



# *Tribunal de Contrataciones del Estado*

## *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

**Sumilla:** *“(…) es pertinente resaltar que para acreditar la existencia de una causal justificada debe probarse fehacientemente que concurrieron circunstancias que hicieron imposible física o jurídicamente la formalización del Acuerdo Marco o que, no obstante haber actuado con la diligencia ordinaria, le fue imposible al Adjudicatario formalizar el mismo debido a factores ajenos a su voluntad.”*

**Lima, 4 de octubre de 2022.**

**VISTO** en sesión del 4 de octubre de 2022 de la Segunda Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado el Expediente N° 2779/2021.TCE, sobre procedimiento administrativo sancionador generado contra el señor **ROBLES AMADO MOISES JAIME (con R.U.C. N° 10215646187)**, por su presunta responsabilidad al haber incumplido con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2; infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341; y atendiendo a lo siguiente:

### **I. ANTECEDENTES:**

1. A través de la Resolución Jefatural N° 015-2016-PERÚ COMPRAS, se estableció el 18 de marzo de 2016 como fecha de inicio de las operaciones y funciones de la Central de Compras Públicas - Perú Compras.

El 27 de febrero de 2018, la Central de Compras Públicas - Perú Compras, convocó el Procedimiento para la Selección de Proveedores para la Implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco IM-CE-2018-2, en adelante el procedimiento de implementación, aplicable para los siguientes catálogos:

- Útiles de escritorio
- Papeles
- Cartones



## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

En la misma fecha, Perú Compras publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE y en su portal web ([www.perucompras.gob.pe](http://www.perucompras.gob.pe)), los documentos asociados a la convocatoria, comprendidos por:

- Procedimiento para la selección de proveedores para la implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, en adelante, **el Procedimiento**.
- Reglas del método especial de contratación a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, en adelante, **las Reglas**.

Debe tenerse presente que el Procedimiento de Implementación se sujetó a lo establecido en la Directiva N° 007-2017-OSCE/CD<sup>1</sup>, "*Disposiciones aplicables a los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco*"; y en la Ley N° 30225, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, en adelante **la Ley** y su Reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 350-2015-EF, modificado por el Decreto Supremo N° 056-2017-EF, en adelante, **el Reglamento**.

Del 28 de febrero al 1 de abril de 2018, se llevó a cabo el registro de participantes y presentación de ofertas y del 2 al 3 de abril de 2018 se llevó a cabo la admisión y evaluación de ofertas. El 4 de abril de 2018 se publicaron los resultados de la evaluación de ofertas presentadas en el procedimiento de incorporación, en la plataforma del SEACE y en el portal web de la Central de Compras Públicas - Perú Compras.

El 17 de abril de 2018, la Entidad efectuó la suscripción automática de los Acuerdos Marco adjudicados, en virtud de la aceptación efectuada en la declaración jurada realizada por los mismos en la fase de registro y presentación de ofertas.

2. Mediante Oficio N° 000049-2021-PERÚ COMPRAS-GG<sup>2</sup> del 9 de febrero de 2021, registrado el 5 de abril del mismo año en la Mesa de Partes del Digital del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante el **Tribunal**, la Central de Compras Públicas-Perú Compras, en lo sucesivo la **Entidad**, puso en conocimiento que el señor **ROBLES AMADO MOISES JAIME (con R.U.C. N° 10215646187)**, en adelante **el Adjudicatario** habría incurrido en infracción, al incumplir con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco en el marco del procedimiento de implementación al Acuerdo Marco IM-CE-2018-2.

<sup>1</sup> Aprobada mediante la Resolución N° 007-2017-OSCE/CD, del 31 de marzo de 2017, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 2 de abril de 2017.

<sup>2</sup> Obrante a folio 3 del expediente administrativo.



## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

Es así que, adjuntó el Informe N° 000047-2021-PERÚ COMPRAS-OAJ<sup>3</sup> del 3 de febrero de 2021, mediante el cual la Entidad señaló lo siguiente:

- El procedimiento de incorporación estableció las condiciones y obligaciones que asumirían los participantes al registrarse en el referido procedimiento. En ese sentido, de resultar proveedores adjudicatarios, debían realizar el depósito de la Garantía de Fiel Cumplimiento, con lo cual se generaría la suscripción de manera automática, caso contrario, no podrá suscribirse el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2.
  - Dicho requisito se encontraba establecido en el numeral 3.9 de las reglas del procedimiento para la selección de proveedores para la implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marcos, como un requisito indispensable para formalizar del Acuerdo Marco IM-CE-2018-2.
  - Por medio del Informe N° 000030-2021-PERÚ COMPRAS-DAM<sup>4</sup> del 27 de enero de 2021 la Dirección de Acuerdos Marco de la Entidad, reportó que el Adjudicatario no cumplió con realizar el depósito de la “Garantía de Fiel Cumplimiento”; situación que impidió que cumpliera con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 3.9 de las reglas de dicho Acuerdo Marco<sup>5</sup>.
  - Concluye señalando que el Adjudicatario habría incurrido en la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.
3. Por Decreto del 14 de mayo de 2021<sup>6</sup>, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Adjudicatario, por su supuesta responsabilidad al haber incumplido injustificadamente con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2; infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Asimismo, se otorgó al Adjudicatario el plazo de diez (10) días hábiles para que formule sus descargos, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en el expediente en caso de incumplir el requerimiento.

