



Tríbunal de Contrataciones del Estado Resolución Nº 3444-2022-TCE-S3

Sumilla:

"Corresponde imponer sanción al haberse verificado que el Adjudicatario no cumplió con su obligación de perfeccionar el Acuerdo Marco, en tanto no realizó el depósito bancario de la garantía de fiel cumplimiento en el plazo establecido en las Reglas del Procedimiento de Implementación."

Lima, 10 de octubre de 2022

VISTO en sesión del 10 de octubre de 2022, de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° 5541/2021.TCE, sobre el procedimiento administrativo sancionador contra la empresa Negociaciones y Contratistas Leicon S.A.C., por su supuesta responsabilidad al incumplir injustificadamente con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-5, convocado por la Central de Compras Públicas – Perú Compras, infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado, y atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES

- 1. El 28 de marzo del 2019, la Central de Compras Públicas Perú Compras¹, en adelante la Entidad, convocó el Procedimiento para la Incorporación de Nuevos Proveedores de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco IM-CE-2018-5 en adelante el Acuerdo Marco, aplicable para los siguientes catálogos:
 - Llantas, neumáticos y accesorios.

En la misma fecha, la Entidad publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE y en su portal web (www.perucompras.gob.pe), los documentos asociados a la convocatoria, comprendidos por:

- Anexo 01: IM-CE-2018-5 Parámetros y condiciones del procedimiento para la incorporación de nuevos proveedores (Incorporación N° 1), Anexo N° 02: IM-CE-2018-5 - Declaración jurada de proveedor y Documentación estándar asociada para la incorporación de nuevos proveedores en los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco vigentes - Bienes -Tipo I.
- Manual para la participación en la incorporación de nuevos proveedores.

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 Perú Compras.





- IM-CE-2018-5 Procedimiento estándar para la selección de proveedores para la implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco.
- IM-CE-2018-5 Reglas estándar del método especial de contratación a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco.

Debe tenerse presente que el Acuerdo Marco IM-CE-2018-5 se sujetó a lo establecido en la Directiva N° 007-2017-OSCE/CD, "Disposiciones aplicables a los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco", así como a la Directiva N° 013-2016-PERÚ COMPRAS, "Directiva de Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco", y la Directiva Nº 007-2018-PERÚ COMPRAS, "Directiva para la incorporación de nuevos proveedores en los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco vigentes"; y fue convocado en el marco normativo del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF, en adelante **la Ley**, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, en adelante **el Reglamento**.

El registro de participantes y presentación de ofertas de postores se realizó del 29 de marzo al 15 de abril del 2019; luego de lo cual, el 30 de abril del mismo año, se publicó, en la plataforma del SEACE y en el portal web de Perú Compras, el resultado de la evaluación de ofertas con la lista de proveedores adjudicados, entre los cuales, se encontraba el proveedor **NEGOCIACIONES Y CONTRATISTAS LEICON S.A.C.**, en adelante **el Adjudicatario**.

El 13 de mayo del 2019, 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° 000187-2021-PERÚ COMPRAS-GG² del 3 de agosto de 2021, presentado el 18 de agosto del 2021 ante la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante el Tribunal, la Entidad puso en conocimiento que el Adjudicatario, habría incurrido en infracción, al incumplir con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco.

Es así que, adjuntó el Informe N° 000286-2021-PERÚ COMPRAS-OAJ³ del 27 de julio de 2021, mediante el cual la Entidad señaló lo siguiente:

Obrante a folios 3 del expediente administrativo en formato pdf.

Obrante a folios 4 al 10 del expediente administrativo en formato pdf.





• Con Memorandos N° 819, 820 y 821-2018-PERÚ COMPRAS/DAM y 257-2019-PERÚ COMPRAS-DAM, del 30 de noviembre 2018 y 27 de marzo de 2019, la DAM aprobó la documentación asociada a las convocatorias para la incorporación de nuevos proveedores de los Acuerdos Marco IM-CE-2017-6, IM-CE-2017-7, IM-CE-2017-8, IMCE-2018-1, IM-CE-2018-2, IM-CE-2018-3, IM-CE-2018-4, IM-CE-2018-5, IM-CE-2018-6, IM-CE-2018-7 e IM-CE-2018-9.

Asimismo, se estableció dentro de las Reglas del procedimiento para la selección de proveedores, las fases y el cronograma de los referidos acuerdos marco.

