

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

Sumilla: “(...) el no perfeccionamiento de Acuerdos Marco se produce cuando el postor adjudicatario no cumple con las condiciones previstas en las bases del procedimiento respectivo, entre las cuales se establece la presentación de una garantía de fiel cumplimiento que debe mantenerse vigente durante todo el periodo de vigencia del Acuerdo Marco correspondiente (...)”.

Lima, 19 de octubre de 2022

VISTO en sesión del 19 de octubre de 2022 de la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado el **Expediente N° 2792/2021.TCE**, sobre procedimiento administrativo sancionador generado contra el señor **MAXIMO ABDON QUISPE COANQUI**, por su supuesta responsabilidad al incumplir con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2; 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 Perú Compras¹.

El 27 de febrero de 2017, 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 y cartones

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), los documentos asociados a la convocatoria, comprendidos por:

¹ Mediante Decreto Legislativo N° 1018, se crea el Organismo Público Ejecutor denominado Central de Compras Públicas – PERÚ COMPRAS, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, que tiene personería jurídica de derecho público, con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera; y tiene como funciones, entre otras, promover y conducir los procesos de selección para la generación de Convenios Marco para la adquisición de bienes y servicios, así como suscribir los acuerdos correspondientes.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

- El Procedimiento para la selección de proveedores para la implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, en adelante **el Procedimiento**.
- Las 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/CD1, “*Disposiciones aplicables a los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco*”; y en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, 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 2 de abril de 2018, se llevó a cabo el registro y presentación de ofertas, y el 3 de abril de 2018, se llevó a cabo la admisión y evaluación de las mismas.

El 4 de abril de 2018, se publicaron los resultados de la evaluación de ofertas presentadas en el procedimiento de implementación, en la plataforma del SEACE y en el portal web de Perú Compras.

Del 5 de abril al 17 de abril de 2018, los Adjudicatarios ganadores debían realizar el depósito de la garantía de fiel cumplimiento.

Finalmente, el 18 de abril de 2018, se realizó la suscripción automática del Acuerdo Marco con los proveedores adjudicados, en virtud de la aceptación efectuada en la declaración jurada realizada por aquellos en la fase de registro y presentación de ofertas.

2. Mediante Oficio N° 000049-2021-PERÚ COMPRAS-GG² del 9 de febrero de 2021, presentado en la misma fecha en la Mesa de Partes Digital del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE, en adelante **el Tribunal**, la Central de Compras Públicas – Perú Compras, en adelante **la Entidad**, puso en conocimiento que el señor MAXIMO ABDON QUISPE COANQUI, en lo sucesivo **el Adjudicatario**, habría incurrido en infracción, al incumplir con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco en el marco del procedimiento de implementación al

² Obrante a folio 3 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

Acuerdo Marco IM-CE-2018-2 correspondiente al Catálogo Electrónico "*Útiles de Escritorio, Papeles y Cartones*".

A efectos de sustentar su denuncia, la Entidad adjuntó, entre otros documentos, el Informe N° 000047-2021-PERÚ COMPRAS-OAJ³ del 3 de febrero de 2021, a través del cual 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.
- Dicho requisito se encontraba establecido en 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 el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2.
- Bajo dicho contexto, la Dirección de Acuerdos Marco de Perú Compras, elaboró y aprobó la documentación asociada a la convocatoria para la implementación del Acuerdo Marco IM-CE-2018-2; señalándose como periodo para el depósito de la garantía de fiel cumplimiento del referido Acuerdo del 5 al 17 de abril de 2018.
- Por medio del Informe N° 000030-2021-PERÚ COMPRAS-DAM 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 aquél cumpliera con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco, en aplicación a lo dispuesto en el numeral 3.9 de las Reglas.
- Refiere 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.