<sup>3</sup> Obrante a folios 4 al 9 del expediente administrativo.

<sup>4</sup> Obrante a folios 10 al 15 del expediente administrativo (Ver página 28).

<sup>5</sup> Véase el folio 42 del expediente administrativo.

<sup>6</sup> Obrante a folios 80 al 84 del expediente administrativo.



## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

4. A través del Decreto del 12 de julio de 2021<sup>7</sup> se tomó conocimiento de que el Oficio N° 000049-2021-PERU COMPRAS-GG del 9 de febrero de 2021 - el cual originó el presente expediente - fue presentado ante la Mesa de Partes Virtual del OSCE el 9 de febrero de 2021.
5. Por Decreto del 19 de julio de 2022<sup>8</sup>, se dejó sin efecto el Decreto del 14 de mayo de 2021, a efectos de corregir el error material incurrido al describir la infracción imputada, y se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Adjudicatario, por su supuesta responsabilidad al haber incumplido con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2; infracción que estaba tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Asimismo, se otorgó al Adjudicatario el plazo de diez (10) días hábiles para que formule sus descargos, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en el expediente en caso de incumplir el requerimiento.

6. Mediante Carta de Descargo presentada el 17 de agosto de 2022<sup>9</sup> a través de la Mesa de Partes Digital del OSCE, el Adjudicatario se apersonó al procedimiento administrativo sancionador y remitió sus descargos señalando lo siguiente:
  - Sostiene que, la ciudad de Llata provincia de Humalíes, perteneciente a la sierra de Huánuco, cuenta con muchas deficiencias como la falta de bancos, problemas con la señal de internet y telefonía móvil, que en el 2018 era casi imposible captar señal de internet y también el fluido eléctrico era cortado frecuentemente de manera inesperada.
  - Asimismo, indica que debido a la lejanía no pudo hacer el pago de la garantía que exigía la Entidad, ya que en ese centro poblado no hay una agencia del Banco BBVA Continental.
  - Por otro lado, precisa que posteriormente se volvió a inscribir y pagó el depósito de la garantía pero nunca ha vendido a ninguna institución a través del Acuerdo Marco.

<sup>7</sup> Obrante en el folio 85 del expediente administrativo.

<sup>8</sup> Obrante a folios 90 al 94 del expediente administrativo. Notificado a la Entidad el 26 de julio de 2022 a través de la Cédula de Notificación N° 45553/2022.TCE, y al Adjudicatario el 8 de agosto de 2022 a través de la Cédula de Notificación N° 45552/2022.TCE, según cargos obrantes del folio 95 al 104 del expediente administrativo.

<sup>9</sup> Obrante en el folio 106 del expediente administrativo.

# *Tribunal de Contrataciones del Estado*

## *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

- Solicita que tales motivos sean considerados por el Tribunal a efectos de no imponerle una sanción.
7. A través del Decreto del 23 de agosto de 2022, se tuvo por apersonado al procedimiento administrativo sancionador al Adjudicatario y por presentados sus descargos, asimismo, se dispuso remitir el expediente a la Segunda Sala de Tribunal para que resuelva, siendo recibido por el Vocal ponente el 25 del mismo mes y año.

### II. FUNDAMENTACIÓN:

#### Norma aplicable

1. Es materia del presente procedimiento administrativo sancionador determinar la responsabilidad administrativa del Adjudicatario por incumplir con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2 correspondiente al Catálogo de Útiles de Escritorio, Papeles y Cartones; infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

#### Naturaleza de la infracción

2. El presente procedimiento administrativo sancionador ha sido iniciado contra el Adjudicatario, por su presunta responsabilidad al incumplir con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2, correspondiente al Catálogo Electrónico de Útiles de Escritorio, Papeles y Cartones; infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, el cual indica lo siguiente:

***“Artículo 50. Infracciones y sanciones administrativas***

*50.1 El Tribunal de Contrataciones del Estado sanciona a los proveedores, participantes, postores y/o contratistas y en los casos a que se refiere el literal a) del artículo 5 de la presente Ley, cuando incurran en las siguientes infracciones:*

*(...)*

***b) Incumplir con su obligación de perfeccionar el contrato o de formalizar Acuerdos Marco.***

*(...)”*

# *Tribunal de Contrataciones del Estado*

## *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

[El resaltado es agregado]

En esa línea, tenemos que se impondrá sanción administrativa a los proveedores, participantes, postores y/o contratistas que incumplan con su obligación de perfeccionar el contrato o de formalizar Acuerdos Marco.

Asimismo, de la lectura de la infracción en comentario, se aprecia que ésta contiene dos supuestos de hecho distintos y tipificados como sancionables, siendo pertinente precisar, a fin de realizar el análisis respectivo, en el presente caso, corresponde el supuesto de hecho referido a incumplir con su obligación de formalizar Acuerdos Marco.

3. Al respecto, debe tenerse presente que, para la configuración del tipo infractor materia de análisis, es importante considerar la normativa aplicable al caso en concreto y su materialización a partir de la omisión del proveedor adjudicado.