- A través de las Reglas del método especial de contratación se señalaron las consideraciones que los Adjudicatarios debieron tomar en cuenta para efectuar el depósito de la garantía de fiel cumplimiento, aspecto importante para poder suscribir el acuerdo marco. De lo contrario, se procedería de acuerdo a la Ley y el Reglamento.
- La formalización del acuerdo marco se materializó de acuerdo al cronograma establecido, salvo con aquellos proveedores adjudicatarios que no efectuaron el depósito de la garantía de fiel cumplimiento.
- Por medio del Informe N° 000189-2021-PERÚ COMPRAS-DAM, la Dirección de Acuerdos Marco de la Entidad, reportó que el Adjudicatario no cumplió con realizar el depósito de la garantía de fiel cumplimento; situación que impidió que el Adjudicatario cumpliera con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco.
- Refiere que la no suscripción del Acuerdo Marco por parte de los proveedores adjudicatarios deviene en dos efectos negativos en la herramienta de los Catálogos Electrónicos. El primer efecto refiere sobre el rango de ofertas adjudicadas, los cuales son el resultado del procedimiento de evaluación de ofertas, pues si los proveedores adjudicatarios no suscriben los Acuerdos Marco, esto podría provocar que, por dichas ofertas adjudicadas, se haya excluido durante la evaluación una o más ofertas puesto que se consideraron los rangos de precios adjudicados, afectándose potencialmente las ofertas de otros proveedores.

El segundo efecto corresponde al nivel de competencia en la herramienta de los Catálogos Electrónicos, pues al tener mayor cantidad de proveedores se





tiene mayores probabilidades que los requerimientos de las entidades sean atendidos a un precio acorde al mercado.

- Concluye que el Adjudicatario habría incurrido en la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 de la Ley.
- 3. A través del decreto del 8 de abril del 2022, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Adjudicatario, por su supuesta responsabilidad al haber incumplido injustificadamente con su obligación de formalizar acuerdos marco, respecto de la Incorporación de nuevos proveedores a los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco IM-CE-2018-5; 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.

- **4.** Mediante decreto del 25 de abril de 2022, se tuvo por notificado al Adjudicatario a la Casilla Electrónica del OSCE.
- **5.** Mediante escrito s/n presentado al Tribunal el 16 de mayo del 2022, el Adjudicatario se apersonó al procedimiento administrativo y presentó sus descargos señalando lo siguiente:

Respecto a la no formalización del acuerdo marco.

- Señaló que, es una empresa que cuenta con más de ocho (8) años de actividad comercial, recubierta de honestidad y transparencia como valores principales al momento de desempeñar sus actividades, prueba de ello es que no cuentan con registro de sanciones.
- Refiere que, tuvo toda la intención de realizar el depósito de la garantía de fiel cumplimiento, sin embargo, entendió que este depósito no sería obligatorio, puesto que el pago de dicha garantía no hubiese garantizado o condicionado que su empresa estuviera obligada a formalizar contrataciones con alguna entidad del Estado, puesto que su empresa tenía planificado registrar existencias (stock) cero al inicio de la vigencia del acuerdo marco, ello en virtud de lo señalado en el numeral 5.5. de las reglas del método especial de contratación a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco.





En ese sentido, las Entidades no tendrían disponibles los precios unitarios registrados en el sistema.

- Por ello, acotó que queda claro que el pago de la garantía y la suscripción del acuerdo marco, no garantiza de modo alguno que los precios unitarios registrados se hubieran mantenido disponibles para las entidades públicas.
- Por otro lado, sostiene que el Acuerdo Marco no cuenta con ninguna referencia al término "infracción" y menos vinculado con la garantía de fiel cumplimiento, por el contrario, las Reglas estándar solo hacen mención al término "sanción" en el numeral 8.9, el cual refiere a la resolución contractual de las entidades públicas.

Respecto al literal b) del numeral 50.1 del articulo 50 y el literal a) del numeral 50.2 de la Ley en el Acuerdo Marco.

 Señala que, para la aplicación de la sanción, es requisito imprescindible para aplicar la multa, la existencia de una propuesta económica o de un contrato, lo que en el presente caso no existe, asimismo, el TUO de la Ley de Contrataciones precisa que en aquellos casos en los que no se puede determinar el monto de la oferta económica o del contrato se impone una multa entre cinco (5) y quince (15) UIT.

Sin embargo, la precisión realizada por el TUO, hace referencia a casos en los que no se puede determinar el monto de la oferta económica o del contrato, que es distinto al caso en concreto, en el cual no existe ni oferta ni tampoco contrato.

Asimismo, el Tribunal mediante la Resolución N° 380-2018-TCE-S3, ha establecido claramente que en los procedimientos se selección convocados bajo la modalidad de Acuerdos Marco, no se contempla la presentación de oferta económica alguna por parte del proveedor y por lo tanto resulta jurídicamente imposible determinar la cuantía de la multa a imponer a los administrados, justamente por cuanto, no existe oferta económica.

Sobre la determinación del monto para la garantía de fiel cumplimiento regulada en el reglamento de contrataciones.

