevamente les pido disculpas por mi tardanza, la que quizás colaboró para que hayamos estado en una reunión poco clara.*

*De todas maneras, lamento también lo ocurrido a “El Comercio” pero aprovecho para recordarles que algo similar nos ocurrió a nosotros en el CP 0020-2011-ED/UE026<sup>222</sup>.*

*Si ustedes revisan el acta podrán apreciar la similitud y recordarán que en ningún momento, siendo la Cenicienta, me permití molestarlos y mucho menos, exigir algún tipo de compensación.*

*Empero, siempre estaré dispuesto a dialogar y resolver los problemas en un clima de concordia y sana competencia.*

*Además, no todo es malo ya he visto que a El Comercio le están adjudicando con exoneración los 18 tomos de la Historia del Perú de Jorge Basadre. Esa si es una buena historia.*

*Saludos*

*Juan José”*

(Subrayado agregado)

559. La Sala considera que el Correo AMA11 se encuentra relacionado con el Concurso Público 0019-2013-ED/UE 026 por las siguientes razones: (i) este correo fue enviado por el señor Monteverde el 21 de agosto de 2013, al día siguiente del otorgamiento de la buena pro en el Concurso Público 019-2013-ED/UE 026; y, (ii) de acuerdo con los resultados del Concurso Público 0019-2013-ED/UE 026, El Comercio no obtuvo ningún ítem, mientras que Navarrete obtuvo el ítem de mayor valor referencial (el ítem 9).

560. Resulta importante destacar además que el señor Monteverde compara los resultados de este concurso con lo acontecido en el Concurso Público 020-2011-ED/UE 026, en el cual se constató un acuerdo anticompetitivo entre las

<sup>222</sup>

En el concurso público al que hace referencia Navarrete, esta empresa no obtuvo ningún ítem a pesar de que le correspondía el ítem 2 según el acuerdo con Metrocolor, El Comercio y Quad Graphics. Ello debido a la participación de Cimagraf, empresa ajena al acuerdo que presentó una propuesta económica más competitiva para ese ítem.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

empresas imputadas para repartirse los ítems licitados y donde Navarrete no obtuvo el ítem que le correspondía según lo acordado.

561. Además, el señor Monteverde menciona que lo ocurrido con El Comercio en este concurso se habría debido a que las empresas tuvieron una “*reunión poco clara*”; no obstante, luego de hacer mención al Concurso Público 020-2011-ED/UE, agrega que “*en ningún momento, siendo la Cenicienta, me permití molestarlos y mucho menos, exigir algún tipo de compensación*”, lo que denota que el señor Monteverde (representante de Navarrete) esperaba que no se le exija compartir el ítem otorgado a dicha empresa, pese a que El Comercio no había obtenido ningún ítem en este concurso.
562. En el expediente también consta la entrevista realizada por la Secretaría Técnica de la Comisión al señor Stanbury (El Comercio) quien manifestó que tuvo contacto con competidores sobre esta licitación. También mencionó que hubo un conflicto respecto a este concurso y que el señor Monteverde (Navarrete) se disculpó por las discusiones ocurridas y porque El Comercio no obtuvo ningún ítem, lo cual guarda consistencia con el Correo AMA11. En dicha entrevista, el señor Stanbury señaló lo siguiente:

**“Secretaría Técnica de la Comisión:** *En este evento el señor Juan José Monteverde le escribe a usted, le escribe al señor Emilio Presentación [Quad Graphics], al señor Pedro Isasi [Quad Graphics] y a Daniela Doberti [Metrocolor] (...) Nos llama mucho la atención este correo porque el que lo dirige es el señor Juan José Monteverde con un mensaje que al parecer da entender que se intenta disculpar por alguna descoordinación. Lo voy a leer para entenderlo (...) esto ocurre el 21 de agosto de 2013 y nosotros lo estaríamos relacionando al concurso público 19-2013 que es cercano a esas fechas.*

**Guillermo Stanbury:** *Y ganamos algo nosotros, ¿no? Creo que no, ¿no?*

**Secretaría Técnica de la Comisión:** *No, no ganan y algo así se da a entender en el correo [Lee el correo AMA11] (...).*

**Guillermo Stanbury:** *Sí, ya me acordé, sí (...) Ahí seguramente pide disculpas porque las peleas, o sea habían peleas también cuando a veces nos juntábamos, ¿no? (...).*

**Secretaría Técnica de la Comisión:** *(...) Navarrete sí gana un ítem que es el ítem número 9, que es aproximadamente 7.8 millones, pero el correo también, al menos desde nuestra perspectiva, podría dar a entender que al final no se llegó a coordinar del todo desde la reunión.*

**Guillermo Stanbury:** *O sea en realidad cuando, y esto es un poco el mismo patrón. Cuando faltaba el trabajo, empezaban las peleas porque lo poco que había era como que se caía una moneda de un sol y todo el mundo se la quería agarrar. Entonces había pues ese tipo de conflictos, en efecto, ¿no? Era una época complicada, entonces Navarrete en gran medida dependía del Estado.*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

*Entonces ellos también a veces como que.... era un poco complejo, ¿no? Y en base a eso las peleas y en base a eso es que ese correo lo manda Monteverde en alguna manera de disculparse porque las peleas eran álgidas y en esa fecha en efecto nosotros sí pues, en efecto, no ganamos nada<sup>223</sup>.”*

563. Los elementos de prueba previamente analizados muestran que, en este caso, la reunión a la que se hace referencia en el Correo AMA11 en la que participaron Quad Graphics, Navarrete, El Comercio y Metrocolor tuvo relación con este concurso, donde se habría producido una desavenencia que involucró al señor Monteverde (Navarrete). Esta situación habría ocasionado que el acuerdo no se materialice según lo planeado o que no haya sido correctamente planteado.
564. En la Tabla 13 se presentan los resultados del Concurso Público 0019-2013-ED/UE 026. En tal sentido, consta que Quad Graphics presentó propuestas alejadas al valor referencial en los ítems 2, 3, 4 y 7, mientras que en estos ítems Metrocolor y Navarrete presentaron propuestas mucho más cercanas al valor referencial (entre -0.5% y -1.5% del valor referencial), lo cual denota que estos ítems le correspondían a Quad Graphics según lo acordado.
565. Este patrón también se constata en los ítems 1, 5, 6, 8 y 9, donde esta vez Quad Graphics presentó propuestas más cercanas al valor referencial, mientras que Metrocolor efectuó ofertas económicas más alejadas al valor referencial en los ítems 1, 5, 6 y 8 (ganando los tres últimos)<sup>224</sup> y Navarrete presentó una propuesta más alejada respecto del valor referencial en el ítem 9, ganando ese ítem.
566. Este patrón de comportamiento se puede apreciar también en concursos públicos anteriores. Así, en los ítems que no les correspondía obtener según lo acordado, las empresas presentaban una oferta ligeramente inferior al valor referencial, mientras que en los ítems que les correspondía ganar conforme a lo concertado, presentaban una propuesta económica claramente menor.

**CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE**

<sup>223</sup> Entrevista al señor Guillermo Stanbury del 10 de junio de 2019, minutos 46 a 51.

<sup>224</sup> Si bien Metrocolor presentó propuestas 2.5% por debajo del valor referencial en los cuatro ítems, no obtuvo la buena pro en el ítem 1 debido a la participación de Punto & Grafía, empresa ajena al acuerdo que presentó una propuesta más competitiva que Metrocolor



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**Tabla 13**  
**Resultados del Concurso Público 0019-2013-ED/UE 026**

Ítem	Valor Referencial	Quad Graphics	DVR	El Comercio	DVR	Metrocolor	DVR	Navarrete	DVR	Punto y Grafía	DVR
1	808,888.44	796,764.00	-1.5%	808,890.00	0.0%	788,675.98	-2.5%	804,854.00	-0.5%	<b>760,300.00</b>	<b>-6.0%</b>
2	907,461.08	<b>621,438.00</b>	<b>-31.5%</b>	907,460.00	0.0%	893,749.16	-1.5%	902,924.00	-0.5%	853,000.00	-6.0%
3	780,848.00	<b>467,585.00</b>	<b>-40.1%</b>	780,840.00	0.0%	769,916.13	-1.4%	776,944.00	-0.5%		
4	1,555,193.32	<b>1,117,283.00</b>	<b>-28.2%</b>	1,555,190.00	0.0%	1,534,975.81	-1.3%	1,547,417.00	-0.5%		
5	1,384,266.50	1,363,502.00	-1.5%	1,384,260.00	0.0%	<b>1,349,659.84</b>	<b>-2.5%</b>	1,377,345.00	-0.5%		
6	971,459.85	956,887.00	-1.5%	971,450.00	0.0%	<b>947,173.35</b>	<b>-2.5%</b>	966,603.00	-0.5%		
7	1,275,436.76	<b>869,963.00</b>	<b>-31.8%</b>	1,275,430.00	0.0%	1,260,131.52	-1.2%	1,269,060.00	-0.5%		
8	1,696,593.71	1,671,144.00	-1.5%	1,696,590.00	0.0%	<b>1,654,178.87</b>	<b>-2.5%</b>	1,688,611.00	-0.5%		
9	7,942,603.64	7,863,177.00	-1.0%	7,942,600.00	0.0%	7,855,235.00	-1.1%	<b>7,797,416.00</b>	<b>-1.8%</b>		

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

567. Los elementos de prueba analizados permiten constatar que las recurrentes Quad Graphics y Navarrete habrían participado en un acuerdo anticompetitivo para concertar sus posturas y repartirse los ítems licitados en este concurso público.

#### Argumentos en apelación de Quad Graphics

568. Quad Graphics ha señalado que no habría evidencia de su participación en el acuerdo pues no se incluyó ninguna declaración verbal o escrita de algún trabajador de dicha empresa. La recurrente agregó que en este procedimiento solo había un correo que no sería suficiente para probar la existencia de un acuerdo que la involucre.

569. Al respecto, evidencia de la participación de Quad Graphics en el acuerdo anticompetitivo en este concurso se encuentra en el Correo AMA11, el cual fue remitido al señor Isasi (gerente general de Quad Graphics). Como se ha explicado previamente, esta comunicación se encuentra relacionada con el Concurso Público 0019-2013-ED/UE 026 y denota que las empresas imputadas habían coordinado sus posturas y el reparto de los ítems licitados en este concurso público en una reunión previa.

570. El propósito colusorio de la referida reunión se advierte del contenido del Correo AMA11, en el cual el señor Monteverde (Navarrete) ofreció disculpas a los destinatarios del mensaje (entre ellos Quad Graphics) pues su comportamiento habría hecho que el acuerdo no se materialice según lo esperado y que El Comercio no obtenga ningún ítem. Cabe destacar que, en un contexto de libre competencia, carece de coherencia que un competidor se disculpe con otros porque no obtuvieron ítems en un concurso público en el que ambos participaron.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

571. Además, el señor Monteverde resaltó en el Correo AMA11 que lo ocurrido en este concurso sería similar a lo ocurrido en el Concurso Público 0020-2011-ED/UE 026, en el cual este Colegiado ha verificado que las empresas imputadas también adoptaron un acuerdo anticompetitivo para concertar sus posturas y repartirse los ítems licitados.
572. Por su parte, las declaraciones realizadas por el señor Stanbury (El Comercio) reafirman que la reunión mencionada en el Correo AMA11, en la que habría participado Quad Graphics, tuvo por objeto coordinar las posturas que presentarían en este concurso público. Cabe señalar que el referido señor Stanbury reconoció que, en efecto, hubo conversaciones entre las empresas para llegar a un acuerdo respecto a este concurso público, aunque debido a desavenencias con Navarrete, El Comercio no participó en este acuerdo.
573. Otro indicio de la participación de Quad Graphics en la práctica colusoria, es el patrón de comportamiento identificado en los resultados del referido concurso, lo cual ratifica la existencia de una coordinación entre las empresas imputadas a fin de repartirse los ítems respectivos.
574. Como se explicó previamente, Quad Graphics presentó propuestas muy cercanas al valor referencial en los ítems que no le correspondía ganar (los ítems 1, 5, 6, 8 y 9), lo que permitió que las demás empresas implicadas en la concertación puedan obtener dichos ítems. Asimismo, esta misma empresa presentó propuestas alejadas del valor referencial en los ítems que sí le correspondía obtener (los ítems 2, 3, 4 y 7), observándose que -como contraparte- las empresas involucradas en el cártel presentaron propuestas muy cercanas al valor referencial, favoreciendo que Quad Graphics obtenga estos ítems.
575. El análisis conjunto de los referidos elementos de prueba permite concluir que Quad Graphics participó en un acuerdo anticompetitivo con empresas competidoras para concertar sus posturas y repartirse los ítems licitados en este concurso público.
576. En este sentido, el alegato de Quad Graphics referido a que debió incluirse la declaración verbal o escrita de algún trabajador de dicha empresa para acreditar su participación en la conducta anticompetitiva carece de asidero, pues se cuenta con diversos indicios documentales, económicos y la declaración de un funcionario de una empresa involucrada que, de manera consistente, revelan la participación de Quad Graphics en la referida concertación.
577. Por tanto, se encuentra acreditada la existencia de un acuerdo anticompetitivo para concertar posturas y repartirse los ítems licitados en el Concurso Público 0019-2013-ED/UE 026, en el cual participaron Quad Graphics y Navarrete.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

## **B.8. Exoneración de Proceso 0028-2013-ED/UE 026 y Concurso Público 0029-2013-ED/UE 026**

### Descripción de los procedimientos de selección y análisis de la Comisión

578. La contratación pública 028-2013-ED/UE 026 se convocó a través de una exoneración de proceso debido a que se había incurrido en la causal de desabastecimiento inminente, por lo que no podía esperarse a la licitación de los ítems a través de concurso público.
579. El sondeo y la determinación del ganador se llevó a cabo el 4 octubre de 2013. Si bien en el SEACE figura que la presentación de propuestas y determinación del ganador de esta exoneración de proceso se realizó el 4 de noviembre de 2013, de acuerdo con la información recopilada en el expediente (las declaraciones del señor Ramos y el Correo MET06) permiten constatar que en realidad el sondeo y determinación de ganador ocurrió un mes antes<sup>225</sup>.
580. En este procedimiento se requirió el servicio de “impresión de cuadernos de trabajo para el estudiante en las áreas de comunicación y matemática de primer y segundo grado de Educación Primaria - Dotación 2014”, repartido en cuatro (4) ítems. El primer ítem era matemática para primer grado, el segundo ítem comunicación para primer grado, el tercer ítem matemática para segundo grado y el cuarto ítem comunicación para segundo grado.
581. Conforme a la práctica del Minedu en las Exoneraciones de Procesos, se realizó una etapa previa en la que dicha entidad requirió y evaluó las propuestas económicas de las empresas de dicho mercado. Luego de ello, adjudicó a Quad Graphics el ítem 1, a Navarrete el ítem 2, a Metrocolor el ítem 3 y a El Comercio el ítem 4.
582. Por otro lado, el Concurso Público 0029-2013-ED/UE 026 se convocó el 29 de agosto de 2013, presentándose las propuestas el 3 de octubre de 2013 y el otorgamiento de la buena pro el 10 de octubre del mismo año. En dicho concurso se requirió el servicio de impresión de cuadernos de los módulos de matemática para el primer grado y segundo grado de educación secundaria, repartido en dos (2) ítems: el ítem 1 correspondía al módulo de matemática de primer grado y el ítem 2 al módulo de matemática segundo grado.
583. En este concurso, todas las empresas que se presentaron obtuvieron la calificación de 100 puntos en la evaluación técnica. Quad Graphics solo se presentó al ítem 1 y lo ganó; Metrocolor postuló a los ítems 1 y 2, ganando el

<sup>225</sup>

El señor Ramos de Metrocolor indicó que la fecha en que realmente ocurrió el sondeo de presentación de propuestas y determinación del ganador de cada ítem fue el 4 de octubre de 2013 (ver entrevista que mantuvo con la Secretaría Técnica de la Comisión, minuto 49). Esto también se verifica en el correo MET06 que obra en el expediente, en el cual reenvía a un funcionario de Metrocolor el correo del Ministerio de Educación donde se le indica que “Las propuestas económicas serán recepcionadas hasta el día Viernes 04.10.13”.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

segundo; mientras que Cimagraf se presentó para los ítems 1 y 2, pero no obtuvo ninguno.

584. La Comisión halló responsables a El Comercio, Navarrete, Quad Graphics y Metrocolor por concertar sus posturas y repartirse todos los ítems de la Exoneración de Proceso 0028-2013-ED/UE 026, así como a Quad Graphics y Metrocolor respecto del Concurso Público 0029-2013-ED/UE 026. Las pruebas utilizadas por la Comisión para hallar responsables a estas empresas, fueron las siguientes: (i) correo de Quad Graphics a Metrocolor, El Comercio y Navarrete solicitando confirmación de que los ítems del Concurso Público 0029-2013-ED/UE 026 estaban asignados a ellos y a Metrocolor; (ii) correo del señor Monteverde de Navarrete convocando a reunión con todas las empresas involucradas en el acuerdo; (iii) correo interno de Metrocolor relatando lo que sucedería en estos procedimientos de selección según lo acordado; (iv) la entrevista del señor Ramos confirmando que asistió a la reunión sobre estos acuerdos; y, (v) los resultados de ambos procedimientos de selección.

#### Sobre la presunta participación de Quad Graphics y Navarrete

585. En el expediente obran los correos MET04 y MET05 del 27 de septiembre de 2013, donde consta la comunicación remitida por el señor Isasi (gerente general de Quad Graphics) a trabajadores de El Comercio, Navarrete y a la señora Doberti (gerenta de ventas de Metrocolor) y que, posteriormente, fue reenviada por esta última a los señores Noceda (director de Metrocolor), Urbina (gerente general de Metrocolor) y Ramos (comisionista libre de Metrocolor).

*"From: "Isasi Rivero, Pedro" <[pedro.isasi@qg.com](mailto:pedro.isasi@qg.com)> [gerente general – Quad Graphics]*

*Date: Fri, 27 Sep 2013 21:05:21 +0000*

*To: [ddoberti@metrocolor.com.pe](mailto:ddoberti@metrocolor.com.pe) <[ddoberti@metrocolor.com.pe](mailto:ddoberti@metrocolor.com.pe)> [Daniela Doberti, gerenta de ventas – Metrocolor]; Guillermo Stanbury Titingher <[gstanbury@comercio.com.pe](mailto:gstanbury@comercio.com.pe)> [gerente comercial de impresiones – El Comercio]; Estudios Monteverde <[monteverdeabog@terra.com.pe](mailto:monteverdeabog@terra.com.pe)> [Juan José Monteverde, representante - Navarrete]; Presentación Malpartida, Emilio <[emilio.presentacion@qg.com.pe](mailto:emilio.presentacion@qg.com.pe)> [jefe de ventas – Quad Graphics]*

*Subject: Saludos*

*Hola a todos;*

*Por la presente me permito consultarles sobre los dos ítems que hay en ciernes. Como quedamos en su momento, **estos dos ítems sería uno para nosotros y otro para la empresa de Chorrillos.***

*Saludos*

*Pedro"*

(Énfasis agregado)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

"De: Daniela <ddoberti@metrocolor.com> **[gerenta de ventas – Metrocolor]**  
Fecha: viernes 27/09/2013 04:19 p.m.  
Para: 'Sandro Urbina' <surbina@metrocolor.com> **[gerente general – Metrocolor]**; 'Charlie' <cramos@metrocolor.com> **[comisionista libre – Metrocolor]**  
Hola Sandro:  
Adjunto correo.

Saludos,

Daniela"

"De: Daniela <ddoberti@metrocolor.com> **[gerenta de ventas – Metrocolor]**  
Fecha: lunes 30/09/2013 10:32 a.m.  
Para: 'Eloy Noceda' <enmnoceda@metrocolor.com> **[director – Metrocolor]**  
Asunto: RV: Saludos

Buenos días Señor Eloy:

Adjunto el correo de Pedro Isasi. Nos vemos a la 1pm.

Saludos,

Daniela"

586. Es importante notar que las oficinas de Metrocolor se encuentran en Chorrillos<sup>226</sup>, por lo que el señor Isasi se estaría refiriendo a esta empresa, cuando menciona a "la empresa de Chorrillos".
587. Los dos (2) ítems que el señor Isasi propuso que se repartan entre Quad Graphics y Metrocolor corresponderían al Concurso Público 029-2013-ED/UE 026, pues: (i) de manera coincidente con lo indicado en el correo del señor Isasi, este concurso solo comprendía la licitación de dos (2) ítems; (ii) la proximidad entre este correo y la presentación de propuestas en el referido concurso público, lo cual se llevó a cabo a la semana siguiente del correo enviado por el señor Isasi (el 3 de octubre de 2013); y, (iii) en este concurso se presentaron Metrocolor y Quad Graphics, obteniendo cada una un (1) ítem.
588. Posteriormente, en el Correo MET07 del 1 de octubre de 2013, el señor Monteverde (representante de Navarrete) escribe a trabajadores de El Comercio, Metrocolor y Quad Graphics indicando que había conversado con Guillermo Stanbury (Gerente de Servicios Empresariales de El Comercio) y que creían conveniente reunirse el 2 de octubre de 2013 en el lugar y hora habituales, para fijar definitivamente los criterios para afrontar los procedimientos en ciernes.

<sup>226</sup> De acuerdo con la ficha RUC de Metrocolor S.A. el domicilio fiscal de dicha empresa se encuentra en el distrito de Chorrillos, Lima. Esta información fue consultada en la página web de la SUNAT: <https://e-consultaruc.sunat.gob.pe/cti-itmrconstruc/jcrS00Alias>. Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

589. El Correo MET08 del 2 de octubre de 2013<sup>227</sup>, muestra que la referida reunión se llevó a cabo, pues la señora Doberti (gerenta de ventas de Metrocolor) transmitió a otros funcionarios de Metrocolor los acuerdos adoptados en la referida reunión:

*“De: Daniela Doberti <doberti@metrocolor.com> [gerenta de ventas – Metrocolor]*

*Fecha:*

*Para: ‘Sandro Urbina’ <surbina@metrocolor.com> [gerente general – Metrocolor]*

*Cc: cramos@metrocolor.com [Carlos Ramos, comisionista libre – Metrocolor], aliendo@metrocolor.com [Adalberto Liendo, jefe de cotizaciones – Metrocolor]*

*“Hola Sandro:*

*Según lo acordado en la reunión de hoy en El Golf y según lo que te informe hace unos minutos el acuerdo es:*

- 1. Para el proceso de mañana, se respeta que QG y nosotros entremos*
- 2. Para el proceso del viernes, quedan los ítems 1 y 3 para ponernos de acuerdo con QG.*

*Saludos,*

*Daniela”*

(Énfasis agregado)

590. El primer punto de los acuerdos reportados por la señora Doberti consiste en que las empresas imputadas acordaron que Quad Graphics y Metrocolor obtengan los ítems licitados en un procedimiento que se llevaría a cabo al día siguiente (*“Para el proceso de mañana, se respeta que QG y nosotros entremos”*).

591. A criterio de la Sala, este acuerdo corresponde a los ítems licitados en el Concurso Público 029-2013-ED/UE 026, por las siguientes razones: (i) la fecha de presentación de propuestas en este concurso se llevó a cabo el 3 de octubre de 2013, es decir, al día siguiente del Correo MET08, por lo que este sería el concurso aludido con la expresión *“el proceso de mañana”*; y, (ii) los resultados de este concurso coinciden con el acuerdo mencionado en el Correo MET08, pues Quad Graphics y Metrocolor ganaron los dos ítems materia de la convocatoria.

592. El segundo punto de los acuerdos reportados por la señora Doberti también consiste en un reparto de los ítems licitados en un procedimiento de selección que se llevaría a cabo el viernes 4 de octubre de 2013 (*“para el proceso del viernes”*). En este caso la señora Doberti (Metrocolor) menciona que *“quedan los ítems 1 y 3 para ponernos de acuerdo con QG”*, lo que permite deducir que los

<sup>227</sup>

Si bien el correo de la señora Doberti no tiene fecha, se deduce que fue enviado el 2 de octubre de 2013, pues coincide con la fecha de la reunión programada en el Correo MET07 y además el correo de la señora Doberti es respondido por el señor Urbina indicándole *“lo revisamos después de almuerzo”*, correo enviado el 2 de octubre de 2013 a las 1:17 p.m. y que -por su contenido- se deduce que fue enviado en la misma fecha que el correo de la señora Doberti.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

demás ítems de ese procedimiento de selección ya habían sido repartidos entre El Comercio y Navarrete -empresas que también fueron convocadas a esa reunión-, quedando los ítems 1 y 3 para que sean repartidos entre Quad Graphics (“QG”) y Metrocolor.

593. La Sala considera que este acuerdo corresponde a los ítems licitados en la Exoneración de Proceso 028-2013-ED/UE 026, por las siguientes razones: (i) la fecha de presentación de propuestas para este procedimiento de selección fue precisamente el viernes 4 de octubre de 2013; y, (ii) los resultados de dicho procedimiento de selección también concuerdan con lo indicado en el Correo MET08, pues Quad Graphics obtuvo el ítem 1 y Metrocolor el ítem 3, mientras que Navarrete obtuvo el ítem 2 y El Comercio obtuvo el ítem 4.
594. Como se ha indicado previamente, los resultados de la Exoneración de Proceso 028-2013-ED/UE 026 y del Concurso Público 029-2013-ED/UE 026 (Tablas 14 y 15, respectivamente) guardan consistencia con los acuerdos que constan en las comunicaciones analizadas.
595. Conforme a lo señalado en el correo MET08, Quad Graphics y Metrocolor obtuvieron los ítems 1 y 3 de la Exoneración de Proceso 0028-2013-ED/UE 026, respectivamente, resaltando además que presentaron la misma propuesta económica para cada ítem. Por su parte, también resulta llamativo que El Comercio y Navarrete (quienes obtuvieron los ítems 2 y 4) presentaron las mismas propuestas económicas.

**Tabla 14**  
**Resultados de la Exoneración de Proceso 0028-2013-ED/UE 026**

Ítem	Monto adjudicado	Ganador
1	2,255,110.00	Quad Graphics
2	2,577,344.00	Navarrete
3	2,255,110.00	Metrocolor
4	2,577,344.00	El Comercio

Fuente: SEACE  
Elaboración: ST-SDC

596. Por su parte, los resultados del Concurso Público 029-2013-ED/UE 026 guardan consistencia con los correos MET04, MET05, MET07 y MET08. Como se detalló al analizar los primeros dos correos, el gerente general de Quad Graphics se dirigió a los representantes de las otras tres empresas imputadas proponiendo que uno de los ítems convocados en este concurso sería para ellos y el otro para Metrocolor; mientras que en el correo MET08, la señora Doberti (gerenta de ventas de Metrocolor) informó que en la reunión del 2 de octubre de 2013, las cuatro empresas imputadas acordaron que Metrocolor y Quad Graphics obtengan los ítems licitados en ese concurso.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**Tabla 15**  
**Resultados del Concurso Público 0029-2013-ED/UE 026**

Ítem	Valor Referencial	Quad Graphics	DVR	Metrocolor	DVR	Cimagraf	DVR
1	2,237,614.99	<b>1,319,260.00</b>	<b>-41.0%</b>	2,181,674.62	-2.5%	1,833,460.00	-18.1%
2	2,028,970.94	-	-	<b>1,418,577.34</b>	<b>-30.1%</b>	1,664,535.00	-18.0%

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

### Argumentos en apelación de Quad Graphics

597. En apelación, Quad Graphics reconoció las conversaciones entre sus trabajadores y representantes de empresas competidoras respecto a los referidos procedimientos de selección. Sin embargo, sostiene que su conducta no sería consistente con la concertación imputada en el Concurso Público 0029-2013-ED/UE 026, al haber realizado una oferta 41% inferior al valor referencial en el ítem 1 de dicho concurso. Agregó que no se llegó a acreditar la ejecución del supuesto acuerdo.
598. Respecto a lo señalado por Quad Graphics, esta Sala aprecia que la presentación de una propuesta 41% menor en relación con el valor referencial en el ítem 1 no desvirtúa la participación de Quad Graphics en el acuerdo anticompetitivo. Ello debido a que el acuerdo consistió en la concertación de posturas y el reparto de los ítems licitados en el Concurso Público 0029-2013-ED/UE 026, observándose que -en efecto- Quad Graphics obtuvo el ítem 1 de este concurso, mientras que Metrocolor obtuvo el ítem 2, conforme al reparto concertado que consta en la evidencia documental (Correos MET04, MET05, MET07 y MET08).
599. Es de destacar además que en el ítem 1 que obtuvo Quad Graphics, Metrocolor -otra de las empresas involucradas en el acuerdo- presentó una propuesta muy cercana al valor referencial, lo que denota que no tenía la intención real de competir por este ítem.
600. Incluso, en el caso del ítem 2, se observa que Quad Graphics no presentó propuesta alguna, mientras que Metrocolor presentó una propuesta más alejada del valor referencial, lo que también guarda consistencia con la evidencia documental y con la ejecución del reparto concertado.
601. A mayor abundamiento, cabe tener en cuenta lo indicado por los representantes de El Comercio<sup>228</sup> y Metrocolor<sup>229</sup> quienes explicaron en su entrevista con la Secretaría Técnica de la Comisión que el objetivo de los acuerdos no era

<sup>228</sup> Entrevista al señor Guillermo Stanbury del 10 de junio de 2019, minuto 4 y minuto 41.

<sup>229</sup> Entrevista al señor Eloy Noceda del 3 de mayo de 2019, minuto 20.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

determinar valores a los que se adjudicarían los ítems, sino repartirse el mercado para enfrentar los problemas referentes a inversión, capacidad y plazos que tenían para cumplir con el Estado. Asimismo, señalaron que las propuestas tenían que ser competitivas porque en ocasiones se enfrentaban a terceras empresas que no participaban del acuerdo.

602. En el presente caso, la presentación de una propuesta alejada del valor referencial por parte de Quad Graphics en el ítem 1 se explicaría por la participación de Cimagraf, empresa ajena al acuerdo anticompetitivo y que anteriormente ya había obtenido la buena pro en otros procedimientos de selección en los que también se constató un acuerdo entre las empresas imputadas. En tal sentido, la participación de Cimagraf podría haber influido en que Quad Graphics presente una propuesta alejada del valor referencial para el ítem 1, lo que no enerva el reparto concertado de los ítems licitados.
603. Finalmente, cabe reiterar que la concertación de posturas entre agentes competidores en procedimientos de selección es una práctica colusoria sujeta a prohibición absoluta. Sin perjuicio de ello, en este caso, sí se ha acreditado que las empresas imputadas ejecutaron el acuerdo anticompetitivo.
604. De esta manera, se desvirtúan los argumentos presentados por Quad Graphics y, en consecuencia, la Sala concluye que el análisis conjunto de la evidencia recabada permite acreditar la existencia de un acuerdo anticompetitivo para concertar posturas y repartirse los ítems licitados en el Concurso Público 0029-2013-ED/UE 026, en el cual participó Quad Graphics, así como para concertar posturas y repartirse los ítems licitados en la Exoneración de Proceso 0028-2013-ED/UE 026, en el cual participaron Naverrete y Quad Graphics.

## **B.9. Concurso Público 0040-2013-ED/UE 026**

### Descripción del concurso y análisis de la Comisión

605. La convocatoria de este procedimiento se dio el 31 de octubre de 2013, mientras que la presentación de propuestas se programó para el 5 de diciembre de 2013 (aunque finalmente ocurrió el 6 de diciembre de 2013<sup>230</sup>) y el otorgamiento de la buena pro se programó para el 10 de diciembre del mismo año (lo cual aconteció el 11 de diciembre de 2013, conforme al acta de otorgamiento de buena pro)<sup>231</sup>. En este procedimiento se convocó el servicio de impresión de módulos de comprensión lectora para primero, cuarto y quinto año de educación secundaria,

<sup>230</sup> Conforme a la página del SEACE, se postergó un día la presentación de propuestas de este concurso público por la disponibilidad del notario, por lo que, si bien las bases indicaban que las propuestas debían presentarse el 5 de diciembre de 2013, dicha etapa se pospuso hasta el siguiente día. Disponible en: <https://prodapp2.seace.gob.pe/seacebus-uiwd-pub/fichaSeleccion/fichaSeleccion.xhtml?ptoRetorno=LOCAL>. Fecha de última consulta: 21 de diciembre de 2021.

<sup>231</sup> Conforme a la foja 460 del presente expediente que contiene el acta de otorgamiento de buena pro del concurso público analizado en este acápite.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

dividido en tres (3) ítems de acuerdo con el año de instrucción al que correspondía cada módulo.

606. Las empresas que se presentaron para este concurso fueron Quad Graphics, El Comercio, Metrocolor, Navarrete y Cimagraf. Quad Graphics, Navarrete y Cimagraf se presentaron a todos los ítems, Metrocolor solo postuló al ítem 1 y 2 y El Comercio solo se presentó al ítem 2. Todas las empresas que se presentaron obtuvieron 100 puntos en la evaluación técnica y, después de la evaluación económica, Quad Graphics obtuvo los ítems 1 y 3, mientras que Navarrete obtuvo el ítem 2.
607. La Comisión consideró que en este procedimiento también se encontraba acreditada la existencia de un acuerdo anticompetitivo entre Quad Graphics, El Comercio y Metrocolor para concertar posturas y repartirse todos los ítems licitados en el Concurso Público 040-2013-ED/UE 026. La Comisión sustentó su decisión en el análisis de los siguientes elementos probatorios: (i) el correo AMA12 en el que la señora Portocarrero de El Comercio indicó haberse comunicado con trabajadores de Quad Graphics y Metrocolor para coordinar sus propuestas; (ii) las entrevistas al señor Stanbury<sup>232</sup> y a la señora Portocarrero<sup>233</sup> (trabajadores de El Comercio) quienes reconocieron un acuerdo entre las empresas respecto a este concurso; y, (iii) los resultados del Concurso Público 040-2013-ED/UE 026.

#### Sobre la presunta responsabilidad de Quad Graphics

608. En el expediente obra el correo AMA12, el cual fue enviado el 5 de diciembre de 2013 por la señora Portocarrero (ejecutiva de ventas de El Comercio) al señor Stanbury (gerente comercial de impresiones de El Comercio).
609. En dicho correo, la señora Portocarrero reporta al señor Stanbury hechos relacionados con un procedimiento de selección que se había resuelto ese mismo día y en el que ganó Cecosami (“*ganó Cecosami*”), lo cual haría referencia a los resultados del Concurso Público 041-2013-ED/UE 026, publicados el 5 de diciembre de 2013, en el cual Cecosami ganó un ítem<sup>234</sup>.
610. Además, la señora Portocarrero reporta al señor Stanbury el acuerdo adoptado con otras empresas respecto de un procedimiento de selección que se llevaría a cabo al día siguiente, 6 de diciembre de 2013 (“*creo que va cimagraf mañana*”).

<sup>232</sup> La entrevista realizada al señor Stanbury por la Secretaría Técnica de la Comisión se llevó a cabo el 10 de junio de 2019.

<sup>233</sup> La entrevista realizada a la señora Portocarrero por la Secretaría Técnica de la Comisión se llevó a cabo el 3 de junio de 2019.

<sup>234</sup> Conforme al acta de otorgamiento de la buena pro del Concurso Público 041-2013-ED/UE 026 del 5 de diciembre de 2013, Cecosami ganó el ítem 1, Punto & Grafía ganó los ítems 3 y 4, mientras que el ítem 2 fue declarado desierto. Al respecto, ver: [135036762rad545F6.pdf \(seace.gob.pe\)](#). Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Esto coincide con la fecha de presentación de propuestas en el Concurso Público 040-2013-ED/UE 026. A continuación, se muestra el Correo AMA12:

*“De: OPTA Portocarrero Aniceto Brigitte [ejecutiva de ventas – El Comercio]  
Enviado el: 06/12/2013 06:30 p.m.<sup>235</sup>  
Para: OPTA Stanbury Titinguer Guillermo [gerente comercial de impresiones – El Comercio]  
Asunto:*

*Guillermo*

*ganó Cecosami y creo q va cimagraf mañana  
Navarrete es posible se presente así q iremos con el mínimo*

*hable con Carlos va a suyo y al mío con 2175000 para pasar piola*

*hable con Paul y el (sic) va al suyo*

*todos no tenemos idea de q hará Navarrete no contesta a nadie*

*conversamos*

*slds*

*Brigitte”*

*(Subrayado agregado)*

611. Respecto al acuerdo que la señora Portocarrero reportó al señor Stanbury con relación al Concurso Público 040-2013-ED/UE 026, en la entrevista al señor Stanbury (El Comercio) este reconoció que hubo comunicación con representantes de Metrocolor y Quad Graphics, pero que en este procedimiento existieron problemas para llegar a un acuerdo con la empresa Navarrete. En la entrevista, el señor Stanbury al ser cuestionado por el correo, señaló lo siguiente:

***Secretaría Técnica de la Comisión: (...) Le vamos a presentar un correo entre usted y la señorita Brigitte Portocarrero (...) la señora Brigitte Portocarrero le hace un reporte a usted sobre un proceso. (...) En particular el correo dice lo siguiente: [lee el correo AMA12].***

<sup>235</sup> En la entrevista a la señora Portocarrero del 3 de junio de 2019, dicha persona reconoció que redactó y envió el correo AMA12 el 5 de diciembre de 2013 con la finalidad de reportar las conversaciones respecto al Concurso Público 040-2013-ED/UE 026, al señor Stanbury, pero por problemas técnicos este correo recién fue recibido el 6 de diciembre de 2013 por el señor Stanbury.

Otro hecho que revela que el Correo AMA12 corresponde al 5 de diciembre de 2013 es el Correo AMA13, enviado por la señora Portocarrero al señor Stanbury el 6 de diciembre de 2013, en el cual le indica al señor Stanbury “Ayer te mande un mensaje [es decir, el 5 de diciembre de 2013] y te contaba que (...) gano Cecosami”. Precisamente en el Correo AMA12 la señora Portocarrero le informó al señor Stanbury que Cecosami había ganado un proceso de selección.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**Guillermo Stanbury:** Claro, ahí nos habíamos peleado con Navarrete. No sabíamos si Cimagraf iba a ir... (...) Pero sí había, ahí ha habido alguna comunicación, pero sí estábamos, pero ahí lo que te dice es que con Navarrete estábamos en ese momento peleados.

**Secretaría Técnica de la Comisión:** Entendemos que el señor Carlos, ¿es el señor Carlos Ramos [**comisionista libre – Metrocolor**]?

**Guillermo Stanbury:** Sí, exacto. (...) Paul es la persona de Quad Graphics. (...)

**Secretaría Técnica de la Comisión:** Entonces, señor Stanbury, usted nos confirma que en este proceso que está relacionado a este correo también...

**Guillermo Stanbury:** Hubieron (sic) conversaciones, pero hubieron conflictos (...) porque había esta simetría igual que con el resto de casos (...) Ahí definitivamente estábamos peleados con Navarrete, con Juan José Monteverde, de repente después nos amistábamos y bueno, ¿no? Matrimonio de conveniencia<sup>236</sup>.

(Subrayado y corchetes añadidos)

612. Adicionalmente, en la entrevista que mantuvo la Secretaría Técnica de la Comisión con la señora Portocarrero, se le preguntó sobre lo ocurrido en este concurso público. En dicha entrevista, la señora Portocarrero precisó que en esa fecha el señor Stanbury se encontraba de vacaciones, por dicha razón, ella participó en las coordinaciones con otras empresas y luego reportó lo ocurrido al señor Stanbury<sup>237</sup>.
613. Asimismo, en la referida entrevista, la señora Portocarrero reconoció que en este caso también hubo conversaciones con empresas competidoras, indicando con relación al Correo AMA12 que “*ahí queda claro que ha habido una coordinación con Carlos Ramos [**comisionista libre de Metrocolor**]*” y “*al mencionar a Paul me refería a Paul Laos de Quad Graphics*”<sup>238</sup>”
614. Con relación al contenido del Correo AMA12, al referirse al Concurso Público 040-2013-ED/UE 026 en el que se convocaban tres (3) ítems, la señora Portocarrero señala que consideraba posible que Cimagraf participe de la convocatoria y que no sabía si Navarrete se presentaría, por lo que El Comercio postularía con el “mínimo”.
615. En la entrevista que mantuvo con la Secretaría Técnica de la Comisión, la señora Portocarrero explicó que, al presentarse en las convocatorias, siempre tenía un sobre con un monto mínimo y un sobre con un monto máximo. Por tanto, dado

<sup>236</sup> Entrevista al señor Guillermo Stanbury del 10 de junio de 2019, minutos 52 al 55.

<sup>237</sup> Entrevista a la señora Brigitte Portocarrero del 3 de junio de 2019, minutos 19 al 22.

<sup>238</sup> Entrevista a la señora Brigitte Portocarrero del 3 de junio de 2019, minutos 21 al 23.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

que era posible que empresas con las que no habían llegado a un acuerdo participen en este concurso, tenía sentido que El Comercio se presente con la oferta más alejada del valor referencial (“el monto mínimo”).

616. La señora Portocarrero y el señor Stanbury manifestaron que Navarrete no participó de las coordinaciones en este concurso, pues no se encontraban en buenos términos con dicha empresa en aquella oportunidad.
617. Así, ambos trabajadores de El Comercio reconocieron que sí existieron acuerdos con Metrocolor y Quad Graphics respecto a este concurso. De esta manera, como explicó la señora Portocarrero, si bien ella usualmente no coordinaba los acuerdos con los competidores, sino solo los ejecutaba, en esta ocasión tuvo que realizar las coordinaciones debido a que el señor Stanbury se encontraba de vacaciones.
618. Sobre los ítems que estas empresas acordaron repartirse, el Correo AMA12 denota una coordinación previa entre las empresas debido a que cada empresa conocía cuáles eran los ítems que les correspondía obtener<sup>239</sup>. La señora Portocarrero indicó que acordó con el señor Ramos (Metrocolor) que este no solo postulara al ítem que le correspondía según lo acordado, sino también al ítem que le correspondía a El Comercio (que la señora Portocarrero identifica como “mío”) con el monto de S/ 2,175,000 para no generar sospechas sobre el reparto de los ítems convocados (“pasar piola”). Además, la señora Portocarrero refiere que el señor Laos (Quad Graphics) le indicó que se presentaría a un ítem que identificaba como “suyo”.
619. La Tabla 16 muestra que el reparto concertado de ítems no se materializó según lo esperado por las empresas imputadas:
- (i) En el ítem 1, Metrocolor presentó una propuesta alejada del valor referencial, por lo que se trataría del ítem que le correspondía obtener según el Correo AMA12 (“hable con Carlos va a suyo”), pero no lo obtuvo debido a que Quad Graphics ofreció un monto menor, probablemente debido a la aprensión que había causado el hecho de no saber qué harían Navarrete o Cimagraf;
  - (ii) En el caso del ítem 2, este es el único ítem al que se presenta El Comercio, por lo que se trataría del ítem que le correspondía obtener de acuerdo con el Correo AMA12. Cabe agregar que en el Correo AMA12 se indica que Metrocolor también se presentaría a este ítem con una oferta de S/ 2,175,000.00 para no generar sospechas de un reparto concertado de los ítems (“hable con Carlos va a suyo y al mío con 2175000 para pasar piola”).

<sup>239</sup>

Ciertamente, el hecho de que la señora Portocarrero le informe al señor Stanbury que cada empresa postularía al ítem que le fue asignado (“va al suyo”), sin identificarlos, muestra que el señor Stanbury ya sabía de la distribución acordada, por lo que la reunión mencionada en el Correo AMA12 no sería la primera coordinación entre las empresas respecto a este concurso.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Siendo así, Metrocolor se presentó al ítem 2 con una propuesta de S/ 2,175,900 (muy cercana a la indicada en el Correo AMA12), observándose también el patrón replicado en anteriores procedimientos de selección, pues esta oferta era solo 1,5% menor al valor referencial, por lo que se trataba de una propuesta que solo habría buscado aparentar competencia por este ítem, como también se indica en el Correo AMA12. Cabe indicar que este ítem lo gana Navarrete, empresa con la cual las demás imputadas no habían logrado contactarse para coordinar sus posturas en este concurso.

- (iii) En el caso del ítem 3, Quad Graphics presentó una propuesta alejada del valor referencial para este ítem y se lo adjudicó, observándose además que El Comercio y Metrocolor no presentaron propuestas para este ítem, por lo que se trataría del ítem que el señor Laos (Quad Graphics) identificó como “suyo” según el correo AMA12 (*“hable con Paul y el va al suyo”*).

**Tabla 16**  
**Resultados del Concurso Público 0040-2013-ED/UE 026**

Ítem	Valor Referencial	Quad Graphics	DVR	El Comercio	DVR	Navarrete	DVR	Metrocolor	DVR	Cimagraf	DVR
1	2,777,712.00	<b>1,915,110.00</b>	<b>-31.1%</b>	-	-	1,993,134.00	-28.2%	1,922,380.00	-30.8%	2,522,420.00	-9.2%
2	2,209,074.00	1,599,021.00	-27.6%	1,588,032.00	-28.1%	<b>1,543,809.00</b>	<b>-30.1%</b>	2,175,900.00	-1.5%	2,112,973.00	-4.4%
3	2,116,825.00	<b>1,492,634.40</b>	<b>-29.5%</b>	-	-	1,562,718.00	-26.2%	-	-	1,967,752.00	-7.0%

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

620. De esta manera, si se hubiera ejecutado el acuerdo según lo planeado por las imputadas, El Comercio se hubiera adjudicado el ítem 2 (único ítem al que postuló), Metrocolor el ítem 1 y Quad Graphics el ítem 3.

621. No obstante, la Sala considera que hay evidencia suficiente de coordinaciones entre agentes competidores para repartirse los ítems licitados en el Concurso Público 040-2013-ED/UE 026, lo cual solo puede explicarse en un contexto colusorio. Además, cabe reiterar que el acuerdo anticompetitivo imputado está sujeto a prohibición absoluta, por lo que el hecho que la conducta no se haya materializado según lo esperado por los imputados no desvirtúa dicha infracción ni su responsabilidad.

#### Argumentos en apelación de Quad Graphics

622. En apelación, Quad Graphics sostiene que la Comisión no explicó en qué consistió el acuerdo imputado. También indicó que, si bien se menciona a un funcionario de Quad Graphics, no quedó acreditada la coordinación con este trabajador y que la conducta de las empresas difirió de la hipótesis de la Secretaría Técnica de la Comisión pues de los tres ítems licitados, Quad



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Graphics ganó 2 y Navarrete 1, cuando esta última no habría participado del acuerdo.

623. Con relación a la alegada falta de identificación del acuerdo imputado, la Sala observa que la Comisión sí identificó el acuerdo imputado a Quad Graphics. En los numerales 191 a 202 del Informe Técnico, fundamentos que la Comisión hizo suyos en la Resolución Final, se evaluó la evidencia relacionada con este concurso y se determinó que estaba acreditada la existencia de un acuerdo anticompetitivo entre El Comercio, Metrocolor y Quad Graphics para concertar posturas y repartirse los ítems licitados en el Concurso Público 040-2013-ED/UE 026. De este modo, en tanto la Comisión sí identificó en qué consistió el acuerdo imputado a Quad Graphics respecto de este concurso, corresponde desestimar este argumento.
624. Por otro lado, aun cuando las propuestas presentadas en este concurso cumplieron solo parcialmente con el acuerdo que consta en el Correo AMA12, ello no desvirtúa la existencia de un acuerdo anticompetitivo. Ciertamente, el referido correo muestra que las empresas coordinaron las propuestas que presentarían y el reparto de los ítems licitados en este concurso público, lo que solo puede explicarse en un contexto colusorio.
625. Pese a que las empresas no obtuvieron los ítems exactamente según lo acordado, parte de las coordinaciones que constan en el Correo AMA12 sí se reflejan en los resultados del Concurso Público 040-2013-ED/UE 026: (i) El Comercio solo presentó propuesta para el ítem 2 conforme al Correo AMA12, lo que denota que era el ítem que le correspondía obtener; (ii) Metrocolor se presenta en el ítem 1 con una propuesta alejada del valor referencial y además presenta una propuesta en el ítem 2, que le correspondía a El Comercio, lo que también guarda consistencia con lo indicado en el Correo AMA12, donde se mencionó que Metrocolor postularía al ítem que le correspondía y también al ítem de El Comercio a fin de no generar sospechas sobre el reparto concertado<sup>240</sup>; y, (iii) Quad Graphics postula al ítem 3, siendo importante destacar que El Comercio ni Metrocolor presentan propuestas para este ítem, lo que es congruente con el reparto concertado que se indica en el Correo AMA12.
626. Este acuerdo no se habría ejecutado conforme a lo esperado por las empresas imputadas, pues no sabían si Navarrete y Cimagraf también participarían en este concurso, como se observa en el Correo AMA12.
627. Además, cabe resaltar que los señores Portocarrero y Stanbury han reconocido la coordinación entre empresas competidoras, entre ellas Quad Graphics, para repartirse los ítems licitados en este concurso público.