Así pues, cabe precisar que el literal b) del artículo 83.1 del Reglamento, previó que, la implementación de la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco, estaba sujeta a reglas especiales del procedimiento cuyas condiciones debían cumplirse para realizar las actuaciones preparatorias, las reglas del procedimiento, las condiciones a ser aplicadas durante la ejecución contractual, rigiéndose por lo previsto en la Directiva correspondiente, siendo de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley y en el Reglamento.

En esa línea, la Directiva N° 007-2017-OSCE/CD “*Disposiciones Aplicables a los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marcos*” respecto a los procedimientos a cargo de Perú Compras, establece en su numeral 8.2. que los proveedores seleccionados para ofertar en los Catálogos Electrónicos están obligados a formalizar los respectivos Acuerdos Marco, situación que supone la aceptación de todos los términos y condiciones establecidos en el procedimiento.

En ese orden de ideas, conforme se ha señalado en el acápite anterior, en el presente caso para efectos del procedimiento de selección de proveedores, resulta aplicable las reglas establecidas en la Directiva N° 013-2016-PERÚ COMPRAS “*Directiva de Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco*”<sup>10</sup>. Al respecto, el literal a) del numeral 8.2.2.1 de la referida directiva, estableció lo siguiente:

<sup>10</sup> Véase: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/522187/251089385654335844720200213-14458-1jhmo37.pdf>.

# *Tribunal de Contrataciones del Estado*

## *Resolución Nº 3361-2022-TCE-S2*

*“(…) Documento que contendrá las reglas del procedimiento, que incluye los plazos, requisitos, criterios de admisión y evaluación, texto del Acuerdo Marco, entre otros, y que serán aplicables como parte de la selección de los proveedores participantes en las convocatorias para la implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco.*

*Estas reglas podrán incluir, según corresponda, que **el proveedor deba acreditar** experiencia, capacidad financiera, **el compromiso de constituir una garantía de fiel cumplimiento durante la vigencia del Catálogo Electrónico**, el compromiso de stock mínimo, entre otras condiciones. (…)”*

[El resaltado es agregado]

Asimismo, en cuanto a la formalización del Acuerdo de Convenio Marco, el numeral 8.2.3. de la mencionada directiva, establecía lo siguiente:

*“(…) **Los Proveedores Adjudicatarios estarán obligados a perfeccionar los Acuerdos Marco**, lo que supone la aceptación de los términos y condiciones establecidos como parte de la convocatoria para la Implementación o Extensión de Vigencia, según corresponda (…)”*

[Resaltado es agregado]

Adicionalmente, en las disposiciones del Procedimiento, aplicables al acuerdo marco materia de análisis, en su numeral 3.9 del Título III: Desarrollo del Procedimiento de Selección, respecto de la garantía de fiel cumplimiento, se establecía lo siguiente:

*“(…)”*

### **3.9 Garantía de fiel cumplimiento**

*El (los) PROVEEDOR (es) ADJUDICATARIOS deberán realizar el depósito de garantía de fiel cumplimiento de acuerdo a los siguientes detalles:*

- a) ENTIDAD BANCARIA: BBVA Banco Continental. MONTO: S/ 500.00 (Quinientos y 00/100 soles)*
- b) PERIODO DE DEPÓSITO: Desde el 05 de abril hasta el 15 de abril de 2018.*

# *Tribunal de Contrataciones del Estado*

## *Resolución Nº 3361-2022-TCE-S2*

(...)

**El depósito por Acuerdo Marco independientemente de la cantidad de ofertas adjudicadas.**

*La garantía deberá mantenerse durante todo el período de vigencia del Acuerdo Marco, pudiendo ser renovada conforme a lo señalado en el procedimiento de la extensión de la misma, caso contrario previa solicitud se procederá con su devolución finalizada la vigencia.*

***El (los) PROVEEDOR (es) ADJUDICATARIOS que no realicen el depósito dentro del plazo señalado, faltarán a lo declarado en el Anexo No. 01 Declaración jurada del proveedor, no pudiendo suscribir el Acuerdo Marco correspondiente.***

*El (los) PROVEEDOR (es) ADJUDICATARIOS que no realicen el depósito dentro del plazo señalado, se tendrá por desistido de suscribir el Acuerdo Marco.*

(...)”

[El resaltado es agregado]

4. Siendo así, corresponde a este Colegiado analizar la responsabilidad administrativa del Adjudicatario respecto a la infracción prevista en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, de acuerdo con las disposiciones normativas precitadas, debiendo precisarse que el análisis que se desarrollará a fin de determinar la existencia o no de dicha infracción, estará destinado únicamente a verificar que la conducta omisiva del presunto infractor, esto es, la de incumplir su obligación de formalizar el Acuerdo Marco, haya ocurrido, independientemente de las circunstancias o motivos a los que hubiese obedecido tal conducta.

### **Configuración de la infracción**

5. En ese orden de ideas, y a efectos de analizar la eventual configuración de la infracción por parte del Adjudicatario, en el presente caso, corresponde determinar el plazo con el que, aquel contaba para formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2, según el procedimiento, plazos y requisitos previstos en el

# Tribunal de Contrataciones del Estado

## Resolución Nº 3361-2022-TCE-S2

documento denominado “Procedimiento para la Selección de Proveedores para la Implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco”<sup>11</sup>.