 Solicita al Tribunal tenga en consideración, que el monto establecido por PERUCOMPRAS, como concepto de garantía de fiel cumplimiento, el cual ascendió a S/ 2,000.00 (dos mil y 00/100 soles), implicaría la existencia de un supuesto monto contractual (contrato) a favor de su empresa por un monto ascendente a





S/20,000.00 (veinte mil y 00/100 Soles); sin embargo, en el supuesto que el Tribunal considere ha lugar la imposición de sanción, ello contemplaría la imposición de una multa ascendente como mínimo a cinco (5) UIT, es decir S/ 23,000.00 (veintitrés mil y 00/00 soles), monto que superaría desproporcionadamente el supuesto monto contractual establecido.

Considera que lo descrito, no resulta razonable en atención a lo establecido en el numeral 126.1 del artículo 126 del Reglamento de Contrataciones del Estado, modificado por el Decreto Supremo N° 056-2017-EF, aplicable para este caso.

6. Mediante decreto del 28 de junio del 2022, se tuvo por apersonado al Adjudicatario en el presente procedimiento administrativo y por presentado sus descargos; siendo remitido el expediente a la Tercera Sala para que resuelva, el 7 de julio de 2022.

II. ANÁLISIS:

1. Es materia del presente procedimiento administrativo sancionador determinar la responsabilidad administrativa del Adjudicatario por incumplir injustificadamente con su obligación de formalizar un acuerdo marco; infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Naturaleza de la infracción

2. En el presente caso, en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, se establece que se impone sanción administrativa a los proveedores, participantes, postores, contratistas o subcontratistas cuando incurren en la infracción consistente en incumplir injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato o de formalizar Acuerdos Marco.

De la lectura de la infracción en comentario, se aprecia que esta contiene dos supuestos de hecho distintos y tipificados como sancionables, siendo pertinente precisar, a fin de realizar el análisis respectivo que, en el presente caso, el supuesto de hecho imputado corresponde a <u>incumplir injustificadamente con su obligación</u> de formalizar Acuerdos Marco.

3. En relación a ello, el artículo 31 de la Ley señala que las Entidades contratan, sin realizar procedimiento de selección, los bienes y servicios que se incorporen en los catálogos electrónicos de Acuerdo Marco como producto de la formalización de acuerdos marco; asimismo que, el reglamento establece, entre otros aspectos,





los procedimientos para implementar o mantener catálogos electrónicos de acuerdo marco.

4. El numeral 115.1 del artículo 115 del Reglamento precisa que la implementación, extensión de la vigencia y gestión de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco está a cargo de Perú Compras, quien establece el procedimiento para la implementación y/o extensión de la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco, y, asimismo elabora y aprueba los documentos asociados que se registran en el SEACE.

Por su parte, el literal d) de la misma disposición normativa dispone que, atendiendo a la naturaleza de cada Catálogo Electrónico de Acuerdos Marco, según corresponda, se puede exigir al proveedor la acreditación de experiencia, capacidad financiera, el compromiso de constituir una garantía de fiel cumplimiento durante la vigencia del Catálogo Electrónico, el compromiso de mantener determinado stock mínimo, entre otras condiciones que se detallen en los documentos del procedimiento.

Asimismo, conforme al literal f) de la referida disposición normativa, el perfeccionamiento de un Acuerdo Marco entre Perú Compras y los proveedores adjudicatarios, supone para estos últimos la aceptación de los términos y condiciones establecidos como parte de la convocatoria respecto a la implementación o extensión de la vigencia para formar parte de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco, entre las cuales pueden establecerse causales de suspensión, exclusión, penalidades, u otros.

En esa línea, la Directiva N° 013-2016-PERÚ COMPRAS, Directiva de Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco⁴, en su literal a) del numeral 8.2.2.1 estableció el Procedimiento para la implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco – Reglas para el procedimiento de selección de proveedores, señalando lo siguiente:

"(...) 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.

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





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]

Además, 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. (...)"

[El resaltado es agregado]

Asimismo, 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.

6. Por su parte, la Directiva N° 007-2018-PERÚ COMPRAS, Directiva para la incorporación de nuevos proveedores en los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco vigentes, en el rubro VI. Disposiciones Generales establece que la incorporación de nuevos proveedores se ejecutará sobre un Catálogo Electrónico cuyo Acuerdo Marco se encuentre vigente; es decir, el nuevo proveedor que se incorpore, estará habilitado para operar en los Catálogos Electrónicos durante el periodo de vigencia que resta del Acuerdo Marco.

Dicho procedimiento de incorporación se lleva a cabo conforme a los requisitos, reglas, plazos y formalidades establecidos en las reglas para el procedimiento de selección de proveedores asociada a la convocatoria para la implementación o la extensión de la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, salvo aquellas disposiciones que no resulten aplicables al momento de la convocatoria del procedimiento de incorporación de proveedores, conforme a lo señalado y sustentado por la Dirección de Acuerdos Marco.