<sup>240</sup>

Incluso, como ya se ha indicado, en el Correo AMA12 se indica la propuesta económica que presentaría Metrocolor para el ítem que le correspondía a El Comercio, la que resulta muy similar a la que finalmente presentó en el ítem 2.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

628. Conforme se ha señalado, el hecho de que los resultados del concurso no reflejen la ejecución del acuerdo según lo planeado por las empresas imputadas no desvirtúa la infracción imputada ni su responsabilidad, pues el acuerdo anticompetitivo imputado se encuentra sujeto a prohibición absoluta, tal como lo establece el artículo 8 de la LRCA. Por tanto, la evidencia recopilada es suficiente para acreditar la responsabilidad de Quad Graphics por participar en un acuerdo anticompetitivo para concertar posturas y repartirse los ítems licitados en el referido concurso público.
629. En consecuencia, el análisis conjunto del Correo AMA12, las declaraciones por parte del señor Stanbury y la señora Portocarrero, así como los resultados del Concurso Público 040-2013-ED/UE 026, permiten a esta Sala concluir que se encuentra acreditada la existencia de un acuerdo anticompetitivo para concertar posturas y repartirse los ítems del Concurso Público 040-2013-ED/UE 026, en el cual participó Quad Graphics.

#### **B.10. Concurso Público 0022-2014-MINEDU/UE 026**

##### Descripción del concurso y análisis de la Comisión

630. Como se ha descrito en concursos anteriores, en este caso el Minedu realizó un estudio de mercado previo a fin de determinar el valor de referencia de los ítems licitados. La solicitud de cotizaciones para realizar el estudio de posibilidades que ofrece el mercado fue enviada a Quad Graphics y Navarrete por la Dirección de Educación Inicial del Minedu el 21 de marzo de 2014 y dichas empresas remitieron sus cotizaciones el 27 de marzo de 2014. Luego de obtener dicha información, el Concurso Público 022-2014-MINEDU/UE 026 fue convocado el 12 de mayo de 2014, la presentación de propuestas tuvo lugar un mes después y el otorgamiento de la buena pro ocurrió el 18 de junio de 2014.
631. En este procedimiento se solicitó el servicio de impresión de cuadernos de trabajo para el 2014<sup>241</sup>. Así, se convocaron tres (3) ítems, el primer ítem era el cuaderno de trabajo para niños de 4 años, el segundo ítem era el cuaderno de trabajo para niños de 5 años y el tercer ítem era la guía de uso para docentes de los cuadernos para niños de 4 y 5 años.
632. En este concurso se presentaron Cimagraf, Quad Graphics y Navarrete que postularon a todos los ítems; Gráfica Técnica, Punto & Grafía y Cecosami que postularon al ítem 3 y Metrocolor que solo postuló al ítem 1. Todas las empresas obtuvieron 100 puntos en la evaluación técnica de los ítems a los que postularon.

<sup>241</sup> Conforme a los términos de referencia de este concurso público, se solicitaron los cuadernos para el segundo ciclo de inicial, es decir, para el segundo semestre del año escolar 2014.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

633. Respecto a la propuesta económica, después de evaluar los montos presentados, Quad Graphics ganó el ítem 1, Navarrete ganó el ítem 2 y Punto & Grafía obtuvo el ítem 3<sup>242</sup>.
634. La Comisión determinó que se encuentra acreditada la existencia de un acuerdo anticompetitivo entre Quad Graphics y Navarrete para concertar posturas y repartirse los ítems licitados en el Concurso Público 0022-2014-MINEDU/UE 026, a partir de la evaluación conjunta de la comunicación NAV03, que denotaría un contexto de coordinación entre ellos, y los resultados de este concurso público.

#### Sobre la presunta responsabilidad de Quad Graphics y Navarrete

635. En el correo NAV03 del 24 de marzo de 2014, el señor Monteverde (representante de Navarrete) le escribió al señor Isasi (gerente general de Quad Graphics), pidiéndole que se reúnan para coordinar sobre “4 y 5”. El señor Isasi (gerente general de Quad Graphics) contestó dicho correo indicando que se encontraba fuera del país y que estaría de regreso el miércoles 26 de marzo de 2014, por lo que propuso que la reunión se lleve a cabo el jueves 27 de marzo de 2014, como se observa a continuación:

*“Asunto: RE: Navarrete*

*De: “Isasi Rivero, Pedro <pedro.isasi@qg.com> [gerente general – Quad Graphics]*

*Fecha: Lun, 24 de Marzo de 2014, 12:29 pm*

*Para: “j.monteverde@navarrete.com.pe” <j.monteverde@navarrete.com.pe> [Juan José Monteverde, representante – Navarrete]*

*Juan José*

*Estoy afuera del país pero estoy llegando el día miércoles. Crees que el día jueves puede ser posible?*

*Pedro*

*Enviado desde mi iPad*

*El 24/03/2014, a las 11:57, [j.monteverde@navarrete.com.pe](mailto:j.monteverde@navarrete.com.pe) <[j.monteverde@navarrete.com.pe](mailto:j.monteverde@navarrete.com.pe)> escribió:*

*Pedro [Pedro Isasi, gerente general – Quad Graphics]*

*Sería (sic) bueno reunimos para algunas coordinaciones (4 y 5).*

*Un abrazo*

<sup>246</sup>

Cimagraf fue descalificado al no presentar la propuesta económica sobre cada ítem en un sobre diferente, Metrocolor fue descalificado debido a que el monto ofertado en números no concordaba con el monto ofertado en letras, mientras que Cecosami y Gráfica Técnica no obtuvieron ítems al no presentar las propuestas más competitivas al ítem 3, único ítem al que postularon.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Juan José”

(Subrayado agregado)

636. A fin de comprender la referencia realizada por el señor Monteverde (representante de Navarrete) en el mencionado correo respecto a “4 y 5”, debe tenerse en consideración el “Resumen Ejecutivo de las Posibilidades que Ofrece el Mercado” del 3 de abril de 2014, en el cual se observa que la fecha de inicio de la solicitud de cotizaciones para determinar el valor referencial de los ítems posteriormente licitados en este concurso fue el 21 de marzo de 2014, por lo que a la fecha de envío del correo NAV03 (24 de marzo de 2014), Quad Graphics y Navarrete ya habían recibido las solicitudes de cotizaciones para elaborar los valores referenciales de este concurso público.
637. En este sentido, considerando que las solicitudes de cotizaciones fueron remitidas a Quad Graphics y Navarrete tres días antes de la fecha del Correo NAV03, la referencia realizada por el señor Monteverde (Navarrete) en el referido correo respecto a coordinar sobre “4 y 5” estaría relacionada a coordinar sobre los siguientes ítems que se licitarían en este concurso público: cuaderno de trabajo para niños de 4 años y folder (ítem 1) y cuaderno de trabajo para niños de 5 años y folder (ítem 2).
638. Los resultados del Concurso Público 0022-2014-MINEDU/UE 026, que se muestran en la Tabla 17, permiten corroborar el acuerdo anticompetitivo para concertar posturas y repartirse los ítems licitados en este concurso público, que consta en el Correo NAV03. Ciertamente, los resultados del referido concurso muestran que Quad Graphics obtuvo el ítem 1 (libros para niños de 4 años) y Navarrete obtuvo el ítem 2 (libros para niños de 5 años). Por su parte, el ítem 3 fue obtenido por Punto y Grafía, empresa ajena al acuerdo.

**Tabla 17**  
**Resultados del Concurso Público 0022-2014-MINEDU/UE 026**

Ítem	Valor Referencial	Quad Graphics	DVR	Navarrete	DVR	Punto y Grafía	DVR
1	9,786,076.80	<b>9,786,076.00</b>	<b>0.0%</b>	9,786,076.80	0.0%	-	-
2	10,446,146.60	10,446,146.00	0.0%	<b>7,332,364.00</b>	<b>-29.8%</b>	-	-
3	518,960.00	348,900.00	-32.8%	295,987.13	-43.0%	<b>250,278.00</b>	<b>-51.8%</b>

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

639. Los resultados de este concurso público permiten constatar lo siguiente: (i) en el ítem 1, Quad Graphics presentó una propuesta solo 80 céntimos por debajo del valor referencial, mientras que Navarrete presentó una propuesta idéntica al valor referencial, lo que permitió que Quad Graphics obtuviera este ítem, a pesar de presentar una propuesta muy cercana al valor referencial; y, (ii) en el ítem 2,



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

se observa que, esta vez, es Quad Graphics quien presentó una propuesta idéntica al valor referencial, mientras que Navarrete presentó una propuesta por debajo del valor referencial, obteniendo este ítem.

### Argumentos de apelación de Quad Graphics

640. Quad Graphics ha señalado que la Secretaría Técnica de la Comisión utilizó como indicio una cadena de correos electrónicos cursados entre el señor Isasi (Quad Graphics) y el señor Monteverde (Navarrete), en el que intentan pactar una reunión sin que la primera instancia haya señalado en qué consistió dicho acuerdo, con lo cual no se habría logrado satisfacer el estándar probatorio para hallarlo responsable.
641. Al respecto, cabe indicar que en los numerales 203 al 210 del Informe Técnico, fundamentos que la Comisión hizo suyos en la Resolución Final, se identifican los elementos de prueba que acreditan el acuerdo anticompetitivo respecto de este concurso público, así como el contenido de dicho acuerdo, por lo que carece de asidero este argumento de la recurrente:

#### **Informe Técnico**

*“209 Contrariamente a lo argumentado por Quad Graphics, esta Secretaría Técnica considera que, al haber probado la relación entre el correo NAV03 y el Concurso Público N° 0022-2014-MINEDU/UE 026, el contenido del acuerdo entre las empresas resulta evidente: este consistió en que Quad Graphics y Navarrete concertarían sus ofertas para poder repartirse los ítems de este procedimiento de selección, lo cual se corrobora en sus resultados.”*

*210 Por todo lo expuesto, el análisis conjunto de la evidencia recabada permite a esta Secretaría Técnica concluir que se encuentra acreditada la existencia de un acuerdo anticompetitivo entre Navarrete y Quad Graphics para concertar posturas y repartirse todos los ítems licitados en el Concurso Público N° 0022-2014-MINEDU/UE 026.”*

(Subrayado agregado)

642. Ahora bien, la Sala observa que el análisis conjunto del Correo NAV03 y los resultados del Concurso Público 022-2014-MINEDU/UE 026 permiten constatar claramente que el acuerdo entre Quad Graphics y Navarrete consistió en la concertación de sus posturas y el reparto de los ítems licitados en el referido procedimiento de selección.
643. Ciertamente, como se ha analizado en los numerales anteriores, el Correo NAV03 muestra que Quad Graphics y Navarrete, luego de recibir las solicitudes de cotización respecto de los ítems que se incluirían en este concurso público, mantienen contacto para coordinar respecto de “4 y 5”. Esto constituye una clara alusión a las edades para las que correspondían los ítems licitados en este



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

concurso público: cuaderno de trabajo para niños de 4 años y folder, cuaderno de trabajo para niños de 5 años y folder, así como la guía para docentes sobre el uso de cuaderno para niños de esas edades.

644. Además, los resultados del Concurso Público 022-2014-MINEDU/UE 026 permiten constatar el reparto concertado de los ítems licitados entre Quad Graphics y Navarrete, adjudicándose los ítems 1 y 2, respectivamente.
645. De esta manera, al haber identificado un conjunto de elementos de prueba que, de manera consistente, acreditan la conducta anticompetitiva imputada a Quad Graphics y Navarrete, no se advierte la vulneración al estándar probatorio alegada por la recurrente, por lo que corresponde desestimar este argumento.
646. Finalmente, cabe recordar que Navarrete no ha formulado argumentos específicos que cuestionen su participación en el acuerdo anticompetitivo respecto de este procedimiento de selección.
647. En consecuencia, esta Sala considera que se encuentra acreditada la existencia de un acuerdo anticompetitivo entre Quad Graphics y Navarrete para concertar posturas y repartirse los ítems licitados en el Concurso Público 022-2014-MINEDU/UE 026.

#### **B.11. Concursos Públicos 0027-2014-MINEDU/UE 026 y 0041-2014-MINEDU/UE 026**

##### Descripción de los concursos y análisis de la Comisión

648. En el Concurso Público 027-2014-MINEDU/UE 026 se convocó el servicio de impresión de cuadernos de trabajo en lenguas originarias para el nivel inicial. Se convocaron catorce (14) tipos de cuadernos requeridos en un solo ítem relacionados a libros en siete (7) diferentes lenguas originarias para niños de 4 y 5 años. La convocatoria fue realizada el 22 de mayo de 2014, la presentación de propuestas tuvo lugar el 26 de junio y el otorgamiento de la buena pro el 7 de julio de 2014.
649. A esta convocatoria se presentaron Amauta, Cecosami y Quad Graphics, obteniendo todas estas empresas 100 puntos en la evaluación técnica. Finalmente, después de la evaluación económica, la buena pro sobre el único ítem convocado fue obtenida por Amauta.
650. Por su parte, en el Concurso Público 041-2014-MINEDU/UE 026 se convocó el servicio de impresión de cuadernos de trabajo y/o autoaprendizaje para las áreas de comunicación y matemática de primer a sexto grado para los estudiantes de educación primaria – dotación 2015.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

651. Los ítems licitados en este concurso fueron los siguientes: (i) en el ítem 1, cuadernos de trabajo para primer y segundo grado en comunicación, (ii) en el ítem 2, cuadernos de autoaprendizaje para tercer y cuarto grado en comunicación, (iii) en el ítem 3, cuadernos de autoaprendizaje para quinto y sexto grado también en comunicación, (iv) en el ítem 4, cuadernos para primer y segundo grado en matemáticas, (v) en el ítem 5, cuadernos de autoaprendizaje para tercer y cuarto grado en matemáticas y (vi) en el ítem 6, cuadernos de autoaprendizaje para quinto y sexto grado en matemáticas.
652. El referido procedimiento fue convocado el 2 de junio de 2014, la presentación de propuestas se realizó el 2 de julio de 2014, mientras que la buena pro fue otorgada el 7 de julio de 2014.
653. En este concurso se presentaron Metrocolor, Quad Graphics, Navarrete y Cimagraf a los seis (6) ítems, excepto Amauta que solo postuló al ítem 1. En la evaluación técnica todas las empresas obtuvieron 100 puntos en los ítems a los que se habían presentado. Después de analizadas las propuestas económicas, Amauta obtuvo el ítem 1, Metrocolor el ítem 2 y 6, Quad Graphics el ítem 3 y 4 y Navarrete el ítem 5.
654. La Comisión halló responsables a Metrocolor, Quad Graphics, Navarrete y Amauta<sup>243</sup> por los concursos bajo análisis en este acápite. Los elementos de prueba analizados por la primera instancia para determinar la existencia de un acuerdo para repartirse los ítems convocados en estos concursos en el que participaron las referidas empresas fueron diversos correos (MET09, MET10, MET11 y MET12) entre las empresas, donde acordaron reuniones con fechas muy cercanas a la presentación de propuestas para estos concursos públicos. Adicionalmente, la Comisión consideró también como evidencia dos correos que el señor Ramos de Metrocolor se reenvía a sí mismo, uno con los ítems que obtendría su empresa y otro con la asignación de ítems que cada una de las empresas participantes obtendría en el acuerdo.
655. La primera instancia señaló que estos elementos de prueba guardan consistencia con los resultados de los Concursos Públicos 027-2014-MINEDU/UE 026 y 041-2014-MINEDU/UE 026. Finalmente, también se tomaron en cuenta las declaraciones del señor Ramos (Metrocolor) y el señor Stanbury (Amauta).

### Sobre la presunta responsabilidad de Quad Graphics y Navarrete

<sup>243</sup>

Debido a que, a partir del 1 febrero de 2014, El Comercio comenzó a brindar sus servicios de impresión a través de otra persona jurídica denominada Amauta, esta empresa fue la que se presentó a este concurso. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que la Comisión consideró responsables tanto a El Comercio y Amauta debido a que El Comercio controlaba a Amauta y estos conformaban un solo agente económico.

Cabe reiterar que la responsabilidad de Amauta y El Comercio no es materia controvertida en esta instancia.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

656. En el correo MET09 del 22 de mayo de 2014, el señor Stanbury (gerente general de Amauta) convocó a una reunión para el 27 de mayo de 2014 a los representantes de Metrocolor (señor Urbina, gerente general; señora Doberti, gerente de ventas y señor Ramos, comisionista libre), Navarrete (señor Monteverde, representante) y Quad Graphics (señor Presentación, jefe de ventas). En dicha comunicación indica que el señor Isasi (gerente general de Quad Graphics) no estaría en Lima en el mes de mayo, pero de todos modos deberían reunirse y ver una posible reunión después con la participación de este último. El señor Urbina (gerente general de Metrocolor) confirmó su asistencia.
657. En el correo MET10 del 27 de mayo de 2014, el señor Stanbury volvió a convocar a una reunión con los representantes de Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics señalados en el párrafo anterior. Este encuentro tendría lugar el 3 de junio de 2014 a las 8:30 a.m. en el hotel Golf Los Inkas, como se había acordado con los participantes. El señor Urbina volvió a confirmar su asistencia.
658. En el correo MET11 del 2 de junio de 2014, el señor Monteverde (representante de Navarrete) solicitó cambiar el lugar de la reunión del 3 de junio de 2014 al Delicass de Chacarilla. Los señores Isasi (gerente general de Quad Graphics), Stanbury (gerente general de Amauta) y Urbina (gerente general de Metrocolor) manifestaron estar de acuerdo con ello.
659. Unas semanas después, en el correo MET12 del 23 de junio de 2014, el señor Stanbury indicó a los señores Isasi (gerente general de Quad Graphics), Monteverde (representante de Navarrete), Urbina (gerente general de Metrocolor), Ramos (comisionista libre de Metrocolor) y Presentación (jefe de ventas de Quad Graphics) que se realizaría una reunión el 25 de junio de 2014 a las 8:30 a.m. en el hotel Golf Los Inkas, agregando que ya habían confirmado todos, excepto Quad Graphics. Sin embargo, en el correo MET15 se observa que, el mismo 23 de junio de 2014, el señor Isasi (Quad Graphics) confirmó su participación en la referida reunión.
660. Como se observa, en el transcurso de un mes, los representantes de Amauta, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics se reunieron al menos en tres ocasiones (27 de mayo, 3 de junio y 25 de junio de 2014). Tomando en cuenta la proximidad de estas reuniones con las fechas de presentación de propuestas de los Concursos Públicos 027-2014-MINEDU/UE 026 y 041-2014-MINEDU/UE 026 (llevadas a cabo el 26 de junio y el 2 de julio de 2014, respectivamente), así como las declaraciones del señor Stanbury<sup>244</sup> (quien señaló que en dichas reuniones, los representantes de las empresas acordaron el reparto de los ítems

<sup>244</sup> Entrevista al señor Guillermo Stanbury del 10 de junio de 2019, minutos 57 al 60.

En esta entrevista el señor Stanbury también indicó que, al no saber lo que harían empresas ajenas al acuerdo, las empresas presentaron posturas alejadas del valor referencial a los ítems que les correspondía obtener con el fin de evitar que terceros obtengan los ítems licitados.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

licitados en estos concursos públicos) y del señor Urbina<sup>245</sup> (quien también señaló que dichas reuniones eran para tratar sobre las convocatorias del Minedu y acordar a qué ítem iba a postular cada empresa); este Colegiado puede concluir que las referidas reuniones fueron convocadas para que las empresas concerten sus posturas en los procedimientos de selección previamente señalados.

661. Otro indicio respecto del reparto concertado de los ítems licitados en estos concursos públicos se encuentra en el correo del 2 de julio de 2014 enviado a las 8:00 a.m., denominado MET13, en el cual el señor Ramos (Metrocolor) se reenvió a sí mismo un archivo de Microsoft Excel denominado “CP 041-2014 PRECIOS PC.xls” (Ver Imagen 6) donde constan propuestas para todos los ítems del Concurso Público 0041-2014-MINEDU/UE 026, pero solo se desarrollan para los ítems 2 y 6, al consignar propuestas con distintos valores porcentuales respecto del valor referencial, lo que reflejaría los escenarios de propuestas que podría presentar Metrocolor para esos ítems. En su entrevista con la Secretaría Técnica de la Comisión, el señor Ramos reconoció que solo desarrolló las propuestas para los ítems 2 y 6 fue debido a que ya había coordinado con las empresas imputadas que esos ítems serían para Metrocolor:

**Secretaría Técnica de la Comisión:** “¿(...) el interés de desarrollar solamente esos ítems es porque ya se había coordinado que esos ítems serían para Metrocolor?”

**Carlos Ramos:** “Exacto, eso sí.”<sup>246</sup>

**CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE**

<sup>245</sup> Entrevista al señor Sandro Urbina del 6 de junio de 2019, minutos 29 al 31.

En esta entrevista el señor Urbina indicó lo siguiente: “Era una reunión de cuatro imprentas y decías mira yo voy a participar en este ítem, pero no es que ese ítem ya lo tenías ganado, sino que cuando tú ibas a participar a ese ítem, había otros participantes, bueno, seguro lo muestra la estadística, que podrían ganar este ítem”.

<sup>246</sup> Entrevista al señor Carlos Ramos del 31 de octubre de 2019, minuto 54.

Imagen 6

De: Carlos Ramos Chuez <carchuez@gmail.com>  
Enviado el: miércoles 02/07/2014 08:00 a.m.  
Para: Carlos Ramos <cramos@metrocolor.com>; Carlos Ramos Chuez <carchuez@gmail.com>  
Asunto:

Datos adjuntos: CP 041-2014 PRECIOS PC.xls

ITEM N.	BEN	CANTIDAD EJEMPLARES	VALOR REFERENCIAL	VALOR REFERENCIAL	PROPUESTA		88.50%	83.50%	78.50%	73.50%	68.50%	63.50%
1	CUADERNO DE TRABAJO	391,363	4,095,130.00	4,095,130.00	4,225,817.69	99.9%						
2	CUADERNO DE AUTOAPRENDIZAJE	449,820	3,550,745.40	3,550,745.40			3,142,409.65	2,964,872.41	2,787,335.14	2,609,797.87	2,432,260.60	2,254,723.33
3	CUADERNO DE AUTOAPRENDIZAJE	463,740	3,872,195.60	3,872,195.60	3,678,585.82	95.0%						
4	CUADERNO DE TRABAJO	464,120	4,695,130.00	4,695,130.00	4,480,373.80	95.6%						
5	CUADERNO DE AUTOAPRENDIZAJE	510,300	3,910,273.00	3,910,273.00	3,910,290.99	99.9%						
6	CUADERNO DE AUTOAPRENDIZAJE	463,740	3,872,195.60	3,872,195.60			3,428,893.11	3,233,293.33	3,039,873.55	2,846,063.77	2,652,453.99	2,458,844.21

Fuente: Expediente 0002-2019/CLC

662. Como se puede observar en la Imagen 6, el señor Ramos ensayó las diferentes propuestas económicas que podría presentar sobre los ítems 2 y 6, debido a que esos eran los ítems que le correspondía obtener según lo acordado con sus competidores. Cabe señalar que el señor Ramos se reenvió a sí mismo el correo antes indicado, dos horas antes de la presentación de las propuestas (lo cual ocurrió a las 10 a.m., conforme a las Bases Integradas de este concurso).
663. Los resultados de los Concursos Públicos 027-2014-MINEDU/UE 026 y 041-2014-MINEDU/UE 026 también permiten constatar el reparto concertado de los ítems licitados, en tanto Metrocolor efectivamente obtuvo los ítems 2 y 6 del Concurso Público 041-2014-MINEDU/UE 026, lo que resulta consistente con la evidencia previamente analizada. Además, se observa que las empresas imputadas se adjudicaron los ítems licitados en ambos concursos de forma equitativa y utilizando un patrón similar al observado en anteriores procedimientos de selección:

**Tabla 18**  
**Resultados del Concurso Público 0027-2014-MINEDU/UE 026**

Ítem	Valor Referencial	Quad Graphics	DVR	Cecosami	DVR	Amauta	DVR
1	2,904,391.50	2,904,391.00	0.0%	1,802,533.00	-37.9%	<b>1,586,890.00</b>	<b>-45.4%</b>

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**Tabla 19**  
**Resultados del Concurso Público 0041-2014-MINEDU/UE 026**

Ítem	Valor Referencial	Quad Graphics	DVR	Navarrete	DVR	Amauta	DVR	Metrocolor	DVR	Cimagraf	DVR
1	4,695,130.00	4,460,373.00	-5.0%	4,648,178.70	-1.0%	<b>2,737,536.00</b>	<b>-41.7%</b>	4,225,617.00	-10.0%	4,606,396.00	-1.9%
2	3,550,745.00	3,373,208.00	-5.0%	3,515,237.50	-1.0%	-	-	<b>2,815,741.10</b>	<b>-20.7%</b>	3,172,832.60	-10.6%
3	3,872,195.60	<b>2,643,108.00</b>	<b>-31.7%</b>	3,833,473.60	-1.0%	-	-	3,678,585.82	-5.0%	3,572,977.60	-7.7%
4	4,695,130.00	<b>3,211,059.00</b>	<b>-31.6%</b>	4,648,178.00	-1.0%	-	-	4,460,373.50	-5.0%	4,606,396.00	-1.9%
5	3,998,273.00	3,958,290.00	-1.0%	<b>3,438,514.78</b>	<b>-14.0%</b>	-	-	3,938,298.91	-1.5%	3,679,150.00	-8.0%
6	3,872,195.60	3,678,585.00	-5.0%	3,833,473.64	-1.0%	-	-	<b>3,070,651.11</b>	<b>-20.7%</b>	3,568,112.40	-7.9%

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

664. En tal sentido, Quad Graphics y Navarrete solo presentaron propuestas alejadas del valor referencial en los ítems que les correspondía obtener según lo acordado, mientras que las demás imputadas presentaban propuestas mucho más cercanas al valor referencial (o no presentaban propuesta alguna) para favorecer el reparto acordado:

- (i) Quad Graphics presentó propuestas claramente alejadas del valor referencial en los ítems 3 y 4 del Concurso Público 041-2014-MINEDU/UE 026, mientras que Navarrete y Metrocolor presentaron propuestas más cercanas al valor referencial (entre -1% y -5% del valor referencial) en esos ítems y Amauta no presentó propuesta, por lo que Quad Graphics obtuvo esos ítems.
- (ii) por su parte, en el ítem 1 del Concurso Público 027-2014-MINEDU/UE 026 y en los ítems 1, 2, 5 y 6 del Concurso Público 041-2014-MINEDU/UE 026, Quad Graphics presentó propuestas cercanas al valor referencial (entre 0% y -5% del valor referencial), lo que permitió que las otras empresas involucradas en el acuerdo obtengan estos ítems.
- (iii) en el caso de Navarrete, esta empresa presentó una propuesta alejada del valor referencial para el ítem 5, mientras que Quad Graphics y Metrocolor presentaron propuestas bastante más cercanas al valor referencial (entre -1% y -1.5% del valor referencial) y Amauta no presentó propuesta, por lo que Navarrete obtuvo este ítem.
- (iv) Navarrete presentó propuestas muy cercanas al valor referencial en los ítems 1, 2, 3, 4 y 6 del Concurso Público 041-2014-MINEDU/UE 026 (-1% del valor referencial), lo que permitió que las otras empresas involucradas en el acuerdo obtengan estos ítems.

665. Además, se puede observar que si bien Amauta, Metrocolor, Quad Graphics y Navarrete se reunían para repartirse los ítems, era posible que empresas externas al acuerdo también participaran en estos concursos públicos, razón por



la cual incluso en ítems que ya habían acordado repartirse, en ocasiones tenían que presentar una postura alejada del valor referencial para asegurar su adjudicación.

666. En estos concursos participaron empresas ajenas al acuerdo (Cecosami y Cimagraf), lo que explicaría la razón por la que las empresas imputadas presentaron propuestas por valores notoriamente inferiores al valor referencial en los ítems que les correspondía obtener, pese a que las demás empresas imputadas presentaron propuestas muy cercanas al valor referencial para favorecer el reparto concertado de los ítems.
667. Adicionalmente, los resultados de ambos concursos muestran un reparto equitativo de los montos licitados entre las empresas imputadas (Metrocolor, Quad Graphics, Amauta y Navarrete)<sup>247</sup>, lo que es consistente con los demás elementos de prueba analizados respecto de estos concursos<sup>248</sup>:

**Tabla 20**<sup>249</sup>

Empresas	Montos obtenidos
Metrocolor	S/ 5,886,392.21
Quad Graphics	S/ 5,854,167.00
Amauta	S/ 4,324,426.00
Navarrete	S/ 3,438,514.78

Fuente: SEACE  
Elaboración: ST-SDC

### Argumentos en apelación de Quad Graphics

668. Quad Graphics indicó que las reuniones no constituyen infracción alguna y en ninguna de ellas se menciona un acuerdo anticompetitivo. Señaló también que la Secretaría Técnica de la Comisión no ha explicado en qué habría consistido el supuesto acuerdo, pues solo hizo referencia a las posturas presentadas por las empresas.
669. Además, Quad Graphics manifestó que los correos que el señor Ramos se reenvió entre sus direcciones electrónicas no tienen relación con una supuesta hipótesis colusoria, ni menciona o explica algún acuerdo.

<sup>247</sup> Si bien los montos obtenidos por las empresas participantes del acuerdo no son exactamente iguales, esta Sala considera que, en tanto se repartieron siete (7) ítems entre cuatro (4) empresas, el resultado muestra el reparto más equitativo que pudieron obtener las empresas imputadas.

<sup>248</sup> Los montos señalados son los que efectivamente obtuvieron las empresas como consecuencia de las ofertas a los ítems que se les adjudicaron en los Concursos Públicos 027-2014-MINEDU/UE 026 y 041-2014-MINEDU/UE 026.

<sup>249</sup> En la entrevista que mantuvo la Secretaría Técnica de la Comisión con el señor Noceda (gerente general de Metrocolor), este indicó que entre las cuatro empresas que formaban parte del acuerdo, quien tenía menor capacidad de producción era Navarrete con solo 9% del total del mercado, razón por la que solía obtener en la repartición entre las empresas parte del acuerdo, montos más bajos o menos ítems que las demás.

Al respecto, ver la entrevista al señor Eloy Noceda del 3 de mayo de 2019, minutos 11 y 12.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

670. Con relación a que la primera instancia no habría identificado en qué consistió el acuerdo imputado a Quad Graphics, la Sala observa que desde el numeral 211 hasta el numeral 225 del Informe Técnico (fundamentos que la Comisión hizo suyos en la Resolución Final), la primera instancia evaluó los elementos de prueba relacionados con estos concursos públicos, concluyendo que estos acreditaban la existencia de un acuerdo anticompetitivo entre Amauta, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics para concertar posturas y repartirse los ítems convocados en los Concursos Públicos 0027-2014-MINEDU/UE 026 y 0041-2014-MINEDU/UE 026.
671. De este modo, la Comisión sí explicó los alcances y el objeto del acuerdo anticompetitivo identificado respecto de estos concursos públicos, así como las empresas involucradas, por lo que corresponde desestimar este argumento de la recurrente.
672. Respecto al argumento de la recurrente, referido a que las reuniones entre competidores no constituyen infracción alguna y que en ellas no se mencionaría un acuerdo anticompetitivo, cabe reiterar que las comunicaciones entre competidores constituyen una típica evidencia circunstancial en los procedimientos de investigación por presuntas conductas anticompetitivas, pues generan un contexto que facilita el intercambio de información y la adopción de un acuerdo anticompetitivo.
673. En el presente caso, los correos MET09, MET10, MET11, MET12 y MET15, muestran que Quad Graphics, Navarrete y otras competidoras se reunieron constantemente días antes de la presentación de propuestas en los concursos públicos analizados en este acápite. Estos indicios han sido evaluados junto con las declaraciones de los señores Stanbury (Amauta) y Ramos (Metrocolor) y los resultados de los Concursos Públicos 0027-2014-MINEDU/UE 026 y 0041-2014-MINEDU/UE 026, que denotan un patrón respecto a las propuestas presentadas por las empresas involucradas (en función de si les correspondía o no obtener los respectivos ítems) y un reparto equitativo de los ítems convocados.
674. Todo lo antes expresado, permite concluir que la finalidad de estas reuniones fue la concertación de posturas y el reparto de los ítems correspondientes a estos procedimientos de selección.
675. Sobre los correos del señor Ramos, esta Sala considera que el correo del 2 de julio de 2014 enviado a las 8:00 a.m., denominado MET13, el cual contiene un archivo de Microsoft Excel denominado "CP 041-2014 PRECIOS PC.xls", sí constituye un indicio del acuerdo anticompetitivo; pues en dicho documento figuran las propuestas que presentaría Metrocolor para los ítems del Concurso Público 0041-2014-MINEDU/UE 026, pero solo se desarrollan distintos escenarios para los ítems 2 y 6. Lo anterior denota que Metrocolor solo estaba interesada en obtener estos ítems concertadamente asignados, tal como fue





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

reconocido por el señor Ramos (Metrocolor) en su entrevista con la Secretaría Técnica de la Comisión<sup>250</sup>.

676. Los resultados del Concurso Público 0041-2014-MINEDU/UE 026 muestran que -en efecto- Metrocolor se adjudicó los ítems 2 y 6, lo cual fue posible debido a que Quad Graphics y Navarrete presentaron propuestas muy cercanas al valor referencial para estos ítems.
677. Por lo expuesto, corresponde desestimar los cuestionamientos formulados por Quad Graphics en apelación. En consecuencia, el análisis integral de la evidencia recabada permite concluir que se encuentra acreditada la existencia de un acuerdo anticompetitivo para concertar posturas y repartirse los ítems de los Concursos Públicos 0027-2014-MINEDU/UE 026 y 0041-2014-MINEDU/UE 026, en el cual participaron Navarrete y Quad Graphics.

## **B.12. Concurso Público 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120**

### Descripción del concurso y análisis de la Comisión

678. En este concurso público se solicitó el servicio de impresión de textos escolares y manuales para docentes de persona, familia y relaciones humanas de educación secundaria – dotación 2016, el cual fue convocado en 5 ítems<sup>251</sup>. La convocatoria de este procedimiento se realizó el 7 de julio de 2015, la presentación de propuestas el 18 de agosto y el otorgamiento de la buena pro el 21 de agosto de 2015.
679. Quad Graphics, Amauta, Navarrete, Cimagraf y Metrocolor se presentaron a todos los ítems, con excepción de Amauta que solo postuló a los ítems 4 y 5. Dichas empresas aprobaron la evaluación técnica con 100 puntos, excepto Amauta que fue descalificada por no presentar documentos que acrediten la transmisión de la experiencia en estos procedimientos por parte de El Comercio<sup>252</sup>. Posteriormente, como resultado de la evaluación económica, Quad Graphics obtuvo el ítem 1, Navarrete obtuvo el ítem 2, mientras que Cimagraf obtuvo los ítems 3, 4 y 5.

<sup>250</sup> Sobre el segundo correo del señor Ramos, reenviado entre sus cuentas el 7 de julio de 2014, horas después de la publicación de la buena pro en el Concurso Público 0041-2014-MINEDU/UE 026, la Sala considera que no brinda información adicional sobre la existencia de la conducta anticompetitiva y solo reflejaría los resultados del referido concurso, que ya habían sido difundidos al momento de su emisión.

<sup>251</sup> Los ítems fueron los siguientes:

- Primer ítem: impresión de texto para el estudiante y manual para docente de primero de secundaria.
- Segundo ítem: impresión de texto para el estudiante y manual para docente de segundo de secundaria.
- Tercer ítem: impresión de texto para el estudiante y manual para docente de tercero de secundaria.
- Cuarto ítem: impresión de texto para el estudiante y manual para docente de cuarto de secundaria.
- Quinto ítem: impresión de texto para el estudiante y manual para docente de quinto de secundaria.

<sup>252</sup> Al respecto, ver pie de página 243.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

680. La Comisión halló responsables en el presente procedimiento a Quad Graphics, Amauta, Metrocolor y Navarrete sobre la base del análisis conjunto de la comunicación AMA22, la Imagen 8 (documento con anotaciones del señor Ramos respecto a lo acordado entre las empresas) y los resultados del concurso público que denotarían, a criterio de la primera instancia, la concertación de posturas y el reparto de los ítems licitados en este concurso público.

#### Sobre la presunta participación de Quad Graphics y Navarrete

681. En el expediente obra el Correo AMA22 del 7 de octubre de 2015, donde el señor Monteverde (representante de Navarrete) escribe a los señores Wong (gerente general de Amauta)<sup>253</sup> y Urbina (gerente general de Metrocolor) mostrándoles su disconformidad respecto al cambio de la distribución acordada en una reunión en la que habrían participado las cuatro empresas imputadas (Navarrete, Amauta, Metrocolor y Quad Graphics):

*“De: Estudio Monteverde [**Juan José Monteverde, representante – Navarrete**]  
Enviado el: 07/10/2015 01:40 p.m.*

*Para: AMIM Wong Del Aguila Javier [**gerente general – Amauta**]*

*Cc: [surbina@metrocolor.com](mailto:surbina@metrocolor.com) [**Sandro Urbina, gerente general – Metrocolor**]*

*Asunto:*

*Javier<sup>254</sup> y Sandro<sup>255</sup>.*

*Respecto a la nueva distribución, en base a que yo divida el trabajo, el monto de lo que he ganado en la licitación en tres partes. Para esta licitación nos reunimos con Quadgraph [en referencia a Quad Graphics] y se sorteó un libro para cada uno y el quinto lo ganó Metro [en referencia a Metrocolor] con la condición de que si alguno perdía su libro se le daba el segundo que había ganado Metro (...)*

*Ya habíamos establecido la fórmula de compensación. Si esto es así no hubiera tenido sentido que bajara los precios porque igual me iban a compensar.*

*En todo caso, tendremos que revisar los montos porque es evidente que ganar en la licitación me está perjudicando ya que según la nueva distribución yo dejaría de hacer el trabajo rentable y estaría castigado por ganar la licitación.*

*Sugiero que antes de la nueva redistribución lo revisemos a mi regreso porque como verán ustedes, no tiene sentido.*

*Un abrazo*

*Juan José”*

(Subrayado agregado)

682. El contenido del correo permite deducir que el señor Monteverde (Navarrete) se refiere al Concurso Público 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 pues:

<sup>253</sup> El señor Wong Del Águila asumió el cargo de gerente general de Amauta desde diciembre de 2014.

<sup>254</sup> La mención a “Javier” se refiere al señor Javier Wong, gerente general de Amauta.

<sup>255</sup> La mención a “Sandro” se refiere al señor Sandro Urbina, gerente general de Metrocolor.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- (i) en el Correo AMA22 se hace referencia a un concurso en el cual se habían difundido los resultados de la adjudicación. Precisamente a la fecha del Correo AMA22 (7 de octubre de 2015), los resultados del Concurso Público 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 ya eran públicos (21 de agosto de 2015); y
- (ii) el Correo AMA22 hace referencia a un procedimiento de selección en el que se licitaron cinco (5) ítems que las empresas imputadas acordaron repartir del siguiente modo: cada empresa obtendría un ítem (Quad Graphics, Navarrete, Amauta y Metrocolor) y el quinto ítem sería ganado por Metrocolor de modo que, si alguna de las empresas perdía el ítem que le correspondía, Metrocolor se lo cedería (*“Para esta licitación nos reunimos con Quadgraph y se sorteó un libro para cada uno y el quinto lo ganó Metro con la condición de que si alguno perdía su libro se le daba el segundo que había ganado Metro”*). Al respecto, el número de ítems mencionados en el Correo AMA22 coincide con los ítems licitados en el Concurso Público 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120.

683. Cabe agregar que, en su entrevista con la Secretaría Técnica de la Comisión, el señor Urbina (Metrocolor) reconoció las coordinaciones entre las empresas en relación con el procedimiento de selección materia de análisis en este acápite y explicó el contexto en el que se llevaron a cabo. El señor Urbina indicó que las empresas se encontraban en conversaciones sobre el Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120, en el que algunas empresas participaron en consorcio, por lo que se reunieron y decidieron repartirse los ítems licitados:

*“Cuando teníamos consorcio, salió una licitación adicional a la 120 del Ministerio y, muy aparte del consorcio, (...) debe haber habido una reunión de las 4 para poder ver las capacidades y hacer cada una de estas y ahí fue que, según lo que dice el correo, que se realiza un sorteo y se distribuye y pasa lo que tiene que pasar. (...) Sí hubo una reunión para poder ver una licitación diferente al tema del consorcio”<sup>256</sup>.*

684. Ahora bien, los resultados del Concurso Público 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 muestran que el reparto de ítems inicialmente acordado (de acuerdo con el Correo AMA22 y lo reconocido por el señor Urbina), no se materializó según lo esperado por las empresas imputadas, pues solo Quad Graphics y Navarrete obtuvieron ítems (los ítems 1 y 2, respectivamente), Metrocolor y Amauta<sup>257</sup> no obtuvieron ningún ítem, mientras que Cimagraf (empresa ajena al acuerdo) obtuvo los restantes tres ítems.

<sup>256</sup> Entrevista al señor Sandro Urbina del 6 de junio de 2019, minutos 55 y 56.

<sup>257</sup> Conforme a la evaluación técnica realizada en el presente concurso público, Amauta no obtuvo el puntaje mínimo de 80 puntos en esta evaluación dado que los documentos que acreditaban su experiencia en la actividad estaban a nombre de El Comercio y no acreditó la transmisión de la experiencia de esta última empresa a su favor.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

685. Esto explicaría el reclamo del señor Monteverde (Navarrete) en el Correo AMA22 pues, ante ese resultado, las empresas imputadas habrían exigido a Navarrete compartir el ítem que obtuvo, dividiéndolo entre tres (es decir, Navarrete junto con las empresas que no obtuvieron ítems: Amauta y Metrocolor), conforme se desprende de la frase *“Respecto a la nueva distribución, en base a que yo divida el trabajo, el monto de lo que he ganado en la licitación en tres partes”*. Además, el señor Monteverde refiere en el Correo AMA22 que esta nueva distribución perjudicaba a Navarrete pues, para ganar el ítem que le correspondía, tuvo que bajar el precio ofertado, observándose en los resultados de este concurso (Tabla 21) que Navarrete presentó una propuesta 18% por debajo del valor referencial en el ítem 2, lo que implicaría que sacrificó parte de su margen de ganancia al efectuar esta propuesta.
686. De este modo, el Correo AMA22 muestra un acuerdo en el que participaron Navarrete y Quad Graphics, así como Amauta y Metrocolor, para el reparto de los ítems licitados en este concurso, el cual no se concretó según lo planeado por las empresas imputadas, debido a la irrupción de Cimagraf. Por ende, los agentes económicos involucrados intentaron compensar a las empresas que no obtuvieron ítems, repartiendo aquel ítem que había ganado Navarrete.
687. El reparto inicialmente acordado al que se refiere el señor Monteverde en el Correo AMA22, también puede constatarse en un documento obtenido por la Secretaría Técnica de la Comisión en la visita de inspección realizada a Metrocolor el 19 de junio de 2019 (Imagen 8), que lleva por título *“Servicio de impresión de textos y manuales – persona, familia y RRHH – secundaria”* y muestra los cinco (5) ítems licitados con el valor referencial y el tiraje requerido de cada uno, lo cual concuerda con lo señalado en las bases del concurso.
688. Este documento contiene anotaciones con las letras A, N, M y Q escritas en el lado izquierdo de cada ítem, en alusión a cada una de las empresas participantes del acuerdo: Amauta (A), Navarrete (N), Metrocolor (M) y Quad Graphics (Q). Además, se observa que estas anotaciones guardan consistencia con la distribución inicialmente acordada que se menciona en el Correo AMA22, pues a Quad Graphics, Navarrete y Amauta les correspondería los ítems 1, 2 y 4, respectivamente, mientras que a Metrocolor le correspondería los dos ítems restantes (los ítems 3 y 5).

**CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE**

Imagen 8

SERVICIO DE IMPRESIÓN DE TEXTOS Y MANUALES - PERSONA, FAMILIA Y RRIH - SECUNDARIA

ITEM	ÁREACURRICULAR	GRADO	TIRAJE	MATERIAL	INTERIORES				CARÁTULA			ENCUADERNACIÓN	PRECIO REFERENCIAL	PROPUESTA
					Formato	Págs.	Papel	Color	Cartulina	Color	Acabado			
1	Persona Familia y RRIH	7to.	491,200	TEXTO	20.5 x 27.5	240	Couche mate 80 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO	ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	3,232,657.80	0.00
			26,000	MANUAL	24 x 32	248	Couche mate 80 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO	ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)		
2	Persona Familia y RRIH	2do.	470,645	TEXTO	20.5 x 27.5	240	Couche mate 80 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO	ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	3,113,021.29	0.00
			25,868	MANUAL	24 x 32	248	Couche mate 80 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO	ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)		
3	Persona Familia y RRIH	3to.	443,488	TEXTO	20.5 x 27.5	240	Couche mate 80 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO	ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	2,966,410.64	0.00
			25,620	MANUAL	24 x 32	248	Couche mate 80 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO	ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)		
4	Persona Familia y RRIH	4to.	420,940	TEXTO	20.5 x 27.5	240	Couche mate 80 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO	ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	2,838,043.90	0.00
			25,315	MANUAL	24 x 32	248	Couche mate 80 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO	ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)		
5	Persona Familia y RRIH	5to.	380,852	TEXTO	20.5 x 27.5	240	Couche mate 80 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO	ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)	2,597,971.62	0.00
			24,853	MANUAL	24 x 32	248	Couche mate 80 gr.	4/4	Foldcote 12	4/4	PLASTIFICADO BRILLO	ENCOLADO CON POLIURETANO (PUR)		
												14,742,164.96		

Handwritten notes below the table:

- (1- 97 - 98.5.)
- 2- 99.
- 1-2-4 = 100%
- 4 = 99%
- 20-10
- 1-2-4 98.5 → +
- 3-5 97 → 98.5.
- 80% → 5"
- 100°
- Table with percentages:
 

	1	2
4	95%	85%
5	99%	90%

Fuente: Expediente 0002-2019/CLC

689. El contenido de este documento permite inferir que las referidas anotaciones fueron realizadas antes del otorgamiento de la buena pro en este concurso, en tanto muestra la distribución que las empresas planearon llevar a cabo (un ítem para cada una y dos para Metrocolor) y no los resultados que efectivamente ocurrieron en este concurso.
690. Al revisar los resultados del Concurso Público 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120, la Sala observa que, si bien solo Quad Graphics y Navarrete obtuvieron los ítems según lo acordado, las propuestas presentadas por estas empresas y las demás involucradas muestran nuevamente el patrón identificado en anteriores procedimientos de selección.

**CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE**





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**Tabla 21**  
**Resultados del Concurso Público 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120**

Ítem	Valor Referencial	Quad Graphics	DVR	Metrocolor	DVR	Navarrete	DVR	Cimagraf	DVR
1	3,232,657.60	<b>2,328,560.00</b>	<b>-28.0%</b>	3,229,424.00	-0.1%	3,197,098.36	-1.1%	2,851,868.80	-11.8%
2	3,113,021.20	3,075,664.00	-1.2%	3,109,908.00	-0.1%	<b>2,552,677.22</b>	<b>-18.0%</b>	2,696,278.40	-13.4%
3	2,960,470.64	2,924,944.00	-1.2%	2,871,656.00	-3.0%	2,927,905.46	-1.1%	<b>2,552,873.60</b>	<b>-13.8%</b>
4	2,838,043.90	2,803,986.00	-1.2%	2,803,100.00	-1.2%	2,806,825.42	-1.1%	<b>2,398,662.40</b>	<b>-15.5%</b>
5	2,597,971.62	2,566,795.00	-1.2%	2,520,032.00	-3.0%	2,569,393.93	-1.1%	<b>2,222,956.80</b>	<b>-14.4%</b>

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

691. Lo antes señalado, se evidencia en lo siguiente:

- (i) en el caso del ítem 1, Quad Graphics presentó una propuesta alejada del valor referencial, mientras que Metrocolor y Navarrete presentaron propuestas muy cercanas al valor de referencia (entre -0.1% y -1.1%), lo que permitió que la primera obtenga este ítem.
- (ii) en el caso del ítem 2, Navarrete presentó una propuesta alejada del valor referencial, mientras que Quad Graphics y Metrocolor presentaron propuestas muy cercanas al valor de referencia (entre -0.1% y -1.2%), lo que permitió que la primera obtenga este ítem.
- (iii) en los ítems 3 y 5, Quad Graphics y Navarrete presentaron propuestas muy cercanas al valor referencial, mientras que Metrocolor presentó una propuesta menor (-3%). Por ende, Metrocolor hubiera obtenido estos ítems (conforme a lo acordado), en caso no hubiera participado Cimagraf, que era una empresa ajena al acuerdo materia de análisis.
- (iv) en el ítem 4, Quad Graphics, Navarrete y Metrocolor presentaron propuestas similares y muy cercanas al valor referencial, lo que guarda consistencia con las anotaciones mostradas en la Imagen 8, pues este ítem le correspondía ganar a Amauta. Sin embargo, esta empresa fue descalificada en la evaluación técnica, por lo que este ítem también se lo adjudicó Cimagraf, al presentar una propuesta más competitiva.
- (v) las propuestas de Quad Graphics y Navarrete solo fueron “competitivas” en los ítems que les correspondía obtener según el reparto concertado. Por el contrario, las ofertas de Cimagraf, empresa que no era parte del acuerdo, resultaron más homogéneas entre sí.

#### Argumentos en apelación de Quad Graphics



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

692. En apelación, Quad Graphics ha indicado que el correo citado donde se mencionaría un supuesto acuerdo entre Navarrete, su empresa y otros competidores no guarda relación con el procedimiento citado y que los documentos de un trabajador de Metrocolor tampoco evidencian acuerdo alguno, pues carecen de fecha cierta.
693. En los párrafos previos, la Sala ha sustentado las razones por las que el Correo AMA22 guarda relación con el Concurso Público 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120, considerando la proximidad temporal entre la publicación de los resultados de este concurso y el Correo AMA22, así como la coincidencia entre la cantidad de ítems licitados en este concurso y los señalados en el Correo AMA22. De esta manera, se deduce válidamente que el referido correo se encuentra relacionado con este concurso público.
694. Incluso, el reclamo del señor Monteverde (Navarrete) porque se le exigía compartir el ítem que había ganado con las otras dos empresas involucradas en el acuerdo que no habían obtenido ítems (Amauta y Metrocolor) guarda consistencia con los resultados del Concurso Público 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120. Como se observa en la Tabla 21, Navarrete obtuvo el ítem 2, mientras que Metrocolor y Amauta no obtuvieron ningún ítem, lo que explicaría que le hayan requerido a Navarrete repartir el ítem asignado.
695. El reparto inicialmente acordado entre las empresas que el señor Monteverde (Navarrete) exige respetar en el Correo AMA22, consistía en que cada una de las cuatro empresas obtuviera un ítem y que el quinto ítem licitado lo obtuviera Metrocolor para compensar a quien no obtuviera el ítem que le correspondía según lo acordado (*“Para esta licitación nos reunimos con Quadgraph [en referencia a Quad Graphics] y se sorteó un libro para cada uno y el quinto lo ganó Metro [en referencia a Metrocolor] con la condición de que si alguno perdía su libro se le daba el segundo que había ganado Metro”*). Además, este acuerdo inicial es acorde con el reparto que consta en las anotaciones mostradas en la Imagen 8, documento que también está relacionado con el acuerdo anticompetitivo en este concurso público.
696. Si bien Quad Graphics sostuvo que el documento reproducido en la Imagen 8 no demostraría un acuerdo anticompetitivo, la Sala estima pertinente afirmar que este documento ha sido evaluado en detalle en los párrafos previos, constatándose que muestra la distribución que las empresas imputadas planearon llevar a cabo (un ítem para cada una y dos ítems para Metrocolor). En tal sentido, constituye un indicio de la conducta anticompetitiva en este concurso público.
697. La prueba indiciaria no debe evaluarse de forma aislada, sino en conjunto, por lo que carece de asidero pretender que el documento que se muestra en la Imagen 8 o cualquiera de los demás indicios recabados, acredite -por sí solo- el acuerdo anticompetitivo.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

698. Finalmente, los documentos cuentan con valor probatorio para el esclarecimiento de los hechos investigados, de conformidad con el artículo 28.1 de la LRCA, lo cual no está condicionado a que tengan necesariamente fecha cierta. Sin perjuicio de ello, el contenido del documento que consta en la Imagen 8 permite deducir que fue elaborado antes del otorgamiento de la buena pro en el concurso materia de análisis, pues muestra el resultado que las empresas esperaban obtener y no el resultado efectivo de dicho concurso.
699. En conclusión, el Correo AMA22, las declaraciones del señor Urbina (Metrocolor), el documento que consta en la Imagen 8 y los resultados del Concurso Público 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120, evidencian la existencia de un acuerdo anticompetitivo para concertar posturas y repartirse los ítems licitados en este concurso público, en el que participaron Navarrete y Quad Graphics.

### **B.13. Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120**

#### Descripción del concurso y análisis de la Comisión

700. En este concurso público se solicitó la contratación del servicio de impresión en materiales educativos, a través de quince (15) ítems. A diferencia de los concursos públicos analizados anteriormente, donde el tiempo para la ejecución del servicio era -en promedio- uno o dos meses, en este caso el plazo para cumplir con la prestación del servicio fue de veinticuatro (24) meses.
701. A partir de este procedimiento de selección comenzó a operar la Unidad Ejecutora 120 del Minedu "Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos"<sup>258</sup>, la cual acogió a unidades ejecutoras de menor capacidad del Minedu, a fin de encargarse de la adquisición de material educativo. Ello explicaría la razón de que este concurso haya involucrado la licitación de ítems por mayor volumen y duración.
702. La convocatoria del procedimiento se dio el 26 de febrero de 2015, la absolución de observaciones a las bases ocurrió el 26 de marzo de 2015, los participantes podían registrarse hasta el 20 de abril de 2015, la presentación de propuestas se llevó a cabo el 27 de abril de 2015 y el otorgamiento de la buena pro se efectuó el 5 de mayo de 2015.
703. Se presentaron al concurso Cimagraf, Cecosami, Gráfica Técnica, Quad Graphics, Punto & Grafía, Finishing S.A.C. (en adelante, Finishing) y como consorcio las empresas Navarrete, Amauta y Metrocolor (en adelante, el Consorcio).

<sup>258</sup> La Unidad Ejecutora 120 fue creada mediante Resolución Ministerial 0491-2013-ED del 1 de octubre de 2013 y publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de octubre de 2013.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

704. Respecto a la evaluación técnica<sup>259</sup>, las empresas y el Consorcio obtuvieron calificaciones de entre 95 y 100 puntos. Después de promediarse estas calificaciones con el puntaje económico, Quad Graphics obtuvo los ítems 1, 2, 3, 7, 11, 12 y 14; el Consorcio los ítems 6, 8, 13 y 15; Gráfica Técnica los ítems 5 y 9; y, Finishing los ítems 4 y 10.

705. En el presente caso, la Comisión consideró que la evidencia recabada acreditaba la existencia de un acuerdo anticompetitivo, por un lado, entre Amauta, Metrocolor y Navarrete (actuando como consorcio) y, por otro lado, Quad Graphics, para concertar posturas y repartirse los ítems 2, 6, 7, 8, 13 y 15 del Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120.

#### Sobre la presunta responsabilidad de Navarrete, como parte del Consorcio, y de Quad Graphics

706. Los Correos MET15, AMA15, AMA16, AMA17, AMA18 y AMA19, muestran las coordinaciones entre Amauta, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics para la conformación del Consorcio, observándose que, una vez conformado el Consorcio entre las tres primeras empresas, estas continuaron coordinando con Quad Graphics las posturas que presentarían y el reparto de los ítems licitados.

707. En la cadena de Correos MET15 del 21 de noviembre de 2014, el señor Stanbury (gerente general de Amauta) escribe a los señores Isasi (gerente general de Quad Graphics) y Presentación (jefe de ventas de Quad Graphics), Monteverde (representante de Navarrete), Urbina (gerente general de Metrocolor) y Ramos (comisionista libre de Metrocolor) para sugerirles que se reúnan la siguiente semana, precisando que la reunión sería para hablar sobre la Unidad Ejecutora 120. Después de algunos correos deliberando sobre el día del encuentro, los señores Monteverde, Urbina, Stanbury y Presentación confirman que podían reunirse el martes 25 de noviembre de 2014.

708. El hecho de que el asunto de la reunión entre las empresas imputadas haya sido la Unidad Ejecutora 120 denota que dichas coordinaciones estaban vinculadas al Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120, que fue el primero en

<sup>259</sup> A continuación, se detalla el puntaje de la evaluación técnica por empresa:

- Cimagraf se presenta a los ítems 1, 3, 4, 5, 12, 14, obteniendo una puntuación de 95.
- Cecosami se presenta a los ítems 1 y 3, obteniendo una puntuación de 100.
- Gráfica Técnica se presenta a los ítems 3, 4, 5, 9, 10, 11 y 12, obteniendo una puntuación de 95.
- El consorcio Navarrete-Amauta-Metrocolor se presenta a los ítems 1, 2, 6, 7, 8, 13, 14 y 15, obteniendo una puntuación de 95.
- Quad Graphics se presenta a los ítems 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12 y 14, obteniendo una puntuación de 100 puntos.
- Punto & Gráfica se presenta a los ítems 3, 11 y 12, obteniendo una puntuación de 95 puntos.
- Finishing se presenta a los ítems 3, 4, 9, 10, 11 y 12, obteniendo una puntuación de 95 puntos.

Todos los postulantes que solo obtuvieron 95 puntos en la evaluación técnica no obtuvieron la puntuación completa porque tuvieron problemas con la presentación del Certificado ISO 9001:2008 o no lo presentaron.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

ser convocado por la referida unidad ejecutora para la impresión de material educativo<sup>260</sup>.

709. Cabe agregar que el valor de los ítems en este concurso sería mucho mayor que en anteriores procedimientos de selección, lo que explicaría esta coordinación temprana entre las empresas imputadas. En sus declaraciones ante la Secretaría Técnica de la Comisión, los señores Wong y Portocarrero ratificaron que estas coordinaciones se referían al concurso que llevaría a cabo la Unidad Ejecutora 120, agregando la señora Portocarrero que las empresas imputadas ya tenían conocimiento de este concurso en noviembre de 2014.
710. Al respecto, el señor Wong señaló que “(...) *lo que pasa es que este trabajo era la primera vez que hacíamos la unidad 120 y este trabajo iba a ser por dos años, por eso ese monto grande (...)*”<sup>261</sup> y la señora Portocarrero indicó que: “(...) *ya se sabía en estas fechas [a partir de noviembre de 2014] que el Ministerio quería hacer una bolsa de trabajo donde se iban a pedir en bloque los trabajos, en realidad era algo que nunca antes se había hecho y era completamente nuevo (...)*”<sup>262</sup>.
711. En el Correo AMA15 del 13 de enero de 2015, el señor Wong (gerente general de Amauta) le escribe al señor Mariátegui (gerente de servicios empresariales de El Comercio) para indicarle: “*Renzo hoy tuvimos la reunión y se quedó en sacar cita hoy para hablar con la jefa de la Unidad Marina Vilca. Sobre ir en consorcio, Navarrete y QG [Quad Graphics] están renuentes pero se verá como viene la convocatoria. Estamos coordinando también la nueva distribución de los fascículos (...)*”.
712. Posteriormente, en el Correo AMA16 del 17 de marzo de 2015 a las 9:50 a.m., el señor Wong (Amauta) se comunicó con el señor Mariátegui (El Comercio), indicándole: “*Renzo No quieren darle 1 y 2 a cimagraf sólo 1 o 2 Averiguamos hasta 30mar (...) no quieren decidir ir en consorcio*”. Aproximadamente una hora después, le vuelve a enviar un correo señalándole que “*Navarrete quiere ir solo*”. El mismo día por la tarde, el señor Wong vuelve a escribir (Correo AMA17) con el fin de resumir las incidencias de una reunión que se llevó a cabo ese mismo día en la mañana y en la que participaron los señores Wong (Amauta), Monteverde (Navarrete), Presentación (Quad Graphics) y Urbina (Metrocolor). De esta manera, le indicó lo siguiente:

*“El 17/03/2015, a las 18:07, AMIM Wong Del Aguila Javier <javier.wong@amauta.pe> escribió:*

<sup>260</sup> De acuerdo con la información que figura en la página web del SEACE, en el año 2014 la Unidad Ejecutora 120 convocó dos concursos públicos (001-2014/MINEDU-VMGP y 002-2014/MINEDU-VMGP), pero referidos a la contratación del servicio de transporte de paquetería a nivel nacional.

<sup>261</sup> Entrevista al señor Javier Wong del 3 de junio de 2019, minuto 12.

<sup>262</sup> Entrevista a la señora Brigitte Portocarrero del 3 de junio de 2019, minuto 30.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Renzo [**Renzo Mariátegui – gerente de servicios empresariales de El Comercio**] te detallo las incidencias de la mañana

*El consorcio es probable que sea de 3 (180 MM). JJ [**Juan José Monteverde de Navarrete**] indico que los dueños no quieren consorcio pero que al final él tendrá la última palabra (todo Rotativa es 226MM)*

*Navarrete irá los ítem (sic) 13, 14 y 15 apaisados (46 MM) Emilio [**Emilio Presentación de Quad Graphics**] prefiere sorteo (mañana tratare de convencerlo)*

*Cimagraf quiere presentarse al ítem 7 (39 mm) y nadie aceptó*

*Emilio indica que Isasi no quiere darle ni un ítem solo planas y Sandro mencionó que se podría negociar el ítem 1 o 2 mas no ambos pero Cimagraf no puede imprimir el ítem 1 ni 2 porque es Couche por eso su interés en el 7*

*Las observaciones se entregan el 19 y se quedó observáramos el ISO de Cimagraf por el alquiler de las rotativas.*

*La idea de que Navarrete vaya solo es estrategia para intimidar a Cimagraf*

*Hasta el 30 de marzo se esperará el cierre de inscripción para saber si van imprentas extranjeras*

*El 29MAR es la rpt a las observaciones si le admiten el ISO a Cimagraf por las rotativas alquiladas*

*Sandro [**Sandro Urbina de Metrocolor**] nos pidió que hagamos un borrador del contrato de consorcio*

*El lunes nuevamente nos reunimos para cerrar el tema del consorcio y ver precios de las editoriales*

*Sandro nos ha confirmado la reunión a las 4:30 de mañana*

*Con Emilio iré a almorzar mañana (...)"*

*"De: OPTA Mariátegui Bosse Renzo <rmariategui@comercio.com.pe> [**gerente de servicios empresariales – El Comercio**]*

*Fecha: 17/03/2015 08:09 PM (GMT-05:00)*

*A: AMIM Wong Del Aguila Javier <javier.wong@amauta.pe> [**gerente general – Amauta**]*

*CC: AMIM Portocarrero Aniceto Brigitte <brigitte.portocarrero@amauta.pe> [**ejecutiva de ventas – Amauta**]*

*Asunto: Re: Consorcio*

*Gracias Javier urgente hay que movernos*

*Enviado desde mi iPad"*

(Subrayado agregado)

713. Los Correos AMA16 y AMA17 permiten observar el estado de las conversaciones sobre el Consorcio y el concurso público a mediados de marzo de 2015 (mes en el que se presentaba la formulación de observaciones a las bases). Por los reportes que realizó el señor Wong al señor Mariátegui el 17 de marzo de 2015 en el Correo AMA17, se aprecia que<sup>263</sup>:

<sup>263</sup> El Correo AMA17 también permite constatar que las empresas imputadas estaban al tanto de la posible participación de Cimagraf en este procedimiento de selección:



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- los integrantes del consorcio todavía no estaban definidos, el señor Wong menciona que es probable que solo tres de las empresas participaran en él. Sin embargo, en las reuniones de coordinación participan cuatro empresas (Amauta, Metrocolor, Quad Graphics y Navarrete) las cuales se encontraban coordinando los ítems que obtendría cada una.
- el señor Monteverde (Navarrete) le indicó al señor Wong (Amauta) que los dueños de Navarrete no querían ir en consorcio, pero que sería él quien tome la decisión final.
- el señor Presentación de Quad Graphics propuso que los ítems otorgados a cada empresa sean sorteados entre todos, lo que denota que la composición final del consorcio habría sido irrelevante para la repartición de ítems entre Metrocolor, Quad Graphics, Amauta y Navarrete.
- el señor Wong indicó que se reuniría individualmente con los señores Urbina (Metrocolor) y Presentación (Quad Graphics) el 18 de marzo de 2014.
- las empresas intentarían tomar una decisión sobre quiénes participarían en el consorcio el lunes 23 de marzo de 2015, para lo cual se reunirían en dicha fecha.

714. En el correo AMA18 del 18 de marzo de 2015, el señor Wong (Amauta) comunica al señor Mariátegui (El Comercio) que, de acuerdo con lo coordinado con el señor Presentación (Quad Graphics), los participantes del consorcio serían Metrocolor, Amauta y Quad Graphics y que resultaba mejor que Navarrete no sea parte del Consorcio, aunque sí se considera darle los “iniciales 40MM o 47MM”<sup>264</sup>. Ese mismo día, le envía un nuevo correo informando que el señor Urbina (gerente general de Metrocolor) y Navarrete están de acuerdo con la conformación del Consorcio.

715. En el correo AMA19 del 23 de marzo del mismo año, el señor Wong le comunica al señor Mariátegui: “Renzo irían 2 en consorcio *nosotros (El Comercio) y metro (Metrocolor) con 53 millones, Qg (Quad Graphics) 61 y Nava (Navarrete) 46, te parece?*”. De acuerdo con esta nueva propuesta para la conformación del

- 
- las empresas sabían que Cimagraf deseaba postular al ítem 7, pero ellos prefieren que obtenga el ítem 1 o 2 o ninguno de ellos.
  - se realizarían observaciones al Certificado ISO 9001:2008 de Cimagraf, probablemente con la intención de que esta empresa no obtenga 100 puntos en la evaluación técnica. El acta del Comité Especial para la evaluación técnica de este concurso muestra que estas empresas lograron que Cimagraf sea excluido.

Las empresas podían conocer de las intenciones de Cimagraf por la cercanía del señor Monteverde (Navarrete) con dicha empresa. Esto puede ser corroborado por las declaraciones del señor Javier Wong en su entrevista del 3 de junio de 2019, minuto 17.

<sup>264</sup> Se entiende que la denominación “MM” significa millones.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Consortio, este solo estaría integrado por Amauta y Metrocolor; no obstante, se continúa proponiendo el reparto de ítems con empresas ajenas a este.

716. Este Colegiado considera que los correos AMA18 y AMA19 muestran que, al margen de las empresas que eventualmente conformarían el consorcio, las empresas involucradas en estos correos se encontraban coordinando a fin de que cada una obtenga ítems en el concurso público analizado y que dicho reparto sea equitativo.
717. Finalmente, las empresas que participaron del consorcio fueron Amauta, Metrocolor y Navarrete<sup>265</sup>; sin embargo, los correos previamente analizados muestran que también se había coordinado lo que obtendría Quad Graphics producto de las conversaciones entre las empresas.
718. Adicionalmente, en la entrevista que el señor Mariátegui mantuvo con la Secretaría Técnica de la Comisión, se le preguntó si Quad Graphics había continuado participando en las coordinaciones con las demás empresas, a pesar de no ser parte del consorcio, indicando lo siguiente:

*“Secretaría Técnica de la Comisión: Nosotros vemos que al final él (Quad Graphics) no participa del consorcio, pero nos queda la duda si pese a que no participa del consorcio, sigue participando de las reuniones y de la asignación que se daba en los años anteriores.*

*Renzo Mariátegui: Sí, lo que sí recuerdo es que el 2015 ya habíamos hecho la asignación (...) entonces ellos sabían a lo que íbamos y ellos van a otros ítems<sup>266</sup>”.*

719. En los correos del 22 al 24 de abril de 2015 (AMA20, NAV04 y NAV05), enviados días antes de la presentación de propuestas, se muestran archivos de Microsoft Excel<sup>267</sup> donde consta el reparto de los ítems entre las empresas que participarían del acuerdo.
720. El correo AMA20 es un correo interno enviado entre trabajadores de El Comercio y Amauta, con un Excel donde se aprecian dos tablas con dos grupos de ítems:
- (i) la primera tabla muestra los ítems 2, 6, 8, 13 y 15, la sumatoria de todos ellos por el importe de S/ 147,833,606.00 y la indicación “C/U S/ 49,277,868.67”, que a criterio de este Colegiado corresponde a los ítems que obtendrían las empresas que conformaban el Consorcio, que eran tres de las empresas imputadas, en tanto el resultado de dividir entre tres el valor de 147,833,606.00 es precisamente 49,277,868.67.

<sup>265</sup> El contrato de consorcio de estas empresas se encuentra en las fojas 438 a 447 del expediente.

<sup>266</sup> Entrevista al señor Renzo Mariátegui del 6 de junio de 2019, minuto 24.

<sup>267</sup> En los correos AMA20, NAV04 y NAV05.

- (ii) la segunda tabla muestra los ítems 1, 7 y 14 y la sumatoria de todos ellos por el valor de S/ 55,898 651.00, monto similar a la indicación que consta en la primera tabla y que en este caso no se divide, lo que denota que estos ítems estaban asignados a una sola empresa externa al Consorcio con la que se encontraban coordinando el reparto de esta licitación, que sería Quad Graphics de acuerdo con la evidencia previamente analizada.

### Imagen 9 Resumen adjunto en correo AMA20

ITEM				
2	S/.	10,754,512.00		
6	S/.	59,549,260.00		
8	S/.	51,000,000.00	S/.	61,408,022.00
13	S/.	6,431,468.00		
15	S/.	20,098,366.00		
	S/.	147,833,606.00		
C/U	S/.	49,277,868.67		
ITEM				
1	S/.	8,140,614.00		
7	S/.	27,000,000.00	S/.	39,830,069.00
14	S/.	20,758,037.00		
	S/.	55,898,651.00		

Fuente: Expediente 0002-2019/CLC

721. Este Colegiado aprecia que el Correo AMA20 y su archivo adjunto (Imagen 9) se encuentran relacionados con el concurso analizado en este acápite, en tanto en el referido archivo adjunto se hace referencia a -por lo menos- quince (15) ítems, siendo el caso que en las licitaciones previas no hubo convocatorias por una alta cantidad de ítems y que el referido Correo AMA20 fue enviado en abril de 2015, por lo que coincide temporalmente con el concurso materia de evaluación. Además, hay una alta similitud entre los valores referenciales de los ítems licitados en el Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y los valores que se muestran en el archivo adjunto al Correo AMA20<sup>268</sup>.
722. En los Correos NAV04 y NAV05, ambos del 24 de abril de 2015, el señor Wong (Amauta) le envía a la señora Liliانا López (asistente de gerencia de Navarrete) dos archivos en formato Excel (los archivos se denominan “Unidad 120 24abr15-A.xlsx” y “Unidad 120 24abr15-B.xlsx”). Estos archivos contienen dos escenarios sobre las propuestas que se presentarían en el Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120<sup>269</sup>.

<sup>268</sup> A manera de ejemplo, a continuación, se muestra un comparativo de algunos de los valores referenciales de los ítems convocados en el Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y los montos consignados en el Correo AMA20:

- **Ítem 1:** En el CP: S/ 8,140,614.48, mientras que en el Correo AMA20: S/ 8,140,614.00.
- **Ítem 2:** En el CP: S/ 10,754,412.80, mientras que en el Correo AMA20: S/ 10,754,512.00.
- **Ítem 6:** En el CP: S/ 59,549,260.96, mientras que en el Correo AMA20: S/ 59,549,260.00.
- **Ítem 13:** En el CP: S/ 6,431,468. 25, mientras que en el Correo AMA20: S/ 6,431,468.00.

<sup>269</sup> La diferencia entre ambos documentos son las propuestas que se presentarían para los ítems 1, 6 y 8.



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Imagen 10
Contenido del archivo Excel adjunto en correos NAV04

Table with columns: ITEM, SUB ITEM N°, TIPO DE MATERIAL, CANTIDAD DE EJEMPLARES, CANTIDAD MINIMA A IMPRIMIR, N° PAGINAS, Precio Valor Referencia incluido IGV, Valor referencial, and multiple columns for pricing details (S/., 441,891.41, 3.8214, 3.8214, 441,891.41, etc.).

Fuente: Expediente 0002-2019/CLC

CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE







PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

estos ítems (ver Tabla 22); (ii) el Consorcio también presentó propuestas para estos ítems, pero muy cercanas al valor referencial, evidenciando un patrón de comportamiento similar a anteriores concursos; y, (iii) Quad Graphics no presentó propuesta alguna para los ítems que debía ganar el Consorcio: ítems 6, 8, 13 y 15 (resaltados en amarillo en las Imágenes 10 y 11). Por su parte, el tercer grupo de ítems que se encuentra resaltado en color melón y que comprende los ítems 1 y 14, correspondería a los ítems en los que las empresas imputadas esperaban que postule Cimagraf (ver Tabla 22), pues dichos agentes económicos se encontraban al tanto de la participación de Cimagraf, como también se observa en los Correos AMA16 y AMA17.

726. La referida distribución puede constatarse además en el Correo AMA21, también enviado por el señor Wong en la misma fecha que los Correos NAV04 y NAV05 (el 24 de abril de 2015). En este correo, el señor Wong le indica al señor Renzo Mariátegui lo siguiente: “Renzo ya quedo cerrado. QG: 50,500. MAN: 49,100. Cima: 28,800”.
727. Por su tenor, este correo reflejaría cómo quedó finalmente pactado el reparto de ítems entre Metrocolor, Amauta y Navarrete, por un lado, y Quad Graphics, por otro lado. La suma de los valores referenciales de los ítems 2 y 7 (resaltados en azul en las Imágenes 10 y 11) es S/ 50,584,582.20, monto muy similar al que le correspondía obtener a Quad Graphics de acuerdo con el Correo AMA21 (“QG: 50,500”). Asimismo, la suma de los valores referenciales de los ítems 6, 8, 13 y 15 (resaltados en amarillo en las Imágenes 10 y 11) es de S/ 147,487,117.87, por lo que a cada integrante del Consorcio le correspondería S/ 49,162,372.62, monto que también resulta muy similar al que se menciona en Correo AMA21 (“MAN<sup>271</sup>: 49,100”)<sup>272</sup>.
728. Además, los Correos NAV04, NAV05 y AMA21 muestran un intercambio de información entre agentes competidores (Amauta, Metrocolor y Navarrete por un lado y Quad Graphics por otro lado) que difícilmente podrían ser explicadas fuera de un contexto anticompetitivo, pues tres (3) días antes de la presentación de propuestas en este concurso público, Amauta ya conocía que Quad Graphics se presentaría a los ítems 2 y 7 y consideraba que la obtención de esos ítems por parte de dicha empresa formaba parte de lo planeado.
729. Por último, en los resultados del Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120, que se muestran en la Tabla 22, se observa que los ítems obtenidos por Quad Graphics y por el Consorcio resulta consistente con el reparto de ítems que consta en el Correo AMA21 y en las Imágenes 10 y 11.

<sup>271</sup> Estas letras corresponden a las iniciales de las empresas integrantes del Consorcio: Metrocolor, Amauta y Navarrete.

<sup>272</sup> Con relación a Cimagraf, cabe indicar que la Comisión determinó en la Resolución Final que no se encontraba acreditada su participación en una práctica colusoria en este concurso público, decisión que ha quedado consentida por lo que la responsabilidad de Cimagraf no será evaluada en esta instancia.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

730. En efecto, de acuerdo con el Correo AMA21 y las Imágenes 10 y 11, a Quad Graphics le fueron asignados los ítems 2 y 7, corroborándose en los resultados de este concurso que dicha empresa se adjudicó, entre otros, los ítems 2 y 7.
731. Conforme al Correo AMA21 y las Imágenes 10 y 11, al Consorcio conformado por Metrocolor, Amauta y Navarrete le fueron asignados los ítems 6, 8, 13 y 15, corroborándose que esos fueron los ítems que se adjudicó.

**Tabla 22**  
**Resultados del Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120**

Ítem	Valor Referencial	Cimagraf	DVR	Consorcio	DVR	Quad Graphics	DVR	Gráfica Técnica	DVR	Finishing	DVR
1	8,140,614.48	8,040,818.44	-1.2%	8,059,208.34	-1.0%	8,048,782.96	-1.1%	-	-	-	-
2	10,754,512.80	-	-	10,646,967.67	-1.0%	10,590,644.08	-1.5%	-	-	-	-
3	526,683.04	457,382.64	-13.2%	-	-	408,872.36	-22.4%	497,715.47	-5.5%	381,564.65	-27.6%
4	5,553,458.04	3,950,427.12	-28.9%	-	-	5,061,414.52	-8.9%	4,203,956.11	-24.3%	3,078,384.01	-44.6%
5	5,096,058.76	5,074,598.12	-0.4%	-	-	5,047,138.62	-1.0%	3,923,965.30	-23.0%	-	-
6	59,549,260.96	-	-	58,953,768.31	-1.0%	-	-	-	-	-	-
7	39,830,069.40	-	-	39,431,768.71	-1.0%	39,371,918.00	-1.2%	-	-	-	-
8	61,408,022.27	-	-	60,793,931.19	-1.0%	-	-	-	-	-	-
9	1,691,497.61	-	-	-	-	1,674,140.24	-1.0%	1,480,060.41	-12.5%	1,691,497.61	0.0%
10	354,750.00	-	-	-	-	349,250.00	-1.6%	335,238.75	-5.5%	233,261.55	-34.2%
11	1,173,928.00	-	-	-	-	744,605.76	-36.6%	1,109,361.96	-5.5%	794,541.71	-32.3%
12	3,515,075.84	3,045,504.64	-13.4%	-	-	2,596,057.92	-26.1%	3,321,746.67	-5.5%	2,904,390.96	-17.4%
13	6,431,468.25	-	-	6,367,164.80	-1.0%	-	-	-	-	-	-
14	20,758,037.86	20,479,716.00	-1.3%	20,580,850.40	-0.9%	20,550,510.08	-1.0%	-	-	-	-
15	20,098,366.39	-	-	19,897,390.92	-1.0%	-	-	-	-	-	-

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Nota: Si bien en la Tabla 22 no se resalta a Quad Graphics como ganador del ítem 7, el acta de otorgamiento de la buena pro señala que Quad Graphics obtuvo este ítem.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC

732. Los resultados de este concurso vuelven a mostrar el patrón constatado en anteriores procedimientos de selección respecto de los ítems que les correspondía obtener a las empresas imputadas según lo planeado.
733. En el caso de los ítems 6, 8, 13 y 15, el Consorcio presentó propuestas -1% respecto del valor referencial de cada ítem, mientras que Quad Graphics no presentó propuestas en estos ítems, lo que permitió que el Consorcio obtuviera estos ítems según lo acordado.
734. Por su parte, en el caso de los ítems 2 y 7, Quad Graphics presentó propuestas muy cercanas al valor referencial (entre -1.5% y -1.2% respecto del valor referencial); sin embargo, el Consorcio presentó propuestas incluso más cercanas al valor referencial (-1% respecto del valor referencial), lo que permitió que Quad Graphics obtuviera estos ítems.

#### Argumentos en apelación de Quad Graphics



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

735. En apelación, Quad Graphics indica que los contactos que mantuvo con otras empresas fueron en el contexto de la conformación del Consorcio y que, en los correos citados por la Secretaría Técnica de la Comisión en el Informe Técnico, no se evidenciaría la participación de los trabajadores de Quad Graphics.
736. En primer lugar, el argumento formulado por Quad Graphics resulta contradictorio. Por un lado, señala que las conversaciones que mantuvo con empresas competidoras respecto de este concurso -y que constan en los correos previamente analizados- solo fueron para la conformación del Consorcio y, por otro lado, refiere que estos mismos correos no evidenciarían la participación de trabajadores de Quad Graphics en coordinaciones con empresas competidoras.
737. Ahora bien, los correos evaluados con relación a este concurso público no solo muestran coordinaciones entre Amauta, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics para la conformación de un consorcio y las empresas que lo conformarían, sino que desde el inicio de las coordinaciones respecto de este concurso se aprecian contactos entre las referidas empresas para concertar las posturas que presentarían en este concurso público y así poder repartirse los ítems licitados.
738. Sobre este punto, resulta revelador el contenido de los Correos AMA16, AMA17, AMA18 y AMA19, los cuales denotan que, al margen de las empresas que eventualmente conformarían el consorcio, las empresas involucradas en estos correos -entre ellas Quad Graphics- se encontraban coordinando a fin de que cada una obtenga ítems en el concurso público materia de análisis.
739. Por ejemplo, en el Correo AMA18 del 18 de marzo de 2015, el señor Wong (Amauta) le comunica al señor Mariátegui (El Comercio) que, conforme a lo coordinado en una reunión con el señor Presentación (Quad Graphics) en ese momento se estaba contemplando que el consorcio estaría conformado por Amauta, Metrocolor y Quad Graphics. A pesar de que, en dicho momento, Navarrete no formaría parte del Consorcio, el señor Wong indica que también habían determinado el monto dinerario que le correspondería obtener a Navarrete en este concurso (los "iniciales 40MM o 47MM"). Ese mismo día el señor Wong informa al señor Mariátegui que el señor Urbina (gerente general de Metrocolor) y Navarrete estaban de acuerdo con lo anterior.
740. Otro ejemplo se encuentra en el Correo AMA19 del 23 de marzo del mismo año, donde el señor Wong le comunica al señor Mariátegui que irían en consorcio ellos y Metrocolor con 53 millones de soles, Quad Graphics obtendría 61 millones de soles y Navarrete 46 millones de soles. Si bien en esta nueva propuesta la conformación del Consorcio solo estaría integrada por Amauta y Metrocolor, las empresas imputadas continuaban contemplando los montos que les correspondería obtener a empresas ajenas al consorcio (como Quad Graphics) por la obtención de los ítems licitados en este concurso.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

741. Finalmente, estas coordinaciones se materializaron en las propuestas presentadas por Quad Graphics y por las empresas que formaron parte del Consorcio, las cuales guardan consistencia con el reparto concertado de ítems que consta en los Correos AMA20, NAV04, NAV05 y AMA21. Ciertamente, los resultados del Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 muestran que el Consorcio obtuvo los ítems 6, 8, 13 y 15, mientras que Quad Graphics obtuvo los ítems 2 y 7 (entre otros), según lo planeado.
742. Por otro lado, Quad Graphics sostuvo que en la evidencia analizada no se constataría la participación de trabajadores de Quad Graphics. Sobre el particular, la Sala observa que los Correos MET15, AMA17 y AMA18 sí permiten apreciar la participación de representantes de Quad Graphics en reuniones o coordinaciones con agentes competidores. La finalidad anticompetitiva de estos contactos entre agentes competidores ya ha sido explicada al evaluar dichos elementos de prueba, por lo que corresponde desestimar este argumento.
743. Cabe indicar que, al igual que en los anteriores procedimientos de selección donde la Comisión le atribuyó responsabilidad, Navarrete no ha formulado argumentos específicos que cuestionen su participación en la conducta anticompetitiva respecto de este concurso público.
744. En mérito a lo expuesto, el análisis conjunto de la evidencia recopilada permite constatar la existencia de un acuerdo anticompetitivo para concertar posturas y repartirse los ítems licitados 2, 6, 7, 8, 13 y 15 del Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120, en el cual participaron Navarrete, como parte del consorcio conformado con Amauta y Metrocolor, y por otro lado Quad Graphics.

#### **B.14. Concurso Público 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120**

##### Descripción del concurso y análisis de la Comisión

745. En este concurso público se solicitó el servicio de impresión de material educativo – 2017, a través del requerimiento de 26 ítems. La entidad convocante también fue la Unidad Ejecutora 120 del Minedu.
746. La convocatoria del procedimiento se llevó a cabo el 6 de mayo de 2016, los participantes podían registrarse desde el 7 de mayo hasta el 17 de junio de 2016 (antes que se efectuara la presentación de propuestas), en esta última fecha también se efectuó la presentación de propuestas y el otorgamiento de la buena pro se realizó el 6 de julio de 2016 (aunque originalmente estaba programada para el 24 de junio de 2016).
747. Se presentaron al concurso Lance Grafico S.A.C (en adelante, Lance Grafico), Finishing, Imprenta Editora Gráfica Real S.A.C. (en adelante, Gráfica Real),





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Quad Graphics, Navarrete<sup>273</sup>, Cecosami, Punto & Grafía, Cimagraf, Gráfica Publi Industria E.I.R.L. (en adelante, Publi Industria), el consorcio conformado por Navarrete, Amauta y Metrocolor (en adelante, el Consorcio 1), el consorcio conformado por Bruño con Ediciones e Impresiones San Pedro S.A.C. (en adelante, el Consorcio 2) y el consorcio conformado por Fimart S.A.C. con Navarrete (en adelante, el Consorcio 3).

748. Cabe precisar que en este concurso no se asignó un puntaje para la evaluación técnica, pues solo era necesario que los participantes cumplieran con los requisitos determinados en las bases. Por lo tanto, el único factor de competencia que se tomó en cuenta para otorgar la buena pro a las empresas fue la evaluación económica.
749. En el concurso público, algunas empresas y consorcios presentaron propuestas por encima del valor referencial estimado para algunos ítems, por lo que la Unidad Ejecutora 120 del Minedu solicitó a la Unidad de Presupuesto, Programación y Monitoreo de la misma entidad que se incremente la certificación presupuestal para determinados ítems y, en consecuencia, las propuestas que superaban el presupuesto inicialmente contemplado por la entidad podrían ser evaluadas al otorgar la buena pro. Dicha solicitud solo fue aprobada para los ítems 3 y 17, incrementándose el monto presupuestado para dichos ítems<sup>274</sup>.
750. Por otro lado, en los ítems 8, 19, 20, 24, 25 y 26 los agentes económicos ofertaron montos por encima del valor estimado, pero la Unidad de Presupuesto, Programación y Monitoreo del Minedu determinó que no se podía aumentar el presupuesto para estos ítems. Así, la convocatoria sobre estos ítems fue declarada desierta.
751. Una vez realizada la evaluación económica, se otorgó la buena pro a Publi Industria sobre los ítems 1, 16, 21 y 22; Quad Graphics obtuvo los ítems 2, 10, 11, 13 y 17; el Consorcio 2 logró obtener los ítems 3 y 4; Cecosami obtuvo los ítems 5, 6, 7, 15, 18 y 23; Cimagraf obtuvo el ítem 9; Navarrete se adjudicó el ítem 12 y el Consorcio 1 obtuvo el ítem 14.
752. La Comisión halló responsables a Metrocolor, Navarrete y Amauta, empresas que conformaron el Consorcio 1, por un lado, y a Quad Graphics, por otro lado, por haber incurrido en un acuerdo anticompetitivo consistente en el reparto de los ítems 2, 3, 5, 8, 14, 19 y 20 convocados en este concurso. La primera instancia sustentó su decisión sobre la base del análisis conjunto de las

<sup>273</sup> Navarrete se presentó a los ítems 1, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 22, 23, 25 y 26 individualmente; a los ítems 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 15, 19, 20 y 24 como parte del Consorcio 1 y al ítem 10 como parte del Consorcio 3.

<sup>274</sup> Cabe indicar que el Consorcio 2 también solicitó que se aumente el presupuesto designado para el ítem 3 y Quad Graphics realizó la misma solicitud para el ítem 17.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

comunicaciones MET16, NAV06, NAV07, NAV08 y MET17, así como las propuestas presentadas por las empresas imputadas.

### Sobre la presunta responsabilidad de Quad Graphics y Navarrete

753. En el Correo MET16 del 19 de mayo de 2016, el señor Liendo (jefe de cotizaciones de Metrocolor) le indica al señor Urbina (gerente general de Metrocolor) lo siguiente:

*“De: Adalberto Liendo – Metrocolor S.A. <[aliendo@metrocolor.com](mailto:aliendo@metrocolor.com)> [jefe de cotizaciones – Metrocolor]*

*Enviado el: jueves 19/05/2016 09:24 p.m.*

*Para: Sandro Urbina [surbina@metrocolor.com](mailto:surbina@metrocolor.com) [gerente general – Metrocolor]*

*Asunto: PROPUESTA DE DISTRIBUCIÓN*

*Sandro, Adjunto la evaluación de distribución que he realizado con los siguientes criterios y conclusiones:*

*(...)*

*2.- Existen 26 ítems.*

*7.- De los 115.4 millones he escogido los ítems de tiraje promedio mayor para Metrocolor, Amauta, Navarrete y QG. (...)*

*9.- Los ítems 19-20-21-22-23 son apaisados y según los precios de referencia suman 40.6 millones.*

*10.- Los Ítems indicados en el punto 9 se los estoy dando a QG y Navarrete en parte iguales 20 mil para cada uno.*

*11.- Motivo por lo cual tienen menos participación en los Ítems de Libros verticales (Ítem 1 al 18).*

*13.- Propongo entrar en consorcio con Amauta en el ítem 24 y dejar a QG con el ítem 25 y a Navarrete con el ítem 26.*

*Con esta propuesta según los precios de estudio de mercado la distribución quedaría como sigue:*

*Metrocolor: 34.8 millones*

*Amauta: 34.1 millones*

*QG: 34.8 millones*

*Navarrete: 32.4 millones*

*Cimagraf: 30.5 millones”*

(Subrayado agregado)

754. En virtud del contenido del Correo MET16, la distribución propuesta por el señor Liendo (Metrocolor) correspondería al Concurso Público 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120, lo cual se deduce del punto 2 del reporte del señor Liendo al afirmar que “*existen 26 ítems*”, precisamente el número de ítems licitados en este concurso, y debido a que este correo es remitido solo dos semanas después de la publicación de la convocatoria de este concurso.

755. Además, en distintas partes del Correo MET16 se hace referencia a coordinaciones entre Amauta, Metrocolor, Quad Graphics y Navarrete para el reparto de los ítems licitados en este concurso (*“los ítems indicados en el punto 9 se les estoy dando a QG y Navarrete”, “he escogido los ítems de tiraje promedio mayor para Metrocolor, Amauta, Navarrete y QG” o “Propongo entrar en consorcio con Amauta en el ítem 24 y dejar a QG con el Ítem 25 y a Navarrete con el Ítem 26”*). Cabe resaltar que Quad Graphics no formó parte del Consorcio 1, por lo que estas coordinaciones difícilmente podrían explicarse fuera de un contexto anticompetitivo.
756. Un día después del envío del correo MET16, en la comunicación NAV06 del 20 de mayo de 2016, la señora Portocarrero (ejecutiva de ventas de Amauta) envía un Excel al señor Monteverde (representante de Navarrete) con la propuesta inicial sobre los ítems que le correspondería obtener al Consorcio 1 y a otras dos empresas:

**Imagen 12**  
**Contenido de hoja de cálculo en el archivo Excel adjunto al correo NAV06**

Datos adjuntos: Resumen Bolsa.xlsx						
RESUMEN						
Item	Pedido TOTAL	Importe Total	Paginas promd	Formato	Material	
3	2,000,000	S/. 9.10	120	20.5 x 27.5	B90 4/4	
7	1,400,000	S/. 8.10	192	20.5 x 27.5	B75 4/4	
19	420,000	S/. 11.70	272	32.5 x 27.5	B90 4/4	
		S/. 28.90				
6	224,000	S/. 3.20	416	20.5 x 27.5	B75 4/4	
14	2,034,000	S/. 12.10	128	20.5 x 27.5	B75 4/4	
15	414,000	S/. 2.30	144	20.5 x 27.5	B75 4/4	
		S/. 17.60				
8	5,700,000	S/. 50.20	256	20.5 x 27.5	B75 4/4	
4	700,000	S/. 4.50	240	20.5 x 27.5	B75 4/4	
9	1,120,000	S/. 7.50	208	20.5 x 27.5	B75 4/4	
5	352,000	S/. 3.70	288	20.5 x 27.5	B75 4/4	
20	696,000	S/. 19.50	282	32.5 x 27.5	B90 4/4	
		S/. 85.40				
		S/. 28.47	cada uno			
<b>TOTAL ROTATIVAS</b>		<b>S/. 131.90</b>				
1	45,500	S/. 0.91	104	20.5 x 27.5	B75 1/1	
2	240,000	S/. 2.10	176	20.5 x 27.5	B75 1/1	
10	450,000	S/. 1.67	128	17 x 24	B75 4/4	
11	27,500	S/. 0.26	336	17 x 24	B75 4/4	
12	125,000	S/. 1.14	352	21.7 x 21	B75 4/4	
13	35,000	S/. 0.13	96	17 x 24	B90 4/4	
16	10,000	S/. 0.08	160	21 x 21	B75 4/4	
Hoja1 (+)						
(...)						