Así, de la revisión del referido documento, en su acápite III “Desarrollo del Procedimiento de Selección” estableció el siguiente cronograma:

Fases	Duración
Convocatoria.	27/02/2018
Registro de participantes y presentación de ofertas.	Del 28/02/2018 al 01/04/2018.
Admisión y evaluación.	Del 02/04/2018 al 03/04/2018.
Publicación de resultados.	04/04/2018
Suscripción automática de Acuerdos Marco.	17/04/2018

6. De lo antes descrito, se tiene que todos los proveedores que participaron en el procedimiento de incorporación, conocieron las fechas respecto a cada etapa del mismo, y las exigencias previas para la suscripción del Acuerdo Marco IM-CE-2018-2. Bajo dichas consideraciones, los proveedores adjudicatarios tenían como plazo para realizar el depósito por concepto “Garantía de Fiel Cumplimiento”, desde el 5 hasta el 15 de abril de 2018, según el cronograma establecido en el numeral 3.9<sup>12</sup> del Capítulo III de las Reglas.

Sobre el particular, de la documentación remitida por la Entidad, se aprecia que mediante Informe Nº 000030-2021-PERÚ COMPRAS-DAM la Dirección de Acuerdos Marco señaló que el Adjudicatario no formalizó el acuerdo marco objeto de análisis, conforme con las indicaciones previstas en el numeral 3.9 del título III: “Desarrollo del Procedimiento de Selección” de las Reglas del procedimiento de incorporación.

Cabe añadir que, el numeral 3.10 del referido título, establecía que la Entidad de forma automática registraría, a través del aplicativo, la suscripción del acuerdo

<sup>11</sup> Véase el folio 36 del expediente administrativo.

<sup>12</sup> “(...)

**3.9 Garantía de fiel cumplimiento**

El (los) PROVEEDOR (es) ADJUDICATARIOS deberán realizar el depósito de garantía de fiel cumplimiento en la cuenta bancaria que PERÚ COMPRAS comunicará a cada proveedor adjudicatario en el documento de publicación de resultados, debiendo tenerse en cuenta:

a) ENTIDAD BANCARIA: BBVA Banco Continental. MONTO: S/ 2,000.00 (dos mil soles y 00/100 soles)

b) PERIODO DE DEPÓSITO: Desde el 16 de abril hasta el 25 de abril de 2018.

(...)” (Énfasis agregado)



## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

marco con el proveedor adjudicatario, en virtud de la aceptación otorgada por aquel en su declaración jurada presentada en la fase de registro y presentación de ofertas. En dicho documento los proveedores declararon que “Efectuaría el depósito por concepto de garantía de cumplimiento antes de la fecha de suscripción automática del Acuerdo”; lo cual evidencia que el Adjudicatario conocía de tal obligación antes de registrarse como participante ante la Entidad.

7. Por lo tanto, de la documentación obrante en el expediente administrativo, se ha verificado que el Adjudicatario no realizó el depósito de la “Garantía de Fiel Cumplimiento” lo cual impidió que cumpliera con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2.
8. Del análisis realizado a la documentación, este Colegiado encuentra acreditado que el Adjudicatario no formalizó el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2 para su incorporación en el Catálogo Electrónico de Útiles de Escritorio, Papeles y Cartones, pese a estar obligado para ello, con lo cual se verifica la configuración de la infracción materia de análisis.

#### **Sobre la posibilidad de aplicación del principio de retroactividad benigna**

9. Al respecto, cabe traer a colación el principio de irretroactividad, contemplado en el numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante **el TUO de la LPAG**, en virtud del cual 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.

En esa línea, debe precisarse que, en los procedimientos sancionadores, como regla general, la norma aplicable es aquella vigente al momento de la comisión de la infracción. Sin embargo, como excepción se admite que sí con posterioridad a la comisión de la infracción, entra en vigencia una nueva norma que resulta más beneficiosa para el administrado debido a que mediante la misma se ha eliminado el tipo infractor o se contempla una sanción de naturaleza menos severa, aquella resultará aplicable.

10. En ese orden de ideas, cabe anotar que el 13 de marzo de 2019, se publicó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF, en virtud de las modificaciones aprobadas mediante los Decretos Legislativos N° 1341 y N° 1444, en adelante **el TUO de la**



## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

**Ley N° 30225**, la cual, respecto del tipo infractor, ha mantenido los mismos elementos materia de análisis (incumplir con su obligación de perfeccionar el contrato), no obstante, incluye un elemento adicional, pues actualmente la infracción se encuentra tipificada como *“incumplir **injustificadamente** con su obligación de formalizar Acuerdos Marco (...)”*. Tal como se advierte, se ha introducido el término *“injustificadamente”*, el cual permite que al momento de evaluar la conducta infractora materia de análisis se pueda revisar si aquella tuvo alguna causa justificante que motivó la infracción.

Por lo tanto, para determinar la responsabilidad en la comisión de la infracción imputada, en aplicación de dicha modificatoria, corresponderá evaluar la existencia de alguna situación que pueda configurarse como justificación para la omisión en formalizar el Acuerdo Marco.