7. Cabe señalar que en la Documentación estándar asociada para la incorporación de nuevos proveedores en los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco, se estableció que se denominará "proveedor adjudicatario" a aquel que haya alcanzado el puntaje mínimo establecido para el criterio de adjudicación al menos para una (1) oferta y estableció que todos aquellos proveedores denominados adjudicatarios debían realizar el depósito de una garantía de fiel cumplimiento.

Con relación al depósito de la garantía de fiel cumplimiento, en la mencionada Documentación estándar, se estableció lo siguiente:

"2.9 Garantía de fiel cumplimiento

El monto de la Garantía de Fiel Cumplimiento será el mismo al establecido al Acuerdo Marco al cual desee incorporarse, el cual se detallará en el **Anexo N° 01.**

El **PROVEEDOR ADJUDICATARIO** debe realizar el depósito de garantía de fiel cumplimiento de acuerdo a las consideraciones establecidas en el **Anexo N° 01.**

El depósito de la Garantía de fiel cumplimiento puede efectuarse a través de cualquiera de los medios habilitados por la Entidad Financiera. **PERÚ COMPRAS** verificará que dicho depósito se haya efectuado dentro del plazo establecido, pudiendo requerir para ello el documento que acredite el depósito.

(...)"

- 8. Las referidas disposiciones obligan al postor denominado proveedor adjudicatario a presentar la documentación requerida por el procedimiento para la incorporación de nuevos proveedores, a fin de formalizar el Acuerdo Marco, siendo, en estricto, su responsabilidad garantizar que el depósito de la garantía de fiel cumplimiento se realice conforme a lo solicitado por la Entidad.
- 9. Cabe anotar que, en reiteradas resoluciones emitidas por el Tribunal, se ha indicado que la infracción consistente en incumplir con la obligación de perfeccionar el contrato, no solo se concreta con la falta de suscripción del documento que lo contiene, cuando fueron presentados los requisitos correspondientes para dicho efecto, sino que también se deriva de la falta de realización de los actos que preceden al perfeccionamiento del contrato, como es la presentación de los documentos exigidos en las bases, toda vez que esto último constituye un requisito indispensable para concretizar y viabilizar la suscripción del contrato, es decir, ello ocurre cuando el contrato no se suscribe debido a que





Tríbunal de Contrataciones del Estado Resolución Nº 3444-2022-TCE-S3

no se cumplieron, previamente, los requisitos para tal fin.

En la misma línea, se tiene que, a efectos de viabilizar del perfeccionamiento de un Acuerdo Marco, se requerirá -en algunos casos- de forma indispensable actuaciones previas por parte de los proveedores adjudicatarios, como el depósito de una garantía de fiel cumplimiento, sin la cual no sería posible la suscripción automática del mismo, es decir, el incumplimiento del depósito genera el incumplimiento del perfeccionamiento del contrato, configurándose en tal oportunidad la infracción. Lo expresado, se encuentra conforme con lo señalado en el Acuerdo de Sala Plena N° 006-2021-TCE publicado en el Diario El Peruano, el 16 de julio de 2021.

10. Siendo así, corresponde a este Colegiado analizar la responsabilidad administrativa del Adjudicatario por incumplir con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco, debiéndose precisar que el análisis del Colegiado se encuentra orientado a determinar si se produjo la conducta imputada, descartándose a la vez, la existencia de posibles circunstancias o motivos que constituyan imposibilidad física o jurídica.

Configuración de la infracción

11. 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 aquél contaba para formalizar el Acuerdo Marco.

Así, de la revisión del contenido del Procedimiento de incorporación de nuevos proveedores, se advierte que se estableció el siguiente cronograma:

| Fases | Duración | |
|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--|
| Convocatoria | 28/03/2019 | |
| Registro de participantes y presentación de ofertas | Del 29/03/2019 al 15/04/2019 | |
| Admisión y evaluación | Del 16/04/2019 al 17/04/2019 | |
| Publicación de resultados | 30/04/2019 | |
| Periodo del depósito de garantía de fiel cumplimiento Del 01/05/2019 al 12/05/20 | | |
| Suscripción automática de Acuerdos Marco | 13/05/2019 | |

Cabe precisar que, en el Anexo N° 02: IM-CE-2018-5 - Declaración jurada de proveedor, presentada por los proveedores en la fase de registro y presentación de ofertas, entre otras, declararon que "efectuaría el depósito por concepto de





Tríbunal de Contrataciones del Estado Resolución Nº 3444-2022-TCE-S3

garantía de cumplimiento antes de la fecha de suscripción automática del Acuerdo, (...)."

El 30 de abril de 2019, la Entidad publicó la lista de proveedores adjudicados, entre los cuales, se encontraba el Adjudicatario.