³ Obrante a folio 4 al 9 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

- Concluye que el Adjudicatario habría incurrido en la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.
- 3. Con Decreto del 14 de mayo de 2021⁴, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Adjudicatario, por su supuesta responsabilidad al incumplir con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2; infracción que estuvo tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

En ese sentido, 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 autos, en caso de incumplir el requerimiento.

- 4. Por Decreto del 12 de julio de 2021⁵, se dispuso tomar conocimiento del Oficio N° 000049-2021-PERU COMPRAS-GG del 9 de febrero de 2021, presentado en la misma fecha en la Mesa de Partes Digital del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, mediante el cual Perú Compras denunció, entre otros, al Adjudicatario, por la presunta infracción de incumplir injustificadamente con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2.
- 5. Con Decreto del 19 de julio de 2022⁶, vista la razón expuesta por Secretaría, se dispuso i) dejar sin efecto el decreto del 14 de mayo de 2021, que dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Adjudicatario; e ii) iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Adjudicatario, por su supuesta responsabilidad al incumplir con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2; infracción que estuvo tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

En ese sentido, 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 autos, en caso de incumplir el requerimiento.

- 6. Mediante Decreto del 8 de setiembre de 2022, habiéndose verificado que el Adjudicatario no cumplió con presentar sus descargos, se hizo efectivo el apercibimiento decretado de resolver con la documentación obrante en el

⁴ Se verifica del SITCE que el presente decreto no fue notificado a las partes.

⁵ Obrante a folio 85 a 87 del expediente administrativo. El Adjudicatario fue notificado con Cédula de Notificación N° 45556-2022.TCE el 1 de agosto de 2022. La Entidad fue notificada 45557-2022.TCE el 26 de julio de 2022.

⁶ Obrante a folio 90 a 94 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

expediente, remitiéndose el expediente a la Cuarta Sala del Tribunal, para que resuelva, lo cual se hizo efectivo el 9 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTACIÓN

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 Electrónico 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 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.”

[El resaltado es agregado]

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 que, en el presente caso, la conducta consiste en la de incumplir con su obligación de formalizar Acuerdos Marco.

3. En relación con ello, el artículo 81 del Reglamento, en concordancia con el artículo 31 de la Ley, establecía que la contratación a través de Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco es aquel mediante el cual se realiza la contratación sin mediar

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

procedimiento de selección, siempre y cuando los bienes y/o servicios en general que formen parte de los mismos.

Asimismo, el numeral b) del artículo 83.1 del Reglamento, preveía que, la implementación 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, entre otros aspectos.

Por su parte, el literal f) del artículo 83.1 del Reglamento regula que la formalización de un Acuerdo Marco entre la Central de Compras Públicas – 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 mantenimiento para formar parte de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco.

De igual modo, el literal h) del referido artículo señala que las Entidades que contraten a través de los Catálogos Electrónicos de los Acuerdos Marco son responsables de aplicar las reglas establecidas en el respectivo Acuerdo Marco.

4. 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° 13-2016-PERÚ COMPRAS *“Directiva de Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco”*⁷. Al respecto, el literal a) del numeral 8.2.2.1 de la referida directiva, estableció 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

⁷

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

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

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, las Reglas aplicables al acuerdo marco materia de análisis, en su numeral 3.9 del título III: Desarrollo del Procedimiento, **respecto de la garantía de fiel cumplimiento**, establecía lo siguiente:

“(...)”

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, (...).

La garantía deberá mantenerse durante todo el periodo 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 procediéndose de acuerdo a lo establecido en la LEY y su REGLAMENTO.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

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]