11. En ese sentido, es pertinente resaltar que para acreditar la existencia de una causal justificada debe probarse fehacientemente que concurrieron circunstancias que hicieron imposible física o jurídicamente la formalización del Acuerdo Marco o que, no obstante haber actuado con la diligencia ordinaria, le fue imposible al Adjudicatario formalizar el mismo debido a factores ajenos a su voluntad.
12. Sobre el particular, es preciso mencionar que como parte de sus descargos el Adjudicatario señaló que la ciudad de Llata, provincia de Humalíes, perteneciente a la sierra de Huánuco, cuenta con muchas deficiencias como la falta de bancos, problemas con la señal de internet y telefonía móvil, que en el 2018 era casi imposible captar señal de internet y también el fluido eléctrico era cortado frecuentemente de manera inesperada.

Asimismo, agregó que debido a la lejanía no pudo hacer el pago de la garantía que exigía la Entidad, ya que en ese centro poblado no hay una agencia del Banco BBVA Continental.

13. Al respecto, cabe recordar que, previo a su registro como participante para la implementación del Acuerdo Marco, el Adjudicatario tuvo acceso a las Reglas del procedimiento, en cuyo numeral 3.9 se estableció expresamente que aquel debía efectuar el depósito de la garantía entre el 5 y 15 de abril de 2018 en el BBVA Banco Continental, sin embargo, aún con las supuestas limitaciones que hoy plantea el Adjudicatario, tales como, la lejanía de su residencia y la falta de una agencia de dicho banco en el centro poblado donde viviría, lo cierto es que éste decidió registrarse como participante, y aceptó someterse a las reglas establecidas



## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

por la Entidad, por tanto, éste debió adoptar las medidas necesarias a efectos de poder cumplir con las obligaciones que asumió voluntariamente al registrarse como participante para su incorporación al acuerdo marco, siendo una de estas, justamente la de efectuar el depósito de la garantía.

Siendo así, cabe recordar que en el numeral antes citado, también se precisó que en caso el Adjudicatario no realice el depósito de la garantía dentro del plazo señalado, faltaría a lo declarado en el Anexo N° 01, no pudiendo suscribir el Acuerdo Marco, lo cual evidencia que el Adjudicatario conocía sus obligaciones, los plazos con los que contaba para cumplirlas y las consecuencias que acarrearía un incumplimiento de su parte, por lo tanto, de los hechos expuestos por aquel no se advierte la existencia de una imposibilidad física o jurídica que haya sobrevenido a su registro como participante y que permita justificar el no haber depositado la garantía correspondiente.

14. Por otro lado, el Adjudicatario precisó que posteriormente se volvió a inscribir y pagó el depósito de la garantía pero nunca ha vendido a ninguna institución a través del Acuerdo Marco.
15. Sobre este punto, no se advierte que el hecho de haber formalizado posteriormente otro acuerdo marco, o que no haya contratado con entidades a través de los catálogos electrónicos, representen circunstancias que justifiquen que el Adjudicatario no haya cumplido con efectuar el depósito de la garantía requerida para formalizar el Acuerdo Marco, por tanto, no habiendo aquel acreditado una imposibilidad física o jurídica que impidió que cumpliera con formalizar el Acuerdo Marco pese a haber actuado diligentemente, este Colegiado advierte que se ha configurado el segundo elemento constitutivo de la infracción bajo análisis.
16. Dicho esto, y habiendo efectuado la revisión de la documentación obrante en el expediente administrativo, así como, del análisis expuesto, no se advierte la acreditación de una causa justificante que evidencie la existencia de alguna imposibilidad física o jurídica alguna que haya propiciado que el Adjudicatario no formalice el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2 para su incorporación en el Catálogo Electrónico de "*Útiles de escritorio, papeles y cartones*".
17. En consecuencia, habiéndose verificado que el Adjudicatario no cumplió con depositar la garantía de fiel cumplimiento requerida, y no habiendo aquel acreditado causa justificante para dicha conducta, este Colegiado considera que

## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

ha quedado determinada su responsabilidad en la comisión de la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley.

18. Por otra parte, el literal a) del numeral 50.2 del artículo 50 de la Ley disponía que, ante la citada infracción, la sanción que corresponde aplicar es una multa, entendida como la obligación pecuniaria generada para el infractor de pagar un monto económico no menor del cinco por ciento (5%) ni mayor al quince por ciento (15%) de la propuesta económica o del contrato, según corresponda, en favor del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Asimismo, si no se puede determinar el monto de la propuesta económica o del contrato se impone una multa entre cinco (5) y quince (15) UIT.

La misma norma precisa que, la resolución que imponga la multa debe establecer como medida cautelar la suspensión del derecho de participar en cualquier procedimiento de selección, procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, **en tanto no sea pagada por el infractor**. Del mismo modo, precisa que el periodo de suspensión dispuesto por la medida cautelar a que se hace referencia no se considera para el cómputo de la inhabilitación definitiva.

Sin embargo, para la misma infracción, el TUO de la Ley N° 30225, prevé como sanción, la aplicación de una multa, la cual no puede ser menor al cinco por ciento (5%) ni mayor al quince por ciento (15%) de la propuesta económica o del contrato, según corresponda, en favor del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) la cual no puede ser inferior a una (1) UIT, si no se puede determinar el monto de la oferta económica o del contrato se impone, una multa entre cinco (5) y quince (15) UIT; y como medida cautelar, establece la suspensión del derecho de participar en cualquier procedimiento de selección, procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, en tanto no sea pagada por el infractor, **por un plazo no menor a tres (3) meses ni mayor a dieciocho (18) meses**, la cual además no se computa para el plazo de inhabilitación definitiva.