Asimismo, mediante el comunicado⁵ publicado en su portal web, la Entidad informó a los proveedores adjudicatarios del Acuerdo Marco IM-CE-2018-5, entre otros, que el plazo previsto para efectuar el depósito por concepto de garantía de fiel cumplimiento, precisando que <u>de no realizarse el mismo, no podían suscribir</u> el Acuerdo Marco, según se aprecia a continuación:

DEPÓSITO DE GARANTÍA DE FIEL CUMPLIMIENTO

Se recuerda que el proveedor ADJUDICADO deberá depositar la Garantía de Fiel Cumplimiento, para lo cual deberá de tener en cuenta lo siguiente:

ENTIDAD BANCARIA: BBVA Banco Continental.

PERIODO DE DEPÓSITO: Desde el 01 al 12 de mayo de 2019.

- CODIGO DE CUENTA RECAUDACIÓN: 7844
- CAMPO DE IDENTIFICACIÓN: Indicar el RUC
- NOMBRE DEL RECAUDO Y MONTO

| ACUERDO MARCO | NOMBRE DEL RECAUDO | MONTO S/ |
|------------------|--------------------|----------|
| IM-CE-2018-5 | IM-CE-2018-5 | 2,000.00 |

El depósito de la Garantía de fiel cumplimiento puede efectuarse a través de cualquiera de los medios habilitados por el BBVA Banco Continental. **PERÚ COMPRAS** verificará que dicho depósito se haya efectuado dentro del plazo establecido, pudiendo requerir para ello el documento que acredite el depósito.

El depósito de la garantía de fiel cumplimiento es por Acuerdo Marco, independientemente de la cantidad de ofertas adjudicadas.

El proveedor ADJUDICADO que no realice el depósito dentro del plazo señalado, faltará a lo declarado en el **Anexo No. 02 Declaración jurada del proveedor, y dicho incumplimiento** conlleva la no suscripción del Acuerdo Marco.

https://saeusceprod01.blob.core.windows.net/portalweb/acuerdosmarco/Resultados Incorporacion Adjudicados IM CE 2018 4.pdf





Tribunal de Contrataciones del Estado Resolución Nº 3444-2022-TCE-S3

- **12.** 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.
 - Bajo dichas consideraciones, los proveedores adjudicatarios tenían como plazo para realizar el depósito por concepto de garantía de fiel cumplimiento, desde el **1 de mayo hasta el 12 de mayo de 2019**, según el cronograma establecido.
- **13.** Sobre el particular, de la documentación remitida por la Entidad, se aprecia que mediante Informe N° 000189-2021-PERÚ COMPRAS-DAM⁶, la Dirección de Acuerdos Marco señaló que el Adjudicatario no formalizó el Acuerdo Marco, toda vez que no realizó el depósito de la garantía de fiel cumplimiento.
- **14.** Del análisis realizado, este Colegiado encuentra acreditado que el Adjudicatario no formalizó el Acuerdo Marco IM-CE-2018-5 para su incorporación como nuevo proveedor en el Catálogo Electrónico, pese a estar obligado a ello.

<u>Sobre la justificación del incumplimiento de la obligación de formalizar el Acuerdo</u> Marco

- 15. Es pertinente resaltar que para acreditar la existencia de una causa justificada debe probarse fehacientemente que concurrieron circunstancias que hicieron imposible física o jurídicamente el perfeccionamiento contractual con la Entidad o que, no obstante haber actuado con la diligencia ordinaria, le fue imposible al Adjudicatario perfeccionar el Acuerdo Marco debido a factores ajenos a su voluntad.
- 16. Sobre el particular, el Tribunal ha reconocido en reiteradas resoluciones que, en el marco de la normativa de contrataciones del Estado, la imposibilidad física del postor adjudicado se encuentra referida a un obstáculo temporal o permanente que lo inhabilite o imposibilite, irremediable e involuntariamente, a cumplir con su obligación de perfeccionar la relación contractual; mientras que la imposibilidad jurídica consiste en la afectación temporal o permanente de la capacidad jurídica de la persona natural o jurídica para ejercer derechos o cumplir obligaciones, pues de hacerlo se produciría la contravención del marco jurídico aplicable al caso, y consecuentemente, la posible invalidez o ineficacia de los actos así realizados.

⁶ Véase folios 11 al 45 del expediente administrativo en formato *pdf*.





- **17.** En este punto, cabe precisar que el Adjudicatario en el marco de la presentación de sus descargos, manifestó lo siguiente:
 - Respecto a la no formalización del acuerdo marco.

Refiere que tuvo la intención de realizar el depósito de la garantía de fiel cumplimiento, sin embargo, entendió que no sería obligatorio, ya que dicho pago no hubiese garantizado o condicionado que su empresa formalice contrataciones con alguna entidad del Estado, puesto que tenía planificado registrar existencias (stock) cero al inicio de la vigencia del acuerdo marco, en virtud de lo señalado en el numeral 5.5. de las Reglas del método especial de contratación a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco. A su criterio, la garantía y la suscripción del acuerdo marco, no garantizaría que los precios unitarios registrados se hubieran mantenido disponibles para las entidades públicas.