5. Conforme a lo expuesto, la normativa antes detallada ha previsto el procedimiento para formalizar el Acuerdo Marco, al cual deben sujetarse tanto la Entidad como el proveedor adjudicado, toda vez que dicho procedimiento constituye una garantía para los derechos y obligaciones de ambas partes.
6. Siendo así, corresponde a este Colegiado analizar la responsabilidad administrativa del Adjudicatario por no cumplir con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco, infracción prevista en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, debiéndose determinar si, en el caso concreto, concurren los elementos constitutivos para la configuración de la infracción, esto es, que el Adjudicatario haya incumplido con la obligación de formalizar el Acuerdo Marco o no haya efectuado las actuaciones previas destinadas a la formalización del mismo, independientemente de las circunstancias o motivos a los que hubiesen obedecido tales conductas.
7. Además, por otro lado, resulta pertinente mencionar que el Acuerdo de Sala Plena N° 006-2021/TCE del 11 de junio de 2021, publicado el 16 del mismo mes y año en el Diario Oficial El Peruano, 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 o formalización de Acuerdos Marco.

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 compra o servicio, así como formalizar el acuerdo marco, 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.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

Configuración de la infracción.

Incumplimiento de la obligación de formalizar el Acuerdo Marco.

8. 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 correspondiente al Catálogo Electrónico de útiles de escritorio, papeles y cartones, según el procedimiento, plazos y requisitos previstos en el documento denominado: *“Procedimiento para la Selección de Proveedores para la Implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco”*.

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 02/04/2018
Admisión y evaluación.	03/04/2018
Publicación de resultados.	04/04/2018
Suscripción automática de Acuerdos Marco.	18/04/2018
Periodo de depósito de la garantía de fiel cumplimiento.	Del 05/04/2018 al 17/04/2018

Fluye de autos, que la Entidad, estableció en el numeral 3.9 del Capítulo III de las Reglas, que los proveedores adjudicatarios del Acuerdo Marco IM-CE-2018-2, tenían como plazo para realizar el depósito por concepto de garantía de fiel cumplimiento, desde el 5 de abril hasta el 17 de abril de 2018. Asimismo, recalcó que el incumplimiento de dicha obligación acarrearía el desistimiento de perfeccionar el acuerdo marco.

9. De lo antes descrito, se tiene que todos los proveedores que participaron en el procedimiento de incorporación conocieron las exigencias previas, así como las respectivas fechas, siendo una de ellas la establecida 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 de *“Garantía de fiel cumplimiento”*, el período comprendido entre el 5 al 17 de abril de 2018, según el cronograma establecido en numeral 3.9⁸ del Capítulo III de las Reglas, modificado mediante Informe N° 020-2018-PERÚ COMPRAS/DAM/CICE.

⁸ “(...) 3.9 Garantía de fiel cumplimiento

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

En ese contexto, de la documentación remitida por Perú Compras, se aprecia que mediante Informe N° 000030-2021-PERÚ COMPRAS-DAM⁹ del 27 de enero de 2021, la Dirección de Acuerdos Marco señaló que el Adjudicatario no formalizó el acuerdo marco objeto de análisis, conforme a 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 Perú Compras de forma automática registraría la suscripción del acuerdo marco con el proveedor adjudicatario, según la aceptación consignada por aquél en su declaración jurada presentada en la fase de registro y presentación de ofertas. En dicho documento los proveedores declararon que “efectuarían 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 Perú Compras.

- 10.** 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 para su incorporación en el Catálogo Electrónico de útiles de escritorio, papeles y cartones.

En ese sentido, cabe reiterar que la infracción consistente en el no perfeccionamiento del contrato no sólo 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 no se cumplieron, previamente, los requisitos para tal fin.

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 5 de abril hasta el 17 de abril de 2018.
 - c) CODIGO DE CUENTA RECAUDACIÓN: 7844.
 - d) NOMBRE DEL RECAUDO: IM-CE-2018-2.
 - e) CAMPO DE IDENTIFICACIÓN: Indicar el RUC.
- (...)”

⁹ Obrante a folio 10 a 15 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

Sobre lo anterior, es de precisar que, en el Acuerdo de Sala Plena N° 006-2021/TCE del 11 de junio de 2021, se ha establecido que la infracción consistente en no formalizar Acuerdos Marco, se configura en el momento en que el postor adjudicado incumple con alguna de sus obligaciones que impiden la formalización del mismo.