Fuente: Expediente 0002-2019/CLC



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

757. El documento adjunto al Correo NAV06 se denomina “Resumen Bolsa.xlsx” y contiene tres (3) tablas con seis columnas: “Item”, “Pedido TOTAL”, “Importe TOTAL”<sup>275</sup>, “Páginas promed”, “Formato”, “Material”.
758. Como se observa en la tercera tabla del referido documento, se suman los importes totales de los ítems que se muestran en él, dividiéndolo luego entre tres, lo que denota que serían los ítems que les correspondería obtener a las tres empresas que formaban parte del Consorcio 1, en el cual participaban Amauta, Navarrete (empresas que intervienen en el Correo NAV06) y Metrocolor.
759. No obstante, también se observa otras dos tablas con ítems cuyos importes también se suman, pero esta vez no se dividen, lo que significaría que el valor total de la sumatoria de cada una de esas tablas le correspondería a una sola empresa que, además, sería ajena al Consorcio 1, como sería -por ejemplo- el caso de Quad Graphics, empresa que mantenía coordinaciones con Amauta, Navarrete y Metrocolor conforme consta en el Correo MET16.
760. De esta manera, se aprecia que el documento adjunto al Correo NAV06 muestra una distribución preliminar de los ítems entre las empresas que conformaban el Consorcio 1 y otras empresas ajenas a dicho consorcio.
761. Por otro lado, en el Correo MET17 del 31 de mayo de 2016, la señora Portocarrero (ejecutiva de ventas de Amauta) envía al señor Ramos (comisionista libre de Metrocolor) un documento de Excel denominado “Resumen-N” que contiene una hoja de cálculo que lleva por título “Opción Renzo 2(2)”. En la parte superior de este documento también se aprecian tres tablas con columnas que tienen las siguientes denominaciones “Items”, “Pedido TOTAL”, “Importe en Millones”, “PAG. PROMEDIO”, “Formato”, “Material” y “Detalle a considerar”, las cuales representarían los ítems asignados a los integrantes del Consorcio 1 y a otras empresas ajenas a él. Esto se constata pues, en una de las tablas, la sumatoria del valor de los ítems (“86.4”) se divide entre tres (“28.8”) agregándose al lado de este resultado la anotación “EN CONSORCIO”, mientras que en las otras dos tablas no se hace dicha división, evidenciando que los ítems cuyos valores se suman en ellas, les corresponderían -cada una- a una sola empresa ajena al Consorcio 1.
762. Es importante resaltar que el monto total calculado y los ítems que se muestran en las tres tablas de los documentos adjuntos a los Correos NAV06 y MET17 muestran similitudes, sin perjuicio de que las tablas del último correo incluyen

<sup>275</sup> Tomando en cuenta los volúmenes que se mencionan en la columna “Pedido TOTAL” y el número de páginas que se indica en la columna “Páginas promed”, los importes que se muestran en la columna “Importe TOTAL” estarían expresados en millones de soles.



tres (3) ítems adicionales<sup>276</sup>. Lo antes indicado denota que las empresas imputadas aún no decidían la distribución final de los ítems licitados en este concurso público y que el documento adjunto al Correo MET17 era una de las opciones que estaban considerando.

**Imagen 13**  
**Contenido de hoja de cálculo denominada “Opción Renzo 2 (2)” en el archivo Excel adjunto al correo MET17**

Datos adjuntos: RESUMEN- N.xlsx

D	C	D	E	F	G	H
<b>RESUMEN</b>						
Item	Pedido TOTAL	Importe en Millones	PAG. PROMEDIO	Formato	Material	Detalles a considerar
3	380	9.1	1.0	20.5x27.5	B90 4/4	Salen en setiembre maximo es en bond de 30
19	5,160	11.7	272	32.5x27.5	B90 4/4	Es el Cuaderno de 4 años dotacion 2017 sale el pedido en Julio
2	352	2	176	20.5x27.5	B75 V1	Para avisar monogramatico 20 unidades de (1.500x7 de 5.000x8 de 25.000x8)
21	6,006	3.1	286	32.5x27.5	B90 4/4	Son para Planas
5	1,440	3.7	288	20.5x27.5	B75 4/4	Son las Unidades que pueden salir en agosto si se reimprimen
		23.6				
24	132	4.5	6	32.5x27.5	B75 4/4	Ya embolsado
7	1,344	8.1	182	20.5x27.5	B75 4/4	Son dos materias Antología y otra materia como Comprension Lectora para agosto
9	1,872	7.5	288	20.5x27.5	B75 4/4	Son los Multigrado a fin de año noviembre maximo
6	2,496	3.1	476	20.5x27.5	B75 4/4	Son las Unidades que pueden salir en agosto si se reimprimen
15	2,160	2.9	144	20.5x27.5	B75 4/4	Lenguas salen en octubre formato Rotativas
		25.5				
8	2,848	50.3	256	20.5x27.5	B75 4/4	Son 3 materias (Editoriales) Comunicación para junio y Mate e Historia dotacion 2018
20	5,640	19.5	282	32.5x27.5	B90 4/4	Son Matematica I y Comunicación I esto es para dotacion 2018 (completar la 2017)
4	360	4.5	240	20.5x27.5	B75 4/4	Salen en setiembre maximo
14	1,792	12.1	128	20.5x27.5	B75 4/4	Lenguas salen en octubre formato Rotativas
		86.4				
		EN CONSORCIO	28.8			
		TOTAL ROTATIVAS	141.5			
	TOTAL ROTATIVAS					
1		0.9	104	20.5x27.5	B75 V1	Planas monogramatico 10 unidades menores a 4,000
10	1,280	1.7	128	17x24	B75 4/4	Lenguas salen en octubre formato Planas
11	3,896	0.3	336	17x24	B75 4/4	Lenguas salen en octubre formato Planas
12	4,224	1.1	352	21.7x21	B75 4/4	Lenguas salen en octubre formato Planas
13	1,248	0.13	96	17x24	B90 4/4	Lenguas salen en octubre formato Planas
16	2,560	0.075	60	21x21	B75 4/4	Lenguas salen en octubre formato Planas
17	1,088	2	64	23x21	B90 4/4	Lenguas salen en octubre formato Planas y Engapado
18	2,880	0.4	192	23x21	B90 4/4	Lenguas salen en octubre formato Planas y Engapado
22	6,292	1.3	288	32.5x27.5	B90 4/4	Son para Planas
23	6,576	1.5	288	32.5x27.5	B90 4/4	Son para Planas
25	280	2	6	32.5x27.5	B90 4/4	Son para Planas Kit embolsado
26	208	0.9	6	32.5x27.5	B90 4/4	Son para Planas Kit embolsado
		PLANAS	20.305			
	TOTAL BOLSA	TOTAL BOLSA	161.805			

Fuente: Expediente 0002-2019/CLC

763. Por su parte, en el correo NAV08 del 4 de junio de 2016, el señor Cerruti (gerente general de Cimagraf) envió al señor Monteverde (Navarrete) un archivo de Excel denominado “POSICION CIMAGRAF 2”, la cual contiene una hoja de cálculo denominada “DISTRIBUCIÓN”.

<sup>276</sup> En el documento adjunto al Correo NAV06, en las tres tablas que corresponderían a la repartición, se muestran los ítems 3, 7, 19, 6, 14, 15, 8, 4, 9, 5 y 20, mientras que en el documento adjunto al Correo MET17 se muestran estos mismos ítems y se agregan los ítems 2, 21 y 24. Además, el valor total que se muestra en el primer documento (“131.90”) es cercano al valor total que se muestra en el segundo documento (“141.5”).



764. En la hoja de cálculo denominada “DISTRIBUCION”, se aprecian nuevamente tres tablas que contienen una distribución de ítems similar a la observada en los documentos adjuntos a los Correos NAV06 y MET17. En este caso, cada tabla cuenta con un encabezado que identifica a la empresa a la que le correspondería cada grupo de ítems, así la primera tabla tiene como encabezado “QGP” que hace referencia a Quad Graphics<sup>277</sup>, la segunda tabla “CIMAGRAF”, mientras que la tercera tabla tiene como encabezado “CONSORCIO”:

**Imagen 14**  
**Contenido de hoja de cálculo denominada “DISTRIBUCION” en el**  
**archivo Excel adjunto al correo NAV08<sup>278</sup>**

	B	C	D	E	F	G	H	I
2	QGP							
3	ITEM	Pedido Mínimo	Pedido Total	Importe total	Títulos	Páginas Prom	Formato	Material
4	3	500,000	2,000,000	9,098	4	120	20.5 x 27.5	890 4/4 *
5	19	420,000	420,000	11,667	1	272	32.5 x 27.5	890 4/4 *
6	2	12,000	240,000	2,063	20	176	20.5 x 27.5	B75 1/1
7	21	900	14,400	3,038	16	286	32.5 x 27.5	890 4/4
8	5	16,000	352,000	3,726	22	288	20.5 x 27.5	B75 4/4
9				29,592				
10	CIMAGRAF							
11	ITEM	Pedido Mínimo	Pedido Total	Importe total	Títulos	Páginas Prom	Formato	Material
12	7	140,000	1,400,000	8,075	10	192	20.5 x 27.5	B75 4/4 *
13	4	350,000	700,000	4,523	2	240	20.5 x 27.5	B75 4/4 *
14	24			4,580	37	8	32.5 x 27.5	B75 4/4
15	9	80,000	1,120	7,461	14	208	20.5 x 27.5	B75 4/4
16				24,639				
17	CONSORCIO							
18	ITEM	Pedido Mínimo	Pedido Total	Importe total	Títulos	Páginas Prom	Formato	Material
19	8	380,000	5,700,000	50,263	15	256	20.5 x 27.5	B75 4/4 *
20	20	348,000	696,000	19,472	2	282	32.5 x 27.5	890 4/4 *
21	14	18,000	2,034,000	12,039	113	128	20.5 x 27.5	B75 4/4
22	6	16,000	224,000	3,108	14	416	20.5 x 27.5	B75 4/4
23	15	18,000	414,000	2,291	23	144	20.5 x 27.5	B75 4/4
24				87,173				
25								
26								
27								
28								
29								
30								
31								
32								
33								
34								
35								
36								

Fuente: Expediente 0002-2019/CLC

765. Cabe resaltar que la relación de ítems que se muestra en la primera tabla correspondiente a Quad Graphics guarda consistencia con la relación de ítems que se observan en los documentos adjuntos al Correo NAV06 (primera tabla de la Imagen 12) y al Correo MET17 (primera tabla de la Imagen 13). Como se indicó previamente, los Correos NAV06 y MET17 muestran el avance de las negociaciones para determinar los ítems que les correspondería obtener a las empresas que conformaban el Consorcio 1 y a Quad Graphics.

<sup>277</sup> Cabe recordar que su denominación social es Quad/Graphics Perú S.A., por lo que las iniciales “QGP” hacen referencia a dicha denominación.

<sup>278</sup> Se presume que el importe total señalado en la tabla se refiere a millones de soles tomando en cuenta las cantidades requeridas que se muestran en las columnas “Pedido Mínimo” y “Pedido Total”.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

766. Más aún, la Sala aprecia que la relación de ítems que se muestra en la primera tabla del documento adjunto al Correo MET17 es igual a la relación de ítems asignados a Quad Graphics en la primera tabla de la hoja de cálculo "DISTRIBUCION" adjunta al Correo NAV08, lo que denota que, al 31 de mayo de 2016, fecha de envío del Correo MET17, las empresas integrantes del Consorcio 1 continuaban coordinando los ítems asignados a Quad Graphics.
767. En este punto cabe tener en cuenta que los Correos NAV06, MET17 y NAV08 corresponden a mayo de 2016 e inicios de junio de 2016, de modo que, a la fecha de envío de estos correos, aún no se presentaban las propuestas para este concurso público (que se llevó a cabo el 17 de junio de 2016). Por ende, la distribución de ítems que se muestra en estos correos corresponde a lo que planeaban implementar las empresas imputadas.
768. Conforme a lo expuesto, el contenido del Correo NAV08 reafirma que los Correos NAV06 y MET17, ambos remitidos por la señora Portocarrero (Amauta), muestran las coordinaciones que llevaban a cabo los miembros del Consorcio 1 (Amauta, Metrocolor y Navarrete) para determinar los ítems que obtendrían como consorcio y, además, los ítems que obtendría Quad Graphics.
769. Sobre las razones del contacto de Cimagraf con el señor Monteverde (Navarrete) al enviarle el Correo NAV08, la Comisión sostuvo en la Resolución Final que el motivo por el cual Cimagraf habría compartido información con Navarrete habría sido la negociación de un posible consorcio con esta última empresa, por lo que eximió de responsabilidad a dicha empresa respecto del acuerdo investigado en este concurso público, decisión que ha quedado consentida por lo que no será materia de revisión en esta instancia.
770. Lo anterior no desvirtúa que el Correo NAV08 sea una prueba del reparto concertado de ítems en este concurso público entre el Consorcio 1 y Quad Graphics. Ciertamente, este Colegiado considera importante resaltar que los elementos de prueba recopilados muestran que las empresas integrantes del Consorcio 1 (Amauta, Metrocolor y Navarrete) poseían información sobre las propuestas que presentaría Quad Graphics y habrían compartido dicha información con Cimagraf. Ello se constata al observar que la información contenida en la hoja de cálculo "DISTRIBUCION" adjunta al Correo NAV08 del 4 de junio de 2016, guardaba relación con la data compartida con anterioridad entre los miembros del Consorcio 1 mediante los Correos NAV06 y MET17<sup>279</sup>.
771. Por otro lado, el señor Monteverde envió los correos NAV09 y NAV10 a los señores Perico (gerente general de Quad Graphics), Wong (gerente general de

<sup>279</sup>

En el caso de la distribución de ítems que se muestra en la hoja de cálculo "DISTRIBUCION" adjunta al Correo NAV08, los documentos adjuntos a los Correos NAV06 y MET17 permiten constatar las negociaciones que se estaban llevando a cabo entre las empresas imputadas para determinar los ítems que le corresponderían a los miembros del Consorcio 1 y a Quad Graphics. En este punto, cabe reiterar que los ítems asignados a Quad Graphics habían sido coordinados entre los miembros del Consorcio 1 antes de compartir esta información con Cimagraf, como se observa en el documento adjunto al Correo MET17.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Amauta) y Urbina (gerente general de Metrocolor) aproximadamente al mediodía del 17 de junio de 2016 (a las 11:58 a.m. a los señores Wong y Urbina y a las 12:09 p.m. al señor Perico), esto es, cuatro horas antes de la presentación de las posturas para este concurso ante el Minedu<sup>280</sup>. En dichos correos, les comunica el número telefónico en el que se pueden comunicar con él por ese día, lo cual constituye un indicio a tomar en cuenta, pues la presentación de propuestas para este concurso se llevaba a cabo precisamente ese día y Quad Graphics no formaba parte del Consorcio 1:

#### **Correo NAV09**

*“De: Estudio Monteverde [Juan José Monteverde – representante, Navarrete]*

*Enviado el: 17/06/2016 11:58 a.m.*

*Para: [javier.wong@amauta.com.pe](mailto:javier.wong@amauta.com.pe) [gerente general – Amauta]*

*Cc: [surbina@metrocolor.com](mailto:surbina@metrocolor.com) [gerente general – Metrocolor]*

*Asunto:*

*Javier, Sandro:*

*Por el día de hoy me pueden ubicar al siguiente número 981 377 900.*

*Saludos,*

*Juan José”*

#### **Correo NAV10**

*“De: Estudio Monteverde [Juan José Monteverde – representante, Navarrete]*

*Enviado el: viernes, 17 de junio de 2016 12:09 p.m.*

*Para: [juan.perico@qg.com](mailto:juan.perico@qg.com) [Juan Perico – gerente general, Quad Graphics]*

*Cc: [asistencia.gerencia@navarrete.com.pe](mailto:asistencia.gerencia@navarrete.com.pe)*

*Asunto: RV*

*De: Estudio Monteverde [mailto:monteverdeabog@terra.com.pe]*

*Enviado el: viernes, 17 de junio de 2016 12:01 p.m.*

*Cc: [asistencia.gerencia@navarrete.com.pe](mailto:asistencia.gerencia@navarrete.com.pe)*

*Asunto:*

*Estimado Juan,*

*Por el día de hoy me puede ubicar al siguiente número 981 377 900.*

*Saludos,*

*Juan José*

772. El señor Mariátegui (El Comercio) sostuvo en la entrevista que mantuvo con la Secretaría Técnica de la Comisión que Quad Graphics sí participó en este acuerdo porque ellos sabían sobre la asignación de los ítems. Agregó que se reunieron porque la idea era que ellos formaran parte del consorcio y, si bien eso

<sup>280</sup> Conforme al acta de evaluación, calificación y otorgamiento de la buena pro del Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/UE 120. Al respecto, ver foja 460 del expediente.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

no se dio, Quad Graphics conocía qué ítems estaban asignados al Consorcio 1 y cuáles a dicha empresa<sup>281</sup>.

773. De acuerdo con la distribución que consta en el archivo de Excel adjunto al Correo NAV08 (Imagen 14), al Consorcio 1 le correspondía obtener los ítems 8, 20, 14, 6 y 15. Al respecto, en la Tabla 23 se aprecia lo siguiente: (i) en los ítems 6 y 15 no se constata el cumplimiento del reparto acordado; y, (ii) en los ítems 8, 14 y 20, el Consorcio 1 no enfrentó competencia por parte de Quad Graphics, pues presentó propuestas más altas que el Consorcio 1 en los dos primeros ítems y no se presentó en el tercer ítem; sin embargo, el Consorcio 1 no se adjudicó los ítems 8 y 20 en tanto su propuesta era superior al valor referencial, por lo que solo obtuvo el ítem 14.
774. De similar manera, conforme a la distribución que consta en el archivo de Excel adjunto al Correo NAV08 (Imagen 14), a Quad Graphics le correspondía obtener los ítems 2, 3, 5 y 19 según el reparto acordado. A partir del acta de otorgamiento de la buena pro con los resultados del procedimiento (Tabla 23), se observa que: (i) Quad Graphics obtuvo el ítem 2 en el que también se presentó el Consorcio 1 con una propuesta más alta que esta empresa; (ii) en el ítem 3, Quad Graphics presentó una propuesta más baja que el Consorcio 1; sin embargo, no obtuvo este ítem debido a que se lo adjudicó el Consorcio 2, agente económico que no era parte del acuerdo; (iii) en el ítem 5, Quad Graphics presentó una propuesta más baja que el Consorcio 1; sin embargo, no obtuvo este ítem debido a que Cecosami, empresa que no era parte del acuerdo, presentó una propuesta más competitiva; y, (iv) en el ítem 19, Quad Graphics presentó una propuesta más baja que el Consorcio 1; sin embargo, no se adjudicó este ítem debido a que su propuesta era más elevada que el valor estimado, quedando desierto<sup>282</sup>.
775. Así, podemos observar un patrón en el que el Consorcio 1 y Quad Graphics presentan propuestas más altas o no se presentan en los ítems que no les correspondía obtener según lo acordado. En los ítems 2, 3, 5 y 19 que estaban asignados a Quad Graphics según el reparto acordado, el Consorcio 1 presentó propuestas mayores que esta empresa. Por su parte, en los ítems 8, 14 y 20 que estaban asignados al Consorcio 1 según el reparto acordado, Quad Graphics presentó propuestas mayores en los dos primeros ítems y no presentó oferta alguna en el tercer ítem.

<sup>281</sup> Entrevista al señor Renzo Mariátegui del 6 de junio de 2019, minuto 24.

<sup>282</sup> Si bien el ítem 21 también es mencionado en los correos electrónicos entre el Consorcio 1 y Quad Graphics, finalmente la Comisión no consideró este ítem en la conclusión sobre el reparto concertado en este concurso ni para el cálculo de la multa.



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Tabla 23 Resultados del Concurso Público 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120

Table with 25 columns: Item, Valor Referencial, Cimagraf, DVR, Publi Industria, Navarrete, Gráfica Real, Quad Graphics, Lance Gráfico, Consorcio 1\*, Consorcio 2\*\*, Consorcio 3\*\*, Cecosami, Punto y Grafia, Finishing. Rows 1-26 showing various values and percentages.

Notas:

\*Consorcio conformado por Navarrete, Amauta y Metrocolor.

\*\* Consorcio conformado por San Pedro y Bruño.

\*\*\* Consorcio conformado por Navarrete y Fimart.

Las ofertas resaltadas eran las ofertas más bajas presentadas para cada ítem, pero no necesariamente son las que obtuvieron la buena pro, porque en algunos casos excedieron el 100% del valor referencial. Por tanto, quedaron desiertos los ítems 8, 19, 20, 24, 25 y 26. El ítem 3 y 17 no fueron declarados desiertos porque el Minedu aprobó un mayor presupuesto para ellos.

DVR: Diferencia de la propuesta respecto al Valor Referencial.

Fuente: SEACE

Elaboración: ST-SDC





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

### Argumentos en apelación de Quad Graphics

776. Quad Graphics señaló que es incongruente que la Comisión haya declarado responsable a Quad Graphics por participar en un acuerdo anticompetitivo en este concurso y que, a su vez, haya determinado que no se encuentra acreditada la responsabilidad del señor Perico por su participación en este acuerdo, pese a que se trataba del Gerente General de Quad Graphics cuando se presentaron las propuestas para este concurso.
777. Añadió que no resulta razonable la posición de la Comisión respecto a que estos acuerdos habrían sido pactados antes de la incorporación del señor Perico como gerente general de Quad Graphics, cuando el señor Isasi y el señor Presentación eran representantes de Quad Graphics, y que habrían sido ejecutados luego de que ambos dejaran de ejercer la representación de la recurrente.
778. Al respecto, cabe reiterar que, de acuerdo con el artículo 2.1 de la LRCA, la responsabilidad de los agentes económicos que intervienen en una conducta anticompetitiva es autónoma a la responsabilidad de las personas naturales que ejercen su representación, gestión o dirección y que participaron en la planificación, realización y/o ejecución de la conducta anticompetitiva. De este modo, la responsabilidad administrativa de los agentes económicos existirá y podrá ser declarada por la autoridad, sin perjuicio de la responsabilidad que también pudiera corresponder a las personas naturales que ejercieron su representación, gestión o dirección y que participaron en la conducta anticompetitiva.
779. Sin perjuicio de lo expuesto, a continuación, la Sala identificará los elementos de prueba que acreditan la responsabilidad de Quad Graphics, con el fin de determinar si hay una inconsistencia en la valoración de los medios de prueba, como sugiere la recurrente.
780. La evidencia documental recopilada con relación al acuerdo identificado en este concurso público corresponde a los meses de mayo y junio del 2016 (Correos MET16, NAV06, NAV08, MET17, NAV09 y NAV10).
781. Cabe destacar además que desde el primer elemento de prueba recopilado con relación a este concurso público (Correo MET16 del 19 de mayo de 2016) se constaban coordinaciones entre las empresas que conformaban el Consorcio 1 (Amauta, Metrocolor y Navarrete) y Quad Graphics para determinar los ítems que obtendrían en este concurso público.
782. Por su parte, los correos NAV06, MET17 y NAV08 también permiten constatar el avance de las negociaciones para el reparto de los ítems licitados entre el Consorcio 1 y Quad Graphics. Además, el reparto de ítems entre el Consorcio 1 y Quad Graphics que se muestra en el documento adjunto al Correo NAV08, se



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

corroborar mediante la actuación de dichos agentes económicos en el Concurso Público 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120.

783. El último elemento de prueba documental sobre la participación de Quad Graphics consta en los Correos NAV09 y NAV10 del 17 de junio de 2016<sup>283</sup>, remitido por el señor Monteverde (Navarrete) a los señores Perico (Quad Graphics), Wong (Amauta) y Urbina (Metrocolor) el mismo día de la presentación de las propuestas de este concurso público, brindándoles un número telefónico para que se puedan comunicar con él durante ese día, fecha en la cual -precisamente- se realizaría la presentación de propuestas de este concurso público. Asimismo, es revelador que una de estas comunicaciones (NAV10) fuera remitida también a Quad Graphics, pues dicha empresa no era parte del Consorcio 1.
784. De este modo, existen diversos elementos de prueba documental, así como los resultados del concurso evaluado, que acreditan la participación de Quad Graphics en el acuerdo anticompetitivo respecto de este procedimiento de selección.
785. Por su parte, la Comisión consideró que el único medio probatorio referido al señor Perico era el Correo NAV10, determinando que este elemento de prueba -por sí solo- no acreditaría la responsabilidad personal de dicha persona natural ni las acciones específicas que dicho administrado habría realizado para coadyuvar a la materialización de la conducta.
786. En consecuencia, no hay inconsistencia en el análisis de la responsabilidad efectuado por la Sala respecto de Quad Graphics y la evaluación efectuada por la Comisión al desestimar la imputación contra el señor Perico, en tanto la determinación de la responsabilidad de cada uno de ellos es autónoma de conformidad con el artículo 2.1 de la LRCA y se sustenta en un examen probatorio propio: (i) en el caso de Quad Graphics, el conjunto de documentación antes señalada y resultados del concurso respectivo; y, (ii) en el caso del señor Perico, la suficiencia o no del Correo NAV10 para determinar su responsabilidad personal.
787. A mayor abundamiento, la evidencia recopilada respecto a la responsabilidad de Quad Graphics muestra coordinaciones con agentes competidores desde mayo de 2016 (por ejemplo, el Correo MET16), antes de la incorporación del señor Perico como gerente general de Quad Graphics en junio de 2016. Por ende, no es ilógico entender que las coordinaciones anticompetitivas relacionadas con este concurso comenzaron antes de la incorporación del señor Perico en dicha empresa y que se hayan materializado luego de su incorporación.

<sup>283</sup> El señor Monteverde (Navarrete) envía el correo NAV09 al señor Urbina (Metrocolor) y al señor Wong (Amauta), mientras el correo NAV10 lo envía al señor Perico (Quad Graphics).



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

788. Por otro lado, Quad Graphics sostuvo que no se evidencia acuerdo alguno a partir de los correos ni se muestra participación de sus trabajadores en dichas comunicaciones.
789. Al respecto, contrariamente a lo alegado por Quad Graphics, el análisis conjunto de los elementos de prueba documental y los resultados del concurso público demuestra que las empresas que conformaban el Consorcio 1 y Quad Graphics se repartieron determinados ítem licitados en este concurso público. Si bien los correos recopilados sobre este concurso no fueron remitidos por algún trabajador de Quad Graphics, ello no desvirtúa su participación en el reparto concertado, pues el contenido de tales comunicaciones muestra que los miembros del Consorcio 1 se encontraban definiendo los ítems que se repartirían junto con Quad Graphics, lo que guarda relación con las propuestas que esta empresa presentó en el presente concurso.
790. En apelación, Quad Graphics ha señalado que, para este concurso, su empresa solo se le adjudicó uno de los seis ítems que presuntamente le corresponderían según el acuerdo, y obtuvo ítems distintos a los que supuestamente debió ganar<sup>284</sup>. Lo anterior -a criterio de la recurrente- resultaría totalmente contrario al patrón de equivalencia propuesto y desvirtuaría la hipótesis colusoria de la Comisión.
791. La recurrente ha señalado que los valores ofrecidos por su empresa para dichos ítems son muy inferiores al valor referencial, lo que resultaría contrario a la hipótesis de la Secretaría Técnica y de la Comisión (consistente en que las empresas a las cuales se les asignaban ítems presentarían ofertas por un valor 3% inferior -en promedio- al valor referencial).
792. Al respecto, esta Sala aprecia que antes de la presentación de propuestas para este concurso público, el Consorcio 1 ya conocía que Quad Graphics postularía a los ítems 2, 3, 5 y 19 conforme se desprende de los correos MET17 y NAV08 y ha sido desarrollado a lo largo del análisis de fondo de este procedimiento. Asimismo, los resultados del concurso muestran que los ítems identificados como asignados a Quad Graphics en dichos correos -que son 4 y no 6 como sostiene la recurrente- fueron respetados por el Consorcio 1, pues este último, en todos estos casos, efectuó propuestas económicas superiores a Quad Graphics.
793. Si bien Quad Graphics solo obtuvo algunos de los ítems asignados, ello fue debido a la participación de empresas ajenas al acuerdo o a que no se modificaron los valores presupuestales, hechos que no desvirtúan la existencia de un acuerdo entre ambos agentes. Adicionalmente, en línea de lo señalado por la Comisión, el hecho de que Quad Graphics haya obtenido otros ítems, además de los señalados en la evidencia documental, tampoco desvirtúa el

<sup>284</sup> Dichos ítems serían los 10, 11, 13 y 17.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

comportamiento coordinado de dicha empresa con el Consorcio 1 respecto de los ítems objeto del acuerdo.

794. Por otro lado, respecto a que las propuestas económicas efectuadas en este concurso habrían sido muy inferiores al valor referencial, la Comisión señaló que tal argumento resultaría inexacto, debido a que en este procedimiento no se publicaron los valores referenciales y que en el agregado de todos los ítems a los que postuló Quad Graphics, su oferta se ubicó 23% por encima del valor referencial.
795. En efecto, este Colegiado ha verificado que en este concurso no se publicaron los valores referenciales en las bases integradas, por lo que dicha información no era conocida de antemano por las empresas, sino que recién fue difundida con los resultados respectivos. Este habría sido el motivo por el cual las propuestas presentadas por Quad Graphics se encontraron 23% por encima del valor referencial de todo el procedimiento. Por lo mencionado anteriormente, se desvirtúa lo mencionado por la recurrente.
796. En conclusión, habiendo desvirtuado los argumentos de Quad Graphics, la Sala concluye que el análisis conjunto de la evidencia recopilada corrobora la existencia de un acuerdo anticompetitivo para concertar posturas y repartirse los ítems 2, 3, 5, 8, 14, 19 y 20 en el Concurso Público 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120<sup>285</sup>, en el cual participaron, por un lado, Navarrete (como parte del Consorcio 1 conformado con Amauta y Metrocolor) y, por otro lado, Quad Graphics.

### **III.3 Argumentos transversales**

#### **III.3.1. Sobre los alegatos de Quad Graphics referidos a que su conducta no sería compatible con una conducta colusoria**

797. Ante esta instancia, Quad Graphics ha alegado que la primera instancia no habría valorado correctamente los convalidaciones presentados por su empresa.
798. Al respecto, es preciso indicar que en literal B.2 del acápite III.1.2 de la presente resolución se ha determinado que la Comisión sí evaluó los convalidaciones formulados por Quad Graphics, por lo que este Colegiado se remite a los fundamentos expuestos en dicho acápite.
799. Es preciso notar además que varios de los alegatos y convalidaciones formulados por Quad Graphics ante la primera instancia respecto de cada procedimiento de selección en específico -que fueron evaluados por dicha instancia- son similares a los presentados ante la Sala. Dichos cuestionamientos formulados ante esta

<sup>285</sup> Estos ítems corresponden a los repartidos entre el Consorcio 1 y Quad Graphics y guarda relación con la conclusión que consta en el numeral 312 del Informe Técnico y que la Comisión hizo suyo en la Resolución Final.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

instancia han sido analizados y desvirtuados al evaluar los procedimientos de selección que formaron parte de la conducta anticompetitiva investigada, tal como consta en el literal B. del acápite III.2.2 de la presente resolución.

800. Por otro lado, Quad Graphics formuló alegatos<sup>286</sup> orientados a sostener que el comportamiento de su empresa no se sería compatible con una conducta colusoria.
801. Al respecto, la Comisión señaló que no solo tomó en cuenta el comportamiento de las ofertas económicas de las empresas imputadas para concluir que hubo un acuerdo para el reparto de ítems en los procedimientos de selección evaluados, sino que dicha conclusión se sustenta en el análisis conjunto de diversos indicios tales como correos electrónicos, documentos recabados en visitas de inspección, entrevistas a representantes de las empresas imputadas, entre otros. A continuación, la Sala examinará los argumentos que Quad Graphics formuló como hipótesis alternativas a su participación en una conducta anticompetitiva de manera transversal en los procedimientos de selección en los que se le imputó responsabilidad.
802. Quad Graphics señaló que habría presentado ofertas económicas y técnicas “competitivas”, al ser estas -en promedio- menores a las ofertas del resto de empresas investigadas<sup>287</sup>, con lo cual sugiere que su comportamiento fue distinto al resto de imputadas, hecho que -a su decir- debilitaría la hipótesis colusoria respecto de su empresa.
803. Sobre este punto, la primera instancia ha señalado que el hecho que algunas ofertas económicas se encuentren en valores promedio de 85% del valor referencial, siendo estas inferiores al promedio del resto de empresas investigadas, no desvirtúa que estas ofertas hayan sido formuladas en coordinación con otros agentes competidores con el objeto de repartirse los ítems licitados. La Comisión agregó que, al revisar las ofertas de Quad Graphics en los ítems que no le correspondía ganar según lo acordado, se aprecia que el valor promedio ofrecido por esta empresa ascendía a 97.4% del valor referencial<sup>288</sup>, lo cual mostraría una clara diferencia entre las ofertas presentadas por Quad Graphics en los ítems que le correspondía ganar y lo propuesto para aquellos que no le correspondía ganar según lo acordado<sup>289</sup>.

<sup>286</sup> Informes de Apoyo Consultoría preparados para Quad Graphics. Ver folios 877 a 906 y 1526 a 1552 del expediente.

<sup>287</sup> Según el Informe de Apoyo Consultoría, el monto ofertado por las otras empresas investigadas se encontraba -en promedio- 93% del valor referencial (ver folio 880 del expediente), mientras que la oferta de Quad Graphics en los ítems que presuntamente le correspondía adjudicarse era en promedio 85% del valor referencial.

<sup>288</sup> Se excluye al Concurso Público 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120, en la medida que en este procedimiento no se publicaron los valores referenciales antes del otorgamiento de la buena pro.

<sup>289</sup> Ver Cuadro 23 del Informe Técnico 066-2020/ST-CLC-INDECOPI y considerando 177 de la Resolución Final de la Comisión.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

804. Este Colegiado coincide con la Comisión, pues el solo hecho de tener ofertas en promedio 85% del valor referencial, no demuestra que las ofertas de Quad Graphics hayan sido ajenas a una concertación. En efecto, a partir del ejercicio realizado por la primera instancia, se aprecia una clara diferencia entre las propuestas presentadas por Quad Graphics para los ítems que le fueron asignados según el acuerdo y las propuestas que presentó en los ítems que no le fueron asignados según lo pactado, lo que permite deducir que la recurrente solo tenía la expectativa de obtener los ítems repartidos a su favor, mientras que las propuestas presentadas en los demás ítems no reflejaban una auténtica puja competitiva por obtenerlos.
805. La evidencia económica y documental<sup>290</sup> recopilada en el expediente muestra que durante el periodo investigado las empresas involucradas en el acuerdo adoptaron un comportamiento distinto en los ítems que no les correspondía obtener según lo concertado, al presentar ofertas muy cercanas al valor de referencia, tal como se observa en el caso de Quad Graphics.
806. Respecto de las ofertas técnicas efectuadas por Quad Graphics, esta Sala coincide con la Comisión, al expresar que los aspectos técnicos fueron considerados como un posible factor de reparto entre las empresas imputadas, en función a sus capacidades técnicas (conocidas de antemano por tales agentes económicos), tal como señalaron los representantes de las empresas imputadas en sus declaraciones ante la Secretaría Técnica de la Comisión<sup>291</sup>.
807. Adicionalmente resulta importante señalar que, tal como se ha observado al evaluar cada uno de los procedimientos de selección involucrados en el acuerdo anticompetitivo, el referido acuerdo entre las empresas no consistió en concertar el monto de las ofertas que presentarían ni los aspectos técnicos de sus propuestas, sino en repartirse los ítems que obtendría cada empresa como parte del acuerdo. Por tanto, corresponde desestimar este argumento.
808. Un segundo aspecto alegado por Quad Graphics fue su baja tasa de abstención en los ítems que, según el acuerdo, no le correspondía obtener. Sobre este punto, la Comisión sostuvo que este aspecto tampoco acreditaba que la empresa haya tenido un comportamiento competitivo. Adicionalmente, la

<sup>290</sup> En el caso de la evidencia documental, a modo de ejemplo, resulta pertinente citar el Correo AMA12 del 5 de diciembre de 2013, en el cual la señora Portocarrero (El Comercio) informa al señor Stanbury (El Comercio), con relación al Concurso Público 0040-2013-ED/UE 026, que el señor Ramos (Metrocolor) postularía al ítem que le correspondía y a otro que la señora Portocarrero consideraba que era suyo, en este último caso con una propuesta cercana al valor referencial para simular competencia (*"hable con Carlos va a suyo y al mío con 2175000 para pasar piola"*).

<sup>291</sup> Al respecto, ver entrevista al señor Mariátegui del 24 de junio de 2019, minutos 14 y 15.

*"(...) más o menos sobre esa base íbamos, amarrado siempre al papel porque si uno no tiene el papel no puede participar, y sobre todo también un tema muy clave y específico era la especialización, por ejemplo, habían libros de inicial que tenían cartulinas, stickers o apaisado, entonces Navarrete o Quad Graphics tenían las máquinas encuadernadoras para hacer esta clase de libros (...) entonces requiere una máquina encuadernadora distinta de otro diámetro (...).*

(Subrayado agregado)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

primera instancia señaló que lo relevante en el presente caso es la verificación de si Quad Graphics se abstuvo o presentó una propuesta cercana al valor referencial en aquellos ítems que no le correspondía obtener según lo acordado.

809. Sobre este punto, la Sala coincide con la Comisión en que el hecho de tener una tasa baja de abstención no es un elemento que desvirtúe la participación de Quad Graphics en el acuerdo anticompetitivo. Ello debido a que las empresas podían llevar a cabo el reparto de ítems acordado absteniéndose o presentando propuestas económicas cercanas al valor referencial en aquellos ítems que no les correspondía obtener.
810. Incluso, en las declaraciones de los representantes de las empresas imputadas se ha señalado que Quad Graphics solía participar en más ítems de los que se le había asignado según lo acordado, con la expectativa de que alguna empresa pudiese tener algún inconveniente formal<sup>292</sup>, comportamiento que le permitió a la recurrente, en algunas ocasiones, obtener ítems que no estaban inicialmente destinados a ella. Este comportamiento estratégico no es incompatible con su participación en el acuerdo colusorio ni descarta que dicho agente económico haya formado parte de la concertación investigada.
811. Un tercer aspecto alegado por Quad Graphics se encuentra relacionado con aquellos ítems licitados en los que terceros que no formaban parte del presunto acuerdo no formularon propuestas y que, a pesar de ello, Quad Graphics habría presentado, en promedio, ofertas menores al valor referencial (85% del valor referencial en promedio), lo que según la recurrente demostraría que no participó en la presunta concertación.
812. En línea con lo señalado por la Comisión, se ha verificado que en aquellos procedimientos de selección donde Quad Graphics no enfrentó competencia efectiva por parte de empresas que no participaron del acuerdo, las ofertas económicas que presentó oscilaron entre el 95% y 100% del valor de referencia, mientras que en aquellos procesos donde sí enfrentó la competencia de terceros ajenos al cártel, las ofertas económicas que presentó oscilaron entre el 59% y 80% del valor de referencia<sup>293</sup>.
813. Siendo así, no se verifica el comportamiento alegado por Quad Graphics que, según la recurrente, desvirtuaría su participación en la conducta infractora. Por el contrario, lo indicado en el párrafo anterior permite afirmar que cuando en los procedimientos de selección solo participaban las empresas involucradas en el cártel, Quad Graphics no afrontaba una auténtica competencia, lo cual le permitió presentar ofertas económicas más cercanas al valor de referencia y eventualmente obtener los ítems licitados, a diferencia de los procedimientos en los que participaron empresas ajenas al acuerdo.

<sup>292</sup> Ver numeral 454 de la presente resolución.

<sup>293</sup> Ver numeral 185 de la Resolución Final.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

814. Un cuarto aspecto alegado por Quad Graphics está relacionado a que habría empresas ajenas al acuerdo que presentaron ofertas mayores al 95% del valor referencial en los procedimientos de selección materia de análisis. La recurrente indicó que según la primera instancia ello podría obedecer a estrategias independientes de dichas empresas, lo cual también podría explicar el comportamiento de Quad Graphics en tales procedimientos.
815. Al respecto, la participación de Quad Graphics en el acuerdo anticompetitivo se encuentra acreditada en el análisis conjunto de los elementos de prueba que obran en el expediente<sup>294</sup>, los cuales -de manera consistente- permiten constatar que esta empresa formó parte del reparto concertado de ítems en los procedimientos de selección indicados al efectuar el análisis de fondo, a diferencia de lo que ocurre con las empresas ajenas al acuerdo.
816. De este modo, la participación de Quad Graphics en el acuerdo anticompetitivo no se sustenta únicamente en la evidencia económica referida a las propuestas presentadas por dicha empresa, sino en la valoración integral de los diversos elementos de prueba recabados, por lo que corresponde desestimar este argumento.
817. Finalmente, en varios de los procedimientos de selección en los que se ha corroborado la participación de Quad Graphics, existió un comportamiento diferenciado en las propuestas presentadas por dicha empresa y las demás empresas imputadas, el cual fue denominado por la Comisión como patrón de autoeliminación<sup>295</sup>. Así, las propuestas de estas empresas para los ítems que no les habían sido asignados eran muy cercanas al valor referencial o no presentaban propuesta alguna<sup>296</sup>, favoreciendo de ese modo que cada empresa obtenga el ítem que le había sido asignado.
818. Ciertamente, las propuestas de Quad Graphics en los procedimientos de selección en los que se ha corroborado su participación son claramente más cercanas al valor de referencia en aquellos ítems que no le habían sido asignados según lo acordado. Además, en algunos procedimientos de selección también se ha constatado un reparto equitativo de los ítems licitados entre las empresas imputadas en función a los montos que planeaban adjudicarse.
819. Por las razones expuestas, la Sala concluye que la Comisión sí evaluó los contraindicios y explicaciones alternativas formuladas por Quad Graphics

<sup>294</sup> Tales como: correos electrónicos, documentos recabados en las visitas de inspección, entrevistas y los resultados de los procedimientos de selección.

<sup>295</sup> Si bien esta Sala observa que el patrón descrito por la primera instancia no muestra una eliminación de los procedimientos de selección por parte de las empresas imputadas, lo cierto es que dicho patrón sí revela la renuncia de dichas empresas a competir seriamente por los ítems que no le habían sido asignados a fin de favorecer el reparto concertado.

<sup>296</sup> A diferencia de las propuestas que presentaban para los ítems que sí les habían sido asignados, para las cuales presentaban ofertas económicas más alejadas del valor referencial que las demás empresas participantes en el acuerdo.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

respecto a su participación en la presunta conducta anticompetitiva, corroborando este Colegiado que dichos argumentos no desvirtúan su participación en la conducta anticompetitiva.

### III.3.2 Sobre las funciones y el rol del señor Monteverde en Navarrete

820. En la Resolución Final, la Comisión indicó que, desde el 11 de junio de 1997 hasta el 13 de diciembre de 2019, el señor Monteverde ejerció la representación legal de Navarrete, puesto que contó con poderes de representación procesal durante todo ese periodo. Adicionalmente a ello, sostuvo que los correos NAV11 a NAV36, demuestran que -en los hechos- dicha persona ejerció un amplio control sobre las acciones que se llevaban a cabo al interior de Navarrete, lo cual resulta equiparable a haber ejercido la dirección y gestión de dicha empresa.
821. Navarrete ha señalado en su recurso de apelación, escritos complementarios y en la audiencia de informe oral, lo siguiente sobre el rol y facultades del señor Monteverde en dicha empresa:
- (i) el señor Monteverde solo poseía la representación legal de la empresa y no era un trabajador de ella (pues no concurren los elementos de una relación laboral: prestación realizada a título personal, elemento “contraprestativo” y un deber de subordinación del trabajador). El hecho de que el señor Monteverde copiara a algunos colaboradores de Navarrete en correos electrónicos no acredita que tuviera un nivel de injerencia en la empresa que le haya permitido tomar decisiones trascendentales.
  - (ii) dicha persona no contaba con facultades para coordinar o reunirse con representantes de El Comercio, Metrocolor, Quad Graphics ni de otras personas jurídicas, en representación de Navarrete, por lo que excedió los poderes otorgados por dicha empresa, actuando como un *falsus procurator* (falso representante) en las reuniones con dichos competidores, debido a que actuó de forma ajena al ámbito de legitimación conferido por Navarrete.
  - (iii) la consecuencia jurídica de la no ratificación tácita o expresa de Navarrete respecto de los actos del señor Monteverde, es la inoponibilidad frente al supuesto representado de los efectos derivados de los actos jurídicos celebrados por el *falsus procurator*, en virtud del artículo 161 del Código Civil<sup>297</sup>.
822. Sobre el particular, a continuación, se evaluarán los argumentos expuestos por Navarrete sobre el cargo y rol del señor Monteverde en la mencionada empresa,

297

#### CÓDIGO CIVIL

**Artículo 161.-** El acto jurídico celebrado por el representante excediendo los límites de las facultades que se le hubiere conferido, o violándolas, es ineficaz con relación al representado, sin perjuicio de las responsabilidades que resulten frente a éste y a terceros.

También es ineficaz ante el supuesto representado el acto jurídico celebrado por persona que no tiene la representación que se atribuye.

227/305

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800  
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

para lo cual se tomarán en cuenta las disposiciones normativas aplicables y los medios probatorios que obran en el expediente.

823. Como punto de partida, resulta importante precisar que el artículo 2.2 de la LRCA establece que las personas naturales que actúan en nombre y por encargo de las personas jurídicas, con sus actos generan responsabilidad en estas, sin que sea exigible para tal efecto condiciones de representación civil<sup>298</sup>.
824. En el presente caso, de la revisión de la partida registral 03015763 de la Oficina Registral de Lima, Zona Registral IX, Sede Lima, correspondiente a Navarrete, esta Sala ha verificado que el señor Monteverde ha ejercido la representación de dicha empresa durante el periodo investigado, de febrero de 2011 a julio de 2016, por las siguientes consideraciones:
- (i) en el asiento de constitución de Navarrete, del 11 de junio de 1997, el señor Monteverde fue designado como director de la empresa, otorgándole -a sola firma- los poderes establecidos en los incisos D y E del artículo vigésimo sexto del Estatuto, referidos a la representación procesal y arbitral de Navarrete, así como su representación en todo tipo de procedimientos administrativos.
  - (ii) en el asiento B00001 consta que, en la Junta General de Accionistas de Navarrete del 16 de marzo de 2001, se realizó el nombramiento de los miembros del nuevo Directorio de la empresa, en el cual no fue incluido el señor Monteverde. Sin embargo, se ratificaron los poderes otorgados a dicha persona, los cuales fueron nuevamente ratificados en el año 2009, según puede observarse en los asientos D00002 y C00007, de setiembre y diciembre de 2009, respectivamente.
  - (iii) en el asiento C00009 de julio de 2015, se otorgó poderes al señor Monteverde para que, en nombre y representación de Navarrete, pueda celebrar y constituir todo tipo de contratos asociativos incluyendo contratos de consorcio, *joint ventures* y asociación en participación; siendo que dichas facultades podrían ser ejercidas para licitaciones y concursos públicos ante cualquier entidad, órgano, dependencia u organismo público nacional o internacional.
  - (iv) finalmente, en el asiento C00012 se aprecia que, debido a la decisión tomada en la Junta General de Accionistas del 13 de diciembre de 2019, se revocaron los poderes de representación que fueron otorgados al señor

<sup>298</sup>

**DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS.**

**Artículo 2.- Ámbito de aplicación subjetivo. -**

(...)

2.2. Las personas naturales que actúan en nombre y por encargo de las personas jurídicas, sociedades irregulares, patrimonios autónomos o entidades mencionadas en el párrafo anterior, con sus actos generan responsabilidad en éstas, sin que sea exigible para tal efecto condiciones de representación civil.

(...)





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Monteverde y que se describen en los asientos B00001, D00002, C00007 y C00009.

825. De la información presentada precedentemente, se aprecia que el señor Monteverde ejerció la representación de Navarrete durante el periodo en el que esta Sala verificó la responsabilidad de dicha persona jurídica (entre febrero de 2011 y julio de 2016)<sup>299</sup>, como se aprecia en el literal B. del acápite III.2.2 del presente pronunciamiento. Ello, pues los poderes de representación del señor Monteverde recién fueron revocados por la Junta General de Accionistas de Navarrete el 13 de diciembre de 2019, como consta en el asiento C000012 de la partida registral de la empresa.
826. Como se puede apreciar del detalle de los poderes y atribuciones con los que contaba el señor Monteverde en Navarrete durante el referido periodo, estos no se restringían a una operación comercial, proceso judicial o administrativo en específico, sino que el señor Monteverde tenía amplias facultades para representar a Navarrete en diversos tipos de procesos e, inclusive, desde julio de 2015, expresamente contaba con poderes para celebrar contratos a nombre de dicha empresa, incluyendo aquellos relacionados a la adjudicación de licitaciones y/o concursos públicos.
827. Además de las funciones que formalmente haya cumplido el señor Monteverde según los asientos registrales de Navarrete, cabe recordar que el artículo 5 de la LRCA<sup>300</sup> establece expresamente que, en virtud del principio de primacía de la realidad, la autoridad administrativa determinará la verdadera naturaleza de las conductas investigadas, atendiendo a las situaciones y relaciones económicas que se pretendan, desarrollen o establezcan en la realidad.
828. Considerando ello, la Sala observa que en el expediente constan correos emitidos durante el periodo investigado que demuestran que, conforme a los sostenido por la Comisión, al ejercer la representación asignada -en los hechos- el señor Monteverde tuvo un amplio control sobre las acciones llevadas a cabo en Navarrete, participando en la dirección y gestión de dicha empresa.