Por otro lado, sostiene que el Acuerdo Marco no cuenta con ninguna referencia al término infracción vinculado con la garantía de fiel cumplimiento, por el contrario, las Reglas estándar solo hacen mención al término sanción en el numeral 8.9, el cual refiere a la resolución contractual de las entidades públicas.

Sobre lo alegado, cabe precisar que el numeral 2.10 de los Parámetros del procedimiento, estableció expresamente que en la fecha señalada en el cronograma, de manera automática se perfeccionaría el Acuerdo Marco con el proveedor adjudicatario, en virtud a la aceptación del Anexo N° 02 y el pago del depósito de la garantía de fiel cumplimiento.

Asimismo, a través del Anexo N° 02 – Declaración Jurada del Proveedor, el Adjudicatario declaró bajo juramento que efectuaría el depósito por concepto de garantía de fiel cumplimiento antes de la fecha de suscripción automática del Acuerdo, conforme a las consideraciones establecidas en el Procedimiento para la Selección de Proveedores para la Implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco.

Es decir, previo a su registro como participante, el Adjudicatario conocía que para la formalización del Acuerdo Marco debía efectuar el pago de la garantía, además, por medio del Anexo N° 2 manifestó expresa y voluntariamente que efectuaría el depósito de la garantía, conforme a las consideraciones establecidas en el procedimiento para la incorporación de proveedores, por lo tanto, no es posible que Adjudicatario considerase que dicha obligación constituía una facultad,





puesto que, se estableció expresamente que el pago de la garantía resultaba indispensable para la formalización del Acuerdo Marco.

Además, respecto a que tenía planificado registrar cero existencias al inicio de la vigencia del Acuerdo Marco, ello no representa un hecho que justifique el incumplimiento a su obligación de efectuar el depósito de la garantía, necesario para la formalización del Acuerdo Marco, incluso dicho argumento no resulta coherente teniendo en cuenta que se registró para ser incorporado a un catálogo electrónico cuya finalidad es compilar un listado de proveedores que ponen a disposición de las entidades del Estado los bienes que comercializan a efectos que representen una opción de compra para atender las eventuales solicitudes que aquellas puedan tener.

Por otro lado, respecto a que no hay referencia a infracciones vinculadas con la garantía de fiel cumplimiento, debe recordarse que el numeral 8.12 de las Reglas estándar del método especial de contratación a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, establece respecto a las sanciones que el proveedor está sujeto a las causales de aplicación de sanción previstas en la Ley y el Reglamento; en ese sentido, se tiene que la conducta en la cual ha recaído el Adjudicatario (no suscripción del contrato por no haber presentado la garantía de fiel cumplimiento) se encuentra regulada por la Ley de Contrataciones del Estado, específicamente en el literal b) del numeral 50.1 del articulo 50 de la Ley.

Por tanto, al haber recaído el Adjudicatario en una conducta tipificada como infracción la a Ley de Contrataciones del Estado, es perfectamente aplicable una sanción en caso se demuestre su responsabilidad.

Respecto al literal b) del numeral 50.1 del articulo 50 y el literal a) del numeral 50.2 de la Ley en el Acuerdo Marco.

De otro lado, el Adjudicatario manifestó que es requisito imprescindible para aplicar la multa que se configure la existencia de propuesta económica o del contrato, y solo a partir de ello se podría establecer la cuantía de la multa a aplicar; sin embargo, su representada no presentó una oferta económica ante la Entidad.

Invocó la aplicación de la Resolución N° 380-2018-TCE-S3, la cual estableció que en los procedimientos de selección convocados bajo la modalidad de Acuerdos Marco no se contempla la presentación oferta económica por parte del proveedor y por lo tanto resulta jurídicamente imposible la cuantía de la multa a imponer a los administrados.





Tribunal de Contrataciones del Estado Resolución Nº 3444-2022-TCE-S3

Al respecto, resulta oportuno acotar que el caso materia de la Resolución N° 380-2018-TCE-S3 del 16 de febrero de 2018, fue analizado bajo el marco normativo de la Ley N° 30225 (sin modificatorias), toda vez que ésta fue la normativa que resultó aplicable al caso concreto.

Teniendo en cuenta ello, la Tercera Sala del Tribunal dispuso, en esa oportunidad, que si bien se detectó la configuración de la infracción imputada, correspondía declarar no ha lugar a la imposición de sanción, toda vez que, resultaba imposible la determinación de la multa a imponer al administrado, en atención a que el literal a) del numeral 50.2 del artículo 50 de la Ley N° 30225 (sin modificatorias) – en lo referente al supuesto de hecho de incumplimiento de la formalización del Acuerdo Marco – resultaba imposible la determinación de una multa en la medida que no existía un monto de oferta o del contrato que permita determinar la multa a imponer.