Conforme a lo expuesto, la citada normativa de contratación pública especial ha previsto el procedimiento para el perfeccionamiento del contrato, al cual deben sujetarse tanto la Entidad como el postor adjudicado, toda vez que dicho procedimiento constituye una garantía para los derechos y obligaciones de ambas partes.

11. Del análisis realizado, 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 a ello, toda vez que incumplió con efectuar el depósito de la garantía requerido para la formalización del mencionado Acuerdo Marco.
12. Aquí, cabe señalar que el Adjudicatario no cumplió con presentar sus descargos que puedan ser valorados por este Colegiado.
13. Ahora bien, actualmente la normativa de contrataciones del Estado se encuentra regulada en 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, N° 1444, y la Ley N° 31535], en adelante **el TUO de la Ley N° 30225**, y en el Decreto Supremo N° 344-2018-EF y modificatorias, en adelante **el Reglamento vigente**.

Sobre ello, la Ley modificada ha introducido cambios significativos en el presupuesto de infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, por lo que, de conformidad al principio de irretroactividad, establecido 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, y modificado mediante Ley N° 31465, en adelante **el TUO de la LPAG**¹⁰, se establece que la potestad sancionadora de todas las Entidades, se rige

¹⁰

*“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa: La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)”*

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

por las disposiciones sancionadoras vigentes al momento en que se cometió la infracción, salvo que las posteriores resulten más favorables al administrado; ello se analizará en el siguiente acápite.

Sobre la posibilidad de aplicación del principio de retroactividad benigna

14. Sobre el particular, el principio de irretroactividad antes mencionado establece que 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 que se encontraba vigente al momento de la comisión de la infracción. Sin embargo, como excepción se admite que si 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.

15. En ese orden de ideas, cabe anotar que, a la fecha, se encuentra vigente el TUO de la Ley N° 30225 la cual, respecto del tipo infractor, ha mantenido los mismos elementos materia de análisis (incumplir con su obligación de formalizar Acuerdos Marco); no obstante, el TUO de la Ley N° 30225, 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 otro lado, se incorpora también como nuevo criterio de graduación de la sanción administrativa la causal de ***“afectación de actividades productivas o de abastecimiento por crisis sanitarias”***, la cual es aplicable a las micro y pequeñas empresas (MYPE) en el Perú que no hayan podido realizar sus actividades como consecuencia de una crisis sanitaria.

Por lo tanto, para determinar la responsabilidad en la comisión de la infracción imputada, en aplicación de dichas modificatorias, corresponderá evaluar la

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

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

existencia de alguna situación que pueda configurarse como justificación para la omisión al formalizar el Acuerdo Marco, y verificar, en caso sea una micro o pequeña empresa (MYPE) la aplicación del nuevo criterio de graduación de sanción referido a la *“afectación de actividades productivas o de abastecimiento por crisis sanitarias”*.

16. Al respecto, 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).

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**. Asimismo, 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) y, como medida cautelar, la suspensión del derecho de participar en cualquier procedimiento de selección, procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos 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.

17. Por otro lado, el numeral 50.7 del artículo 50 de la Ley consideraba como causales de graduación de la sanción, la ausencia de intencionalidad del infractor, la inexistencia o grado mínimo de daño a la entidad, el reconocimiento de la infracción antes que sea detectada, la ausencia de sanciones anteriores, la conducta correcta dentro del procedimiento sancionador, y la adopción e implementación, después de la comisión de la infracción y antes del inicio del procedimiento sancionador de un modelo de prevención debidamente certificado, adecuado a su naturaleza, riesgos, necesidades y características de la

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

contratación estatal, consistentes en medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir actos indebidos y conflictos de interés o para reducir significativamente el riesgo de su comisión.