<sup>299</sup> Periodo que comprende la convocatoria del Proceso Especial 002-2011-OEI-MINEDU y el otorgamiento de la buena pro del Concurso Público 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120, correspondientes al primer y último concurso público donde se identificó la responsabilidad de Navarrete, respectivamente.

<sup>300</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS.**

**Artículo 5.- Primacía de la realidad. -**

En la aplicación de esta Ley, la autoridad administrativa determinará la verdadera naturaleza de las conductas investigadas, atendiendo a las situaciones y relaciones económicas que se pretendan, desarrollen o establezcan en la realidad. La forma de los actos jurídicos utilizados por los contratantes no enerva el análisis que la autoridad efectúe sobre la verdadera naturaleza de las conductas subyacentes a dichos actos.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

829. Ciertamente, sobre este punto resulta ilustrativo el contenido de los correos NAV11 a NAV36<sup>301</sup>, los cuales que han sido resumidos en el numeral 157 de la Resolución Final. A continuación, se presentan reseñas de algunas de dichas comunicaciones:

**Tabla 24**  
**Evidencias sobre el rol del señor Monteverde respecto a Navarrete**

Correo	Resumen del contenido del correo
NAV 11 09/04/2010	El señor Monteverde negocia directamente con un funcionario de una entidad financiera la emisión de una carta fianza a favor de Navarrete.
NAV 15 16/11/2011	El señor Monteverde, firmando como vicepresidente ejecutivo, le comunica a un proveedor de Navarrete que ya se ha cumplido con el desembolso de una deuda de acuerdo con el cronograma pactado.
NAV21 24/04/2012	Liliana López Marquez, asistente de gerencia de Navarrete, menciona que el señor Monteverde había indicado que se citara a su oficina a un postulante para ocupar la jefatura del área de Recursos Humanos de la empresa.
NAV 22 09/08/2012	El señor Monteverde, firmando como vicepresidente ejecutivo, se dirige al representante de una entidad financiera y demuestra tener pleno conocimiento sobre los movimientos financieros de la empresa (créditos, deudas, fianzas).
NAV23 18/09/2012	El señor Jorge Luis Fernández, Coordinador General de Ventas de Navarrete se refiere al señor Monteverde como "vicepresidente de la compañía".
NAV 25 17/05/2013	Un trabajador de Navarrete señala que el señor Monteverde es quien debía autorizar el traslado de determinada mercancía.
NAV 30 27/11/2015	Una funcionaria de una empresa proveedora de Navarrete se dirige al señor Monteverde, reconociéndolo como representante de la empresa, a fin de solicitarle que se cancele el pago de una deuda pendiente.
NAV 34 11/04/2016	El señor Laos solicita autorización del señor Monteverde para la compra de papel.

Fuente: Expediente 002-2019/CLC-INDECOPI  
Elaboración: ST-SDC

<sup>301</sup> Mediante Resolución 039-2020/ST-CLC-INDECOPI del 30 de octubre de 2020, la Secretaría Técnica de la Comisión declaró la confidencialidad de veintiséis (26) correos electrónicos recabados en la visita de inspección realizada en las oficinas de Navarrete, incorporados al expediente por Razón de Secretaría 020-2020/ST-CLC-INDECOPI. Sin perjuicio de ello, en dicho pronunciamiento se precisó que la confidencialidad declarada no impedía que la información sea usada para el cumplimiento de las funciones de la Secretaría Técnica o la Comisión, por ende, las referencias generales y los datos agregados -como los que se presentan a continuación- no tienen carácter confidencial.

Cabe añadir que la información detallada en la Tabla 22 del presente pronunciamiento replica la información contenida en la tabla del numeral 157 de la Resolución Final.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

830. Cabe agregar que el señor Monteverde se presentaba a sí mismo como “vicepresidente ejecutivo” de Navarrete, cargo que también era reconocido por personal de dicha empresa, como se aprecia de la Tabla 24. Si bien el señor Monteverde ha indicado en su recurso de apelación que únicamente se presentaba así para expeditar y facilitar las negociaciones con entidades financieras y proveedores, la Sala observa que inclusive en la visita de inspección por parte de la Secretaría Técnica de la Comisión en las oficinas de Navarrete, el indicado administrado se identificó como “vicepresidente ejecutivo” y “representante legal de la empresa”, lo que desvirtúa tal argumento<sup>302</sup>.
831. Adicionalmente, los señores Noceda (gerente general de Metrocolor), Stanbury (gerente comercial de impresiones de El Comercio y luego gerente general de Amauta) y Mariátegui (gerente de servicios empresariales de El Comercio) manifestaron en sus declaraciones ante la Secretaría Técnica de la Comisión que el señor Monteverde participó en las reuniones en las que se coordinó el reparto de ítems materia de análisis y lo identificaron como un representante de Navarrete con capacidad de decisión al interior de dicha empresa.
832. En efecto, el señor Noceda manifestó, respecto de los participantes en las reuniones entre las empresas imputadas, que el señor Monteverde participaba porque *“era el jefe (...) era el gerente de Navarrete (...) en las [reuniones] que he ido él siempre ha estado ahí (...) él mismo hacía todo”*<sup>303</sup>. Por su parte, el señor Stanbury manifestó que *“Navarrete (...) siempre era Juan José Monteverde que era abogado, tenía un cargo de cierta confianza en el grupo Navarrete y era un poco que decidía en todo sentido allí (...)”*<sup>304</sup>. Finalmente, el señor Mariátegui indicó que *“en el caso de Navarrete siempre [participó] el señor Juan José Monteverde (...)”*<sup>305</sup>.
833. En esa misma línea, resulta importante traer a colación que mediante escrito presentado el 20 de junio de 2018, incorporado al presente expediente mediante Razón de Secretaría Técnica 033-2019/ST-CLC-INDECOPI del 7 de octubre de 2019, ante un requerimiento de información de la Secretaría Técnica de la Comisión, Navarrete señaló, respecto de las personas vinculadas a las licitaciones en dicha empresa, lo siguiente:

**“LICITACIONES**

*Dr. Juan José Monteverde B. - Representante Legal- Asesor Corporativo. Se encarga de supervisar los procesos de licitaciones públicas y autorizar el precio de la propuesta.*  
*(...)”*

<sup>302</sup> Minuto 1 de la entrevista al señor Monteverde en las oficinas de Navarrete que realizó la Secretaría Técnica de la Comisión el 23 de octubre de 2017 durante la visita de inspección.

<sup>303</sup> Entrevista al señor Noceda del 3 de mayo de 2019, minuto 34.

<sup>304</sup> Entrevista al señor Stanbury del 10 de junio de 2019, minuto 10.

<sup>305</sup> Entrevista al señor Mariátegui del 24 de junio de 2019, minuto 11.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

*(Subrayado agregado)*

834. En atención a lo expuesto, se encuentra acreditado que el señor Monteverde ejerció la representación y además llevó a cabo acciones que implicaban el ejercicio de funciones de dirección y gestión en Navarrete durante el periodo investigado, pues no solo ostentaba la representación procesal de dicha empresa, sino que además participaba en la organización, coordinación y dirección de sus actividades, conforme se constata en el análisis conjunto de los elementos de prueba evaluados.
835. Por tanto, la Sala considera que los actos realizados por el señor Monteverde referidos a la concertación de posturas y el reparto de los ítems licitados en los procedimientos de selección entre Navarrete y las demás empresas que participaron en el cártel, generaron responsabilidad en aquella empresa de conformidad con el artículo 2.2 de la LRCA.
836. Navarrete ha cuestionado en su recurso de apelación, escritos complementarios y en la audiencia de informe oral, su relación con el señor Monteverde indicando que dicha persona no tenía una relación laboral con la empresa y que no le otorgaron poderes para que se reúna con los representantes de las empresas competidoras o adopte decisiones relacionadas a los concursos públicos correspondientes.
837. Al respecto, esta Sala observa que, al haber determinado que el señor Monteverde ejercía la representación y además realizaba funciones de dirección y gestión respecto de Navarrete durante el periodo investigado, carece de relevancia para los fines de este procedimiento que haya existido o no una relación de naturaleza laboral, en tanto ello no desvirtúa que las acciones del señor Monteverde hayan generado responsabilidad en Navarrete.
838. En cuanto al alegato de Navarrete referido a que el señor Monteverde no tenía poderes de representación específicos para asistir a reuniones con representantes de las empresas competidoras y que dichos actos no fueron ratificados expresa o tácitamente por Navarrete por lo que no le serían oponibles de conformidad con el artículo 161 del Código Civil; es pertinente precisar que el hecho de que formalmente el señor Monteverde no haya contado con los poderes específicos que alega Navarrete no impide considerar que son actuaciones atribuibles e imputables a dicha empresa.
839. Ello, no solo porque en este caso, en virtud del principio de primacía de la realidad, se ha verificado que -en los hechos- el señor Monteverde tenía un amplio control sobre las actuaciones al interior de Navarrete, sino que además se encuentra acreditado que el señor Monteverde participaba en estas reuniones en nombre y por encargo de Navarrete -como representante de esa empresa- y por ende sus acciones generaron responsabilidad en la misma, de conformidad con artículo 2.2 de la LRCA.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

840. Lo anterior se ve reforzado por el hecho de que el comportamiento de Navarrete en los procedimientos de selección materia de análisis, guardó -en efecto- concordancia con lo pactado en las reuniones donde participaba el señor Monteverde, según se ha explicado en el literal B. del acápite III.2.2 de la presente resolución.
841. En este punto, cabe resaltar que carece de asidero el argumento de Navarrete referido a que el señor Monteverde no cumpliría con las condiciones para ejercer su representación en tanto los actos materia de análisis no fueron ratificados expresa o tácitamente por dicha empresa en aplicación del artículo 161 del Código Civil. Ciertamente, de acuerdo con el artículo 2.2 de la LRCA, para que los actos del señor Monteverde generen responsabilidad en Navarrete no es exigible acreditar condiciones de representación civil, esto es, que el representante haya actuado dentro de los límites del poder otorgado, lo que resulta razonable al tratarse de actos relacionados con la participación en una infracción administrativa<sup>306</sup>.
842. En conclusión, conforme a lo expuesto se aprecia que: (i) el señor Monteverde ejerció la representación de Navarrete durante el periodo en el que se ha constatado la responsabilidad de dicha persona jurídica (entre febrero de 2011 y julio de 2016) y, además, ejerció -en los hechos- funciones de gestión y dirección de la empresa; y, (ii) los actos realizados por el señor Monteverde referidos a la concertación de posturas y el reparto de los ítems licitados en los procedimientos de selección entre Navarrete y las demás empresas que participaron en el cártel, generaron responsabilidad en aquella empresa de conformidad con el artículo 2.2 de la LRCA.

### **III.4. Sobre la responsabilidad de las personas naturales**

#### **III.4.1 Marco normativo**

843. La imposición de sanciones a las personas naturales que participen en la comisión de una conducta anticompetitiva permite desincentivar este tipo de infracciones y atribuir responsabilidad administrativa a quienes -en ejercicio de sus funciones dentro los agentes económicos involucrados- tuvieron un rol relevante en las conductas investigadas.
844. En tal sentido, los artículos 2.1 y 43.3 de la LRCA<sup>307</sup> establecen que aquellas personas que desempeñen la dirección, gestión o representación de los agentes infractores podrán ser sancionados hasta con 100 UIT, en la medida que hayan

<sup>306</sup> A mayor abundamiento, considerar lo contrario implicaría que la autoridad de competencia deba verificar, por ejemplo, que la persona natural contara formalmente con poderes específicos que le permitieran adoptar el acuerdo anticompetitivo o que la persona jurídica haya ratificado expresamente aquellos pactos ilegales, a fin de que se generen responsabilidad en el agente económico involucrado. Lo antes indicado, como se puede apreciar, carecería de sustento.

<sup>307</sup> Ver nota al pie 127.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

tenido participación en el planeamiento, realización o ejecución de la infracción administrativa.

845. De acuerdo con los referidos artículos, la responsabilidad para personas naturales exige la concurrencia de dos condiciones: (i) el ejercicio de funciones de dirección, gestión o representación en el agente económico involucrado en la conducta anticompetitiva; y, (ii) el planeamiento, realización o ejecución de la conducta anticompetitiva.
846. Con relación a la primera condición, se debe tener presente que la participación en una práctica colusoria no está circunscrita a las personas encargadas directamente de las políticas de precios y otras condiciones comerciales de las respectivas empresas, sino que comprende a cualquier persona que contribuya a la materialización de la conducta ilícita, en el desempeño de la dirección, gestión o representación dentro de estos agentes económicos.
847. La segunda condición requerida consiste en que las personas naturales antes referidas hayan participado en la conducta anticompetitiva, ya sea en su planificación, realización o ejecución. Ciertamente, la autoridad a cargo de la investigación y sanción de conductas anticompetitivas no podría atribuir responsabilidad a un administrado únicamente por ser funcionario de una persona jurídica que incurrió en una conducta anticompetitiva, siendo necesario evaluar si dicha persona natural participó en la respectiva práctica contraria a la libre competencia.
848. A criterio de la Sala, lo señalado en el párrafo anterior permite ceñir la responsabilidad de la persona natural que ejerció funciones de dirección, gestión o representación en un agente económico infractor, en función a los alcances de su propia conducta<sup>308</sup>.
849. Por consiguiente, se requiere contar con elementos de prueba que sustenten que las personas naturales imputadas colaboraron con la comisión de la práctica colusoria detectada. Esto último resulta importante al tratarse de un procedimiento administrativo sancionador, pues la determinación de responsabilidad descansa sobre la premisa de desvirtuar la presunción de licitud<sup>309</sup> que tienen los administrados.

<sup>308</sup> Al respecto, la Exposición de Motivos de la LRCA indica que la aplicación de la ley incluye a los funcionarios de los agentes económicos que hayan tenido participación en la adopción de la práctica anticompetitiva:

*“Se ha precisado también el tema de la responsabilidad de aquellas personas que actúan en representación de un sujeto infractor, señalándose que la aplicación de la Ley incluye a los integrantes de los órganos de dirección, gestión o representación de los agentes económicos, en tanto hayan tenido participación consciente en la adopción de la conducta anticompetitiva, con lo cual se mejora y amplía el texto análogo del artículo 2 del DL 701.”*

<sup>309</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**  
**Artículo 248. Principios de la potestad sancionadora administrativa.**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
(...)



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

### III.4.2 Aplicación al presente caso

850. En la Resolución Final, la Comisión determinó que los señores Isasi y Monteverde ejercieron la dirección, gestión y representación de Quad Graphics y Navarrete, respectivamente, participando en la realización y ejecución del acuerdo colusorio entre dichas empresas con El Comercio – Amauta y Metrocolor, conforme se detalla a continuación:

**Tabla 25**  
**Detalle del cargo, periodo y tipo de participación de las personas naturales en la conducta**

Persona natural imputada	Cargo	Empresa	Periodo	Tipo de participación
Pedro Isasi Rivero	Gerente general	Quad Graphics	Febrero de 2011 a mayo de 2016	Realización y ejecución
Juan José Monteverde Bussalleu	Representante	Navarrete	Febrero de 2011 a julio de 2016	Realización y ejecución

Fuente: Expediente 002-2019/CLC-INDECOPI  
Elaboración: ST-SDC

851. En la medida que los señores Isasi y Monteverde impugnaron el extremo de la Resolución Final que determinó su responsabilidad administrativa por la participación en la conducta anticompetitiva antes señalada, la Sala procederá a evaluar los alegatos de dichos recurrentes y los elementos de prueba que constan en el expediente respecto de tales imputados.

852. En esa línea, no será materia de análisis en este pronunciamiento la responsabilidad de las demás personas naturales<sup>310</sup> que la Comisión encontró responsables por participar en la referida conducta anticompetitiva, en tanto no presentaron recurso impugnatorio alguno y quedó consentida la decisión sobre su responsabilidad y las sanciones impuestas, tal como ha sido declarado a través de la Resolución 060-2021/ST-CLC-INDECOPI.

853. La conducta anticompetitiva en la que habrían participado los señores Isasi y Monteverde consistió en una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional.

854. Como se constató al analizar la responsabilidad de las personas jurídicas, en los procedimientos de selección examinados, las empresas infractoras coordinaron sus posturas y se repartieron los ítems licitados. Por ende, la Sala evaluará si se

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.  
(...)

<sup>310</sup> Este es el caso de los señores Mariátegui, Stanbury, Wong, Portocarrero, Presentación y Ramos.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

encuentra acreditada la participación de los señores Isasi y Navarrete en cada uno de estos procedimientos de selección durante el periodo en que, según la Comisión, estas personas habrían participado en la realización y ejecución de la conducta anticompetitiva.

### III.4.3. Sobre la participación del señor Isasi en la conducta anticompetitiva

855. En la Resolución Final, la Comisión indicó que el señor Isasi fue gerente general de Quad Graphics, un cargo que le brindaba la dirección, gestión y representación de esta persona jurídica, ya que fue responsable de la planificación, organización, dirección, coordinación, supervisión y control de sus operaciones y ejerció su representación legal.
856. La identificación del cargo del señor Isasi, así como sus funciones al interior de Quad Graphics no han sido cuestionadas por dicho administrado durante el trámite del procedimiento<sup>311</sup>. Adicionalmente, es pertinente acotar que el artículo 188 de la Ley General de Sociedades<sup>312</sup> establece que los gerentes cuentan -entre otros- con las atribuciones para celebrar y ejecutar los contratos correspondientes al objeto social de la persona jurídica, así como representar a dicha sociedad mercantil.
857. Por otro lado, la Comisión concluyó que el señor Isasi había participado en la realización y ejecución del acuerdo anticompetitivo en el periodo comprendido entre febrero de 2011 y mayo de 2016. Para tales efectos, la primera instancia sustentó su pronunciamiento en el mérito probatorio de los Correos AMA05, MET03, AMA06, AMA07, AMA08, AMA09, AMA10, QG01, QG02, QG03, QG04, QG05, QG06, QG07, QG08, QG09, QG12, QG13, QG14, NAV02, AMA11, MET04, MET05, MET07, NAV03, MET09, MET10, MET11, MET12 y MET15, así como en los alcances del artículo 188 de la Ley General de Sociedades, referido a las facultades del gerente general.
858. En particular, la Comisión indicó que las comunicaciones antes señaladas revelaban que el señor Isasi había coordinado directamente con representantes de El Comercio-Amauta, Metrocolor y Navarrete la adopción de la conducta anticompetitiva imputada en el presente caso. Asimismo, según la Comisión, estas comunicaciones ponían de manifiesto que el señor Isasi también había coordinado con otros funcionarios de Quad Graphics la implementación del acuerdo colusorio al interior de la empresa.
859. La Comisión indicó que el último correo que involucraría directamente al señor Isasi en la conducta investigada es el Correo MET15 del 21 de noviembre de 2014. Sin embargo, en tanto el señor Isasi continuó ejerciendo el cargo de

<sup>311</sup> Sin embargo, el señor Isasi ha alegado que no ocupó el cargo de gerente general durante todo el periodo identificado por la Comisión, lo que será analizado por esta Sala en el siguiente acápite.

<sup>312</sup> Ver nota al pie 24.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

gerente general hasta mayo de 2016 y Quad Graphics siguió participando en la conducta anticompetitiva durante este periodo, la primera instancia indicó que era posible afirmar que el señor Isasi continuó participando en la conducta anticompetitiva durante tal periodo.

860. Lo mencionado en los párrafos anteriores es especialmente relevante para el caso de los Concursos Públicos N° 0040-2013-ED/UE 026, N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120, pues la primera instancia concluyó que se encontraba acreditada la participación del señor Isasi en dichos procedimientos de selección, en atención a su cargo en la empresa y su rol en la práctica colusoria<sup>313</sup>.
861. Al revisar los elementos de prueba que obran en el expediente, esta Sala ha verificado que el señor Isasi mantenía contacto con los funcionarios de El Comercio-Amauta, Metrocolor y Navarrete, siendo que dicha persona intervino como emisor o destinatario (sea como receptor o tercero copiado) en diversos correos electrónicos con funcionarios de las referidas empresas competidoras, según se detalla a continuación:

**CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE**

<sup>313</sup> El detalle de los fundamentos de la Comisión se encuentra en el numeral 272 de la Resolución Final.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**Tabla 26**  
**Listado de correos en los que interviene el señor Isasi**

Código del correo	Fecha del correo	Tipo de intervención del señor Isasi <sup>314</sup>
AMA05	7 de febrero de 2011	Receptor
AMA06	11 de febrero de 2011	Receptor
AMA07	11 de febrero de 2011	Receptor
AMA08	11 de febrero de 2011	Receptor
MET03	7 de febrero de 2011	Receptor
QG01	31 de octubre de 2011	Receptor
QG02	14 de noviembre de 2011	Receptor
QG03	21 de noviembre de 2011	Receptor
QG04	7 de diciembre de 2011	Emisor
QG05	7 de diciembre de 2011	Emisor
QG06	7 de diciembre de 2011	Emisor
QG07	16 de diciembre de 2011	Tercero copiado
QG08	16 de diciembre de 2011	Tercero copiado
QG09	16 de diciembre de 2011	Tercero copiado
QG12	24 de enero de 2012	Emisor
QG13	24 de enero de 2012	Emisor
QG14	30 de enero de 2012	Receptor
NAV02	10 de marzo de 2012	Receptor
AMA11	21 de agosto de 2013	Tercero copiado
MET04	27 de septiembre de 2013	Emisor
MET05	27 de septiembre de 2013	Emisor
MET07	1 de octubre de 2013	Receptor
NAV03	24 de marzo de 2014	Receptor
MET09	22 de mayo de 2014	Receptor
MET10	27 de mayo de 2014	Receptor
MET11	2 de junio de 2014	Receptor
MET12	23 de junio de 2014	Receptor
MET15	23 de junio de 2014	Receptor
MET15	21 de noviembre de 2014	Receptor <sup>315</sup>

Fuente: Expediente 002-2019/CLC-INDECOPI  
Elaboración: ST-SDC

862. Los correos referidos en el numeral anterior se encuentran relacionados con los diversos procedimientos de selección en los que se verificó el acuerdo anticompetitivo materia de imputación. El detalle de dicha relación, así como del contenido de tales comunicaciones ha sido previamente analizado en el literal B. del acápite III.2.2 del presente pronunciamiento, al evaluar el acuerdo

<sup>314</sup> En el caso de comunicaciones que contienen una cadena de correos electrónicos se ha identificado el tipo de participación que tuvo la persona natural al inicio de la comunicación.

<sup>315</sup> Según se indicó al analizar la responsabilidad de las personas jurídicas apelantes, el Correo MET15 contiene una cadena de correos electrónicos que se encuentran relacionados con los Concursos Públicos 0027-2014-MINEDU/UE 026, 0041-2014-MINEDU/UE 026 y 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120. El correo electrónico del 23 de junio de 2014 está vinculado con los concursos públicos del año 2014, mientras que el correo del 21 de noviembre de 2014 se encuentra relacionado con el Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

anticompetitivo y la responsabilidad de las personas jurídicas apelantes (Navarrete y Quad Graphics).

863. A continuación, se presenta un cuadro donde se detallan los procedimientos de selección que se encuentran relacionados con los correos electrónicos antes señalados:

**Tabla 27**  
**Procedimientos de selección y comunicaciones que acreditan la participación del señor Isasi**

Procedimiento de selección	Código del correo
Procesos Especiales N° 002-2011-OEI-MINEDU, N° 003-2011-OEI-MINEDU y N° 004-2011-OEI-MINEDU	AMA05, AMA06, AMA07, AMA08, MET03
Concursos Públicos N° 0011-2011-ED/UE 026 y N° 0013-2011-ED/UE 026	QG01, QG02
Concursos Públicos N° 0019-2011-ED/UE 026, N° 0020-2011-ED/UE 026 y N° 0021-2011-ED/UE 026	QG03, QG04, QG05, QG06, QG07, QG08, QG09, QG12, QG13, QG14
Concurso Público N° 0007-2012-ED/UE 026	NAV02
Concurso Público N° 0019-2013/ED/UE 026	AMA11
Exoneración de Proceso N°0028-2013- ED/UE 026 y Concurso Público N° 0029-2013-ED/UE 026	MET04, MET05, MET07
Concurso Público N° 0022-2014-MINEDU/UE 026	NAV03
Concursos Públicos N° 0027-2014-MINEDU/UE 026 y N° 0041-2014-MINEDU/UE 026	MET09, MET10, MET11, MET12, MET15
Concurso Público N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	MET15

Fuente: Expediente 002-2019/CLC-INDECOPI  
Elaboración: ST-SDC

864. La Sala aprecia que los correos identificados en los numerales precedentes revelan que el señor Isasi mantuvo comunicaciones con los representantes de El Comercio-Amauta, Metrocolor y Navarrete con la finalidad de adoptar e



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

implementar el acuerdo anticompetitivo consistente en la concertación de posturas para el reparto de los ítems convocados en los referidos procedimientos de selección, entre las empresas investigadas. A manera de ejemplo, se muestra el siguiente correo electrónico recabado por la Secretaría Técnica de la Comisión (Correo QG12):

*“De: Isasi Rivero, Pedro (mailto: pedro.isasi@qq.com) [gerente general – Quad Graphics]*

*Enviado el: martes, 24 de enero de 2012 12:48 p.m.*

*Para: Eloy Noceda [gerente general – Metrocolor], OPTA Stanbury Titinger Guillermo [gerente comercial de impresiones de El Comercio]; monteverdeabog@terra.com.pe [representante de Navarrete]; Presentación Malpartida, Emilio [jefe de ventas – Quad Graphics]*

*Asunto: Reunión*

*Hola a todos;*

*Por los acontecimientos que nos conciernen propongo nos reunamos el día jueves a las 8:30 a.m. donde siempre. Guillermo, reservas sitio?*

*Gracias,*

*Pedro”*

(Énfasis añadido)

865. Como se puede apreciar, en el Correo QG12, vinculado a los Concursos Públicos N° 0019-2011-ED/UE 026, N° 0020-2011-ED/UE 026 y N° 0021-2011-ED/UE 026, el señor Isasi coordina a una reunión a los representantes de las empresas competidoras de Quad Graphics: Navarrete, Metrocolor y El Comercio con el fin de coordinar posturas referentes a los ítems convocados en los mencionados concursos públicos. Cabe precisar que el contexto de la mencionada reunión y su relación con los indicados concursos públicos ya ha sido explicado previamente, al analizar el acuerdo anticompetitivo en estos concursos.
866. En esa misma línea, se presenta a continuación un extracto del Correo MET04, remitido por el señor Isasi a representantes y trabajadores de Metrocolor, El Comercio y Navarrete:

*“From: “Isasi Rivero, Pedro” <pedro.isasi@qq.com> [gerente general – Quad Graphics]*

*Date: Fri, 27 Sep 2013 21:05:21 +0000*

*To: [ddoberti@metrocolor.com.pe](mailto:ddoberti@metrocolor.com.pe) <[ddoberti@metrocolor.com.pe](mailto:ddoberti@metrocolor.com.pe)> [Daniela Doberti, gerenta de ventas – Metrocolor]; Guillermo Stanbury Titinger <[gstanbury@comercio.com.pe](mailto:gstanbury@comercio.com.pe)> [gerente comercial de impresiones – El Comercio]; Estudios Monteverde <[monteverdeabog@terra.com.pe](mailto:monteverdeabog@terra.com.pe)> [Juan José Monteverde, representante - Navarrete]; Presentación Malpartida, Emilio <[emilio.presentacion@qq.com.pe](mailto:emilio.presentacion@qq.com.pe)> [jefe de ventas – Quad Graphics]*

*Subject: Saludos*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Hola a todos;

Por la presente me permito consultarles sobre los dos ítems que hay en ciernes. Como quedamos en su momento, estos dos ítems sería uno para nosotros y otro para la empresa de Chorrillos<sup>316</sup>.

Saludos

Pedro”

867. Al respecto, como se explicó en el literal B. del acápite III.2.2 del presente pronunciamiento, el Correo MET04 hace referencia al Concurso Público N° 0029-2013-ED/UE 026, ya que: (i) de manera coincidente con lo indicado en el correo del señor Isasi, este concurso solo comprendía dos (2) ítems; (ii) la proximidad entre el correo y la presentación de propuestas en el referido concurso público, lo cual se llevó a cabo a la semana siguiente (3 de octubre de 2013); y, (iii) en este concurso se presentaron Metrocolor y Quad Graphics, obteniendo cada una un (1) ítem.
868. El señor Isasi, además de remitir diversos correos a los representantes de las referidas empresas, también aparece como destinatario de otras comunicaciones. En esos casos, el señor Isasi inclusive respondió las convocatorias, como se muestra en la siguiente cadena de correos electrónicos (Correo AMA07):

*“De: OPTA Stanbury Titinger Guillermo (mailto:gstanbury@comercio.com.pe) [gerente comercial de impresiones de El Comercio]*

*Enviado el: viernes, 11 de febrero de 2011 10:54 a.m.*

*Para: Presentación Malpartida, Emilio [jefe de ventas – Quad Graphics]; Isasi Rivero, Pedro [gerente general – Quad Graphics]; enmnoceda@metrocolor.com [gerente general – Metrocolor]; cramos@metrocolor.com [ejecutivo de ventas de Metrocolor]; OPTA Mariátegui Bosse Renzo [gerente de servicios empresariales de El Comercio]*

*Asunto: Convocatoria*

*Podrán asistir el martes a las 8:30 a.m.? Por favor confirmen para reservar el lugar.*

*Un abrazo,*

*Guillermo.*

*De: Isasi Rivero, Pedro (mailto:pedro.isasi@qg.com) [gerente general – Quad Graphics]*

*Enviado el: viernes, 11 de febrero de 2011 11:19*

*Para: OPTA Stanbury Titinger Guillermo [gerente comercial de impresiones de El Comercio]; Presentación Malpartida, Emilio [jefe de ventas – Quad Graphics]; enmnoceda@metrocolor.com [gerente general – Metrocolor]; cramos@metrocolor.com [ejecutivo de ventas de Metrocolor]; OPTA Mariátegui Bosse Renzo [gerente de servicios empresariales de El Comercio]*

<sup>316</sup> Cuando se menciona a “la empresa de Chorrillos” se hace referencia a Metrocolor, puesto que sus oficinas se encuentran en dicho distrito. Al respecto, ver nota al pie 226.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

*Asunto: Convocatoria  
Por nuestra parte SI  
Pedro (...)"*

(Énfasis añadido)

869. Conforme a lo expuesto al analizar la responsabilidad de Quad Graphics y Navarrete, la cadena de correos previamente transcrita tiene relación con el acuerdo para concertar posturas a fin de repartirse los ítems licitados en los Procesos Especiales N° 002-2011-OEI-MINEDU, N° 003-2011-OEI-MINEDU y N° 004-2011-OEI-MINEDU. En estos correos se aprecia que el señor Isasi responde a la convocatoria efectuada por el señor Stanbury, gerente comercial de impresiones de El Comercio, constatándose que el señor Isasi era considerado por los representantes de las demás empresas involucradas en el cártel como un interlocutor válido (en representación de Quad Graphics) para la implementación de la conducta anticompetitiva imputada.
870. Adicionalmente, es relevante mencionar que el señor Isasi, considerando el cargo de dirección y gestión con el que contaba en Quad Graphics al ser su gerente general, también recibía reportes de otros funcionarios de esa empresa sobre el cumplimiento de los acuerdos adoptados y supervisaba que estos se ejecutaran según lo planeado, como se aprecia en el Correo QG02:

*De: Presentación Malpartida, Emilio [jefe de ventas – Quad Graphics]  
Enviado: Monday, November 14, 2011 11:58 AM  
Para Isasi Rivero, Pedro [gerente general – Quad Graphics]  
Asunto: Resultado del día de hoy ministerio de educación.*

*Don Pedro. Nos adjudicaron el ítem 2. Por 3 200,000. Soles incluido. Igv.*

*De: Isasi Rivero, Pedro [gerente general – Quad Graphics]  
Enviado: Monday, November 14, 2011 01:38 PM  
Para: Presentación Malpartida, Emilio [jefe de ventas – Quad Graphics]  
Asunto: Re: Resultado del día de hoy ministerio de educación*

*OK Emilio, felicidades a todos. Y la mitad del de Metrocolor?  
Pedro*

*De: Presentación Malpartida, Emilio [jefe de ventas – Quad Graphics]  
Enviado: Monday, November 14, 2011 01:40 PM  
Para Isasi Rivero, Pedro [gerente general – Quad Graphics]  
Asunto: Re: Resultado del día de hoy ministerio de educación.*

*En este proceso le adjudicaron 1 ítem a navarrete y 2 ítems a metrocolor.*

*De: Isasi Rivero, Pedro [gerente general – Quad Graphics]  
Enviado: Monday, November 14, 2011 01:44 PM  
Para: Presentación Malpartida, Emilio [jefe de ventas – Quad Graphics]*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

*Asunto: Re: Resultado del día de hoy ministerio de educación  
Pero uno de Metrocolor es compartido?  
Pedro*

*De: Presentación Malpartida, Emilio [jefe de ventas – Quad Graphics]  
Enviado: 14/11/2011 02:48 PM  
Para Isasi Rivero, Pedro [gerente general – Quad Graphics]  
Asunto: Re: Resultado del día de hoy ministerio de educación.*

*Correcto. Eso es lo que quedamos. En la reunión. Llamare para ver este tema. Y le informo.”*

(Énfasis añadido)

871. Como se puede apreciar en la cadena de correos QG02 del 14 de noviembre de 2011, la misma fecha en que se publicaron los resultados del Concurso Público N° 0011-2011-ED/UE 026, el señor Presentación (trabajador de Quad Graphics) reporta al señor Isasi que le adjudicaron un ítem a la empresa, a lo que este último, luego de felicitarlo, le hace la consulta de si “*uno de Metrocolor es compartido*” y el señor Presentación le responde en el sentido que fue “*lo que quedamos*” en una reunión previa. Tal comunicación demuestra que el señor Isasi también mantenía una activa participación dentro de Quad Graphics, verificando el cumplimiento de los acuerdos adoptados previamente con las empresas competidoras.
872. A consideración de esta Sala, la lista de correos detallados en las Tablas 26 y 27, demuestran claramente la forma en la que el señor Isasi estuvo involucrado en la práctica colusoria imputada por la primera instancia, así como su nivel de conocimiento y participación, pues: (i) convocaba y participaba en reuniones, así como mantuvo comunicación con representantes de Navarrete, El Comercio-Amauta y Metrocolor para discutir asuntos vinculados a las licitaciones detalladas en la Tabla 27; y, (ii) monitoreaba el cumplimiento de los acuerdos anticompetitivos previamente adoptados.
873. Adicionalmente a la evidencia documental analizada, los señores Noceda (gerente general de Metrocolor), Stanbury (gerente comercial de impresiones de El Comercio y luego gerente general de Amauta) y Mariátegui (gerente de servicios empresariales de El Comercio) han manifestado en las entrevistas que les realizó la Secretaría Técnica de la Comisión que el señor Isasi participaba en las reuniones en el marco de la conducta analizada en este procedimiento.
874. En efecto, el señor Noceda manifestó que, respecto de los participantes de las reuniones, estaba “*como persona Pedro Isasi y su asistente Presentación, su segundo, su jefe de ventas*”<sup>317</sup>. Por su parte, el señor Stanbury indicó que, respecto de las reuniones con las empresas investigadas “*en el caso de Quad*

<sup>317</sup> Entrevista al señor Noceda del 3 de mayo de 2019, minuto 27.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

*Graphic el gerente general de aquella época era Pedro Isasi y su gerente comercial era Juan Guillermo Perico (...) y Emilio Presentación, que era un ejecutivo comercial. El que llevaba las riendas en realidad era Pedro Isasi (...)”<sup>318</sup>. Finalmente, el señor Mariátegui, señaló que “en el caso de Quad Graphics era siempre el señor Isasi y a veces iba con el señor Perico, que era el gerente comercial”<sup>319</sup>.*

875. A mayor abundamiento, las propuestas presentadas por Quad Graphics en los concursos detallados en la Tabla 27 donde se ha identificado la participación personal del señor Isasi guardan consistencia con un patrón de comportamiento colusorio, al constatarse diferencias entre las propuestas presentadas para los ítems que le correspondía obtener según lo acordado (más alejadas del valor referencial que las demás empresas involucradas en el acuerdo) y las propuestas presentadas para los ítems que no le correspondía obtener según lo acordado (más cercanas al valor referencial o incluso no presentaba ofertas), favoreciendo de ese modo el reparto de ítems según lo planeado.
876. Incluso, en algunos procedimientos de selección en los que ha participado Quad Graphics también se constató un patrón de reparto equitativo de los ítems con las demás empresas involucradas en el cártel, conforme se ha explicado al analizar la responsabilidad de las personas jurídicas apelantes (Navarrete y Quad Graphics) en el literal B. del acápite III.2.2 del presente pronunciamiento.
877. Sin perjuicio de lo antes expresado, respecto -en específico- a los Concursos Públicos N° 0040- 2013-ED/UE, N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y N° 009-2016- MINEDU/VMGP/UE 120, la Comisión señaló en la Resolución Final lo siguiente:

A) Concurso Público N° 0040-2013-ED/UE 026:

En el correo AMA12 la señora Brigitte Portocarrero, ejecutiva de ventas de El Comercio-Amauta, hace un recuento de las acciones que Metrocolor y Quad Graphics tomarían respecto a dicho procedimiento. En particular, señala “*hablé con Paul y él va al suyo*”, siendo que “Paul” es el señor Paul Laos, quien representó a Quad Graphics en el acto de presentación de propuestas de este concurso público<sup>320</sup>. Por lo tanto, cuando la señora Portocarrero indica que “*Paul va al suyo*”, significa que Quad Graphics iba a presentar una propuesta en el ítem que le había sido asignado como parte del acuerdo para ese procedimiento (el ítem 3). A criterio de la Comisión, considerando que el señor Laos tenía una posición subordinada en la empresa, la decisión de postular al

<sup>318</sup> Entrevista al señor Stanbury del 10 de junio de 2019, minuto 9.

<sup>319</sup> Entrevista al señor Mariátegui del 24 de junio de 2019, minuto 10.

<sup>320</sup> En la Resolución Final, la Comisión señaló que el señor Paul Laos representó a Quad Graphics en el acto de presentación de las propuestas del concurso público mencionado, según el Acta elaborada el 6 de diciembre de 2013 y adjunta al Acta de Otorgamiento de Buena Pro del 11 de diciembre de 2013.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Ítem asignado solo pudo haber sido tomada por el señor Isasi, como gerente general.

B) Concurso Público N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120:

En el correo AMA22, el señor Monteverde se dirige a los señores Wong (gerente general de Amauta) y Urbina (gerente general de Metrocolor) para formular una queja sobre una nueva distribución de un ítem que Navarrete había ganado, en favor de otras empresas imputadas que no obtuvieron los ítems que les habían sido asignados, señalando: *“Para esta licitación nos reunimos con Quadgraph [en referencia a Quad Graphics] y se sorteó un libro para cada uno y el quinto lo ganó Metro con la condición de que si alguno perdía su libro se le daba el segundo que había ganado Metro”*.

La Comisión sostiene que la alusión a una reunión con Quad Graphics indica que el señor Monteverde tuvo que haberse reunido necesariamente con algún representante de esta empresa. Agregó que, como fue mencionado por los señores Mariátegui, Ramos, Stanbury y Urbina en sus declaraciones, las personas que asistieron a las reuniones de coordinación por parte de Quad Graphics fueron los señores Isasi y Presentación, por lo que alguno de ellos tuvo que haber asistido a tal citación.

La Comisión también indicó que incluso asumiendo que únicamente el señor Presentación fue quien concurrió a la reunión aludida en el correo AMA22, ello solo podría haberse producido con la venia y autorización del señor Isasi, su jefe y gerente general de la empresa.

C) Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120:

La Comisión sostuvo que había identificado dos factores que obligaron a las empresas a prepararse con meses de antelación para participar adecuadamente en los procedimientos de selección convocados por el Minedu para la impresión de material educativo, los cuales son: (i) la necesidad de contar con la cantidad adecuada de papel, que debía ser importado en grandes volúmenes; y, (ii) el corto tiempo de impresión que el Minedu impuso respecto de los productos que demandaba.

En función de estos dos factores, la Comisión consideró razonable asumir que la decisión de Quad Graphics de participar en tal concurso público fue tomada mucho antes de su convocatoria y la desvinculación de los señores Isasi y Presentación de la empresa, ocurrida en mayo de 2016. En consecuencia, la Comisión sostuvo que era razonable asumir que las acciones que la empresa llevó a cabo respecto de esta convocatoria en junio y julio de 2016, bajo la dirección del señor Perico, fueron ejecutadas en base a lo que había sido decidido meses antes por la empresa, bajo la conducción del señor Isasi.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

878. Sin embargo, a diferencia de los procedimientos de selección detallados en la Tabla 27, donde existe evidencia de la participación personal del señor Isasi mediante las comunicaciones revisadas (sea como remitente o destinatario), no sucede lo mismo en el caso de los concursos públicos reseñados en el numeral precedente.
879. Así, este Colegiado considera que los elementos de prueba analizados por la Comisión no acreditan fehacientemente que el señor Isasi haya participado específicamente en la realización y/o ejecución de la conducta anticompetitiva imputada respecto de los Concursos Públicos N° 0040- 2013-ED/UE 026, N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120.
880. Si bien los elementos de prueba relacionados con estos concursos públicos evidencian la práctica colusoria llevada a cabo entre las personas jurídicas imputadas; no permiten sustentar que el señor Isasi haya participado personalmente en las coordinaciones anticompetitivas correspondientes a dichas licitaciones.
881. En efecto, en las comunicaciones identificadas por la Comisión que sustentarían la participación del señor Isasi en la conducta colusoria respecto de los mencionados concursos públicos, no se advierte que esta persona haya intervenido como remitente, destinatario o haya sido mencionado como parte de las coordinaciones anticompetitivas relacionadas con estos concursos públicos.
882. Respecto del Concurso Público N° 0040-2013-ED/UE 026, en el Correo AMA12, inclusive se alude a otro funcionario de Quad Graphics (el señor Laos) y no al señor Isasi como parte de las coordinaciones para el reparto correspondiente al mencionado procedimiento de selección. En tal sentido, el solo hecho de que el señor Laos haya tenido un cargo de menor jerarquía que el señor Isasi dentro de la mencionada empresa, a consideración de esta Sala, no resulta suficiente para asumir la participación personal del señor Isasi en la conducta colusoria desplegada sobre el concurso público antes indicado.
883. En el caso del Correo AMA22, si bien da cuenta de la participación de algún funcionario o representante de Quad Graphics en la reunión con fines colusorios relacionada con el Concurso Público N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120, lo cierto es que la primera instancia reconoce que, de acuerdo con las declaraciones de los señores Mariátegui, Ramos, Stanbury y Urbina, esto implicaba que podrían haber participado en dicha reunión el señor Isasi o el señor Presentación. Por ende, ante la falta de mayores elementos de prueba, no podría asumirse certeramente que en esta reunión haya intervenido en específico el señor Isasi ni que dicho imputado haya dado indicaciones o monitoreado personalmente las coordinaciones sobre el concurso público antes señalado, aun cuando el señor Isasi haya tenido el cargo de gerente general de Quad Graphics.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

884. En el caso particular del Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120, la fecha de presentación de propuestas fue el 17 de junio de 2016, mientras que el otorgamiento de la buena pro se realizó el 6 de julio de 2016 (aunque originalmente estaba programada para el 24 de junio de 2016). Por su parte, el señor Isasi dejó de laborar en Quad Graphics el 16 de mayo de 2016, es decir, con anterioridad a la presentación de propuestas y otorgamiento de la buena pro.
885. En el concurso público mencionado precedentemente, existe evidencia de que las empresas imputadas se encontraban coordinando las posturas y el reparto de ítems para tal licitación desde mayo de 2016 (Correo MET16)<sup>321</sup>. Sin embargo, al margen de que las empresas puedan haber comenzado sus coordinaciones con anticipación, la Sala considera que dicho contexto no resulta suficiente para aseverar que el señor Isasi (quien precisamente dejó la empresa en el mes de mayo de 2016) haya participado en las coordinaciones anticompetitivas referidas a este proceso de selección; en la medida que no concurre alguna comunicación o elemento adicional que brinde material probatorio sobre la intervención específica del señor Isasi.
886. Considerando lo señalado en los párrafos precedentes, al haber mantenido contacto directo con representantes de El Comercio-Amauta, Metrocolor y Navarrete con la finalidad de coordinar la adopción de una conducta anticompetitiva y al haber supervisado la implementación de los acuerdos adoptados, la Sala considera que se encuentra acreditada la conducta infractora atribuida por la Comisión al señor Isasi referida a que (en su condición de gerente general de Quad Graphics) participó en la realización y ejecución del acuerdo consistente en el establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre febrero de 2011 y mayo de 2015<sup>322</sup>. Para tales efectos, se precisa que la participación de dicha persona natural está acreditada en los procedimientos de selección detallados en la Tabla 27 de la presente resolución.
887. Por otro lado, no ha quedado acreditada la participación del señor Isasi en la realización y ejecución del acuerdo consistente en el establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición entre junio de 2015 y mayo de 2016<sup>323</sup>.

<sup>321</sup> El análisis del indicado correo electrónico y su relación con las coordinaciones vinculadas al Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120 se detalló al evaluar la responsabilidad de las personas jurídicas apelantes.

<sup>322</sup> En mayo del 2015, se otorgó la buena pro correspondiente al último concurso público donde ha quedado acreditada la responsabilidad del señor Isasi: el Concurso Público N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120. Al respecto, ver la Tabla 27 del presente pronunciamiento.

<sup>323</sup> Al no haber quedado acreditada fehacientemente la participación del señor Isasi en la concertación referida a los Concursos Públicos N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120, corresponde revocar



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

888. Finalmente, corresponde indicar que la falta de pruebas suficientes que acrediten la participación personal del señor Isasi en los Concursos Públicos N° 0040- 2013-ED/UE 026, N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120 no desvirtúa en modo alguno la responsabilidad de Quad Graphics, en tanto la responsabilidad de esta persona jurídica por adoptar un acuerdo anticompetitivo en los referidos procedimientos de selección se encuentra acreditada en los elementos de prueba evaluados en el literal B. del acápite III.2.2 de esta resolución. Sobre este punto, es pertinente reafirmar que la responsabilidad de Quad Graphics, como agente económico, es distinta a la responsabilidad personal del señor Isasi, de conformidad con el artículo 2.1 de la LRCA.

#### III.4.4. Argumentos en apelación formulados por el señor Isasi

889. En su recurso de apelación, el señor Isasi ha manifestado que la Comisión habría vulnerado los principios de presunción de licitud, verdad material, así como la carga de la prueba, pues se le habría asignado responsabilidad por un periodo en el cual no se encontró evidencia idónea y suficiente que acredite su participación en la conducta anticompetitiva.

890. Sobre el particular, corresponde indicar que la autoridad administrativa se encuentra facultada para utilizar todos los medios de prueba para el esclarecimiento de los hechos imputados, entre los que se encuentra la prueba indirecta o indiciaria. En este sentido, conforme se ha indicado en el acápite III.1.5. de la presente resolución, la prueba indiciaria cuenta con reconocimiento a nivel normativo, doctrinario y en la casuística nacional e internacional.