Así pues, cabe precisar que efectivamente, el texto normativo de la Ley N° 30225 (sin modificatorias), solo contemplaba el cálculo de la multa a imponer como sanción, sobre la base de la propuesta económica o al contrato celebrado, más no previó situaciones como el caso de la incorporación de proveedores a los catálogos electrónicos de acuerdo marco, en los cuales no existe una oferta económica o contrato cuyo monto permita determinar la cuantía de la multa aplicable, supuesto de hecho que sustentó la decisión adoptada por la Tercera Sala en la mencionada Resolución.

Sin embargo, con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1341 se modificó la Ley N° 30225, incorporando en el literal a) del numeral 50.2 del artículo 50 que en aquellos casos en los que no se pueda determinar el monto de la propuesta económica o del contrato se impone una multa entre cinco (05) y quince (15) UIT, situación que se ha mantenido con la modificatoria aprobada por el Decreto Legislativo N° 1444, y se encuentra recogida actualmente en el TUO de la Ley N° 30225.

En tal sentido, el criterio invocado por el Adjudicatario como argumento de defensa, no resulta aplicable al caso en concreto, toda vez que, el presente análisis se efectúa bajo el marco normativo del TUO de la Ley N° 30225, en el cual, sí se ha previsto que cuando corresponda aplicar la sanción de multa, en aquellos casos donde no se puede determinar el valor de la oferta o del contrato, la misma será calculada en base a un monto no menor a cinco (5) ni mayor a quince (15) UIT.





Sobre la determinación del monto para la garantía de fiel cumplimiento regulada en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

Por último, el Adjudicatario alegó que se tenga en consideración, que el monto de S/ 2,000.00 establecido por PerúCompras, como concepto de garantía de fiel cumplimiento, implicaría la existencia de un supuesto monto contractual (contrato) a favor de su empresa por un monto ascendente a S/20,000.00; sin embargo, en el supuesto que el Tribunal considere ha lugar la imposición de sanción, ello contemplaría la imposición de una multa ascendente como mínimo a cinco (5) UIT, es decir S/ 23,000.00, monto que superaría desproporcionadamente el supuesto monto contractual establecido, lo cual no resulta razonable, en virtud de lo establecido en el numeral 126.1 del artículo 126 del Reglamento de Contrataciones del Estado, modificado por el Decreto Supremo N° 056-2017-EF, aplicable para este caso.

Sobre ello, no se puede advertir sobre la base de qué criterio el Adjudicatario efectuó el supuesto cálculo del monto contractual que alude. Ahora bien, lo cierto y concreto es que el literal a) del numeral 50.4 del TUO de la Ley ha establecido que, para casos como este, donde no se pueda determinar el monto de la oferta económica o del contrato, corresponde imponer una multa equivalente entre las cinco (5) y (15) UIT, por lo tanto, en caso se determine la configuración de la infracción imputada al Adjudicatario, la multa que resulte aplicable será calculada conforme a los parámetros establecidos en la norma de contrataciones y en aplicación de los criterios de gradualidad que ésta prevé, todo ello a la luz del principio de razonabilidad.

En consecuencia, de los argumentos de descargo del Adjudicatario, no se evidencia la existencia de alguna justificación para el no perfeccionamiento del contrato, así como de la revisión del expediente tampoco se aprecia la existencia de alguna imposibilidad física o jurídica sobrevenida, u otra causa de justificación que haya impedido perfeccionar el mismo.

18. Por tanto, el Colegiado considera que el Adjudicatario ha incurrido en la infracción prevista en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Graduación de la sanción.

19. El literal a) del numeral 50.2 del artículo 50 de la Ley, prevé que corresponde al infractor pagar una multa no menor al cinco por ciento (5%) ni mayor al quince por ciento (15%) de la propuesta económica o del contrato y ante la imposibilidad





de determinar el monto de la oferta económica o del contrato se impondrá una multa de entre cinco (5) y quince (15) UIT.

En esa misma línea el citado literal establece 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, por un plazo no menor a tres (3) meses ni mayor a dieciocho (18) meses, la cual además no computa para el plazo de inhabilitación definitiva.

20. 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, 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.

Sobre ello es necesario señalar que de acuerdo a lo dispuesto en el literal a) del numeral 50.4 del artículo 50 de la Ley se prevé 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.

21. Teniendo como referencia las consideraciones expuestas, en el presente caso, la multa a imponer no puede ser inferior a cinco UIT⁷ (S/ 23,000.00) ni mayor a quince UIT (S/69,000.00).

Bajo dicha premisa, corresponde imponer al Adjudicatario, la sanción de multa prevista en la Ley, para lo cual se tendrá en consideración los criterios de graduación previstos en el artículo 264 del Reglamento.

Conforme a lo dispuesto en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, respecto al principio de razonabilidad, según el cual las decisiones de la autoridad administrativa que impongan sanciones o establezcan

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)





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.