18. Sin embargo, el TUO de la Ley N° 30225, incorpora como nuevo criterio de graduación de la sanción administrativa a la: *“afectación de actividades productivas o de abastecimiento por crisis sanitarias”*, la cual solo es aplicable cuando se hayan afectado las actividades productivas o de abastecimiento de los administrados que son Micro y pequeñas empresas (MYPE) a consecuencia de una crisis sanitaria.
19. Ahora bien, considerando que, a la fecha de emisión de la presente resolución, se encuentra vigente el TUO de la Ley N° 30225, se verifica que ésta resulta más beneficiosa para el Adjudicatario, a razón de que se incorpora un nuevo criterio de graduación de sanción, y en tanto a que 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 [la Ley] 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, lo regulado en el TUO de la Ley N° 30225, debiendo, por lo tanto, establecerse como medida cautelar, en caso corresponder, un periodo de suspensión no menor de tres (3) meses y ni mayor de dieciocho (18) meses. Asimismo, se deberá considerar el nuevo criterio de graduación de sanción denominado: *“afectación de actividades productivas o de abastecimiento por crisis sanitarias”*, en adición a los ya establecidos en el artículo 264 del Reglamento vigente.

Causa justificante para la no formalización del Acuerdo Marco.

20. Ahora bien, 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 suscripción del convenio marco con la Entidad o que, no obstante haber actuado con la diligencia ordinaria, le fue imposible suscribirlo debido a factores ajenos a su voluntad.

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

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

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.

21. En este punto, cabe precisar que el Adjudicatario, no se apersonó ni formuló sus descargos, pese a haber sido válidamente notificado¹¹.
22. En consecuencia, habiéndose acreditado que el Adjudicatario no cumplió con formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-2, y no habiéndose verificado la existencia de alguna situación de imposibilidad jurídica o física para dicha conducta, se ha acreditado la responsabilidad en la comisión de la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Graduación de la sanción.

23. Sobre el particular, 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, situación que no se evidencia en el caso de autos; ya que, 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, conforme el precio base propuesto para las fichas-productos en las que hubiese manifestado su interés de participar y que cuente con el estado de “Aceptado”.

Sin embargo, es necesario traer a colación lo dispuesto en el literal a) del numeral 50.2 del artículo 50 de la Ley modificada, el cual 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.

¹¹ El Adjudicatario fue notificado el 9 de setiembre de 2021 a través de la Cédula de Notificación N° 59279-2021.TCE.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

24. En base a las consideraciones expuestas, la multa a imponer no puede ser inferior a cinco UIT¹² (**S/ 23,000.00**) ni mayor a quince UIT (**S/ 69,000.00**).
25. Bajo esa premisa, corresponde imponer al Adjudicatario, la sanción de multa prevista en el TUO de la Ley, para lo cual se tendrán en consideración los criterios de graduación previstos en el artículo 264 del nuevo Reglamento.
26. Sobre el tema, 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 LPAG, según el cual las decisiones de la autoridad administrativa que impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados deben adoptarse 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.
27. En ese contexto, corresponde determinar la sanción a imponer al Adjudicatario, considerando los siguientes criterios establecidos en el artículo 264 del Reglamento vigente:
- 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 Acuerdo Marco IM-CE-2018-2 para su incorporación en el Catálogo Electrónico de útiles de escritorio, papeles y cartones, para lo cual debía efectuar el depósito por concepto de garantía de fiel cumplimiento a efectos de suscribir [de manera automática] el referido acuerdo marco. Es así que, la ausencia de causal justificante, respecto de no realizar el referido depósito, dio lugar a que

¹² Mediante Decreto Supremo N° 398-2021-EF, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 29 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° 3564-2022-TCE-S4

no se incorporara en el Catálogo de Acuerdo Marco, pese a haber sido adjudicado.

Cabe indicar que, si el Adjudicatario no demostró haber adoptado los mecanismos necesarios para el cumplimiento de su obligación, esto es, realizar el depósito de la garantía de fiel cumplimiento, pese a haber tenido conocimiento del plazo y los medios habilitados para ello, con anterioridad a su registro como participante; dicha situación denota cuando menos falta de diligencia en su actuación frente a la Administración Pública.