891. De este modo, la responsabilidad del señor Isasi puede sustentarse en evidencia directa de su participación en la conducta, así como mediante pruebas indirectas o indiciarias que denoten su participación en la referida infracción. En el presente caso, la responsabilidad administrativa del señor Isasi ha sido acreditada mediante el análisis conjunto de los medios probatorios que obran en el expediente (correos electrónicos y declaraciones de los representantes de las empresas imputadas), lo cual rebate la presunción de licitud invocada por el recurrente. Por consiguiente, corresponde desestimar lo alegado en este punto del recurso de apelación evaluado.

---

su responsabilidad desde junio de 2015 a mayo de 2016, siendo este el último periodo en que la Comisión determinó responsabilidad al señor Isasi, según se aprecia en la Tabla 25 del presente pronunciamiento.

En el caso del Concurso Público 0040-2013-ED/UE 026 no se ha acreditado la participación personal del señor Isasi en la concertación relacionada con este procedimiento de selección. Lo anterior no enerva el periodo infractor atribuido al señor Isasi, en tanto se ha corroborado su participación en la conducta anticompetitiva respecto de diversos procedimientos de selección llevados a cabo en el año 2013, así como en los años 2014 y 2015 (detallados en la Tabla 27 de la presente resolución). Sin embargo, la falta de acreditación de la responsabilidad personal del señor Isasi en la concertación relacionada con el Concurso Público 0040-2013-ED/UE 026 será tomada en cuenta al graduar la sanción aplicable a dicha persona natural.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

892. Asimismo, respecto a la concertación en los Concursos Públicos N° 0040- 2013-ED/UE 026, N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120 no se ha identificado prueba suficiente sobre la participación del señor Isasi, por lo que este Colegiado ha determinado que no se encuentra acreditada su participación en lo referente a dichos procedimientos de selección.
893. De otro lado, el señor Isasi indicó que había dejado de trabajar en Quad Graphics en el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2013 y el 31 de marzo de 2015, pues laboró en la filial de Quad Graphics en Colombia. Para tales efectos, dicho recurrente presentó certificados de trabajo expedidos por Quad Graphics, así como copias de documentos vinculados a la participación de utilidades correspondientes a los años 2013 y 2015, que buscarían sustentar que el señor Isasi no percibió utilidades durante el periodo en el cual afirma no haber laborado para dicha empresa.
894. Sobre el particular, la Sala se ha pronunciado previamente respecto a dicha alegación presentada por el señor Isasi en la Resolución 0037-2021/SDC-INDECOPI<sup>324</sup>, desestimándola por las siguientes consideraciones:
- (i) ante el requerimiento de la Secretaría Técnica de la Sala, Quad Graphics manifestó que, si bien el señor Isasi se trasladó a Colombia para trabajar en dicho país, lo cierto es que esta persona no dejó el cargo de gerente general de Quad Graphics en el Perú.
  - (ii) si bien los certificados de trabajo y pago de utilidades buscarían sustentar que el señor Isasi no habría tenido una relación laboral con la empresa entre octubre de 2013 y marzo de 2015, no se pueden desconocer los diversos hechos y documentos que -en conjunto- acreditan que dicha persona mantuvo sus facultades y cargo en Quad Graphics y que además ejerció labores en nombre del referido agente económico<sup>325</sup>.
  - (iii) en la respectiva partida registral de la empresa<sup>326</sup> no se inscribió acuerdo alguno para dejar sin efecto la designación del señor Isasi como gerente general ni consta el nombramiento de una tercera persona durante el periodo antes señalado, lo que constituye un indicio de que esta persona mantuvo el cargo de gerente general en Quad Graphics. Cabe señalar que

<sup>324</sup> Correspondiente a la tramitación del Expediente 012-2018/CLC, donde se sancionó al señor Isasi por su participación, durante el periodo comprendido entre enero de 2011 hasta mayo de 2016, en la realización y ejecución del reparto concertado de clientes en el mercado de impresiones comerciales a nivel nacional incurrido por Quad Graphics, conducta tipificada en los artículos 2.1 y 43.3 de la LRCA.

<sup>325</sup> Según indicó la Sala en la Resolución 0037-2021/SDC-INDECOPI, en aquel procedimiento se identificaron siete (7) comunicaciones emitidas el 21 y 28 de enero, 24 de marzo, 7 y 10 de julio de 2014, mediante las cuales el señor Isasi participó directa y activamente en las coordinaciones con funcionarios de El Comercio-Amauta para continuar con la realización y ejecución del acuerdo colusorio investigado en dicho procedimiento.

<sup>326</sup> En referencia a la partida registral 03016793 de la Oficina Registral de Lima, Zona Registral IX, Sede Lima, en cuyo asiento C0004 se le nombró gerente general de la empresa.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

durante ese tiempo (entre octubre de 2013 y marzo de 2015) la empresa continuó operando en el mercado peruano, por lo que no es razonable afirmar que durante aproximadamente dieciocho (18) meses, Quad Graphics mantuviera como gerente general a una persona que no ejercería dicha función.

895. Al respecto, en cuanto a las alegaciones del señor Isasi sobre su permanencia como gerente general de Quad Graphics, esta Sala reitera los fundamentos expuestos en la Resolución 0037-2021/SDC-INDECOPI e indicados en el numeral precedente, añadiendo que durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2013 y el 31 de marzo de 2015, existen diversas comunicaciones (NAV03, MET09, MET10, MET11, MET12 y MET15) que demuestran que el señor Isasi continuó participando directa y activamente en las coordinaciones con funcionarios de las empresas competidoras de Quad Graphics para la realización y ejecución del acuerdo colusorio en el mercado investigado.
896. A modo de ejemplo, en la cadena de correos NAV03 del 24 de marzo de 2014, ante la invitación del señor Monteverde a una reunión para las coordinaciones sobre "4 y 5", en referencia al Concurso Público N° 0022-2014-MINEDU/UE 026 (en el que se licitaron cuadernos de trabajo y folder para niños de 4 y 5 años), el señor Isasi responde indicándole que se encontraba fuera del país, por lo que le proponía que la reunión se llevase a cabo el jueves 27 de marzo de 2014, lo que demuestra que el señor Isasi no dejó de participar en la conducta anticompetitiva durante este periodo.
897. Considerando lo expuesto previamente y en virtud del principio de primacía de la realidad<sup>327</sup>, se concluye que el señor Isasi continuó en el cargo de gerente general de Quad Graphics entre el 1 de octubre de 2013 y el 31 de marzo de 2015, periodo en el que siguió participando en la realización y ejecución de la conducta anticompetitiva<sup>328</sup>. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por dicho recurrente.

#### **III.4.5. Sobre la participación del señor Monteverde en la conducta anticompetitiva**

898. En la Resolución Final, la Comisión indicó que, desde el 11 de junio de 1997 hasta el 13 de diciembre de 2019, el señor Monteverde ejerció la representación legal de Navarrete, puesto que contó con poderes de representación procesal durante todo ese periodo. Adicionalmente, la primera instancia señaló que -en los hechos- el señor Monteverde ejerció un amplio control sobre las acciones que se llevaban a cabo al interior de Navarrete, lo cual resulta equiparable a

<sup>327</sup> Ver nota al pie 300.

<sup>328</sup> Como se ha indicado en los numerales 886 y 887 de la presente resolución, la Sala ha corroborado la responsabilidad del señor Isasi en el periodo comprendido entre febrero de 2011 y mayo de 2015.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

haber ejercido la dirección y gestión de dicha empresa, como lo demostrarían los correos NAV11 a NAV36.

899. Al respecto, el señor Monteverde ha sostenido en su recurso de apelación que los poderes de representación procesal que ostentaba en Navarrete únicamente lo facultaban a actuar en nombre y representación de la empresa en procesos judiciales o de otra índole. Agregó que es común que un abogado corporativo acompañe a su cliente a las audiencias de conciliación, que lo asesore en las negociaciones con proveedores y/o clientes o que lo asista en las reuniones con entidades financieras; lo cual no significa que el abogado corporativo sea un gerente comercial.
900. Adicionalmente, el señor Monteverde alegó que se había presentado como vicepresidente ejecutivo de Navarrete para facilitar las negociaciones con bancos y proveedores. A criterio de dicho administrado, la Resolución Final de la Comisión admitiría que el señor Monteverde podría haber estado desempeñando las labores de asesor legal, pero no lo absuelve, vulnerando su derecho a la presunción de licitud.
901. Sobre el particular, en lo que respecta al cargo y rol que cumplía el señor Monteverde en Navarrete, corresponde hacer remisión al análisis efectuado en el acápite III.3.2 del presente pronunciamiento, donde se concluyó que dicha persona natural ejerció la representación de Navarrete durante el periodo infractor atribuido por la Comisión (entre febrero de 2011 y julio de 2016) y que, además, en los hechos ejercía funciones de gestión y dirección en la referida empresa.
902. Sin perjuicio de ello y como lo ha señalado la Sala en un anterior pronunciamiento<sup>329</sup>, la participación de las personas naturales en la planificación, realización y/o ejecución de una práctica colusoria no está restringida solo a aquellas personas cuyas funciones formales se encuentren relacionadas con el alcance de la conducta anticompetitiva, sino que comprende a cualquier persona que ejerza la representación, gestión o dirección de la persona jurídica y que haya contribuido a la materialización de la conducta ilícita.
903. De este modo, el argumento del señor Monteverde referido a que sus funciones de representación se agotaban en la asesoría legal resulta insuficiente para eximirlo de responsabilidad, pues se encuentra acreditado que ejerció la representación de Navarrete durante el periodo en que las prácticas anticompetitivas de dicha empresa se llevaron a cabo y, además -en los hechos- realizó labores de gestión y dirección en dicha empresa. Por ende, dicha persona natural es pasible de ser sancionada bajo el tipo infractor previsto en el artículo 2.1 de la LRCA, en caso se determine que con su actuación contribuyó con la planificación, realización y/o ejecución de la conducta anticompetitiva.

<sup>329</sup> Ver los numerales 882 a 884 de la Resolución 157-2019/SDC-INDECOPI del 26 de agosto de 2019.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

904. A continuación, corresponde analizar si, como lo determinó la Comisión en la Resolución Final, está acreditado en el expediente que el señor Monteverde participó en la realización y ejecución del acuerdo colusorio.
905. De la revisión de los elementos de prueba que obran en el expediente, esta Sala ha verificado que el señor Monteverde mantuvo conversaciones con los funcionarios de El Comercio-Amauta, Metrocolor y Quad Graphics, siendo que dicha persona intervino como emisor o destinatario (ya sea como receptor o tercero copiado) en diversos correos electrónicos, según se detalla a continuación:

**CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE**



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**Tabla 28**  
**Listado de correos en los que interviene el señor Monteverde**

Código del Correo	Fecha del correo	Tipo de intervención del señor Monteverde <sup>330</sup>
MET03	7 de febrero de 2011	Receptor
AMA07	11 de febrero de 2011	Receptor
AMA08	11 de febrero de 2011	Receptor
QG01	31 de octubre de 2011	Receptor
QG03	21 de noviembre de 2011	Receptor
QG04	7 de diciembre de 2011	Receptor
QG05	7 de diciembre de 2011	Receptor
QG06	7 de diciembre de 2011	Receptor
QG07	16 de diciembre de 2011	Receptor
QG08	16 de diciembre de 2011	Receptor
QG09	16 de diciembre de 2011	Receptor
QG12	24 de enero de 2012	Receptor
QG13	24 de enero de 2012	Receptor
NAV02	10 de marzo de 2012	Receptor
AMA11	21 de agosto de 2013	Emisor
MET04	27 de septiembre de 2013	Receptor
MET05	27 de septiembre de 2013	Receptor
MET07	1 de octubre de 2013	Emisor
NAV03	24 de marzo de 2014	Emisor
MET09	22 de mayo de 2014	Receptor
MET10	27 de mayo de 2014	Receptor
MET11	2 de junio de 2014	Emisor
MET12	23 de junio de 2014	Tercero copiado
MET15	23 de junio de 2014	Tercero copiado
MET15	21 de noviembre de 2014	Tercero copiado <sup>331</sup>
AMA22	7 de diciembre de 2015	Emisor
NAV06	20 de mayo de 2016	Receptor
NAV08	4 de junio de 2016	Receptor

Fuente: Expediente 002-2019/CLC-INDECOPI  
Elaboración: ST-SDC

906. Las comunicaciones referidas en el numeral precedente guardan relación con diversos procedimientos de selección que fueron objeto de análisis en el presente caso. El contexto y contenido de tales correos han sido previamente analizados en el literal B. del acápite III.2.2 correspondiente a la responsabilidad de las personas jurídicas recurrentes.

<sup>330</sup> En el caso de comunicaciones que contienen una cadena de correos electrónicos se ha identificado el tipo de participación que tuvo la persona natural al inicio de la comunicación.

<sup>331</sup> Según se indicó al analizar la responsabilidad de las personas jurídicas apelantes, el Correo MET15 contiene una cadena de correos electrónicos que se encuentran relacionados con los Concursos Públicos 0027-2014-MINEDU/UE 026, 0041-2014-MINEDU/UE 026 y 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120. El correo electrónico del 23 de junio de 2014 está vinculado con los concursos públicos del año 2014, mientras que el correo del 21 de noviembre de 2014 se encuentra relacionado con el Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

907. A continuación, se presenta un cuadro donde se identifican los procedimientos de selección que están relacionados los correos electrónicos antes señalados:

**Tabla 29**  
**Procedimientos de selección y comunicaciones que acreditan la participación del señor Monteverde**

Procedimiento de selección	Código del Correo
Procesos Especiales 002-2011-OEI-MINEDU, 003-2011-OEI-MINEDU y 004-2011-OEI-MINEDU	MET03, AMA07, AMA08
Concursos Públicos 0011-2011-ED/UE 026 y 0013-2011-ED/UE 026	QG01
Concursos Públicos 0019-2011-ED/UE 026, 0020-2011-ED/UE 026 y 0021-2011-ED/UE 026	QG03, QG04, QG05, QG06, QG07, QG08, QG09, QG12, QG13
Concurso Público 0007-2012-ED/UE 026	NAV02
Concurso Público 0019-2013/ED/UE 026	AMA11
Exoneración de Proceso 0028-2013- ED/UE 026	MET04, MET05, MET07
Concurso Público 0022-2014-MINEDU/UE 026	NAV03
Concursos Públicos 0027-2014-MINEDU/UE 026 y 0041-2014-MINEDU/UE 026	MET09, MET10, MET11, MET12, MET15
Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	MET15
Concurso Público 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	AMA22
Concurso Público 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120	NAV06, NAV08

Fuente: Expediente 002-2019/CLC-INDECOPI  
Elaboración: ST-SDC

908. La Sala aprecia que los correos identificados en los numerales precedentes revelan que el señor Monteverde estuvo en contacto con los representantes de El Comercio-Amauta, Metrocolor y Quad Graphics con la finalidad de coordinar la adopción de la conducta anticompetitiva. A manera de ejemplo, se muestran



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

los siguientes correos electrónicos recabados por la Secretaría Técnica de la Comisión (AMA11 y NAV03):

### Correo AMA11

*"De: Estudio Monteverde <monteverdeabog@terra.com.pe> [representante – Navarrete]<sup>332</sup>*

*Fecha: 21 de agosto de 2013 12:47:27 GMT-05:00*

*Para: <gstanbury@comercio.com.pe> [gerente comercial de impresiones de El Comercio]*

*Cc: <doberti@metrocolor.com> [trabajadora – Metrocolor]; "Presentación Malpartida, Emilio" <emilio.presentación@qg.com> [jefe de ventas – Quad Graphics], "Isasi Rivero, Pedro" pedro.isasi@qg.com [gerente general – Quad Graphics]*

*Estimados amigos:*

*Nuevamente les pido disculpas por mi tardanza, la que quizás colaboró para que hayamos estado en una reunión poco clara.*

*De todas maneras, lamento también lo ocurrido a "El Comercio" pero aprovecho para recordarles que algo similar nos ocurrió a nosotros en el CP 0020-2011-ED/UE026.*

*Si ustedes revisan el acta podrán apreciar la similitud y recordarán que en ningún momento, siendo la Cenicienta, me permití molestarlos y mucho menos, exigir algún tipo de compensación.*

*Empero, siempre estaré dispuesto a dialogar y resolver los problemas en un clima de concordia y sana competencia.*

*Además, no todo es malo ya he visto que a El Comercio le están adjudicando con exoneración los 18 tomos de la Historia del Perú de Jorge Basadre. Esa si es una buena historia.*

*Saludos*

*Juan José"*

(Énfasis añadido)

### Correo NAV03

*El 24/03/2014, a las 11:57, j.monteverde@navarrete.com.pe [Representante – Navarrete]*

*j.monteverde@navarrete.com.pe escribió:*

*Pedro*

*Sería bueno reunirnos para algunas coordinaciones (4 y 5).*

*Un abrazo*

*Juan José*

*Asunto: Re: NAVARRETE*

<sup>332</sup>

La cuenta vinculada a Estudio Monteverde corresponde al señor Monteverde, según se desprende de diversas comunicaciones donde firma "Juan José", nombre del señor Juan José Monteverde (comunicaciones AMA11, MET07, MET11, MET15, AMA22); asunto que no ha sido cuestionado ante esta instancia.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

De: "Isasi Rivero, Pedro" <pedro.isasi@gq.com> **[Gerente general – Quad Graphics]**

Fecha: Lun, 24 de Marzo de 2014, 12:29 pm

Para: "j.monteverde@navarrete.com.pe" <j.monteverde@navarrete.com.pe>  
**[Representante – Navarrete]**

Juan José

*Estoy fuera del país pero estoy llegando el día miércoles. Crees que el día jueves puede ser posible?*

*Pedro"*

909. Como se puede apreciar, en la comunicación AMA11 vinculada al Concurso Público N° 0019-2013/ED/UE 026, el señor Monteverde se dirige a representantes de Quad Graphics, El Comercio y Metrocolor para disculparse por una desavenencia que habría ocasionado que el acuerdo no se materialice según lo planeado o que no haya sido correctamente planteado. Asimismo, el señor Monteverde hace referencia a que una situación similar ocurrió en el Concurso Público N° 0020-2011-ED/UE 026, en donde no se produjeron los resultados esperados<sup>333</sup>, siendo Navarrete la empresa perjudicada. Cabe precisar que el contexto de la mencionada comunicación ha sido explicado previamente en el literal B. del acápite III.2.2 del presente pronunciamiento.
910. En cuanto a la comunicación NAV03, se aprecia que el señor Monteverde propone directamente al señor Isasi (gerente general de Quad Graphics) reunirse para "4 y 5", en referencia a los ítems ofertados en el Concurso Público 022-2014-MINEDU/UE 026 (cuaderno de trabajo y folder para niños de 4 y 5 años). Para mayores detalles sobre el escenario en el cual se remitió la mencionada comunicación, se puede revisar el literal B. del acápite III.2.2 del presente pronunciamiento.
911. Por estos motivos, al haber mantenido contacto directo con representantes de El Comercio-Amauta, Metrocolor y Quad Graphics con la finalidad de coordinar con ellos la adopción de la conducta anticompetitiva, la Sala considera acreditado que el señor Monteverde, en su condición de representante de Navarrete, participó en la realización y ejecución del acuerdo consistente en el establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública vinculadas con el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre febrero de 2011 y julio de 2016, según fue determinado por la Comisión, precisando que su participación está acreditada en los concursos públicos detallados en la Tabla 29.
912. Finalmente, corresponde indicar que no se está atribuyendo la responsabilidad al señor Monteverde por algún hecho aislado, sino a partir de la evaluación conjunta de los elementos de prueba que obran en el expediente relacionados

<sup>333</sup> Sobre este punto, revisar el literal B.5. del acápite III.2.2. del presente pronunciamiento.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

con la posición del propio recurrente y su conducta durante el periodo investigado, sobre los cuales se sustenta la conclusión a la que ha arribado este Colegiado.

#### III.4.6. Argumentos en apelación formulados por el señor Monteverde

913. En su recurso de apelación, el señor Monteverde alegó que los directores, accionistas y gerentes de Navarrete tenían pleno conocimiento de las reuniones realizadas con los ejecutivos de las otras empresas y los temas abordados en tales encuentros, por lo que tuvo un rol de intermediario entre Navarrete y las demás empresas involucradas. En este sentido, sostuvo que, de ser hallado responsable, solo podría ser en calidad de facilitador.
914. Asimismo, el recurrente manifestó que solo participó en un mecanismo de acuerdos previamente decididos e implementados por las otras empresas, en el cual nunca tuvo la capacidad de decidir si se ofertaba sobre un ítem o no, por lo que no se ha probado su participación en la planificación, realización y/o ejecución de las supuestas prácticas colusorias.
915. Sobre el particular, es pertinente indicar que del tenor de las comunicaciones listadas en la Tabla 28, se aprecia que el señor Monteverde decidía sobre la intervención de Navarrete en la concertación de posturas y reparto de los ítems licitados con las demás empresas imputadas, sin que en estas comunicaciones conste que el señor Monteverde haya requerido de la ratificación o validación de algún funcionario de Navarrete para participar en la realización y ejecución del acuerdo anticompetitivo. A modo de ejemplo, se muestran las siguientes comunicaciones:
- (i) en el correo NAV02, el señor Isasi, gerente general de Quad Graphics, le plantea al señor Monteverde que *“en vistas (SIC) de que no nos pagáis, hagamos que esta licitación la ganemos nosotros y os daremos la mitad para, así poder cobramos. Que te parece?”*. Al respecto, se aprecia una propuesta del señor Isasi directamente al señor Monteverde, respecto de un asunto vinculado al Concurso Público N° 0007-2012-ED/UE 026 (la relación entre la comunicación y el referido concurso ha sido explicada al analizar la responsabilidad de las personas jurídicas recurrentes). Esta propuesta del señor Isasi revela que identificaba al señor Monteverde como un representante de Navarrete con poder de negociación y con el que podía concertar el reparto de los ítems del referido concurso.
  - (ii) asimismo, los resultados referentes al Concurso Público N° 0007-2012-ED/UE 026 muestran que Quad Graphics y Navarrete efectivamente presentaron propuestas que reflejan el reparto concertado de los cuatro (4)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

ítems del indicado concurso, logrando obtener los ítems 1 y 2, respectivamente<sup>334</sup>.

- (iii) en el correo AMA22, el señor Monteverde remitió una comunicación al señor Wong (gerente general de Amauta) con copia al señor Urbina (gerente general de Metrocolor) luego de la publicación de los resultados del Concurso Público 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120, mostrando su disconformidad respecto a la propuesta de repartir el ítem obtenido por Navarrete entre las empresas involucradas en el acuerdo que no habían conseguido adjudicarse los ítems asignados: *“Respecto a la nueva distribución, en base a que yo divida el trabajo, el monto de lo que he ganado en la licitación en tres partes (sic). Para esta licitación nos reunimos con Quadgraph [en referencia a Quad Graphics] y se sorteó un libro para cada uno y el quinto lo ganó Metro [en referencia a Metrocolor] con la condición de que si alguno perdía su libro se le daba el segundo que había ganado Metro. (...) Sugiero que antes de la nueva redistribución lo revisemos a mi regreso porque como verán ustedes, no tiene sentido (...)”*.
- (iv) este correo muestra el nivel de involucramiento del señor Monteverde en las coordinaciones anticompetitivas con terceros pues conocía en detalle el acuerdo inicialmente adoptado entre las empresas (*“Para esta licitación nos reunimos con Quadgraph [en referencia a Quad Graphics] y se sorteó un libro para cada uno y el quinto lo ganó Metro [en referencia a Metrocolor] con la condición de que si alguno perdía su libro se le daba el segundo que había ganado Metro”*) e incluso señala a los representantes de las demás empresas que esperen su retorno para que él evalúe el nuevo reparto sugerido pues, a su parecer, no tenía sentido (*“Sugiero que antes de la nueva redistribución lo revisemos a mi regreso porque como verán ustedes, no tiene sentido”*).

916. A consideración de la Sala, lo indicado en los numerales precedentes conlleva a desestimar el argumento de apelación planteado por el señor Monteverde respecto de que únicamente participó en un mecanismo de acuerdos previamente decididos e implementados por las otras empresas, en el cual no habría tenido la capacidad de decidir si se ofertaba sobre un ítem o no; pues se aprecia que: (i) tuvo una participación activa en la colusión, proponiendo acuerdos respecto de determinados concursos públicos (por ejemplo en el Correo NAV03); (ii) convocaba a reuniones a los representantes de las empresas competidoras de Navarrete (por ejemplo en los Correos MET07, MET11); (iii) manifestaba su disconformidad cuando se planteaban modificaciones en el reparto inicialmente acordado (AMA22); y, (iv) los representantes de las empresas competidoras lo consideraban un interlocutor con poder de decisión

<sup>334</sup>

Según se explicó al analizar la responsabilidad de las personas jurídicas apelantes en este concurso, Quad Graphics y Navarrete no tuvieron éxito en la obtención de los ítems 3 y 4 según lo planeado, debido a la participación de Punto & Grafía, empresa que no era parte del acuerdo y que presentó una propuesta económica más competitiva para estos ítems. Así, de no haber participado Punto & Grafía, Quad Graphics y Navarrete hubiesen podido materializar el reparto equitativo mencionado en el Correo NAV02.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

en Navarrete (por ejemplo en el Correo NAV02 y las declaraciones de los señores Noceda, Stanbury y Mariátegui).

917. En esa misma línea, en la entrevista que realizó la Secretaría Técnica de la Comisión en las oficinas de Navarrete, el señor Monteverde manifestó que *“en mi empresa el encargado de ver todo lo que es licitaciones soy yo, exclusivamente yo con toda la autonomía”*<sup>335</sup> *“(…) En el tema de licitaciones el único que interviene soy yo (…) el único, absolutamente responsable que se lo va a decir él y todo a quien usted le pregunte en la empresa soy yo, y el área que era se maneja con la señora Liliana y el señor Paul Laos, son las únicas personas con las que yo trabajo (…) Desde el 2009 lo único que ha cambiado es mi asistente hasta el año pasado era el señor Jorge Luis Fernández y ahora es el señor Paul Laos (…) Yo soy el único culpable si cae mal el asunto (…).”*<sup>336</sup>
918. De otra parte, con relación al presunto rol del señor Monteverde como “facilitador” de la conducta anticompetitiva, corresponde indicar que dicha figura, incorporada al artículo 2.4 de la LRCA por el Decreto Legislativo 1205<sup>337</sup>, es aplicable a las personas naturales o jurídicas que, sin participar directamente en el mercado donde se produce la restricción a la competencia, realizan una función esencial para la estabilidad de un cártel, al colaborar en su planeamiento, ejecución o administración.
919. En esa línea, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1205 (norma que introdujo el artículo 2.4 de la LRCA)<sup>338</sup> indica que la incorporación de la figura del “facilitador” como destinatario de la LRCA está dirigida a las personas naturales o jurídicas que no participen en el mercado de bienes o servicios donde opera el

<sup>335</sup> Minuto 2 de la entrevista en las oficinas de Navarrete, el 23 de octubre de 2017.

<sup>336</sup> Minuto 30 y siguientes de la entrevista en las oficinas de Navarrete, del 23 de octubre de 2017.

<sup>337</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS (MODIFICADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1205)**

**Artículo 2.- Ámbito de aplicación subjetivo.-**

(…)

2.4. La Ley se aplicará también a las personas naturales o jurídicas que, sin competir en el mercado en el que se producen las conductas materia de investigación, actúen como planificadores, intermediarios o facilitadores de una infracción sujeta a la prohibición absoluta. Se incluye en esta disposición a los funcionarios, directivos y servidores públicos, en lo que no corresponda al ejercicio regular de sus funciones.

(…)

<sup>338</sup> **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL DECRETO LEGISLATIVO 1205**

**1.3 Represión de los facilitadores de cárteles (artículos 2)**

La modificación del ámbito subjetivo definido en el artículo 2 de la Ley, tiene como objetivo central incluir como destinatarios de la norma a aquellas personas naturales o jurídicas que participan activamente en la planificación, ejecución o administración de un cártel, sin tener la condición de competidores en el mercado de bienes o servicios donde operan los agentes económicos miembros de un cártel (incluyendo a los funcionarios que ejercen su dirección, gestión o representación) o asociaciones o gremios que dichos agentes integran.

Se recoge de esta manera la represión de los denominados «facilitadores», es decir, personas naturales o jurídicas que, sin participar directamente en el mercado donde se produce la restricción a la competencia, realizan una función esencial para la estabilidad de un cártel, al colaborar en el planeamiento, ejecución o administración de dicha infracción.

(…)

(Subrayado agregado)



cártel ni sean funcionarios que ejerzan la dirección, gestión o representación de agentes que participen en ese mercado.

920. En el presente caso, se ha verificado que el señor Monteverde ejerció la representación y, en los hechos, también funciones de dirección y gestión en Navarrete (agente económico que fue parte del acuerdo anticompetitivo en el mercado investigado), por lo que su conducta no califica en el tipo infractor previsto en el artículo 2.4 de la LRCA, sino en la infracción prevista en los artículos 2.1 y 43.3 de dicha norma.
921. Por las razones expuestas, esta Sala concluye que el señor Monteverde, representante de Navarrete, participó en la realización y ejecución del acuerdo colusorio en el periodo comprendido entre febrero de 2011 a julio de 2016, tal como fue determinado por la primera instancia.

#### III.4.7. Conclusión sobre el análisis de la responsabilidad de las personas naturales apelantes

922. En atención a lo expuesto, la responsabilidad de los señores Isasi y Monteverde en la realización y ejecución de la práctica anticompetitiva identificada en el presente caso queda determinada según el siguiente detalle:

**Tabla 30**  
**Periodo de responsabilidad y tipo de participación de los señores Isasi y Monteverde en la conducta infractora**

Persona natural imputada	Cargo	Empresa	Periodo	Tipo de participación
Pedro Isasi Rivero	Gerente General	Quad Graphics	Febrero de 2011 a mayo de 2015	Realización y ejecución
Juan José Monteverde Bussalleu	Representante	Navarrete	Febrero de 2011 a julio de 2016	Realización y ejecución

Fuente: Expediente 002-2019/CLC-INDECOPI  
Elaboración: ST-SDC

#### III.5. Sobre la graduación de las sanciones establecidas respecto a las personas jurídicas

923. En la Resolución Final, la Comisión determinó que las empresas investigadas infringieron la LRCA, al incurrir en prácticas colusorias horizontales en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos u otras formas de contratación o adquisición pública en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre octubre de 2009 y julio de 2016.
924. Al respecto, Navarrete y Quad Graphics han formulado diversos cuestionamientos respecto a la graduación de la sanción impuesta en la



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Resolución Final. Por tanto, en esta sección se evaluarán los criterios que fueron utilizados en el presente caso por la Comisión y los argumentos presentados en apelación por los recurrentes, para luego proceder a calcular la multa correspondiente.

### III.5.1 Criterios para la graduación de la sanción

925. El artículo 44 de la LRCA<sup>339</sup> contiene una lista enunciativa de los criterios aplicables por la autoridad de competencia para determinar la gravedad de la infracción y graduar la multa correspondiente. Esta disposición legal establece que tales criterios son, entre otros, los siguientes:

- a) el beneficio ilícito esperado por la realización de la infracción;
- b) la probabilidad de detección de la infracción;
- c) la modalidad y el alcance de la restricción de la competencia;
- d) la dimensión del mercado afectado;
- e) la cuota de mercado del infractor;
- f) el efecto de la restricción de la competencia sobre los competidores efectivos o potenciales, sobre otras partes en el proceso económico y los consumidores;
- g) la duración de la restricción de la competencia;
- h) la reincidencia de las conductas prohibidas; o,
- i) la actuación procesal de la parte.

926. Asimismo, considerando las normas sancionatorias vigentes a la fecha del hecho infractor, el artículo 230.3 de la LPAG<sup>340</sup> recoge el principio de razonabilidad. Por

<sup>339</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS**

**Artículo 44.- Criterios para determinar la gravedad de la infracción y graduar la multa.-**

La Comisión tendrá en consideración para determinar la gravedad de la infracción y la aplicación de las multas correspondientes, entre otros, los siguientes criterios:

- (a) El beneficio ilícito esperado por la realización de la infracción;
- (b) La probabilidad de detección de la infracción;
- (c) La modalidad y el alcance de la restricción de la competencia;
- (d) La dimensión del mercado afectado;
- (e) La cuota de mercado del infractor;
- (f) El efecto de la restricción de la competencia sobre los competidores efectivos o potenciales, sobre otras partes en el proceso económico y sobre los consumidores;
- (g) La duración de la restricción de la competencia;
- (h) La reincidencia de las conductas prohibidas; o,
- (i) La actuación procesal de la parte.

<sup>340</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

ende, la autoridad debe tomar en cuenta las circunstancias particulares vinculadas a la conducta infractora, con la finalidad de apreciar su real dimensión y motivar la sanción aplicable.

927. Conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional, el principio de proporcionalidad resulta aplicable para la determinación de las sanciones en el marco de un procedimiento sancionador<sup>341</sup>. Al respecto, se sostiene<sup>342</sup> que dicho principio constituye un test o canon de valoración para ponderar los actos de la Administración Pública que inciden sobre los derechos de los administrados. Esto último cobra especial relevancia en el ámbito sancionador, a fin de determinar si la actuación estatal sobre la esfera de los administrados resulta o no excesiva.

928. Cabe resaltar que un mecanismo de sanciones tiene detrás un esquema de incentivos que le permite desempeñar un rol disuasivo<sup>343</sup>. Desde la perspectiva del análisis económico, este rol disuasivo opera influyendo en las decisiones de los agentes económicos pues genera que el beneficio ilícito esperado resulte menor que el beneficio que puede obtenerse de actividades legales<sup>344</sup>, desalentando de este modo la realización de prácticas prohibidas.

### III.5.2 Fórmula aplicable

929. De acuerdo con los criterios de graduación de multas previstos en el marco legal antes expuesto, uno de los criterios aplicables por la autoridad de competencia es el beneficio ilícito esperado por la realización de la infracción.

- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y  
f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

Cabe precisar que, el numeral 230.3 del artículo 230 de la LPAG fue modificado por el Decreto Legislativo 1272, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 21 de diciembre de 2016. Posteriormente, a través del Decreto Supremo 004-2019-JUS (Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General) se recoge dicha modificación normativa. En tal sentido, el principio de razonabilidad se encuentra ahora en el artículo 248.3 de dicho Texto Único Ordenado, no constatándose una variación sustancial frente a lo regulado con anterioridad, conforme se puede apreciar a continuación:

#### DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

##### Artículo 248. Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
(...)

**3. Razonabilidad.**- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación (...).

<sup>341</sup> Al respecto, ver la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0760-2004-AA/TC.

<sup>342</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décimo Cuarta Edición, Lima, Gaceta Jurídica, 2019. Páginas 415 - 417.

<sup>343</sup> Exposición de Motivos de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, página 44.

<sup>344</sup> BECKER, G. "Crime and punishment: an economic approach". En: *The Journal of Political Economy*, Vol. 76, N° 2, Mar-Abr., 1968, The University Chicago Press, páginas 169 - 217.

930. El beneficio ilícito esperado viene a ser la expectativa de ganancia derivada de la infracción y que, de actuar lícitamente, no se obtendría. El beneficio esperado por la conducta infractora es igual a la suma de los beneficios ilícitos considerando un escenario en el cual el agente sea detectado (con probabilidad  $P_{det}$ ) y otro en el cual no sea detectado (con probabilidad  $1 - P_{det}$ ).
931. En tal sentido, a fin de que se cumpla la función disuasiva de la sanción a imponer, esta última debe conducir a que el beneficio ilícito esperado de cometer la infracción sea menor o igual al beneficio que se obtendría de manera lícita, tal como se indica a continuación:

*Beneficio ilícito esperado  $\leq$  Beneficio que se obtendría de manera lícita*

932. Considerando lo antes expuesto, la fórmula para graduar la multa base de manera óptima, con arreglo a las normas aplicables por la autoridad de competencia, es la siguiente:

$$B^{IE} \leq B^L$$

$$(E[B^{NL}] - Multa) * (P_{det}) + E[B^{NL}] * (1 - P_{det}) \leq B^L$$

$$\frac{E[B^{NL}] - B^L}{P_{det}} \leq Multa$$

$$\frac{B_{Ext}}{P_{det}} \leq Multa$$

Donde:

$B^{IE}$  : Beneficio ilícito esperado

$B^L$  : Beneficio que se obtendría de manera lícita

$E[B^{NL}]$ : Beneficio ilícito que obtendría el infractor

$B_{Ext}$  : Beneficio extraordinario

$P_{det}$  : Probabilidad de detección y sanción<sup>345</sup>

### III.5.3 El cálculo de la multa efectuado por la Comisión para las personas jurídicas

933. La Comisión calculó la multa base total correspondiente a Quad Graphics y Navarrete<sup>346</sup> en once mil seiscientos veintiocho y 42/100 (11,628.42) UIT, la cual,

<sup>345</sup> En lo sucesivo, todas las referencias a la probabilidad de detección y sanción serán denominadas como "probabilidad de detección".

<sup>346</sup> El cálculo de la sanción efectuado por la Comisión también incluyó a El Comercio-Amauta y Metrocolor, las cuales no han presentado cuestionamientos ante esta instancia, por lo que la sanción en su contra ha quedado firme (ver Resolución 060-2021/ST-CLC-INDECOPI).



luego de aplicar el tope legal establecido, quedó fijada en dos mil novecientos cuarenta y cuatro y 09/100 (2,944.09) UIT, tal como se muestra a continuación:

**Tabla 31**  
**Multa aplicada por la primera instancia**

Empresa	Beneficio Extraordinario (S/)	Beneficio Extraordinario Actualizado (S/)	Multa Base (S/)	Multa Base (UIT)	Multa Final Aplicable* (UIT)
Quad Graphics	13,226,935.36	15,688,666.95	26,147,778.25	5,942.68	2,276.82
Navarrete	12,698,298.58	15,010,370.88	25,017,284.80	5,685.75	667.27
<b>Total</b>	<b>25,925,233.94</b>	<b>30,699,037.83</b>	<b>51,165,063.04</b>	<b>11,628.42</b>	<b>2,944.09</b>

(\*) Sobre la base del límite de los ingresos respectivos.

Fuente: Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI

Elaboración: ST-SDC

934. La multa base fue calculada por la Comisión de forma proporcional al beneficio extraordinario e inversamente proporcional a la probabilidad de detección, como se expresa en la siguiente ecuación:

$$Multa\ base \geq \frac{B_{Ext}}{P_{Det}}$$

935. Para el presente caso, la Comisión consideró que el beneficio extraordinario estaba representado por las ganancias obtenidas o que pudieron obtener las empresas como consecuencia de la implementación de la conducta anticompetitiva investigada. De este modo, consideró que la multa base se derivaba de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$Multa\ Base\ para\ la\ empresa\ h = \sum_{i=1}^N \frac{(P_A^i - P_C^i)}{P_{det}} Q^i$$

Donde:

$P_A^i$	:	Es el precio ofertado por el ítem $i$ repartido.
$P_C^i$	:	Es el precio del ítem $i$ en un escenario competitivo.
$Q^i$	:	Es la cantidad licitada por ítem $i$ .
$P_{det}$	:	Es la probabilidad de detección de la conducta

936. Debido a que las empresas obtuvieron distintos beneficios extraordinarios por su participación en la práctica, existirán multas distintas para cada agente infractor. La primera instancia también consideró que, al tratarse de una práctica colusoria horizontal realizada en conjunto por las empresas infractoras, la probabilidad de detección será común para todas ellas.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

937. En la fórmula de multa base empleada por la Comisión, en el numerador se muestra la diferencia entre el precio ofertado por el ítem repartido ( $P_A^i$ ) y el precio del ítem en un escenario competitivo ( $P_C^i$ ), que representó el margen de precios anticompetitivo.
938. Las empresas usaban el valor de referencia para determinar el monto de sus ofertas. De esta manera, tanto el precio ofertado por el ítem “i” repartido ( $P_A^i$ ) como el precio del ítem “i” en un escenario competitivo ( $P_C^i$ ) se pueden expresar como un porcentaje de su respectivo valor de referencia.
939. De este modo, la Comisión expresó dicho margen a través de la diferencia de dos valores que fueron calculados como: (i) el porcentaje promedio de las propuestas ofrecidas por los ítems repartidos respecto al precio referencial, al que denominó  $x\%$ ; y (ii) el porcentaje promedio respecto al precio referencial ofrecido en un entorno competitivo, al que denominó  $y\%$ , tal como se aprecia a continuación:

$$\sum_{i=1}^n P_A^i Q^i = (x\%) \sum_{i=1}^n P_R^i Q^i$$

$$\sum_{j=1}^m P_C^j Q^j = (y\%) \sum_{j=1}^m P_R^j Q^j$$

Donde:

- $x\%$  : Es el porcentaje promedio ofrecido por los ítems repartidos respecto al precio referencial.
- $y\%$  : Es el porcentaje promedio respecto al precio referencial ofrecido en un entorno competitivo.
- $P_R^i$  : Es el precio referencial del ítem  $i$  repartido
- $P_R^j$  : Es el precio referencial del ítem  $j$  competitivo<sup>347</sup>.
- $Q^i$  : Es la cantidad del ítem  $i$  repartido
- $Q^j$  : Es la cantidad del ítem  $j$  competitivo

940. A partir de la fórmula anterior, la Comisión sostuvo que era posible determinar los valores de  $x\%$  e  $y\%$  para expresar el margen anticompetitivo como la diferencia entre ambos valores. Siendo así, para cada ítem repartido se determinó el exceso cobrado de la siguiente manera:

$$(P_A^i - P_C^i) \cong (x\% - y\%)P_R^i$$

941. Conforme a lo expuesto, la fórmula de multa base se puede representar así:

<sup>347</sup> Los ítems “j” representan a aquellos ítems de concursos con similares características en sector y periodo a los ítems repartidos en los procedimientos que formaron parte del acuerdo, pero que no fueron afectados por dicha práctica anticompetitiva.

$$\text{Multa Base para la empresa } h = \sum_{i=1}^N \frac{(x\% - y\%)}{P_{det}} P_R^i Q^i$$

942. Finalmente, la expresión  $(P_R^i Q^i)$  que acompaña la ecuación previa, representa el valor referencial  $(V_R^i)$  para el ítem "i", por lo que la expresión anterior puede ser reescrita de la siguiente manera:

$$\text{Multa Base para la empresa } h = \sum_{i=1}^N \frac{(x\% - y\%)}{P_{det}} V_R^i$$

943. Una vez determinados los valores  $x\%$  e  $y\%$ , la diferencia de estos se multiplicó por el monto en soles de los valores referenciales entre los años 2009 y 2016 para cada uno de los ítems en los procedimientos de selección que formaron parte del acuerdo anticompetitivo investigado, a fin de determinar el beneficio extraordinario que se esperaba obtener al adjudicarse ítems en función a lo acordado<sup>348</sup>. Este valor fue dividido entre la probabilidad de detección para determinar la multa base de cada empresa.

#### III.5.4. Alegatos referidos al cálculo del beneficio extraordinario

944. En su recurso de apelación, Navarrete ha señalado que en la Resolución Final no habría sustento probatorio ni técnico que justifique la aplicación del beneficio ilícito en el presente caso.

945. Sobre el particular, cabe señalar que la primera instancia determinó el beneficio extraordinario conforme a lo reseñado en la sección previa. En particular, precisó lo siguiente en su Resolución Final:

##### ***"6.3.2 Cálculo de la multa para las empresas imputadas"***

*390. Tras haber analizado los argumentos presentados por las partes contra la multa propuesta, esta Comisión determinará el valor de la multa aplicable a cada empresa infractora.*

*391. Para ello es necesario identificar (i) cuál fue el porcentaje promedio "x" respecto del valor referencial ofrecido en aquellos ítems que han sido identificados como repartidos por el acuerdo, y (ii) cuál es el porcentaje contrafactual promedio "y" ofrecido en un entorno competitivo con respecto al valor referencial.*

*392. Respecto al valor del porcentaje promedio "x", el Anexo 1 de la presente Resolución contiene una lista de los ítems de catorce (14) concursos públicos que esta Comisión ha considerado pertinente para el cálculo de dicho valor. Al respecto, es importante señalar que se decidió incluir solo concursos públicos pues respecto de ellos hay suficiente información en el SEACE acerca de sus*

<sup>348</sup> La Comisión incluyó todos los ítems identificados como parte del acuerdo.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

valores referenciales y montos ofertados<sup>150</sup>. En dicho Anexo se muestra información sobre el valor referencial del ítem, la empresa a la que le correspondía ganar dicho ítem y el valor ofertado por ella<sup>151</sup>. Así, la suma total de los valores referenciales es equivalente a S/ 359,036,102.69 (trescientos cincuenta y nueve millones treinta y seis mil ciento dos y 69/100 soles), mientras que la suma total de los valores ofertados por dichos ítems es equivalente a S/ 335,267,419.39 (trescientos treinta y cinco millones doscientos sesenta y siete mil cuatrocientos diecinueve y 39/100 soles), por lo que las ofertas realizadas en el marco del acuerdo representan el 93.4% del valor referencial. En ese sentido el valor de  $x\% = 93.4\%$ .

393. Respecto al valor del porcentaje contrafactual promedio "y", el Anexo 2 de la presente Resolución contiene una lista de ítems de ochenta y un (81) procedimientos de selección convocados por el Minedu en los que también se licitaron servicios de impresión de materiales educativos y que ocurrieron en el mismo periodo de la práctica, pero que no fueron afectados por la misma<sup>152</sup>. En función a ello, la suma de los valores referenciales de dichos ítems es de S/ 359,696,449.19 (trescientos cincuenta y nueve millones seiscientos noventa y seis mil cuatrocientos cuarenta y nueve con 19/100 nuevos soles), mientras que las ofertas ganadoras presentadas por dichos ítems suman S/ 301,470,301.31 (trescientos un millón cuatrocientos setenta mil trescientos uno y 31/100 soles), es decir, el 83.8% del valor referencial. En ese sentido el valor de  $y\% = 83.8\%$ .

394. Por lo tanto, considerando que  $x\% - y\% = 93.4\% - 83.8\% = 9.6\%$ , en promedio las empresas obtuvieron o esperaban obtener un beneficio extraordinario equivalente al 9.6% de los valores referenciales de los ítems licitados en los procedimientos de selección convocados por el Minedu que formaron parte del acuerdo. Así, el beneficio ilícito o extraordinario se estimaría multiplicando este margen anticompetitivo de 9.6% por el valor referencial de cada uno de dichos ítems<sup>153</sup>.

(Notas al pie suprimidas)

946. Como se puede observar, la Comisión detalló los criterios técnicos que empleó para el cálculo del beneficio extraordinario correspondiente a cada empresa, el cual se encuentra contenido en los Anexos 1, 2 y 3 de la resolución apelada. La recurrente, por su parte, no ha explicado en su recurso de apelación las razones por las cuales considera que los criterios y alcances del cálculo utilizados por la Comisión carecerían de sustento.
947. Sin perjuicio de lo anterior, a criterio de esta Sala, resulta lógico usar las aproximaciones de  $x\%$  e  $y\%$ , pues estos valores arrojan un margen promedio que las empresas obtuvieron o esperaban obtener como beneficio extraordinario a consecuencia del acuerdo anticompetitivo. Ambas aproximaciones se obtienen sobre la base de la información disponible en el expediente y en el SEACE, estando circunscritas: (i) a los ítems repartidos en los concursos públicos que formaron parte del acuerdo y sobre los que se contaba con mayor información disponible para determinar el valor  $x\%$ ; y, (ii) a los ítems licitados en



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

procedimientos de selección convocados por el Minedu para servicios de impresión de materiales educativos en los que no se verificó la existencia de un acuerdo anticompetitivo y que ocurrieron en el mismo periodo de la práctica anticompetitiva, con el objetivo de determinar el valor y%.