- **22.** En tal sentido, y a efectos de graduar la sanción a imponerse, se deben considerar los siguientes criterios:
 - a) Naturaleza de la infracción: desde el momento en que el Adjudicatario se registró como participante y presentó su oferta, quedó obligado a cumplir con las disposiciones previstas en la normativa de contratación pública y las Reglas establecidas para el Acuerdo Marco, 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: en el presente caso no se ha podido acreditar la intencionalidad o no del Adjudicatario en la comisión de la infracción.
 - c) La inexistencia o grado mínimo de daño causado a la Entidad: sobre este aspecto, la Entidad ha informado que el no perfeccionamiento del contrato genera efectos negativos, por cuanto el rango de las ofertas adjudicadas son el resultado de un procedimiento de evaluación y podría afectarse potencialmente a otros proveedores, y además porque se afectaría el nivel de competencia en los catálogos electrónicos pues al existir menos proveedores el precio del producto se incrementa. En tal sentido, precisa que se perjudica la eficacia de la herramienta de los catálogos electrónicos que administra.
 - d) El reconocimiento de la infracción cometida antes de que sea detectada: Al respecto, 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 denunciada.
 - 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 tiene antecedentes de sanción administrativa interpuesta por el Tribunal.





- **f) Conducta procesal:** el Adjudicatario se apersonó al procedimiento administrativo sancionador y presentó sus descargos.
- g) La adopción e implementación del modelo de prevención: no obra en el presente expediente información que acredite que el Adjudicatario haya adoptado o implementado algún modelo de prevención acorde al numeral 50.7 del artículo 50 de la Ley.
- h) La afectación de las actividades productivas o de abastecimiento en tiempos de crisis sanitarias⁸: de la revisión de la documentación que obra en el expediente, no se advierte información que acredite el supuesto que recoge el presente criterio de graduación.

Procedimiento y efectos del pago de la multa

- 23. Al respecto, de conformidad con el procedimiento establecido en la Directiva № 008-2019-OSCE/CD "Lineamientos para la ejecución de la sanción de multa impuesta por el Tribunal de Contrataciones del Estado", aprobada mediante Resolución № 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.
 - El pago se efectúa mediante Depósito en la Cuenta Corriente № 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.

Incorporado por la Ley N° 31535, Ley que modifica la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, a fin de incorporar la causal de afectación de actividades productivas o de abastecimiento por crisis sanitarias, aplicable a las micro y pequeñas empresas (Mype). Publicada el 28 de julio de 2022 en el Diario Oficial El Peruano.





Tríbunal de Contrataciones del Estado Resolución Nº 3444-2022-TCE-S3

- 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.
- 24. Finalmente, cabe mencionar que la comisión de la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF, cuya responsabilidad ha quedado acreditada, tuvo lugar el 12 de mayo del 2019, fecha en la cual venció el plazo máximo con que contaba el Adjudicatario para efectuar el depósito bancario de la garantía de fiel cumplimiento, con la finalidad de perfeccionar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-5 para su incorporación como nuevo proveedor en el Catálogo Electrónico aplicable a llantas, neumáticos y accesorios.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe de la Vocal Ponente Paola Saavedra Alburqueque y la intervención de los vocales Héctor Marín Inga Huamán y Jorge Luis Herrera Guerra, atendiendo a la conformación de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 056-2021-OSCE/PRE del 9 de abril de 2021, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, vigente a partir del 14 de marzo de 2019, y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por Decreto Supremo N° 076-2016-EF del





Tribunal de Contrataciones del Estado Resolución Nº 3444-2022-TCE-S3

7 de abril de 2016, analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

LA SALA RESUELVE:

- 1. SANCIONAR a la empresa NEGOCIACIONES Y CONTRATISTAS LEICON S.A.C. (con R.U.C. N° 20574735689), con una multa ascendente a S/ 23,000.00 (veintitrés mil con 00/100 soles), por su responsabilidad al haber incumplido con su obligación formalizar el Acuerdo Marco, convocado por la Central de Compras Públicas Perú Compras, infracción tipificada en el numeral b) del numeral 50.1 del artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF. 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 fuera desestimado.
- 2. Disponer como medida cautelar, la suspensión de la empresa NEGOCIACIONES Y CONTRATISTAS LEICON S.A.C. (con R.U.C. N° 20574735689), de participar en cualquier procedimiento de selección, procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, por un plazo de tres (3) meses, en caso la empresa infractora 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 del Banco de la Nación. En caso que los administrados no notifiquen 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 pagar la multa se extingue al día hábil siguiente de verificado el depósito respectivo al OSCE o al día siguiente de transcurrido el plazo de suspensión por falta de pago previsto como medida cautelar.





Tribunal de Contrataciones del Estado Resolución Nº 3444-2022-TCE-S3

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. Inga Huamán. Saavedra Alburqueque. Herrera Guerra.