Como es de verse, la disposición del TUO de la Ley N° 30225, resulta más beneficiosa para el Adjudicatario, pues establece un plazo mínimo y máximo de la medida cautelar.

19. Ahora bien, considerando que a la fecha de emisión de la presente resolución, ya se encuentra en vigencia el TUO de la Ley N° 30225 y que ésta resulta más



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

beneficiosa para el Adjudicatario, en tanto restringe el periodo de suspensión aplicable a un máximo de dieciocho (18) meses, a diferencia de la normativa vigente al momento de producirse la infracción [Decreto Legislativo N° 1341] que disponía mantener vigente la suspensión de forma indefinida en tanto no se haya verificado el depósito respectivo; en ese sentido, corresponde al presente caso la aplicación de la norma más beneficiosa para el administrado, es decir, el TUO de la Ley N° 30225, debiendo por lo tanto, establecerse como medida cautelar un periodo de suspensión no menor de tres (3) meses y ni mayor de dieciocho (18) meses. Asimismo, deben considerarse los criterios de determinación gradual de la sanción establecidos en el artículo 264 del Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF, en adelante el **nuevo Reglamento**.

#### **Respecto de la fecha de comisión de la infracción**

20. Al respecto, conforme se expresó en párrafos precedentes, para que proceda la suscripción automática del Acuerdo Marco, resultará necesario el depósito de una garantía.
21. Así, en el citado documento se aprecia que una de las etapas del procedimiento de Catálogo de Convenio Marco es la de presentación de garantía, estableciéndose plazos para su presentación, lo que permite concluir que es una obligación de los proveedores cumplir con ello como condición para que se suscriba de manera automática el Acuerdo Marco, en caso contrario, darán lugar a la no suscripción del Acuerdo Marco por incumplimiento del proveedor adjudicatario.
22. Ahora bien, de la documentación obrante en el expediente administrativo, se ha verificado que el Adjudicatario no realizó el depósito de la “Garantía de fiel cumplimiento” en el periodo previsto para ello, lo cual impidió que cumpliera con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco.
23. En esta línea, resulta pertinente mencionar que el Acuerdo de Sala Plena N° 006-2021/TCE del 11 de junio de 2021, publicado el 16 de julio de 2021 en el Diario Oficial El Peruano, el cual concluye que la infracción consistente en incumplir injustificadamente la obligación de perfeccionar el contrato o formalizar Acuerdos Marco, **se configura en el momento en que el postor adjudicado incumple con alguna de sus obligaciones que impiden el perfeccionamiento del contrato.**

Por lo tanto, con la no presentación o no subsanación de documentos, el propio postor pierde la posibilidad de firmar o perfeccionar el contrato y/u orden de

## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución Nº 3361-2022-TCE-S2*

compra o servicio, así como, de formalizar el acuerdo marco, en el supuesto de incumplir con alguno de los requisitos exigidos para tal efecto, siendo esas las fechas del respectivo incumplimiento las que se deben considerar como fechas de comisión de la infracción; criterio que ha sido desarrollado en el mencionado Acuerdo.

24. En esta línea, es preciso resaltar la finalidad del procedimiento de contratación pública y que este debe guiarse por principios de eficiencia y eficacia, conforme a lo señalado en el literal f) del artículo 2 de la Ley, esto es, satisfacer de forma oportuna los fines públicos de la compra, lo cual solo será posible en la medida que las contrataciones se desarrollen sin dilaciones ni incumplimientos por parte de los proveedores.
25. Es así como, en el presente caso, el hecho de no haber realizado el depósito de la “Garantía de fiel cumplimiento” constituye un incumplimiento que deriva en la imposibilidad de perfeccionar el contrato, consecuentemente, se ha configurado la casual de infracción en dicha oportunidad.

#### **Graduación de la sanción**

26. Ahora bien, tal como se ha detallado precedentemente, a fin de determinar el monto de la multa a imponer al Adjudicatario, resulta necesario conocer el monto de la propuesta económica o del contrato; no obstante, en el presente caso, debe tenerse en consideración que, debido a la naturaleza de la modalidad de selección del Acuerdo Marco IM-CE-2018-2, éste no contempla oferta económica alguna por parte de los proveedores, dado que dicha modalidad tiene como finalidad seleccionar a los proveedores que debido a sus características deben integrar el Catálogo Electrónico de Acuerdo Marco.

En ese sentido, es necesario recordar que en el literal a) del numeral 50.4 del artículo 50 del TUO de la Ley Nº 30225, se ha previsto que ante la imposibilidad de determinar el monto de la oferta económica o del contrato se impondrá una multa entre cinco (5) y quince (15) UIT; razón por la cual, corresponde imponer sanción administrativa al Adjudicatario, en aplicación del referido texto legal.



## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

27. Sobre la base de las consideraciones expuestas, la multa a imponer no puede ser inferior a cinco UIT<sup>13</sup> (S/ 23,000.00) ni mayor a quince UIT (S/69,000.00).
28. Bajo esa premisa, corresponde imponer al Adjudicatario, la sanción de multa prevista en el TUO de la Ley N° 30225, para lo cual se tendrán en consideración los criterios de graduación previstos en el artículo 264 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF.
29. En torno a ello, resulta importante traer a colación el principio de razonabilidad consagrado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar y el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, según el cual las decisiones de la autoridad administrativa que impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido, criterio que también será tomado en cuenta al momento de fijar la sanción a ser impuesta.
30. En tal sentido, y a efectos de graduar la sanción a imponerse al Adjudicatario, se deben considerar los siguientes criterios:
  - a) **Naturaleza de la infracción:** Desde el momento en que el Adjudicatario se registró como participante quedó obligado a cumplir con las disposiciones previstas en la normativa de contratación pública y las Reglas establecidas para el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2 para su incorporación en el Catálogo Electrónico de Útiles de Escritorio, Papeles y Cartones, resultando una de éstas la obligación de efectuar el depósito por concepto de “Garantía de Fiel Cumplimiento” dentro del plazo establecido en el cronograma aprobado por la Entidad, lo cual constituía requisito indispensable para la formalización del referido acuerdo marco.
  - b) **Ausencia de intencionalidad del infractor:** Es importante tener en consideración que el Adjudicatario tenía la obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2 para su incorporación en el Catálogo Electrónico de Útiles de Escritorio, Papeles y Cartones, para lo cual debía

<sup>13</sup> Mediante Decreto Supremo N° 398-2021-EF, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2021, se estableció que el valor de la UIT para el año 2022, corresponde a S/ 4,600.00 (cuatro mil seiscientos y 00/100 soles)



## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

efectuar el depósito por concepto de “Garantía de Fiel Cumplimiento” a efectos de formalizar [de manera automática] el referido acuerdo marco. Es así que, la falta de diligencia y la ausencia de causal justificante, respecto de no realizar el referido depósito, dio lugar a que no se incorporara en el Catálogo de Acuerdo Marco, pese haber sido adjudicado.

Además, el Adjudicatario en la etapa “Registro de participantes y presentación de ofertas” presentó el Anexo N° 1 “Declaración Jurada del Proveedor” mediante el cual declaró, entre otros aspectos, conocer, aceptar y someterse a todas las consideraciones establecidas en las Reglas y; a los términos y condiciones establecidos para la formalización automática del Acuerdo Marco IM-CE-2018-2 para su incorporación en el Catálogo Electrónico de Útiles de Escritorio, Papeles y Cartones, compromiso que incumplió.

- c) **La inexistencia o grado mínimo de daño causado a la Entidad:** Debe tenerse en cuenta que, el incumplimiento por parte del Adjudicatario dio lugar a que no se lo incorpore dentro del Catálogo Electrónico de Útiles de Escritorio, Papeles y Cartones, lo cual no permitió que las Entidades cuenten con múltiples opciones de proveedores para la adquisición de dichos bienes, a través del Método Especial de Contratación de Acuerdos Marco, el cual garantiza que las contrataciones se realicen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad.
- d) **El reconocimiento de la infracción cometida antes de que sea detectada:** Conforme a la documentación obrante en el expediente, no se advierte documento alguno por el que el Adjudicatario haya reconocido su responsabilidad en la comisión de la infracción antes que fuera denunciado.
- e) **Antecedentes de sanción o sanciones impuestas por el Tribunal:** De acuerdo a la revisión de la base de datos del Registro Nacional de Proveedores (RNP), el Adjudicatario no cuenta con antecedentes de sanción administrativa impuesta por el Tribunal.
- f) **Conducta procesal:** El Adjudicatario se apersonó al procedimiento administrativo sancionador y presentó sus descargos solicitados en el decreto de inicio.

## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

- g) **La adopción e implementación del modelo de prevención:** El presente criterio de graduación de la sanción no resulta aplicable al caso de autos toda vez que el Adjudicatario es una persona natural.
- h) **Que el administrado tenga la condición de Micro y Pequeña Empresa (MYPE), y que se haya visto afectado de las actividades productivas o de abastecimiento en tiempos de crisis sanitaria<sup>14</sup>:** Al respecto, cabe precisar que el Adjudicatario no figura en el Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa<sup>15</sup>, por lo que, éste no acredita la condición de ser una MYPE, por tanto, no le resulta aplicable el presente criterio de graduación de la sanción.

31. Cabe mencionar que la comisión de la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, [actualmente tipificada en el mismo literal, numeral y artículo del TUO de la Ley N° 30225], por parte del Adjudicatario, cuya responsabilidad ha quedado acreditada, tuvo lugar el **15 de abril de 2018<sup>16</sup>**, fecha en la que venció el plazo para depositar la garantía de Fiel Cumplimiento y consecuentemente formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2 para su incorporación en el Catálogo Electrónico de Útiles de Escritorio, Papeles y Cartones.

#### **Procedimiento y efectos del pago de la multa**

32. Al respecto, de conformidad con el procedimiento establecido en la Directiva N° 008-2019-OSCE/CD - “Lineamientos para la ejecución de la sanción de multa impuesta por el Tribunal de Contrataciones del Estado”, aprobada mediante Resolución N° 058-2019-OSCE/PRE, publicada el 3 de abril de 2019 en el Diario Oficial El Peruano y en el portal institucional del OSCE:

- El proveedor sancionado debe pagar el monto íntegro de la multa y comunicar al OSCE dicho pago, adjuntando el comprobante original respectivo. En caso no notifique el pago al OSCE dentro de los siete (7) días hábiles siguientes de haber quedado firme la resolución sancionadora, la suspensión decretada como medida cautelar operará automáticamente.