948. Luego de calcular el margen anticompetitivo, este se multiplica por el valor referencial de cada ítem repartido o que debió ser repartido según lo acordado en los procedimientos de selección que formaron parte del acuerdo, para obtener así el beneficio extraordinario esperado por cada empresa.
949. Con la finalidad de cumplir la función disuasiva de la multa, en el presente caso se llevó a cabo una estimación del beneficio ilícito esperado por el reparto concertado de ítems en licitaciones, concursos u otras formas de contratación o adquisición pública en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre octubre de 2009 y julio de 2016.
950. En consecuencia, el cálculo de beneficio extraordinario de las empresas sancionadas por parte de la Comisión cuenta con sustento técnico y probatorio, pues:
- las premisas económicas antes desarrolladas han sido debidamente fundamentadas en la resolución impugnada y guardan corrección metodológica, a fin de calcular el beneficio económico adicional que los agentes económicos infractores pretendían conseguir como consecuencia de la conducta anticompetitiva detectada.
  - la autoridad empleó información económica pública y que obra en el expediente, consistente en los valores referenciales y las ofertas económicas realizadas por los ítems de los respectivos procedimientos de selección.
951. Asimismo, es importante reiterar que el cálculo de la multa se realiza en base al beneficio ilícito esperado<sup>349</sup> o potencial y no sobre la base del beneficio ilícito efectivo.
952. De lo antes señalado, se concluye que el cálculo del beneficio ilícito esperado que efectuó la primera instancia es pertinente para efectos de la graduación de la sanción aplicable, bajo los parámetros del literal a) del artículo 44 de la LRCA, y responde a las características propias de la conducta anticompetitiva, a partir de la mejor información disponible en el expediente.

### III.5.5. Alegatos vinculados con la probabilidad de detección

<sup>349</sup> De conformidad con el criterio de graduación previsto en el literal a) del artículo 44 de la LRCA.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

953. En su recurso de apelación<sup>350</sup>, Navarrete ha señalado que la probabilidad de detección empleada por la Comisión para el cálculo de la multa no se encuentra debidamente sustentada. En particular, la recurrente alega que debió existir una referencia clara y detallada que justifique de manera exacta las razones para atribuir una probabilidad de detección de 60% a la conducta investigada.
954. Al respecto, la primera instancia determinó la probabilidad de detección de la conducta infractora en 60%, sustentando dicho porcentaje en el Documento de Trabajo 01-2012/GEE, elaborado por la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi (en adelante, Documento de Trabajo de la GEE)<sup>351</sup>.
955. Dicho documento contiene una aproximación a la probabilidad de detección para los casos de prácticas colusorias más frecuentes, en función a la información obtenida de una encuesta a profesionales de la Secretaría Técnica y miembros de la Comisión<sup>352</sup>.
956. Este estudio sugiere un intervalo de probabilidad del 41% al 60% que resultaría aplicable a las prácticas colusorias horizontales y fue realizado mediante una metodología válida (evaluación estadística sobre la base del juicio prudencial de expertos)<sup>353</sup>, la cual puede brindar resultados atendibles, siempre que las fuentes recurridas sean representativas en relación con el caso evaluado.

<sup>350</sup> Reiterado mediante escrito de alegatos finales del 20 de diciembre de 2021.

<sup>351</sup> En el numeral 336 de la Resolución Final, la Comisión señaló:

*"Al respecto, esta Comisión considera adecuado el nivel de 60% de probabilidad de detección que fue utilizado por la Secretaría Técnica en su Informe Técnico, basado en el Documento de Trabajo 01-2012/GEE "Propuesta metodológica para la determinación de multas en el Indecopi" (elaborado por la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi), puesto que la aplicación de tal nivel es acorde con las características del presente caso: (i) la existencia una solicitud de clemencia tipo "A" y (ii) la constatación de que las empresas infractoras no implementaron estrategias para ocultar o eliminar las pruebas (por ejemplo, el uso de claves o seudónimos o el evitar menciones acerca de la conducta investigada en correos electrónicos u otras comunicaciones escritas)."*

Como se observa, para establecer la probabilidad de detección la primera instancia analizó las características particulares de este caso tales como: la existencia de una clemencia tipo A y la inexistencia de estrategias por parte de las empresas para ocultar o eliminar pruebas.

<sup>352</sup> DOCUMENTO DE TRABAJO N° 01-2012/GEE. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA DETERMINACIÓN DE MULTAS EN EL INDECOPI. (VERSIÓN ACTUALIZADA, ABRIL 2013)

(...)  
2.2. *¿Cómo estimar la probabilidad de detección y sanción?*

(...)  
Con el objetivo de obtener una primera aproximación a las probabilidades de detección de las infracciones a la normativa que vigila el Indecopi, se efectuaron encuestas a las Secretarías Técnicas y Comisiones de primera instancia así como a los Organos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos, tanto de la Sede Central como de las oficinas regionales del Indecopi, respecto a la probabilidad de detección de las conductas infractoras más frecuentes. Los resultados se presentan en los Cuadros 2 a 8.  
(...)"

(Énfasis y subrayado agregados)

<sup>353</sup> MORALES VALLEJO, Pedro, *Tamaño necesario de una muestra: ¿cuántos sujetos necesitamos?*, Universidad Pontificia Comillas. Diciembre, 2012, España, página 3. Disponible en: <https://web.upcomillas.es/personal/peter/investigacion/Tama%20Muestra.pdf>. Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

957. De acuerdo con lo señalado por la Sala en casos anteriores<sup>354</sup>, ante la ausencia de estudios estadísticos que ofrezcan mejor información, la estimación del rango de probabilidad de detección contenida en el Documento de Trabajo de la GEE resulta aplicable para los casos de complejidad ordinaria que sean similares a aquellos que habían sido detectados y sancionados a la fecha de elaboración del indicado estudio<sup>355</sup>. Lo anterior implica, entonces, que deben considerarse las características particulares de la práctica colusoria constatada en el presente caso.
958. Así, en el caso analizado, se ha observado la existencia de medios documentales en donde consta la realización de coordinaciones, convocatorias a reuniones, correos o acuerdos adoptados y la evidencia del actuar concertado a partir de la revisión de los resultados de los procedimientos de selección.
959. Las características antes indicadas no difieren de manera significativa de los casos que fueron evaluados y sancionados por la autoridad a la fecha en la cual se elaboró el Documento de Trabajo de la GEE<sup>356</sup>. Tampoco consta que la forma de coordinación de los agentes económicos investigados en este procedimiento contenga elementos especiales que supongan una dificultad excepcional para su evaluación por parte de la autoridad<sup>357</sup>.
960. Es importante señalar que existen casos anteriores en los cuales no se aplicó el rango de probabilidad de detección consignado en el Documento de Trabajo para las prácticas colusorias (41% a 60%), debido a que la autoridad observó la concurrencia de ciertos elementos particulares vinculados al mercado respectivo o a la conducta realizada por los agentes económicos involucrados<sup>358</sup>. Sin embargo, conforme a lo constatado en el presente caso, es importante señalar lo siguiente:

<sup>354</sup> Por ejemplo, ver numeral 323 de la Resolución 508-2017/SDC-INDECOPI del 22 de agosto de 2017, numeral 558 de la Resolución 068-2018/SDC-INDECOPI del 26 de marzo de 2018, numeral 1132 de la Resolución 157-2019/SDC-INDECOPI del 26 de agosto de 2019, numeral 1058 de la Resolución 171-2019/SDC-INDECOPI del 12 de setiembre de 2019 y numeral 300 de la Resolución 037-2021/SDC-INDECOPI del 4 de marzo de 2021.

<sup>355</sup> Pues resulta razonable que tales casos hayan sido los referentes considerados por los entrevistados al momento de responder a la encuesta efectuada con relación a la probabilidad de detección de las conductas anticompetitivas en el mercado nacional.

<sup>356</sup> Por ejemplo, los casos de *Avícolas* (Resolución 001-97-INDECOPI/CLC), *SOAT* (Resolución 025-2002/CLC-INDECOPI), *Seguros Vehiculares* (Resolución 009-2008-INDECOPI/CLC), *Oxígeno Medicinal* (Resolución 051-2010/CLC-INDECOPI), *Transportistas de Huaraz* (069-2010/CLC-INDECOPI).

<sup>357</sup> Por ejemplo, la utilización de mecanismos de coordinación altamente complejos o la remisión de comunicaciones cifradas por parte de los imputados pueden reducir significativamente la posibilidad de descubrir la existencia de la conducta y conllevar a la aplicación de una probabilidad de detección fuera del rango establecido mediante el Documento de Trabajo de la GEE.

<sup>358</sup> Ver Resoluciones 738-2017/SDC-INDECOPI del 27 de diciembre de 2017, 157-2019/SDC-INDECOPI del 26 de agosto de 2019 y 0171-2020/SDC-INDECOPI del 30 de diciembre de 2020.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

- (i) no se aprecian mecanismos o actores adicionales en la coordinación colusoria entre los agentes económicos investigados (y, naturalmente, sus funcionarios), tales como terceros facilitadores o intermediarios.
  - (ii) no se trata de una conducta realizada fuera del país (lo cual suele elevar las barreras para la investigación y reduce su probabilidad de detección), siendo que las coordinaciones estuvieron circunscritas al mercado nacional.
  - (iii) se obtuvo información pública del SEACE que, junto a los elementos de prueba documental, permitieron apreciar de manera integral la conducta de las empresas involucradas, mostrando una correlación entre las propuestas presentadas en los procedimientos de selección y los indicios analizados.
961. Por consiguiente, no concurre algún elemento de significativa relevancia que conlleve a considerar que la probabilidad de detección aplicable al presente procedimiento deba distanciarse del rango contenido en el Documento de Trabajo de la GEE.
962. Ahora bien, la Comisión determinó la probabilidad de detección de la conducta infractora en 60% atendiendo a las siguientes características:
- (i) la existencia de una solicitud de clemencia tipo “A”; y,
  - (ii) la inexistencia de estrategias por parte de las empresas para ocultar o eliminar las pruebas.
963. A continuación, la Sala evaluará aquellas características identificadas por la primera instancia para determinar la probabilidad de detección de la conducta en 60%:
- A) La existencia de una solicitud de clemencia tipo “A”
964. El programa de clemencia es una herramienta destinada a coadyuvar la labor de la autoridad competente para descubrir y sancionar conductas anticompetitivas en el mercado. Esto tiene como sustento, precisamente, que en muchas oportunidades la autoridad no logra detectar la existencia de ciertas infracciones administrativas que se dan en los diferentes mercados.
965. En aquellos casos en donde la autoridad aún no cuenta con elementos que brinden indicios razonables de una presunta conducta anticompetitiva (y, consecuentemente, no ha iniciado una investigación), se incentiva la



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

intervención de los propios agentes involucrados, a fin de que puedan presentar una solicitud de aplicación al programa de clemencia tipo A<sup>359</sup>.

966. En el presente procedimiento, precisamente se verifica la existencia de una solicitud de clemencia tipo “A”<sup>360</sup>.
967. Asimismo, en un caso anterior, uno de los agentes económicos involucrados también presentó una solicitud de clemencia tipo “A”, por lo que, la Sala y la Comisión determinaron una probabilidad de detección de 60%. Para tales efectos, se consideró que la existencia de dicha solicitud facilitó la obtención de diversa información documental y económica que permitió a la autoridad contar con más elementos para el análisis de la conducta infractora<sup>361</sup>.
968. Sin embargo, la aplicación del programa de clemencia no conlleva a considerar que la conducta analizada tenga una probabilidad de detección muy alta o absoluta (por ejemplo, cercana o equivalente al 100%). Esto es así, pues el hecho de que un procedimiento sancionador haya sido iniciado en virtud de una

<sup>359</sup> De acuerdo con el documento denominado “*Guía del Programa de Clemencia*”, la Clemencia Tipo A es aquella que otorga el beneficio de la exoneración total de la sanción impuesta, siempre que concurran los siguientes requisitos:

- (i) Ser el primero en presentar una solicitud de beneficios, cumpliendo los requisitos exigibles a toda solicitud y obteniendo el marcador respectivo, antes de que la Secretaría Técnica cuente con indicios de la existencia del cartel a través del ejercicio de sus facultades como la realización de visitas de inspección, la recepción de denuncias, entre otras diligencias con tal finalidad.
- (ii) Proporcionar toda la información disponible sobre el cartel revelado, coadyuvando con la Secretaría Técnica en el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en contra de los presuntos infractores.
- (iii) Comprometerse a cumplir estrictamente, durante la investigación y el procedimiento administrativo sancionador, con su deber de colaboración contenido en el Compromiso de exoneración de sanción, coadyuvando con la Secretaría Técnica y la Comisión en la obtención de un resultado efectivo.
- (iv) Poner pronta terminación a su participación en el cartel revelado, salvo indicación en contrario de la Secretaría Técnica.
- (v) Cumplir con su deber de reserva, no pudiendo revelar a terceros su identidad como colaborador ni la presentación o tramitación de su solicitud de beneficios hasta el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Luego de iniciado el procedimiento administrativo sancionador, podrá revelar su identidad como colaborador y su solicitud de beneficios, previa coordinación con la Secretaría Técnica.

Ver: Guía del Programa de Clemencia. Disponible en:

<https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/438150/Gu%C3%ADa+del+Programa+de+Clemencia/bacfcc6a-4637-6581-e9fd-de2271646a5c>. Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.

<sup>360</sup> Sobre la solicitud de clemencia tipo “A”, en la Resolución Final la Comisión se indicó lo siguiente:

*“9. Entre el 26 de noviembre de 2019 y el 30 de diciembre de 2019, los imputados cumplieron con presentar sus descargos a la Resolución de Inicio. Al respecto, esta Comisión considera pertinente resaltar que, en sus descargos del 17 de diciembre de 2019, Amauta y El Comercio reconocieron la imputación efectuada en su contra mediante la Resolución de Inicio y develaron su condición de colaboradores en el Programa de Clemencia previsto en el artículo 26 del TUO de la LRCA, lo cual permitió a la Secretaría Técnica tomar conocimiento de la conducta anticompetitiva investigada en el presente procedimiento.*

*(...)*

*336. Al respecto, esta Comisión considera adecuado el nivel de 60% de probabilidad de detección que fue utilizado por la Secretaría Técnica en su Informe Técnico, basado en el Documento de Trabajo 01-2012/GEE “Propuesta metodológica para la determinación de multas en el Indecopi” (elaborado por la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi), puesto que la aplicación de tal nivel es acorde con las características del presente caso: (i) la existencia una solicitud de clemencia tipo “A” (...)*

(Énfasis añadido)

<sup>361</sup> Por ejemplo, ver la Resolución 0037-2021/SDC-INDECOPI del 4 de marzo de 2021.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

solicitud de clemencia, permite colegir que no fue posible para la autoridad detectar la infracción por sus propios medios, pues los elementos probatorios recién fueron obtenidos a partir de una delación sustentada por parte de alguno de los agentes económicos involucrados.

B) La inexistencia de estrategias por parte de las empresas para ocultar o eliminar pruebas

969. A partir de la revisión de la evidencia obrante en el expediente, no se han encontrado elementos que apunten al uso de estrategias para ocultar o eliminar pruebas, como podría ser el hecho de usar frases en clave o mecanismos especiales de protección del contenido de los correos electrónicos remitidos entre los representantes de Quad Graphics, Metrocolor, El Comercio - Amauta y Navarrete. En este caso, por el contrario, tales personas utilizaban sus propios nombres en las comunicaciones, sin recurrir a herramientas adicionales que dificulten el acceso o lectura de tales correos.
970. En efecto, el hecho de que exista este tipo de acciones de ocultamiento podría coadyuvar a que la probabilidad de detección en este tipo de casos sea menor, dificultando así su detección, lo cual no ha ocurrido en el presente procedimiento.
971. Al respecto, dado que no se han identificado estrategias sofisticadas para ocultar o eliminar pruebas de la conducta ilícita, resulta razonable la asignación una probabilidad de detección del 60%. Cabe resaltar que en casos con similares características se asignó una probabilidad de detección igual a esta<sup>362</sup>.
972. Estos elementos evaluados en conjunto (la existencia de una solicitud de clemencia Tipo A y la inexistencia de estrategias de ocultamiento de información) justifican la aplicación de un nivel mayor de probabilidad de detección dentro del parámetro establecido en el Documento de Trabajo de la GEE. En tal sentido, la Sala considera que se encuentra sustentada la estimación de la probabilidad de detección de la conducta investigada en 60%, conforme a lo determinado por la Comisión en la Resolución Final.

### III.5.6. Otros argumentos de apelación

973. Navarrete ha indicado que la sanción impuesta en su contra le genera un riesgo de subsistencia en el mercado. La mencionada recurrente, así como Quad Graphics, señalaron en su recurso de apelación y escritos complementarios que la multa impuesta por la Comisión excede el tope máximo previsto en el artículo 43.1 de la LRCA y vulneraría el principio de razonabilidad.

<sup>362</sup> Ver Resolución 068-2018/SDC-INDECOPI del 26 de marzo de 2018 y la Resolución 0037-2021/SDC-INDECOPI del 4 de marzo de 2021.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

974. En el presente caso, esta Sala aprecia que las multas impuestas por la Comisión respondieron al beneficio ilícito determinado para cada imputado durante el período infractor, el cual ha sido explicado detalladamente en los anteriores acápite de la presente resolución.
975. Conforme se ha indicado previamente, la determinación de la multa sobre los criterios de graduación empleados por la Comisión en el presente caso (beneficio ilícito esperado y probabilidad de detección) encuentra relación con lo ilícitamente esperado por las empresas, su afectación en el mercado y la probabilidad de que esta conducta sea detectada y sancionada por la autoridad. Sobre dicha base, la Sala considera que el cálculo de la multa bajo los mencionados criterios de graduación resulta razonable y a la vez disuasivo, pues permite reducir los incentivos para la realización de conductas similares en el futuro.
976. Con relación a la presunta afectación que las multas impuestas generarían en la estabilidad de las empresas sancionadas, es importante indicar -en la línea con anteriores pronunciamientos<sup>363</sup>- que la existencia de un límite legal establecido en función a un porcentaje de los ingresos brutos de los administrados infractores está orientada precisamente a salvaguardar que las sanciones no resulten desproporcionalmente gravosas o pongan en riesgo la permanencia en el mercado de dichos agentes económicos.
977. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, tomando en cuenta que este punto ha sido cuestionado por los recurrentes y que las empresas presentaron información de sus ingresos brutos al cierre del año 2020 durante el trámite del procedimiento, la Sala evaluará el tope legal de la multa aplicable según lo establecido en el artículo 43.1 de la LRCA.

### III.5.7. Cálculo de la multa aplicable en el presente caso

978. Acreditada la conducta y considerando lo antes expuesto con relación a los alegatos de las partes, este Colegiado procederá a calcular la multa correspondiente a las empresas infractoras involucradas en la práctica colusoria, para posteriormente determinar si estos valores superan el tope legal establecido.
979. En la resolución impugnada, se calculó la diferencia entre el porcentaje promedio respecto del valor de referencia al que se adjudicaron los ítems en los concursos que formaron parte del acuerdo<sup>364</sup> y en los concursos en los que no hubo prueba de un acuerdo anticompetitivo, para luego multiplicar dicho margen por el valor

<sup>363</sup> Ver Resoluciones 068-2018/SDC-INDECOPI y 198-2018/SDC-INDECOPI.

<sup>364</sup> Para determinar este porcentaje promedio se tomó en cuenta aquellos procedimientos de selección sobre los cuales se tenía información suficiente para efectuar dicha estimación.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

referencial correspondiente a cada ítem que -de acuerdo con el reparto concertado- le habría correspondido obtener a cada empresa infractora.

980. El margen obtenido por la Comisión fue el siguiente:  $x\% - y\% = 93.4\% - 83.8\% = 9.6\%$ . Este porcentaje constituye el margen promedio que las empresas obtuvieron o esperaban obtener como beneficio extraordinario, siendo equivalente al 9.6% de los valores referenciales de los ítems licitados en los procedimientos de selección convocados por el Minedu que formaron parte del acuerdo<sup>365</sup>.
981. A criterio de este Colegiado la referida aproximación es adecuada, pues ha sido determinada con la mejor información disponible en el expediente y permite identificar, en términos del valor referencial de cada ítem, el porcentaje adicional promedio que las empresas involucradas en el cártel esperaban recibir como consecuencia del acuerdo, al eliminar la competencia entre ellas respecto a los ítems que fueron objeto del reparto.
982. Lo anterior permite estimar (para efectos de la graduación de la sanción) que el sobreprecio de las operaciones efectuadas por las empresas investigadas como consecuencia del reparto de ítems ascendió a 9.6% en promedio. Por ende, al multiplicar dicho porcentaje por el valor referencial de los ítems que les correspondía obtener a Quad Graphics y Navarrete como parte del acuerdo anticompetitivo en los respectivos procedimientos de selección analizados a lo largo de este pronunciamiento, se puede calcular el beneficio extraordinario de la conducta cometida.

**Tabla 32**  
**Cálculo del beneficio extraordinario**  
**(en soles)**

Empresa	Beneficio Extraordinario (S/)
Quad Graphics	13,226,935.36
Navarrete	12,698,298.58
<b>Total</b>	<b>25,925,233.94</b>

Fuente: Expediente 002-2019/CLC  
Elaboración: ST-SDC

983. Luego de haber obtenido el valor del beneficio extraordinario, corresponde utilizar el Índice de Precios al Consumidor (IPC)<sup>366</sup> a fin de actualizar el valor del

<sup>365</sup> Al respecto, ver la sección B del acápite III.2.2 "Análisis de los procedimientos de selección" de la presente resolución y los Anexos 1 y 2 de la Resolución Final.

<sup>366</sup> Cabe indicar que la Comisión también efectuó la actualización del beneficio extraordinario por el IPC sin que los apelantes hayan formulado cuestionamientos al respecto.

beneficio extraordinario. El monto final del beneficio extraordinario total actualizado, correspondiente a las recurrentes, asciende a treinta millones seiscientos noventa y nueve mil treinta y siete y 83/100 soles (S/ 30,699,037.83), como se detalla en la siguiente tabla<sup>367</sup>:

**Tabla 33**  
**Cálculo del beneficio extraordinario actualizado por inflación**  
**(en soles)**

Empresa	Beneficio Extraordinario Actualizado (S/)
Quad Graphics	15,688,666.95
Navarrete	15,010,370.88
<b>Total</b>	<b>30,699,037.83</b>

Fuente: Expediente 002-2019/CLC

Elaboración: ST-SDC

984. En aplicación de la fórmula para el cálculo de la multa base, corresponde dividir el beneficio extraordinario actualizado entre la probabilidad de detección establecida para el presente caso (60%). De este modo, se obtiene una multa base total para ambas empresas de cincuenta y un millones ciento sesenta y cinco mil sesenta y tres y 04/100 soles (S/ 51,165,063.04), equivalente a 11,628.42 UIT<sup>368</sup>.

**Tabla 34**  
**Cálculo de la multa base**  
**(en soles y UIT)**

Empresa	Multa Base (S/)	Multa Base (UIT)
Quad Graphics	26,147,778.25	5,942.68
Navarrete	25,017,284.80	5,685.75
<b>Total</b>	<b>51,165,063.04</b>	<b>11,628.42</b>

Fuente: Expediente 002-2019/CLC

Elaboración: ST-SDC

Sin perjuicio de lo anterior, la actualización del beneficio extraordinario por el IPC permite mantener su valor en el tiempo y conservar el efecto disuasorio de la multa que se imponga. Además, la Sala también ha efectuado esta actualización en anteriores pronunciamientos, por ejemplo: Resolución 0068-2018/SDC-INDECOPI, Resolución 0157-2019/SDC-INDECOPI, Resolución 0171-2019/SDC-INDECOPI, Resolución 0225-2019/SDC-INDECOPI y Resolución 0037-2021/SDC-INDECOPI.

<sup>367</sup> Para mayor detalle sobre los beneficios extraordinarios ajustados por inflación por ítem y por empresa ver Anexos 1 y 2.

<sup>368</sup> Según el Decreto Supremo 392-2020-EF emitido por la Ministerio de Economía y Finanzas el valor de la UIT al año 2021, año en que se emitió la Resolución Final, es de S/4,400.00. Disponible en: <https://www.sunat.gob.pe/indicestajas/uit.html>  
Última fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

985. Finalmente, se debe considerar la gravedad de la conducta sancionada, a efectos de corroborar que las multas calculadas no superen los límites establecidos en el artículo 43.1 de la LRCA.
986. Sobre el particular, la Sala coincide con la Comisión en que la conducta anticompetitiva cometida por las empresas imputadas es muy grave, en atención a los siguientes criterios:
- (i) se trató de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos u otras formas de contratación o adquisición pública y por ello está sujeta a una prohibición absoluta;
  - (ii) la dimensión del mercado afectado ha sido significativa, al tratarse de una conducta llevada a cabo respecto a procedimientos de selección para servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional;
  - (iii) la duración de la restricción de la competencia, debido a que la conducta antijurídica investigada se llevó a cabo durante el periodo de octubre de 2009 a julio de 2016<sup>369</sup>; y,
  - (iv) la práctica colusoria afectó directamente el erario público y tuvo una incidencia directa en un mercado tan sensible como la educación básica pública nacional<sup>370</sup>. De este modo, con la mencionada práctica anticompetitiva se afectó -en última instancia- el bienestar de la sociedad.
987. Con relación al límite de la multa previsto en el artículo 43.1 de la LRCA, en el caso de Quad Graphics, **[CONFIDENCIAL]**<sup>371</sup>, **[CONFIDENCIAL]**<sup>372</sup>. **[CONFIDENCIAL]**.
988. En el caso de Navarrete, **[CONFIDENCIAL]**<sup>373</sup>, **[CONFIDENCIAL]**<sup>374</sup>. **[CONFIDENCIAL]**.

<sup>369</sup> Un análisis similar se efectuó en un caso previo de alcance nacional (ver Resolución 508-2017/SDC-INDECOPI del 22 de agosto de 2017).

<sup>370</sup> En los procedimientos de selección en los que se verificó la conducta anticompetitiva se solicitaban, por ejemplo, servicios de impresión de textos escolares y cuadernos de trabajo.

<sup>371</sup> **[CONFIDENCIAL]**.

<sup>372</sup> **[CONFIDENCIAL]**.

<sup>373</sup> **[CONFIDENCIAL]**.

<sup>374</sup> **[CONFIDENCIAL]**.



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

989. Bajo tales premisas, la multa finalmente aplicable a cada empresa se detalla a continuación y asciende a un total de dos mil cuatrocientos noventa y cuatro y 99/100 (2,494.99) UIT<sup>375</sup>.

**Tabla 35**  
**Multa final aplicable**  
**(En UIT)**

Empresa	Multa Final Aplicable UIT
Quad Graphics	1,929.51
Navarrete	565.49
<b>Total</b>	<b>2,494.99</b>

Fuente: Expediente 002-2019/CLC  
Elaboración: ST-SDC

### **III.6. Sobre las sanciones aplicables a las personas naturales**

990. La imposición de sanciones a las personas naturales que participan de una conducta anticompetitiva tiene una doble finalidad: (i) que asuman las consecuencias de participar en una práctica ilegal, sin escudarse en la ficción de la persona jurídica<sup>376</sup>; y, (ii) desincentivar que otras personas naturales se involucren en este tipo de conductas a futuro<sup>377</sup>.

991. En la Resolución Final, la Comisión impuso las siguientes sanciones a los señores Isasi y Monteverde:

<sup>375</sup> Corresponde al valor de la UIT para el año 2021, pues en dicho año se emitió la Resolución Final que impuso la sanción que ha sido materia de revisión en este pronunciamiento.

<sup>376</sup> Cabe recordar que toda persona jurídica implica una ficción, pues no tiene existencia propia en la realidad. En ese sentido, las decisiones y actos que se adoptan y llevan a cabo al interior de una persona jurídica son realizados -en la práctica- por las personas naturales que ejercen su dirección, gestión y/o representación.

<sup>377</sup> Al respecto, se ha señalado que, "(...) en muchas jurisdicciones, las agencias o las cortes pueden también multar a las personas naturales, es decir, al individuo específico que cometió la infracción, adicionalmente a la multa para la empresa. La lógica detrás de estos sistemas es que la sola imposición de sanciones a la empresa no puede asegurar un desincentivo adecuado. Las empresas se involucran en carteles a través de la conducta de sus representantes que son personas naturales. Las sanciones impuestas a individuos pueden por lo tanto complementar las multas impuestas a corporaciones/empresas y mejorar el desincentivo."  
Traducción libre de: "(...) in several jurisdictions, agencies or courts can also fine natural persons, i.e. the specific individual who committed the infringement in addition to fining the undertaking. The logic behind these systems is that the imposition of sanctions only on the undertaking cannot ensure adequate deterrence. Undertakings are engaged in cartels through the conduct of their representatives who are natural persons. Sanctions imposed on individuals can therefore complement fines imposed on corporations/undertakings and enhance deterrence." OECD. Cartels: Sanctions against Individuals. Policy Roundtables, 2003, p. 16.



**Tabla 36**  
**Sanciones impuestas a las personas naturales por la Comisión**  
**(En UIT)**

Persona natural	Multa
Pedro Isasi Rivero	65.01
Juan José Monteverde	31.61

Fuente: Expediente 002-2019/CLC  
Elaboración: ST-SDC

992. Sobre lo anteriormente señalado, los señores Isasi y Monteverde han efectuado diversos cuestionamientos con relación a la graduación efectuada por la primera instancia y la sanción establecida en dicho pronunciamiento. Por lo tanto, en esta sección se identificarán los criterios aplicables para la graduación de la sanción y el cálculo efectuado por la Comisión en el presente caso, para luego evaluar los argumentos presentados por los recurrentes y determinar la multa correspondiente.

### III.6.1 El cálculo de la multa efectuado por la Comisión

993. Conforme a lo descrito en el acápite 6.4.2 de la resolución apelada, la Comisión calculó la multa aplicable a las personas naturales en función de criterios objetivos y cuantificables referidos a tres factores que se expresan en un puntaje asignado a cada persona: (i) el nivel de afectación que se generó al mercado desde la empresa en la cual cada persona investigada ejerció sus funciones, (ii) la responsabilidad de las personas naturales en la empresa, lo cual está asociado con su cargo; y, (iii) el grado de participación en la conducta, considerando si tales administrados fueron parte del planeamiento, realización y/o ejecución. Para cada uno de estos factores, la Comisión calculó un puntaje total que se asignó a cada persona natural cuya responsabilidad había sido acreditada.

994. Para la aplicación del primer factor (afectación al mercado)<sup>378</sup>, la Comisión efectuó una indexación simple, atribuyendo al agente económico que generó la mayor afectación al mercado en un concurso en particular (reflejada en la multa base más alta) un valor igual a 1. Lo anterior permitió estimar proporcionalmente la afectación causada por las personas naturales que participaron en la conducta anticompetitiva, en función al impacto de la conducta de los agentes económicos en el cuales realizaban sus actividades.

995. En el presente caso, la primera instancia afirmó que el procedimiento de selección en el que se causó la mayor afectación al mercado corresponde al Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y es atribuible a Quad

<sup>378</sup> Para mayores detalles ver los Cuadros 9 y 10 de la Resolución Final.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Graphics, pues la multa base correspondiente a este proceso habría ascendido a S/ 9,320,155.20.

996. En la estimación del segundo factor (responsabilidad en la empresa), la primera instancia asignó un puntaje entre 0 y 1 según el nivel jerárquico que cada persona natural infractora tuvo dentro de la organización de las empresas investigadas. Así, para el caso del señor Isasi, que ejerció el cargo de gerente general en Quad Graphics, la Comisión le asignó un puntaje de 1, pues dicha posición correspondía al nivel más alto dentro de su empresa.
997. En el caso del señor Monteverde, la primera instancia le asignó un puntaje de 0.5, considerando que dicha persona formalmente solo contaba con poderes de representación procesal y, en ejercicio de dicha representación, en los hechos ejerció un amplio control sobre las acciones que se llevaban a cabo al interior de Navarrete, debido a que gozaba de la confianza de los directivos de dicha persona jurídica.
998. Por último, para la estimación del tercer factor, la primera instancia cuantificó el grado de participación en la conducta de las personas naturales, para lo cual tomó en cuenta si los infractores tuvieron una labor limitada de ejecución (asignándoles un puntaje de 1.00), un rol activo en la realización de la conducta (asignándoles un puntaje de 1.20) o un rol de planificación de la conducta (con un puntaje de 1.50)<sup>379</sup>.
999. Finalmente, la Comisión multiplicó los puntajes asignados a cada uno de los factores antes descritos, respecto de cada procedimiento de selección y para cada persona natural. Así, cada persona natural obtuvo un puntaje final por procedimiento de selección, cuya sumatoria corresponde al puntaje total para cada infractor.
1000. El puntaje total de dichas personas naturales infractoras fue comparado con el puntaje total del escenario contrafactual (5.10)<sup>380</sup> que, para la primera instancia, refleja a una persona hipotética a la cual le habría correspondido una multa equivalente a la máxima posible, es decir, cien (100) UIT. Por ende, la Comisión

<sup>379</sup> Para mayores detalles ver el Cuadro 12 de la Resolución Final.

<sup>380</sup> El escenario contrafactual de la Comisión se obtuvo de multiplicar el mayor factor de afectación en de cada procedimiento de selección por el máximo puntaje en el nivel de responsabilidad de la empresa (1) y el máximo puntaje en el grado de participación (1.5).

Por ejemplo, en el Concurso Público 0041-2014/ED/UE 026, la mayor afectación de mercado le corresponde a Quad Graphics con un puntaje de 0.17, la cual se obtiene de la multa base correspondiente a esa empresa por ese procedimiento de selección (1,622,054.72) dividido entre la multa base máxima calculada para una empresa en cualquiera de los procedimientos de selección (9,320,155.20). Este puntaje fue multiplicado por el máximo puntaje de nivel de responsabilidad (1) y por el máximo puntaje de grado de participación (1.5), lo que da como resultado que el escenario contrafactual para este procedimiento de selección sea de 0.26.

La Comisión efectuó dicho cálculo para cada procedimiento de selección y luego sumó los resultados para obtener el puntaje total del escenario contrafactual de 5.10, tal como se muestra en la segunda columna del Cuadro 13 de la Resolución Final.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

determinó la multa correspondiente a cada persona natural infractora mediante una regla de tres simple<sup>381</sup>.

### III.6.2. Argumentos de apelación presentados por las personas naturales

1001. En su recurso de apelación, el señor Isasi indicó que no existe motivación o sustento idóneo y detallado que justificara la aplicación de los factores empleados por la Comisión para el cálculo de la multa. Agregó que los elementos de cálculo utilizados por la primera instancia no estarían respaldados en información estadística o económica real y pertinente, por las siguientes razones:

- (i) sobre el criterio de afectación al mercado, sostuvo que el monto utilizado por la Comisión se encontraría distorsionado, pues dicho factor sería resultado de especulaciones sin sustento probatorio. A criterio de dicho recurrente, la Comisión no ha acreditado la base del cálculo de la sanción de Quad Graphics y menos aquella relacionada al supuesto beneficio ilícito o extraordinario que habría percibido dicha empresa.
- (ii) sobre los criterios de responsabilidad en la empresa y grado de participación, sostuvo que se le asignó erróneamente una puntuación de 1 sin considerar que no fue trabajador de la empresa desde el 1 de octubre de 2013 hasta el 1 de abril de 2015. Asimismo, alegó que la Comisión había asumido que tuvo poder de decisión sobre los hechos que se le imputan, sin tomar en cuenta que los acuerdos y las actuaciones de una persona jurídica pudieron ser adoptados por otros representantes o apoderados. Por otra parte, manifestó que la Comisión habría concluido que era la única persona quien pudo adoptar los acuerdos anticompetitivos en nombre de Quad Graphics, desconociendo el rol de otros representantes y sin contar con medios probatorios que acrediten su supuesta participación en la conducta.

1002. Sobre el cuestionamiento del señor Isasi vinculado a la presunta falta de sustento para utilizar los factores del cálculo de la multa impuesta en su contra, cabe indicar que en un anterior pronunciamiento<sup>382</sup>, esta Sala explicó que el artículo 2 de la LRCA establece que esta norma se aplica *“a quienes ejerzan la dirección, gestión o representación de los sujetos de derecho antes mencionados, en la medida que hayan tenido participación en el planeamiento, realización o ejecución de la infracción administrativa”* y, adicionalmente, el artículo 43.3 de la LRCA señala que se podrá imponer una multa de hasta cien (100) UIT a cada uno de los representantes legales o a las personas que integran los órganos de dirección o administración de las infractoras, *“según se determine su responsabilidad en las infracciones cometidas”*.

<sup>381</sup> Para mayores detalles ver los Cuadros 13 y 14 de la Resolución Final de la Comisión.

<sup>382</sup> Ver numerales 1241 y siguientes de la Resolución 0157-2019/SDC-INDECOPI del 26 de agosto de 2019.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

1003. Como puede observarse, el nivel de participación en el planeamiento, realización y/o ejecución de la infracción imputada, constituye un factor a considerar para graduar las sanciones aplicables a las personas naturales, en tanto se encuentra orientado a reflejar el grado de involucramiento de las personas naturales infractoras en la conducta colusoria. Sin embargo, este no es el único criterio de graduación que debe utilizar la autoridad de competencia para cautelar que la sanción imponible a las personas naturales sea proporcional a la conducta anticompetitiva en la que participaron.
1004. Ciertamente, los artículos 2 y 43.3 de la LRCA –expuestos en el acápite III.4.1 del presente pronunciamiento- no establecen que el criterio del nivel de participación sea el único que la autoridad de competencia pueda utilizar para graduar la sanción aplicable a las personas naturales que participaron en una conducta anticompetitiva.
1005. En efecto, el artículo 44 de la LRCA y el numeral 3 del artículo 230 de la LPAG -que recoge el principio de razonabilidad- incluyen criterios generales de graduación de la sanción, los cuales podrán ser aplicados por la autoridad a fin de establecer una sanción disuasiva y razonable, de manera objetiva y motivada<sup>383</sup>.
1006. De este modo, el factor de graduación empleado por la Comisión denominado nivel de afectación al mercado busca tomar en cuenta el impacto de la infracción imputada sobre el bien jurídico protegido: la libre competencia en el mercado. Cabe resaltar que las personas naturales infractoras participaron personalmente en la adopción de la conducta anticompetitiva o hicieron posible que las personas jurídicas cuya representación, dirección y/o gestión ejercieron, generen dicha afectación al mercado.
1007. En ese sentido, resulta coherente con la finalidad represiva y disuasiva de la sanción que esta se gradúe tomando en cuenta también dicho factor, esto es, el impacto que tuvo la conducta anticompetitiva en la que participaron las personas naturales investigadas sobre el bien jurídico protegido (la libre competencia en el mercado).
1008. Respecto al factor de nivel de responsabilidad es pertinente indicar que responde al funcionamiento regular de las organizaciones, pues resulta evidente que las personas con altos cargos y responsabilidades tengan una mayor incidencia en los actos de la empresa.
1009. Adicionalmente a lo expuesto, esta Sala ha utilizado en anteriores pronunciamientos los factores de afectación al mercado, nivel de responsabilidad y nivel o grado de participación para determinar las sanciones

<sup>383</sup> Ver nota al pie 339 y 340.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

para las personas naturales. En consecuencia, el empleo de estos tres factores no constituye una decisión arbitraria en este caso en particular y ha sido sustentado reiteradamente por esta instancia<sup>384</sup>.

1010. Con relación a los cuestionamientos al cálculo del factor de afectación al mercado, recogidos en el punto (i) del numeral 1001 del presente pronunciamiento, esta Sala advierte que la multa base de Quad Graphics ha sido calculada tomando en cuenta el beneficio ilícito esperado y la probabilidad de detección de la conducta, criterios de graduación previstos en el artículo 44 de la LRCA.
1011. Además, el referido cálculo ha sido efectuado empleando la mejor información disponible en el expediente, conforme se detalló en el acápite III.5.7 de la presente resolución, por lo que no se trata de un cálculo basado en especulaciones ni carece de sustento técnico, como refiere el recurrente. Cabe agregar que, en el siguiente acápite, la Sala calculará el factor de afectación al mercado como parte de la determinación de la sanción aplicable a las personas naturales recurrentes.
1012. Con relación a los cuestionamientos al cálculo de los factores de nivel de responsabilidad en la empresa y grado de participación, recogidos en el punto (ii) del numeral 1001 del presente pronunciamiento, en su recurso de apelación el señor Isasi sostuvo que desde el 1 de octubre de 2013 hasta el 31 de marzo de 2015 no trabajó en Quad Graphics, lo que debió tenerse en cuenta al graduar su sanción. No obstante, dicha alegación ya ha sido desvirtuada por este Colegiado en el acápite III.4.4 del presente pronunciamiento, por lo que corresponde remitirse a los fundamentos ya expuestos.
1013. En cuanto a los cuestionamientos al nivel de responsabilidad del señor Isasi dentro de Quad Graphics y su grado de participación en la conducta, corresponde indicar que tales argumentos fueron abordados previamente por esta Sala en el acápite III.4.3 de la presente resolución, donde se determinó su intervención personal en los procedimientos de selección listados en la Tabla 27 y la participación que tuvo en este caso (realización y ejecución)<sup>385</sup>.
1014. Asimismo, la Sala considera adecuada la atribución del puntaje de 1 respecto al nivel de responsabilidad para el señor Isasi, considerando el muy alto puesto jerárquico que ostentó en Quad Graphics (gerente general). Por su parte, la atribución del puntaje de 1.2 en el factor de nivel de participación se encuentra

<sup>384</sup> Por ejemplo, en las Resoluciones 0190-2018/SDC-INDECOPI del 4 de setiembre de 2018, 157-2019/SDC-INDECOPI del 26 de agosto de 2019 y 0037-2021/SDC-INDECOPI del 4 de marzo de 2021.

<sup>385</sup> Cabe precisar que al analizar la responsabilidad del señor Isasi, la Sala determinó que no había indicios suficientes de su participación personal en los Concursos Públicos N° 0040- 2013-ED/UE 026, N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y N° 009-2016- MINEDU/VMGP/UE 120, por lo que estos procedimientos serán excluidos al determinar la sanción aplicable para dicha persona.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

sustentada en el hecho de que -en este caso- se ha acreditado la participación del señor Isasi en la realización y ejecución de lo concertado respecto a los procedimientos de selección listados en la referida Tabla 27.

1015. Conforme a lo expuesto, el cálculo de estos factores para determinar la multa del señor Isasi también está fundamentado y no se encuentra distorsionado, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el recurrente al respecto.
1016. Por otra parte, el señor Isasi indicó que la Comisión contravino los principios de razonabilidad, proporcionalidad y motivación, lo que generó que la multa impuesta sea fácticamente imposible de pagar. Sobre este punto, el administrado manifestó que desde el año 2018 se encuentra involucrado en diversos procesos legales que le restan dinero y no percibe ingresos. En este contexto, el señor Isasi solicitó que se tome como tope de la multa el porcentaje de sus ingresos, de forma similar al caso de las personas jurídicas infractoras.
1017. De manera similar, el señor Monteverde alegó que la multa que le impuso la Comisión es desproporcionada en relación con sus ingresos y su realidad patrimonial.
1018. Sobre el particular, corresponde indicar que la sanción para las personas naturales que incurrir en la infracción prevista en el artículo 2.1 de la LRCA está contemplada en el artículo 43.3 de la LRCA. Esta norma establece como único límite de la sanción a imponer la cantidad de cien (100) UIT y no un tope en función a los ingresos percibidos por la persona natural infractora, como sí se encuentra previsto para los agentes económicos, conforme a lo establecido en el artículo 43.1 de la LRCA.
1019. Bajo dicho sustento, en pronunciamientos anteriores<sup>386</sup>, la Sala señaló que los límites previstos en el artículo 43.1 de la LRCA son únicamente aplicables a la graduación de la sanción de los agentes económicos infractores, mas no a las personas naturales involucradas en la planificación, realización y/o ejecución de la conducta anticompetitiva.
1020. El señor Isasi manifiesta que se encontraría en una difícil situación económica debido a que se estaría involucrado en diversos procesos legales que le restarían dinero y no percibiría ingresos, mientras que el señor Monteverde considera que la multa impuesta en su contra no guardaría relación con sus ingresos y patrimonio.
1021. La Sala considera que estas circunstancias particulares alegadas por los señores Isasi y Monteverde: (i) no constituyen un elemento que disminuya su responsabilidad ni el grado de reproche de su conducta; y, (ii) tampoco se aprecia que estas situaciones alegadas por los recurrentes den cuenta de alguna

<sup>386</sup> Ver Resolución 0190-2018/SDC-INDECOPI y Resolución 037-2021/SDC-INDECOPI.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

mitigación de los efectos de sus conductas infractoras constatadas en el presente procedimiento. Por lo tanto, lo señalado por dichos apelantes no califica como un atenuante de la sanción ni justifica una disminución de la sanción correspondiente, la cual está sustentada en la afectación generada en el mercado, su responsabilidad en la empresa y su grado de participación en la conducta anticompetitiva.

1022. De otra parte, el señor Isasi alegó que la multa impuesta en su contra sería confiscatoria, ya que resulta irracional considerando su situación actual.

1023. Sobre el particular, es pertinente precisar que el principio de no confiscatoriedad se encuentra recogido por la Constitución<sup>387</sup>, el cual señala que ningún tributo puede tener carácter confiscatorio. Este principio tributario informa y limita el ejercicio de la potestad tributaria estatal, garantizando que la ley tributaria no afecte irrazonable y desproporcionadamente la esfera patrimonial de las personas<sup>388</sup>.

1024. Al respecto, el Tribunal Fiscal ha precisado en diversos pronunciamientos<sup>389</sup> que las sanciones pecuniarias no tienen un carácter recaudatorio, como los tributos, sino que buscan neutralizar el incumplimiento de deberes establecidos legalmente, reprimiendo las conductas que importen tales incumplimientos siempre que estén debidamente tipificadas. Siendo así, el principio de no confiscatoriedad al que se refiere el artículo 74 de la Constitución es aplicable a los tributos, mas no a las sanciones pecuniarias.

1025. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado<sup>390</sup> que las multas -a diferencia de los tributos- no son susceptibles de declaración de confiscatoriedad, salvo que se constate una extrema irracionalidad, ya sea por su cuantía o por su falta de adecuación a la gravedad de la infracción sancionada.

1026. A consideración de esta Sala, y sin perjuicio de que el principio de no confiscatoriedad resulta de aplicación a la imposición de tributos y no de sanciones pecuniarias – como el presente caso-, tampoco se aprecia que la

<sup>387</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

**Artículo 74.-** Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

<sup>388</sup> Ver numeral 42 y siguientes de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 001-2004-AI/TC y 002-2014-AI/TC (Acumulados).

<sup>389</sup> Ver las siguientes resoluciones del Tribunal Fiscal: 030-7-2008, 003432-5-2010 y 13135-1-2012.

<sup>390</sup> Ver fundamento jurídico 27 de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 28 de octubre de 2004, recaída en el Expediente 1492-2003-AA/TC.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

Comisión haya incurrido en una “extrema irracionalidad” al graduar la sanción impuesta al señor Isasi.