- 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 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 cual el Adjudicatario haya reconocido su responsabilidad en la comisión de la infracción antes que fuera detectada.
- 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 cuenta con antecedentes de sanción administrativa impuesta por el Tribunal, según detalle:

Inhabilitaciones						
INICIO INHABIL.	FIN INHABIL.	PERIODO	RESOLUCION	FEC. RESOLUCION	OBSERVACION	TIPO
12/01/2022	12/04/2022	3 MESES	4369-2021-TCE-S1	20/12/2021		MULTA

- f) **Conducta procesal:** el Adjudicatario no se apersonó al procedimiento administrativo sancionador ni formuló sus descargos.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

- g) **La adopción e implementación del modelo de prevención a que se refiere el numeral 50.10 del artículo 50 de la Ley:** este criterio no se aplica en el presente caso, debido a que el Adjudicatario es una persona natural.
- h) **Afectación de las actividades productivas o de abastecimiento en tiempos de crisis sanitarias tratándose de MYPE¹³:** en el caso particular, el Adjudicatario al ser persona natural no se encuentra registrada como MYPE; por lo que este criterio no le resulta aplicable.

28. Finalmente, luego del análisis realizado y la fundamentación expuesta precedentemente, cabe concluir que en el presente caso corresponde sancionar al Adjudicatario por la comisión de la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, la cual tuvo lugar el **17 de abril de 2018**, fecha en que venció el plazo para presentar los requisitos destinados a la formalización del Acuerdo Marco, sin que haya cumplido con dicha actuación, según lo establecido en el Acuerdo de Sala Plena N° 006-2021/TCE del 11 de junio de 2021.

Procedimiento y efectos del pago de la multa.

29. 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.
 - El pago se efectúa mediante Depósito en la Cuenta Corriente N° 0000-870803 del OSCE en el Banco de la Nación.

¹³ En aplicación de la nueva modificación a la Ley N° 30225, dada con la Ley N° 31535 y publicada el 28 de julio de 2022 en el diario oficial *El Peruano*, a fin de incorporar la causal de afectación de actividades productivas o de abastecimiento en tiempos de crisis sanitarias, aplicable a las micro y pequeñas empresas (MYPE), como nuevo criterio de graduación de la sanción.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

- 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 ponente Cristian Joe Cabrera Gil, y la intervención de los vocales Juan Carlos Cortez Tataje y Daniel Alexis Nazazi Paz Winchez, en reemplazo de las vocales Violeta Lucero Ferreyra Coral y Annie Elizabeth Pérez Gutiérrez, respectivamente, según rol de turnos de Vocales de Sala vigente, atendiendo a la conformación de la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 056-2021- OSCE/PRE del 9 de abril de 2021, la Resolución N° D000090-2022- OSCE/PRE del 21 de mayo de 2022, y en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF, y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por Decreto Supremo N° 076-2016-EF del 7 de abril de 2016, analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

LA SALA RESUELVE:

1. **SANCIONAR** al señor **MAXIMO ABDON QUISPE COANQUI (con RUC N° 10405706798)**, con una multa ascendente a **S/ 24,533.33 (veinticuatro mil quinientos treinta y tres con 33/100 soles)**, por su responsabilidad al haber incumplido 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, éste fue desestimado.
2. **Disponer como medida cautelar**, la suspensión del señor **MAXIMO ABDON QUISPE COANQUI (con RUC N° 10405706798)**, por el plazo de **cuatro (4) meses** para participar en cualquier procedimiento de selección, procedimientos para implementar o extender la vigencia de los 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.
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.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Organismo
Supervisor de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3564-2022-TCE-S4

Regístrese, comuníquese y publíquese.

VOCAL

PRESIDENTE

VOCAL

SS.

Cabrera Gil.

Cortez Tataje.

Paz Winchez.