<sup>14</sup> Incorporado como criterio de graduación de la sanción a través de la Ley N° 31535, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 28 de julio de 2022.

<sup>15</sup> <https://apps.trabajo.gob.pe/consultas-remype/app/index.html>

<sup>16</sup> De conformidad con lo establecido en el numeral 1 del Acuerdo Marco N° 006-2021/TCE del 11 de junio de 2021, publicado el 16 de julio de 2021 en el Diario Oficial “El Peruano”.



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

- El pago se efectúa mediante Depósito en la Cuenta Corriente N° 0000-870803 del OSCE en el Banco de la Nación.
- La comunicación del pago se efectúa a través de la presentación del formulario denominado “Comunicación de Pago de Multa” únicamente en la mesa de partes de la sede central del OSCE o en cualquiera de sus Oficinas Desconcentradas. El proveedor sancionado es responsable de consignar correctamente los datos que se precisan en el citado formulario.
- La obligación de pago de la sanción de multa se extingue el día hábil siguiente de la verificación del depósito y su registro en el SITCE o del día siguiente al término del período máximo de suspensión por falta de pago previsto como medida cautelar.
- La condición de proveedor suspendido se genera el día siguiente al vencimiento del plazo de siete (7) días hábiles de haber quedado firme la resolución sancionadora sin que el proveedor sancionado efectúe y comunique el pago del monto íntegro de la multa, esta misma condición se genera el día siguiente a aquel en que la Unidad de Finanza de la Oficina de Administración del OSCE verifique que la comunicación de pago del proveedor sancionado no ha sido efectiva.
- Cuando el proveedor comunique el pago de la multa con posterioridad a su suspensión, dicha suspensión se levantará automáticamente el día siguiente de haber sido registrada en el SITCE la verificación del pago.

Asimismo, de no realizarse y comunicarse el pago de la multa por parte del proveedor suspendido, la suspensión se levantará automáticamente el día siguiente de haber transcurrido el plazo máximo dispuesto por la medida cautelar contenida en la resolución sancionadora firme.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal Carlos Enrique Quiroga Periche y la intervención de los Vocales Olga Evelyn Chávez Sueldo y Daniel Alexis Nazazi Paz Winchez, atendiendo a la conformación de la Segunda Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° D000090-2022-OSCE-PRE del 21 de mayo de 2022, publicada el 23 de mayo de 2022 en el Diario Oficial El Peruano, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 de la Ley, así como, los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado



## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

por el Decreto Supremo N° 076-2016-EF del 7 de abril de 2016, analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

#### **LA SALA RESUELVE:**

1. **SANCIONAR** al señor **ROBLES AMADO MOISES JAIME (con R.U.C. N° 10215646187)**, con una multa ascendente a **S/ 23,000.00 (Veintitrés mil con 00/100 soles)**, por su responsabilidad al haber incumplido injustificadamente con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2 para su incorporación en el Catálogo Electrónico de Útiles de Escritorio, Papeles y Cartones, convocado por la Central de Compras Públicas - Perú Compras; por los fundamentos expuestos.

El procedimiento para la ejecución de la multa se iniciará luego de que haya quedado firme la presente resolución por haber transcurrido el plazo de cinco (5) días hábiles sin que se haya interpuesto el recurso de reconsideración contra aquella, o porque, habiéndose presentado el recurso, este fue desestimado.

2. **Disponer como medida cautelar**, la suspensión del señor **ROBLES AMADO MOISES JAIME (con R.U.C. N° 10215646187)** por el plazo de **tres (3) meses** para participar en cualquier procedimiento de selección, procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, en caso el infractor no cancele la multa según el procedimiento establecido en la Directiva N° 008-2019-OSCE/CD - *“Lineamientos para la ejecución de la sanción de multa impuesta por el Tribunal de Contrataciones del Estado”*.
3. Disponer que el pago de la multa impuesta se realice en la cuenta del OSCE N° 0000-870803 en el Banco de la Nación. En caso el administrado no notifique el pago al OSCE dentro de los siete (7) días hábiles siguientes de haber quedado firme la presente resolución, la suspensión decretada como medida cautelar operará automáticamente. Una vez comunicado el pago efectuado, el OSCE tiene un plazo máximo de tres (3) días hábiles para verificar la realización del depósito en la cuenta respectiva. La obligación de pago de la sanción de multa se extingue el día hábil siguiente de la verificación del depósito y su registro en el SITCE o del día siguiente al término del período máximo de suspensión por falta de pago previsto como medida cautelar.



## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución N° 3361-2022-TCE-S2*

4. Disponer que, una vez que la presente resolución haya quedado administrativamente firme, se proceda conforme a las disposiciones contempladas en la Directiva N° 008-2019-OSCE/CD - *“Lineamientos para la ejecución de la sanción de multa impuesta por el Tribunal de Contrataciones del Estado”*, aprobada mediante Resolución N° 058-2019-OSCE/PRE.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

**PRESIDENTE**

**VOCAL**

**VOCAL**

SS.  
Quiroga Periche.  
Chávez Sueldo.  
Paz Winchez.