1027. En efecto, como se ha detallado en los numerales que anteceden, la primera instancia ha cumplido con sustentar objetivamente la metodología que utilizó para determinar la sanción aplicable a las personas naturales que incurrieron en la conducta infractora.
1028. El cálculo de los puntajes correspondientes a los factores de graduación de la sanción utilizados por la primera instancia (la afectación al mercado, el nivel de responsabilidad en la empresa y el grado de participación de la persona) ha tenido en cuenta la situación particular de cada persona natural infractora, respecto de la afectación que causó en el mercado con su conducta, el cargo o las funciones que ejercía en la persona jurídica infractora y su grado de involucramiento en la conducta anticompetitiva.
1029. Adicionalmente, la multa calculada por la Comisión para el señor Isasi (65.01 UIT) ha respetado el límite legal previsto para las personas naturales que incurran en la infracción prevista en los artículos 2.1 y 43.3 de la LRCA, el cual es de 100 UIT. En consecuencia, al no apreciarse alguna vulneración al principio de no confiscatoriedad según lo alegado por el recurrente, corresponde desestimar este extremo de su recurso de apelación.
1030. En la audiencia de informe oral, el señor Monteverde cuestionó que los puntajes asignados a su nivel de responsabilidad y grado de participación sean mayores que los atribuidos a otras personas naturales infractoras.
1031. Al respecto, la Comisión asignó los puntajes para cada uno de estos factores tomando en cuenta la situación particular de cada persona natural infractora. En el caso del señor Monteverde, se ha acreditado que: (i) participó en la realización y ejecución de la conducta anticompetitiva, por lo que le correspondía un puntaje de 1.2 en el factor de grado de participación; y, (ii) no solo ejerció la representación procesal de Navarrete, sino que -en los hechos- tuvo un amplio control sobre las decisiones al interior de dicha empresa, por lo que le correspondía un puntaje de 0.5 en el factor de nivel de responsabilidad<sup>391</sup>.
1032. De este modo, no se advierte que los puntajes asignados por la Comisión al señor Monteverde hayan sido arbitrarios o respondan a parámetros distintos a los empleados para el resto de las personas naturales infractoras, por lo que corresponde desestimar este argumento.

### III.6.3. Cálculo de la multa aplicable en el presente caso

<sup>391</sup>

A mayor abundamiento, en el numeral 460 de la Resolución Final, la Comisión dejó constancia que su Secretaría Técnica propuso asignarle al señor Monteverde el puntaje de 1 en el factor de nivel de responsabilidad; sin embargo, la Comisión solo le asignó el puntaje de 0.5 al considerar que su nivel de responsabilidad no era equiparable con el de un gerente general, sino que se trataba de un representante que, en los hechos, tenía amplio control sobre las acciones al interior de Navarrete.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

1033. En atención a lo expuesto en los acápite III.6.1 y III.6.2 de la presente resolución, esta Sala procederá a calcular la multa aplicable a los señores Isasi y Monteverde, tomando en cuenta los procedimientos de selección en los que se ha verificado su responsabilidad.

1034. Como se ha mencionado anteriormente, la Comisión estimó los puntajes para los tres (3) factores de graduación por persona natural y por procedimiento de selección, luego de lo cual multiplicó los puntajes y obtuvo un puntaje final por procedimiento de selección para cada persona natural infractora. La Comisión sumó estos puntajes finales para obtener un puntaje total por cada persona natural infractora, el cual finalmente comparó con el puntaje del escenario contrafactual, considerando a una persona hipotética a quien le habría correspondido la multa ascendente a cien (100) UIT y, por regla de tres simple, obtuvo la multa para cada persona natural.

#### Sobre el primer factor de graduación: afectación al mercado

1035. El factor de afectación al mercado ha sido utilizado en anteriores pronunciamientos sobre prácticas colusorias horizontales, tanto en la modalidad de fijación concertada de precios<sup>392</sup> como de reparto de clientes<sup>393</sup>. En dichos casos, la Sala calculó el factor de afectación al mercado considerando las multas impuestas a las personas jurídicas por cada episodio de concertación o periodos de tiempo similares, en caso los referidos episodios no fueran comparables. Esta metodología consistió en: (i) desagregar la multa correspondiente a cada empresa según los periodos o episodios en los que se desarrolló la conducta anticompetitiva; (ii) identificar el periodo y el agente económico que causó la mayor afectación al mercado, asignándole a este el valor de 1; y, (iii) en función del monto antes indicado indexar las sanciones por empresa en cada episodio o periodo analizado con valores entre 0 (nula afectación) y 1 (más alta afectación).

1036. La modalidad de práctica colusoria materia de análisis en el presente caso (práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública) es distinta a la evaluada en casos anteriores y además presenta características que deben ser tomadas en cuenta para estimar adecuadamente el factor de afectación al mercado.

1037. Con relación a las particularidades del presente caso, no resulta posible agrupar el nivel de afectación causado al mercado en periodos comparables (episodios de concertación o años) a fin de indexarlas en cada periodo con valores de 0 a 1. Ello debido a que la conducta investigada consistió en el reparto

<sup>392</sup> Ver Resolución 0190-2018/SDC-INDECOPI del 4 de septiembre de 2018, Resolución 0157-2019/SDC-INDECOPI del 26 de agosto de 2019 y Resolución 0138-2020/SDC-INDECOPI del 30 de octubre del 2020.

<sup>393</sup> Ver Resolución 037-2021/SDC-INDECOPI del 4 de marzo de 2021.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

de ítems en procedimientos de contratación pública, los cuales no cuentan con una periodicidad definida, pues se tratan de convocatorias esporádicas en función de las necesidades y los requerimientos del Minedu. Además, los valores de los ítems licitados varían entre los S/ 130,000 y los S/ 61,000,000, lo cual, a su vez genera una amplia dispersión entre las multas base correspondientes a cada procedimiento de selección.

1038. A criterio de la Sala, dadas las peculiaridades de este caso respecto de otros casos analizados por esta instancia y tomando en cuenta las características de este caso -pues los procedimientos de selección no son comparables entre sí debido a la variabilidad en su frecuencia y montos licitados-, otra forma posible de calcular el factor de afectación al mercado manteniendo su proporcionalidad con la infracción y el carácter disuasivo de la sanción a imponer es a través del empleo de un porcentaje de la multa base de las personas jurídicas correspondiente a cada procedimiento de selección en el que se haya corroborado la participación de las personas naturales.

1039. Cabe indicar que autoridades de competencia en otras jurisdicciones<sup>394</sup> también utilizan un porcentaje de la multa de las personas jurídicas para determinar la sanción de las personas naturales. A partir de lo anterior, se observa que los porcentajes de las sanciones impuestas a las personas naturales podrían oscilar entre 1% al 20%. Asimismo, el porcentaje que se elija debe cumplir con cautelar la proporcionalidad y el carácter disuasorio de la multa a imponer, de conformidad con el artículo 44 de la LRCA y el artículo 230.3 de la LPAG.

1040. Por ejemplo, en la Resolución 068-2018/SDC-INDECOPI, la Sala empleó el porcentaje del 20% de la multa impuesta al agente económico para determinar la sanción de una persona natural que participó en la materialización de la conducta. Sin embargo, la aplicación de dicho porcentaje se debió a que dicha persona natural era gerente y a la vez accionista de una de las empresas sancionadas, por lo que esperó obtener un beneficio económico directo de la infracción cometida. Cabe destacar que esta situación no se aprecia en los casos de los señores Isasi ni Monteverde.

<sup>394</sup> Las autoridades de Turquía, Estados Unidos, Brasil y España calculan la multa para las personas naturales a partir de un porcentaje de la multa impuesta a las respectivas personas jurídicas. En particular:

- En el caso de Turquía, se considera hasta el 5% de la multa impuesta a la empresa: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-559-1605?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true#co\\_anchor\\_a520139](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-559-1605?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true#co_anchor_a520139) (Última fecha de consulta: 21 de diciembre del 2021).
- En el caso de Estados Unidos, se considera entre el 1% y 5% del volumen del comercio, pero no menos de \$ 20,000: [https://www.usssc.gov/sites/default/files/pdf/training/primers/2017\\_Primer\\_Antitrust.pdf](https://www.usssc.gov/sites/default/files/pdf/training/primers/2017_Primer_Antitrust.pdf) (Última fecha de consulta: 21 de diciembre del 2021).
- En el caso de Brasil, se considera entre el 1% y 20% de la multa impuesta a la empresa: <https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-peer-reviews-of-competition-law-and-policy-brazil-ENG-web.pdf> (Última fecha de consulta: 21 de diciembre del 2021).
- En el caso de España, la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia, en el pronunciamiento emitido en el Expediente S/0519/14 INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS, precisó que "Para la determinación de la sanción [de personas físicas], primero han de tenerse en cuenta criterios objetivos, como la gravedad y demás rasgos característicos de la infracción, tal y como se han descrito en los apartados anteriores. Estos criterios pueden resumirse de forma sintética mediante la comparación entre el tipo sancionador impuesto a sus empresas con el máximo tipo sancionador posible según el art. 63 de la LDC (10%)."





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

1041. Asimismo, en la Resolución 3240-2010/SC1-INDECOPI se sancionó al representante de una asociación de transportistas con una multa que ascendía al 10% de la sanción impuesta a la asociación que representaba. Cabe mencionar que, en aquel caso, la valoración cualitativa efectuada respecto a la sanción aplicable a la asociación es significativamente replicable a la conducta de la persona natural antes mencionada. Esto explica que dicho administrado haya sido sancionado con un porcentaje relevante de la sanción impuesta a la asociación que representaba, lo cual difiere de lo observado en el presente caso.
1042. A diferencia de las resoluciones previamente señaladas: (i) la multa base de las personas jurídicas no ha sido determinada en función de una valoración cualitativa de los hechos investigados, sino en base a los montos de los ítems ofertados que los agentes económicos se proyectaban repartir según lo acordado; y, (ii) ninguna de las personas naturales que impugnaron la Resolución Final era accionista de las empresas imputadas. Por tanto, corresponde emplear un porcentaje menor de la multa correspondiente a las personas jurídicas involucradas para determinar la sanción aplicable a las personas naturales participantes.
1043. Las características del presente caso<sup>395</sup> conllevan a que resulte razonable emplear conservadoramente un valor del 1% de la multa base impuesta a las personas jurídicas para cada procedimiento de selección en que se haya acreditado la participación de la persona natural. De esta forma, el factor de afectación al mercado mantendrá una proporción entre la multa base aplicada a las personas jurídicas y la afectación al mercado causada por las personas naturales que con su conducta participaron en la materialización de dicha afectación, cautelando que la sanción a imponer sea proporcional con la infracción verificada y conserve su carácter disuasivo. El detalle de los resultados de calcular este factor se presenta en los Anexos 3 y 4 de la presente resolución.

#### Sobre el segundo factor de graduación: nivel de responsabilidad en la empresa

1044. La Sala verifica que dicho factor responde al funcionamiento regular de las organizaciones, pues resulta evidente que las personas con altos cargos y responsabilidades tengan una mayor incidencia en los actos de la empresa. Esto último se debe a que dichas personas cuentan con más influencia al interior de dichas organizaciones, por lo que sus comportamientos tienen un alcance más amplio y determinante.

<sup>395</sup>

Al tratarse de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública. También se ha verificado que los montos licitados en los procedimientos de selección eran muy altos debido a los volúmenes de trabajos solicitados y, además, los valores referenciales y la frecuencia de los respectivos procedimientos de selección eran variables en función de las necesidades y requerimientos del Minedu.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

1045. Lo antes señalado es trasladable al desarrollo de actos ilícitos en los cuales dichas personas hayan participado, pues sus acciones producirán efectos más relevantes para el desarrollo de la conducta antijurídica evaluada (en este caso, un acto anticompetitivo).
1046. En el presente caso a la persona natural que ostentó el cargo más elevado (como el señor Isasi, gerente general de Quad Graphics) le corresponde el mayor puntaje en este factor (1). Con relación al señor Monteverde, tomando en cuenta que ejerció la representación de Navarrete y que, en los hechos, tuvo un amplio control sobre las acciones al interior de esa empresa (tal como se ha detallado en el acápite III.4.5) le corresponde un puntaje de 0.5 en este factor, en línea con lo señalado por la Comisión. El detalle de los puntajes asignados en este factor por cada procedimiento de selección se muestra en el Anexo 5 de la presente resolución.

#### Sobre el tercer factor de graduación: grado de participación en la conducta

1047. La Sala coincide con la primera instancia en los valores asignados para medir la participación de las personas naturales en la conducta, pues resulta atendible aplicar un índice más elevado para la determinación del tercer factor (que puede ser de 1.00, 1.20 y 1.50), en función a quien evidencie un mayor nivel de participación en la conducta anticompetitiva.
1048. Mientras que los dos primeros factores guardan relación con el escenario general de la conducta infractora (afectación en el mercado generada por la empresa donde ejercían sus funciones y grado de responsabilidad dentro de dicha persona jurídica), este tercer factor está directamente vinculado a la intensidad de la participación de los imputados en la conducta anticompetitiva.
1049. En tal sentido, la relevancia de este último criterio para la configuración y alcances de la responsabilidad de las personas naturales<sup>396</sup>, explica que la Comisión haya otorgado índices más elevados a dicho factor (puntaje de 1.00 a 1.50) para ponderar la consecuencia punitiva a imponer. Cabe añadir que tanto al señor Isasi como al señor Monteverde se les ha impuesto el puntaje de 1.2 en los procedimientos en los cuales se acreditó su participación en la realización y ejecución de la conducta anticompetitiva. En el Anexo 6 se muestra en detalle la asignación de puntajes en este factor para cada procedimiento de selección.

#### Multa final correspondiente a las personas naturales

1050. Luego de calcular los puntajes para los tres factores antes descritos, la Comisión utilizó un escenario contrafactual al cual le correspondería la sanción

<sup>396</sup> En tal sentido, es pertinente aludir a lo señalado en el artículo 2 del Decreto Legislativo 1034, que dispone que dicha norma se aplica "a quienes ejerzan la dirección, gestión o representación de los sujetos de derecho antes mencionados, en la medida que hayan tenido participación en el planeamiento, realización o ejecución de la infracción administrativa"

(Subrayado agregado).



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

más elevada para determinar la sanción pecuniaria aplicable a cada persona natural infractora.

1051. En el presente caso, la Sala ha determinado el factor de afectación al mercado como un porcentaje de la multa base que le correspondería a la persona jurídica por cada procedimiento de selección, valor que ha sido multiplicado por los puntajes asignados en los factores de nivel de responsabilidad y grado de participación en donde se haya verificado la conducta punible de los recurrentes, para luego obtener un monto de multa por procedimiento de selección. Por último, la Sala ha sumado el resultado de esas multas para cada persona natural y así determinó la multa final aplicable a los señores Isasi y Monteverde.
1052. Esta precisión efectuada en el cálculo del factor de afectación al mercado hace que no sea necesario utilizar un escenario contrafactual para determinar los puntajes totales y el monto de la sanción imponible a las personas naturales recurrentes. Ello en la medida que no se requiere encontrar una equivalencia entre los índices obtenidos para transformarlos a un valor monetario o en unidades impositivas, sino que directamente se calculan en función de un porcentaje de la multa que ya se encuentra plasmada en términos monetarios. Además, cabe indicar que las multas calculadas para los señores Isasi y Monteverde no sobrepasan el límite establecido de 100 UIT según lo previsto en el artículo 43.3 de la LRCA.
1053. De esta manera, la multa base para las personas naturales se obtiene a partir de la multiplicación de los 3 factores para cada uno de los procedimientos de selección en donde se haya verificado la participación de los recurrentes. Para dicho cálculo, el factor de afectación estará dado en cada procedimiento de selección por el 1% de la multa base que correspondería por el acuerdo verificado en tal procedimiento. El detalle se muestra en el Anexo 7.
1054. Las multas finales para las personas naturales obtenidas se detallan en la Tabla 37. En el caso del señor Monteverde, en tanto la multa determinada por la Sala es ligeramente superior a la impuesta por la Comisión, en aplicación del principio de prohibición de reforma en peor, la multa final aplicable a dicha persona natural se mantendrá en el monto fijado por la primera instancia.
1055. En cuanto al señor Isasi, la multa se ha visto reducida considerando que, a diferencia de lo determinado por la Comisión, esta Sala ha concluido que no ha quedado acreditada su intervención personal en los Concursos Públicos N° 0040- 2013-ED/UE 026, N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120. Por lo tanto, las multas para las personas naturales investigadas ascenderán a: 58.21 UIT en el caso del señor Isasi y 31.61 UIT en el caso del señor Monteverde.

**Tabla 37**  
**Multas finales aplicables a las personas naturales**

Persona Natural	Sala (UIT)	Comisión (UIT)	Multa final aplicable (UIT)
Pedro Isasi	58.21	65.01	<b>58.21</b>
Juan Monteverde	34.11	31.61	<b>31.61</b>

Fuente: Expediente 002-2019/CLC-INDECOPI  
Elaboración: ST-SDC

### **III.7. Sobre las medidas correctivas**

1056. La finalidad de las normas que tutelan la libre competencia es la protección del funcionamiento eficiente del proceso competitivo (como un mecanismo para lograr el bienestar de los consumidores<sup>397</sup>). En tal sentido, la actuación de la autoridad de competencia no puede estar orientada únicamente a identificar y sancionar las conductas anticompetitivas, sino también a corregir las distorsiones que producen o pueden producir dichas prácticas en el mercado.

1057. De acuerdo con el numeral 1 del artículo 46 de la LRCA, la Comisión tiene la facultad de dictar una serie de medidas correctivas conducentes a restablecer el proceso competitivo, dentro de las que se incluye -de forma enunciativa- el cese o la realización de determinadas actividades<sup>398</sup>.

1058. En la Resolución Final, la Comisión ordenó a El Comercio - Amauta, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics la implementación de un programa de cumplimiento de la normativa de libre competencia, bajo las características señaladas en la sección VII del acto administrativo apelado, siendo que tal programa deberá ser financiado por cada una de las empresas y aplicado durante tres (3) años.

1059. A continuación, se precisan -de forma resumida y solo para fines ilustrativos- aquellas características señaladas en la Resolución Final que, como mínimo, debe contener el Programa de Cumplimiento antes aludido<sup>399</sup>:

<sup>397</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS**

**Artículo 1.- Finalidad de la presente Ley. -**

La presente Ley prohíbe y sanciona las conductas anticompetitivas con la finalidad de promover la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores.

<sup>398</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS.**

**Artículo 46.- Medidas correctivas. -**

46.1. Además de la sanción que se imponga por infracción a la presente Ley, la Comisión podrá dictar medidas correctivas conducentes a restablecer el proceso competitivo, las mismas que, entre otras, podrán consistir en:

a) El cese o la realización de actividades, inclusive bajo determinadas condiciones;

(...)

Cabe señalar que en el Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas (aprobado por Decreto Supremo 030-2019-JUS), las medidas correctivas a aplicar se encuentran recogidas en el artículo 49 de dicha norma e incluyen las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo 1396.

<sup>399</sup> El detalle se encuentra señalado en la sección VII de la mencionada resolución.



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**Tabla 38**

<b>Duración del programa de cumplimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 años</li> </ul>
<b>Capacitación en materia de libre competencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las capacitaciones sobre la normativa en materia de libre competencia deberán ser anuales, deberán ser dictadas por un especialista en libre competencia o por una universidad de prestigio y deberán tener una duración total no menor de veinte (20) horas.</li> <li>- Las capacitaciones podrán dictarse de forma presencial, virtual o semipresencial. En el caso que se opte por alguna de las dos últimas opciones, se deberá privilegiar que las clases se realicen mediante transmisiones en vivo por parte de los expositores, de tal manera que se permita la interacción en tiempo real con los participantes.</li> <li>- Las capacitaciones deberán abordar, como mínimo, la explicación de las reglas generales establecidas en la normativa vigente en materia de libre competencia, así como una explicación sobre el contenido de la Resolución Final y otros casos de libre competencia.</li> <li>- Después de cada capacitación se realizará una evaluación escrita a los participantes, quienes también deberán firmar una carta que exprese que: (i) han leído, entienden y se comprometen a acatar las normas de libre competencia; y, (ii) no han tomado conocimiento de alguna violación a la normativa de libre competencia y, si lo hicieran, reportarán al Oficial de Cumplimiento. La capacitación debe estar dirigida al personal que participe en el diseño, ejecución o supervisión de la política comercial de la empresa. La primera de estas capacitaciones deberá ser realizada en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles contados luego de la aprobación del programa de capacitación por parte de la Secretaría Técnica de la Comisión. Las demás capacitaciones se llevarán a cabo en los dos (2) años siguientes y en un período no mayor a un (1) año contado desde la última capacitación.</li> </ul>
<b>Designación de un Oficial de Cumplimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No podrá tener relación con los gerentes generales o directivos de la empresa hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad o haber sido abogado, asesor o representante legal de la empresa en los últimos 5 años.</li> <li>- Podrá requerir a cualquier colaborador copia en medios electrónicos o físicos de todo tipo de documentos, incluyendo, de ser el caso, los programas y equipos necesarios para su lectura, cuando sospeche de la existencia de una práctica anticompetitiva.</li> <li>- Podrá realizar entrevistas sin previo aviso a funcionarios, directivos o gerentes de la empresa.</li> <li>- La empresa le reportará sus políticas y decisiones de precios, inmediatamente después de implementarlas.</li> <li>- Los directivos, gerentes o funcionarios le deberán informar con 3 días de anticipación, en caso vaya a existir una reunión con un funcionario de la competencia. A dicha reunión podrá asistir el Oficial de Cumplimiento.</li> <li>- La empresa deberá informar a los empleados, proveedores y clientes que pueden reportar ante el Oficial de Cumplimiento -de manera confidencial- cualquier indicio de violación a la normativa de libre competencia. De darse el caso, dicho oficial comunicará ello a la Gerencia General de la empresa y a la Secretaría Técnica de la</li> </ul>





PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

	<p>Comisión. Posteriormente, la empresa deberá informar a la Secretaría Técnica sobre las acciones implementadas al respecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Secretaría Técnica de la Comisión podrá solicitar a la empresa la remoción del Oficial de Cumplimiento y la designación de uno nuevo, en caso considere que dicha persona no está cumpliendo debidamente sus funciones.</li> </ul>
<b>Auditoría</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La empresa propondrá una consultora (persona jurídica) especialista en identificación de riesgos y con experiencia en libre competencia.</li> <li>- El gerente general, los directores o personas a cargo de la consultora propuesta no podrán tener relación con los gerentes generales o directivos de la empresa hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.</li> <li>- La consultora elaborará un reporte sobre la actualización en la identificación de riesgos y los mecanismos para su mitigación, los cuales serán comunicados: (i) al gerente general de la empresa, para que disponga su implementación; (ii) al Oficial de Cumplimiento, para su supervisión; y, (iii) a la Secretaría Técnica de la Comisión.</li> <li>- La implementación de las medidas necesarias para la mitigación y revisión de riesgos será reportada por el gerente general a la Secretaría Técnica de la Comisión.</li> <li>- La identificación de riesgos y de los mecanismos necesarios para su mitigación, a través de un reporte, deberá realizarse adicionalmente en los dos (2) años siguientes, contados desde la presentación del primer reporte y bajo las mismas características que este.</li> </ul>

1060. En el presente caso, se aprecia que: (i) ni Quad Graphics ni Navarrete han presentado ante esta instancia cuestionamientos específicos sobre el programa de cumplimiento ordenado por la Comisión; (ii) la responsabilidad administrativa de dichas empresas por la conducta anticompetitiva ha sido confirmada por esta Sala en el presente pronunciamiento; y, (iii) el Programa de Cumplimiento ordenado está enmarcado dentro de las facultades que tiene la Comisión para dictar medidas correctivas; y, (iv) lo dispuesto por la primera instancia es una medida conducente a reestablecer el proceso competitivo. Por consiguiente, corresponde confirmar la Resolución Final en el extremo relacionado a la imposición de la medida correctiva antes referida.

#### IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

**PRIMERO:** declarar la confidencialidad de la información presentada por Quad/Graphics Perú S.R.L. el 28 de mayo de 2021, consistente en la explicación de la información contenida en la Declaración Anual de Impuesto a la Renta (PDT Renta Anual Tercera Categoría) correspondiente al año 2020, presentada ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.

**SEGUNDO:** confirmar la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI del 5 de mayo de 2021, emitida por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, en el extremo que halló responsables a Corporación Gráfica Navarrete S.A. y Quad/Graphics Perú S.R.L. por la comisión de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones,



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre octubre de 2009 y agosto de 2015 y en los siguientes procedimientos de selección:

- Exoneración de Proceso N° 006-2009- INEI.
- Concurso Público N° 0032-2009-ED/UE 026.
- Procesos Especiales N° 002-2011-OEI-MINEDU, N° 003-2011-OEI-MINEDU y N° 004-2011-OEI-MINEDU.
- Concursos Públicos N° 0011-2011-ED/UE 026 y N° 0013-2011-ED/UE 026.
- Concursos Públicos N° 0019-2011-ED/UE 026, N° 0020-2011-ED/UE 026 y N° 0021-2011-ED/UE 026.
- Concurso Público N°0007-2012-ED/UE 026.
- Concurso Público N°0019-2013/ED/UE 026.
- Exoneración de Proceso N° 0028-2013-ED/UE 026 y Concurso Público N° 0029-2013-ED/UE 026.
- Concurso Público N° 0040-2013-ED/UE 026.
- Concurso Público N° 0022-2014-MINEDU/UE 026.
- Concursos Públicos N° 0027-2014-MINEDU/UE 026 y N° 0041-2014-MINEDU/UE 026.
- Concurso Público N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120.

La participación específica de Corporación Gráfica Navarrete S.A. y Quad/Graphics Perú S.R.L. en los referidos concursos públicos se ha detallado en el acápite III.2.2 de esta resolución. Cabe mencionar que esta infracción se encuentra tipificada en los artículos 1 y 11.1 literal j) del Decreto Legislativo 1034 - Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

**TERCERO:** confirmar la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI del 5 de mayo de 2021, en el extremo que halló responsables, por un lado, a Corporación Gráfica Navarrete S.A. (como parte de un consorcio conformado con Metrocolor S.A. y las empresas vinculadas Amauta Impresiones Comerciales S.A.C. y Empresa Editora El Comercio S.A.) y, por otro lado, a Quad/Graphics Perú S.R.L., por la comisión de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública, en los Concursos Públicos N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120. La conducta de dichas empresas está tipificada en los artículos 1 y 11.1 literal j) del Decreto Legislativo 1034 - Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

**CUARTO:** confirmar la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI del 5 de mayo de 2021, emitida por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, en el extremo que halló responsable al señor Juan José Monteverde Bussalleu por su participación en la realización y ejecución de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional, durante el



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

período comprendido entre febrero de 2011 y julio de 2016. La conducta del señor Juan José Monteverde Bussalleu se encuentra tipificada en los artículos 2.1, 11.1 literal j) y 43.3 del Decreto Legislativo 1034 – Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

**QUINTO:** confirmar en parte la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI del 5 de mayo de 2021, emitida por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, en el extremo que halló responsable al señor Pedro Isasi Rivero por su participación en la realización y ejecución de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional, durante el período comprendido entre febrero de 2011 y mayo de 2015. La conducta del señor Pedro Isasi Rivero se encuentra tipificada en los artículos 2.1, 11.1 literal j) y 43.3 del Decreto Legislativo 1034 – Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

**SEXTO:** revocar en parte la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI del 5 de mayo de 2021, emitida por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, en el extremo que halló responsable al señor Pedro Isasi Rivero por su participación en la realización y ejecución de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones para el reparto de ítems en licitaciones, concursos y otras formas de contratación o adquisición pública en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional, durante el período comprendido entre junio de 2015 y mayo de 2016, conducta tipificada en los artículos 2.1, 11.1 literal j) y 43.3 del Decreto Legislativo 1034 – Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas; y, modificándola, se declara infundada la imputación en dicho extremo.

**SÉPTIMO:** modificar la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI del 5 de mayo de 2021, emitida por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, en el extremo referido a la multa impuesta a las empresas apelantes, quedando establecida una multa total ascendente a 2,494.99 Unidades Impositivas Tributarias, conforme al siguiente detalle:

Empresa	Multa Final Aplicable UIT
Quad Graphics	1,929.51
Navarrete	565.49
<b>Total</b>	<b>2,494.99</b>

**OCTAVO:** modificar la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI del 5 de mayo de 2021, emitida por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia en el extremo referido a la multa impuesta al señor Pedro Isasi Rivero, quedando establecida una multa ascendente a 58.21 Unidades Impositivas Tributarias.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**NOVENO:** confirmar la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI del 5 de mayo de 2021, emitida por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia en el extremo que sancionó al señor Juan José Monteverde Bussalleu con una multa ascendente a 31.61 Unidades Impositivas Tributarias.

**DÉCIMO:** confirmar la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI del 5 de mayo de 2021, que ordenó a Corporación Gráfica Navarrete S.A. y Quad/Graphics Perú S.R.L. la implementación de un programa de cumplimiento de la normativa de libre competencia, bajo las características señaladas en la sección VII de la mencionada resolución.

**DÉCIMO PRIMERO:** requerir a Corporación Gráfica Navarrete S.A., Quad/Graphics Perú S.R.L. y a los señores Pedro Isasi Rivero y Juan José Monteverde Bussalleu el cumplimiento espontáneo de las multas impuestas en la presente resolución, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable, de acuerdo con lo establecido en el numeral 4 del artículo 205 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS<sup>400</sup>, precisándose, además, que los actuados serán remitidos a Área de Ejecución Coactiva para los fines de ley.

**Con la intervención de los señores vocales Ana Rosa Cristina Martinelli Montoya, José Francisco Martín Perla Anaya, Juan Alejandro Espinoza Espinoza y Paolo del Aguila Ruiz de Somocurcio**



Firmado digitalmente por  
MARTINELLI MONTOYA Ana Rosa  
Cristina FAU 20133840533 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 02.03.2022 09:29:12 -05:00



Firmado digitalmente por PERLA  
ANAYA Jose Francisco Martin FAU  
20133840533 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 02.03.2022 11:24:15 -05:00

**Ana Rosa Cristina Martinelli Montoya**  
**Vocal**

**José Francisco Martín Perla Anaya**  
**Vocal**

<sup>400</sup> **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 205.- Ejecución forzosa**

Para proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos a través de sus propios órganos competentes, o de la Policía Nacional del Perú, la autoridad cumple las siguientes exigencias:

(...)

4. Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable.

(...)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC



Firmado digitalmente por ESPINOZA  
ESPINOZA Juan Alejandro FAU  
20133840533 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 04.03.2022 18:20:04 -05:00

**Juan Alejandro Espinoza Espinoza**  
Vocal



Firmado digitalmente por DEL  
AGUILA RUIZ DE SOMOCURCIO  
Paolo FAU 20133840533 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 02.03.2022 13:12:27 -05:00

**Paolo del Aguila Ruiz de Somocurcio**  
Vocal





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

## ANEXO 1

### MULTA CALCULADA POR LA SALA POR AGENTE ECONÓMICO Y PROCESO

Procedimiento	Ítem	Empresa	Valor Referencial	Beneficio ilícito	Fecha de Buena Pro	Factor de Actualización	Beneficio Actualizado	Multa Base
Proceso Especial N°002-2011-OEI-MINEDU	1	N	404,181.03	38,801.38	2011-02-15	1.33	51,737.68	86,229.47
	2	N	502,606.08	48,250.18	2011-02-15	1.33	64,336.70	107,227.84
	3	N	462,007.40	44,352.71	2011-02-15	1.33	59,139.82	98,566.36
Proceso Especial N°003-2011-OEI-MINEDU	3	QG	3,275,700.00	314,467.20	2011-02-17	1.33	419,309.96	698,849.93
Proceso Especial N°004-2011-OEI-MINEDU	3	N	3,728,622.00	357,947.71	2011-02-23	1.33	477,286.79	795,477.98
	4	QG	3,618,913.00	347,415.65	2011-02-23	1.33	463,243.36	772,072.26
Concurso Público N°0011-2011-ED/UE 026	1	N	3,373,158.63	323,823.23	2011-11-14	1.29	416,534.84	694,224.74
	2	QG	3,373,158.63	323,823.23	2011-11-14	1.29	416,534.84	694,224.74
Concurso Público N°0013-2011-ED/UE 026	2	QG	1,264,050.69	121,348.87	2011-11-11	1.29	156,091.43	260,152.38
	3	QG	1,233,001.76	118,368.17	2011-11-11	1.29	152,257.35	253,762.25
	6	N	1,233,001.76	118,368.17	2011-11-11	1.29	152,257.35	253,762.25
	8	QG	1,264,050.68	121,348.87	2011-11-11	1.29	156,091.43	260,152.38
	9	N	1,233,001.76	118,368.17	2011-11-11	1.29	152,257.35	253,762.25
	10	N	1,289,756.77	123,816.65	2011-11-11	1.29	159,265.75	265,442.91
Concurso Público N°0019-2011-ED/UE 026	3	N	2,881,985.77	276,670.63	2012-01-30	1.28	355,283.18	592,138.64
	4	QG	2,745,653.68	263,582.75	2012-01-30	1.28	338,476.54	564,127.57
	5	QG	2,880,504.65	276,528.45	2012-01-30	1.28	355,100.60	591,834.33
Concurso Público N° 0020-2011-ED/UE 026	1	QG	2,350,987.63	225,694.81	2012-01-30	1.28	289,823.21	483,038.69
	2	N	2,610,553.99	250,613.18	2012-01-30	1.28	321,821.83	536,369.72
Concurso Público N°0007-2012-ED/UE 026	1	QG	10,783,740.90	1,035,239.13	2012-09-13	1.25	1,293,224.75	2,155,374.58
	2	N	12,959,412.70	1,244,103.62	2012-09-13	1.25	1,554,139.09	2,590,231.81
	3	QG	270,400.00	25,958.40	2012-09-13	1.25	32,427.33	54,045.56
	4	N	299,520.00	28,753.92	2012-09-13	1.25	35,919.51	59,865.85
Concurso Público N° 0019-2013-ED/UE 026	2	QG	907,461.08	87,116.26	2013-08-20	1.22	105,943.87	176,573.12
	3	QG	780,848.00	74,961.41	2013-08-20	1.22	91,162.10	151,936.84
	4	QG	1,555,193.32	149,298.56	2013-08-20	1.22	181,565.03	302,608.39
	7	QG	1,275,436.76	122,441.93	2013-08-20	1.22	148,904.14	248,173.56
	9	N	7,942,603.64	762,489.95	2013-08-20	1.22	927,279.63	1,545,466.05
Concurso Público N° 0029-2013-ED/UE 026	1	QG	2,237,614.99	214,811.04	2013-10-11	1.21	260,866.40	434,777.34
Exoneración de Proceso N° 0028-2013-ED/UE 026	1	QG	2,255,110.00	216,490.56	2013-11-04	1.22	263,465.29	439,108.81
	2	N	2,577,344.00	247,425.02	2013-11-04	1.22	301,112.00	501,853.33

**Nota 1:** En el caso de los procesos especiales, el valor referencial corresponde a los montos adjudicados en dichos procesos, en línea con el cálculo elaborado por la primera instancia.

**Nota 2:** La metodología de cálculo del beneficio ilícito se desarrolla en el acápite III.5.4. de la presente resolución.

Fuente: Expediente 002-2019/CLC-INDECOPI

Elaboración: ST-SDC



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

## ANEXO 2

### MULTA CALCULADA POR LA SALA POR AGENTE ECONÓMICO Y PROCESO

Procedimiento	Ítem	Empresa	Valor Referencial	Beneficio ilícito	Fecha de Buena Pro	Factor de Actualización	Beneficio Actualizado	Multa Base
Concurso Público N° 0040-2013-ED/UE 026	3	QG	2,116,825.00	203,215.20	2013-12-11	1.22	246,915.46	411,525.77
Concurso Público N° 0022-2014-MINEDU/UE 026	1	QG	9,786,076.80	939,463.37	2014-06-18	1.19	1,116,492.00	1,860,820.00
	2	N	10,446,146.60	1,002,830.07	2014-06-18	1.19	1,191,799.27	1,986,332.11
Concurso Público N° 0041-2014-ED/UE 026	3	QG	3,872,195.60	371,730.78	2014-07-07	1.18	439,874.48	733,124.13
	4	QG	4,695,130.00	450,732.48	2014-07-07	1.18	533,358.35	888,930.59
	5	N	3,998,273.00	383,834.21	2014-07-07	1.18	454,196.65	756,994.41
Concurso Público N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	2	QG	10,754,512.80	1,032,433.23	2015-05-05	1.15	1,188,904.49	1,981,507.48
	6	AMN	59,549,260.96	5,716,729.05	2015-05-05	1.15	6,583,132.59	10,971,887.65
	7	QG	39,830,069.40	3,823,686.66	2015-05-05	1.15	4,403,188.62	7,338,647.69
	8	AMN	61,408,022.27	5,895,170.14	2015-05-05	1.15	6,788,617.46	11,314,362.44
	13	AMN	6,431,468.25	617,420.95	2015-05-05	1.15	710,994.69	1,184,991.15
Concurso Público N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	1	QG	3,232,657.60	310,335.13	2015-08-24	1.14	353,279.27	588,798.79
	2	N	3,113,021.20	298,850.04	2015-08-24	1.14	340,204.87	567,008.12
Concurso Público N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120	2	QG	1,460,308.00	140,189.57	2016-07-06	1.11	155,577.33	259,295.56
	3	QG	7,028,555.37	674,741.32	2016-07-06	1.11	748,803.61	1,248,006.02
	5	QG	3,430,206.59	329,299.83	2016-07-06	1.11	365,445.09	609,075.16
	8	AMN	43,140,734.69	4,141,510.53	2016-07-06	1.11	4,596,099.22	7,660,165.37
	14	AMN	10,511,171.50	1,009,072.46	2016-07-06	1.11	1,119,832.28	1,866,387.13
	19	QG	9,502,213.75	912,212.52	2016-07-06	1.11	1,012,340.60	1,687,234.33
	20	AMN	20,735,967.60	1,990,652.89	2016-07-06	1.11	2,209,154.88	3,681,924.80

**Nota 1:** En el caso de los consorcios, la distribución del beneficio ilícito se realizó de la siguiente forma: El Comercio – Amauta 34%, Metrocolor 33% y Navarrete 33% para el Concurso Público 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120 y El Comercio - Amauta 33%, Metrocolor 34% y Navarrete 33%, en el caso del Concurso Público 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120 (ver pie de página 153 de la Resolución Final).

**Nota 2:** Este anexo es una continuación del Anexo 1.

Fuente: Expediente 002-2019/CLC-INDECOPI

Elaboración: ST-SDC



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

### ANEXO 3 MULTA BASE POR PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN Y EMPRESA (S/)

Empresa	Quad Graphics	Navarrete
P.E. N°002-2011-OEI-MINEDU	0.00	292,023.67
P.E. N°003-2011-OEI-MINEDU	698,849.93	0.00
P.E. N°004-2011-OEI-MINEDU	772,072.26	795,477.98
C.P. N°0011-2011/ED/UE 026	694,224.74	694,224.74
C.P. N°0013-2011/ED/UE 026	774,067.02	772,967.42
C.P. N° 0019-2011/ED/UE 026	1,155,961.90	592,138.64
C.P. N° 0020-2011/ED/UE 026	483,038.69	536,369.72
C.P. N° 0021-2011/ED/UE 026	0.00	0.00
C.P. N°0007-2012-ED/UE 026	2,209,420.14	2,650,097.66
C.P. N° 0019-2013/ED/UE 026	879,291.90	1,545,466.05
C.P. N° 0029-2013/ED/UE 026	434,777.34	0.00
E.P. N° 0028-2013-ED/UE 026	439,108.81	501,853.33
C.P. N° 0040-2013-ED/UE 026	411,525.77	0.00
C.P. N° 0022-2014-MINEDU/UE 026	1,860,820.00	1,986,332.11
C.P. N° 0027-2014/ED/UE 026	0.00	0.00
C.P. N° 0041-2014/ED/UE 026	1,622,054.72	756,994.41
C.P. N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	9,320,155.18	8,967,533.44
C.P. N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	588,798.79	567,008.12
C.P. N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120	3,803,611.06	4,358,797.51
<b>Total</b>	<b>26,147,778.25</b>	<b>25,017,284.80</b>

**Nota:** La multa base figura como 0.00 en aquellos casos donde a la empresa no le correspondía algún ítem identificado como parte del acuerdo.

Fuente: Expediente 002-2019/CLC-INDECOPI

Elaboración: ST-SDC



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**ANEXO 4**  
**FACTOR 1 - PERSONAS NATURALES: CÁLCULO DEL 1% DE LA MULTA BASE**  
**POR PROCESO Y EMPRESA (S/)**

Empresa	Quad Graphics	Navarrete
P.E. N°002-2011-OEI-MINEDU	0.00	2,920.24
P.E. N°003-2011-OEI-MINEDU	6,988.50	0.00
P.E. N°004-2011-OEI-MINEDU	7,720.72	7,954.78
C.P. N°0011-2011/ED/UE 026	6,942.25	6,942.25
C.P. N°0013-2011/ED/UE 026	7,740.67	7,729.67
C.P. N° 0019-2011/ED/UE 026	11,559.62	5,921.39
C.P. N° 0020-2011/ED/UE 026	4,830.39	5,363.70
C.P. N° 0021-2011/ED/UE 026	0.00	0.00
C.P. N°0007-2012-ED/UE 026	22,094.20	26,500.98
C.P. N° 0019-2013/ED/UE 026	8,792.92	15,454.66
C.P. N° 0029-2013/ED/UE 026	4,347.77	0.00
E.P. N° 0028-2013-ED/UE 026	4,391.09	5,018.53
C.P. N° 0040-2013-ED/UE 026	4,115.26	0.00
C.P. N° 0022-2014-MINEDU/UE 026	18,608.20	19,863.32
C.P. N° 0027-2014/ED/UE 026	0.00	0.00
C.P. N° 0041-2014/ED/UE 026	16,220.55	7,569.94
C.P. N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	93,201.55	89,675.33
C.P. N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	5,887.99	5,670.08
C.P. N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120	38,036.11	43,587.98

**Nota:** Una multa base de 0.00, está referida a los procedimientos de selección donde a la respectiva empresa no le correspondía algún ítem identificado como parte del acuerdo.

Fuente: Expediente 002-2019/CLC-INDECOPI

Elaboración: ST-SDC



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**ANEXO 5**  
**FACTOR 2 - PERSONAS NATURALES: ÍNDICE DE RESPONSABILIDAD**  
**JERÁRQUICA POR PERSONA NATURAL Y PROCESO**

Persona	Pedro Isasi	Juan José Monteverde
P.E. N°002-2011-OEI-MINEDU	1.0	0.5
P.E. N°003-2011-OEI-MINEDU	1.0	0.5
P.E. N°004-2011-OEI-MINEDU	1.0	0.5
C.P. N°0011-2011/ED/UE 026	1.0	0.5
C.P. N°0013-2011/ED/UE 026	1.0	0.5
C.P. N° 0019-2011/ED/UE 026	1.0	0.5
C.P. N° 0020-2011/ED/UE 026	1.0	0.5
C.P. N° 0021-2011/ED/UE 026	1.0	0.5
C.P. N°0007-2012-ED/UE 026	1.0	0.5
C.P. N° 0019-2013/ED/UE 026	1.0	0.5
C.P. N° 0029-2013/ED/UE 026	1.0	0.0
E.P. N° 0028-2013-ED/UE 026	1.0	0.5
C.P. N° 0040-2013-ED/UE 026	0.0	0.0
C.P. N° 0022-2014-MINEDU/UE 026	1.0	0.5
C.P. N° 0027-2014/ED/UE 026	1.0	0.5
C.P. N° 0041-2014/ED/UE 026	1.0	0.5
C.P. N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	1.0	0.5
C.P. N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	0.0	0.5
C.P. N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120	0.0	0.5

**Nota:** Un puntaje de 0.0 hace referencia a que no se ha acreditado responsabilidad administrativa a dicha persona natural en los procedimientos de selección respectivos.  
Fuente: Expediente 002-2019/CLC-INDECOPI  
Elaboración: ST-SDC





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia



RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2019/CLC

**ANEXO 6**  
**FACTOR 3 - PERSONAS NATURALES: ROL EN LA PARTICIPACIÓN Y/O EJECUCIÓN DE LA PRÁCTICA POR PERSONA NATURAL Y PROCESO**

Persona	Pedro Isasi	Juan José Monteverde
P.E. N°002-2011-OEI-MINEDU	1.2	1.2
P.E. N°003-2011-OEI-MINEDU	1.2	1.2
P.E. N°004-2011-OEI-MINEDU	1.2	1.2
C.P. N°0011-2011/ED/UE 026	1.2	1.2
C.P. N°0013-2011/ED/UE 026	1.2	1.2
C.P. N° 0019-2011/ED/UE 026	1.2	1.2
C.P. N° 0020-2011/ED/UE 026	1.2	1.2
C.P. N° 0021-2011/ED/UE 026	1.2	1.2
C.P. N°0007-2012-ED/UE 026	1.2	1.2
C.P. N° 0019-2013/ED/UE 026	1.2	1.2
C.P. N° 0029-2013/ED/UE 026	1.2	0.0
E.P. N° 0028-2013-ED/UE 026	1.2	1.2
C.P. N° 0040-2013-ED/UE 026	0.0	0.0
C.P. N° 0022-2014-MINEDU/UE 026	1.2	1.2
C.P. N° 0027-2014/ED/UE 026	1.2	1.2
C.P. N° 0041-2014/ED/UE 026	1.2	1.2
C.P. N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	1.2	1.2
C.P. N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	0.0	1.2
C.P. N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120	0.0	1.2

**Nota:** Un puntaje de 0.0 hace referencia a que a dicha persona natural no se le ha podido atribuir un rol de participación y/o ejecución en los procedimientos de selección respectivos.

Fuente: Expediente 002-2019/CLC-INDECOPI

Elaboración: ST-SDC

**PERÚ**Presidencia  
del Consejo de Ministros**INDECOPI****TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL**  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia**RESOLUCIÓN 0183-2021/SDC-INDECOPI****EXPEDIENTE 002-2019/CLC****ANEXO 7**  
**MULTA TOTAL CALCULADA POR PERSONA NATURAL Y PROCESO**  
**(S/)**

Proceso/persona	Pedro Isasi	Juan José Monteverde
P.E. N°002-2011-OEI-MINEDU	0.00	1,752.14
P.E. N°003-2011-OEI-MINEDU	8,386.20	0.00
P.E. N°004-2011-OEI-MINEDU	9,264.87	4,772.87
C.P. N°0011-2011/ED/UE 026	8,330.70	4,165.35
C.P. N°0013-2011/ED/UE 026	9,288.80	4,637.80
C.P. N° 0019-2011/ED/UE 026	13,871.54	3,552.83
C.P. N° 0020-2011/ED/UE 026	5,796.46	3,218.22
C.P. N° 0021-2011/ED/UE 026	0.00	0.00
C.P. N°0007-2012-ED/UE 026	26,513.04	15,900.59
C.P. N° 0019-2013/ED/UE 026	10,551.50	9,272.80
C.P. N° 0029-2013/ED/UE 026	5,217.33	0.00
E.P. N° 0028-2013-ED/UE 026	5,269.31	3,011.12
C.P. N° 0040-2013-ED/UE 026	0.00	0.00
C.P. N° 0022-2014-MINEDU/UE 026	22,329.84	11,917.99
C.P. N° 0027-2014/ED/UE 026	0.00	0.00
C.P. N° 0041-2014/ED/UE 026	19,464.66	4,541.97
C.P. N° 001-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	111,841.86	53,805.20
C.P. N° 004-2015-MINEDU/VMGP/UE 120	0.00	3,402.05
C.P. N° 009-2016-MINEDU/VMGP/UE 120	0.00	26,152.79
<b>Total</b>	<b>256,126.11</b>	<b>150,103.71</b>
<b>Multa UIT</b>	<b>58.21</b>	<b>34.11</b>

**Nota:** En el caso del señor Monteverde por aplicación del principio de prohibición de reforma en peor, se aplicará la sanción impuesta por la primera instancia de 31.61 UIT  
Fuente: Expediente 002-2019/CLC-INDECOPI  
Elaboración: ST-SDC