



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



## *Tribunal de Contrataciones del Estado*

### *Resolución N° 00527-2023-TCE-S5*

**Sumilla:** *“Para acreditar la existencia de una causal de justificación, 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 mismo debido a factores ajenos a su voluntad.*”

**Lima, 3 de febrero de 2023.**

**VISTO** en sesión del 3 de febrero de 2023, de la Quinta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° 3284/2022.TCE, sobre el procedimiento administrativo sancionador contra la empresa INVERSIONES GENERALES OS S.A.C. - IGOS S.A.C., por su responsabilidad al haber incumplido injustificadamente con su obligación de formalizar la extensión de vigencia del Acuerdo Marco IM-CE-2020-3; y atendiendo a los siguientes:

#### **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 Compras.

El 2 de diciembre de 2020, la Central de Compras Públicas – Perú Compras, en adelante **Perú Compras**, convocó el Procedimiento de extensión de vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco IM-CE-2020-16, en adelante el **Procedimiento**, aplicable para los siguientes catálogos:

- Bienes para usos diversos.
- Herramientas para usos diversos.

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



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



Del 2 al 17 de diciembre de 2020, se llevó a cabo el registro de participantes y la presentación de ofertas; asimismo, el 18 y 21 de diciembre de 2020 se efectuó la admisión y evaluación de ofertas, respectivamente. El 21 del mismo mes y año se publicaron los resultados de la evaluación de ofertas presentadas en el procedimiento, en la plataforma del SEACE y en el portal web de Perú Compras.

El 29 de diciembre de 2020, Perú Compras 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.

Cabe precisar que el procedimiento objeto de análisis se llevó a cabo durante la vigencia del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por 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**.

2. Mediante Oficio N° 000108-2022-PERÚ COMPRAS-GG<sup>1</sup> del 3 de mayo de 2022, presentado el 11 de mayo de 2022 ante la Mesa de Partes Digital del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, la Central de Compras Públicas – Perú Compras, en adelante **Perú Compras**, puso en conocimiento al Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante el **Tribunal**, que la empresa **INVERSIONES GENERALES OS S.A.C. - IGOS S.A.C. (con R.U.C. N° 20604272115)**, en adelante el **Adjudicatario**, habría incurrido en infracción, al incumplir con su obligación de formalizar la extensión de vigencia del **Acuerdo Marco IM-CE-2020-3**, en adelante el **Acuerdo Marco**.

Para tal efecto, adjuntó, entre otros, el Informe N° 000117-2022-PERÚ COMPRAS-OAJ<sup>2</sup> del 27 de abril de 2022, en el cual se señala lo siguiente:

- Las Reglas para el Procedimiento Estándar para la Selección de Proveedores para la Implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco -Tipo V y VI, aplicables a los Acuerdos Marco IM-CE-2020-1, IM-CE-2020-2, IM-CE-2020-3, IM-CE-2020-5, IM-CE-2020-6, IM-CE-2020-7, IM-CE-2020-10, IM-CE-2020-11, IM-CE-2020-12, IM-CE-2020-13, IM-CE-2020-14, IM-CE-2020-16 e IM-CE-2020-17, respectivamente, establecen los lineamientos que rigen el Procedimiento para la Selección de Proveedores para la Implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, así como para la incorporación de nuevos proveedores (en el Catálogo Electrónico vigente) y/o **extensión de vigencia**

<sup>1</sup> Obrante a folio 3 del expediente administrativo.

<sup>2</sup> Obrante a folios 4 al 10 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio de Economía y Finanzas



**cuando corresponda**, incluyendo, entre otros, plazos, requisitos, criterios de admisión y evaluación, así como respecto la proforma del Acuerdo Marco.

- Por medio del Informe N° 000054-2022-PERÚ COMPRAS-DAM<sup>3</sup> del 13 de abril de 2022, la Dirección de Acuerdo Marco advirtió sobre los proveedores adjudicatarios que no cumplieron con su obligación de realizar el depósito de la garantía de fiel cumplimiento dentro del plazo inicial y adicional establecido en las reglas y/o no cumplieron con mantener los requisitos establecidos en el procedimiento de selección de proveedores; lo que devino en la no suscripción automática del Acuerdo Marco (formalización).
- El procedimiento estableció las condiciones y obligaciones que asumirían los participantes al registrarse. En ese sentido, de resultar proveedores adjudicatarios, debían realizar el depósito de la garantía de fiel cumplimiento, con lo cual se generaría la suscripción de manera automática, caso contrario se les tendría por desistidos de suscribir en el Acuerdo Marco.
- Según el Informe N° 000054-2022-PERÚ COMPRAS-DAM<sup>4</sup> del 13 de abril de 2022, los Proveedores Adjudicatarios debían efectuar el depósito de la garantía de fiel cumplimiento, según el siguiente detalle:

Acuerdo Marco de Extensión	Periodo de depósito de la garantía de fiel cumplimiento	Periodo adicional de depósito de la garantía de fiel cumplimiento
Acuerdo Marco IM-CE-2020-1	Del 07/03/2020 al 12/03/2020	Del 13/03/2020 al 08/06/2020
Acuerdo Marco IM-CE-2020-2	Del 07/03/2020 al 12/03/2020	Del 13/03/2020 al 08/06/2020
Acuerdo Marco IM-CE-2020-3	Del 07/03/2020 al 12/03/2020	Del 13/03/2020 al 08/06/2020
Acuerdo Marco IM-CE-2020-5	Del 05/08/2020 al 11/08/2020	Del 12/08/2020 hasta 30 días calendario
Acuerdo Marco IM-CE-2020-6	Del 05/08/2020 al 11/08/2020	Del 12/08/2020 hasta 30 días calendario
Acuerdo Marco IM-CE-2020-7	Del 05/08/2020 al 11/08/2020	Del 12/08/2020 hasta 30 días calendario
Acuerdo Marco IM-CE-2020-10	Del 23/10/2020 al 29/10/2020	Del 30/10/2020 hasta 30 días calendario
Acuerdo Marco IM-CE-2020-11	Del 23/10/2020 al 29/10/2020	Del 30/10/2020 hasta 30 días calendario

<sup>3</sup> Obrante a folios 14 al 25 del expediente administrativo.

<sup>4</sup> Obrante a folios 14 al 25 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



Acuerdo Marco IM-CE-2020-12	Del 23/10/2020 29/10/2020	al	Del 30/10/2020 hasta 30 días calendario
Acuerdo Marco IM-CE-2020-13	Del 23/10/2020 29/10/2020	al	Del 30/10/2020 hasta 30 días calendario
Acuerdo Marco IM-CE-2020-14	Del 19/11/2020 24/11/2020	al	Del 25/11/2020 hasta 30 días calendario
Acuerdo Marco IM-CE-2020-16	Del 22/12/2020 28/12/2020	al	Del 29/12/2020 hasta 30 días calendario
Acuerdo Marco IM-CE-2020-17	Del 22/12/2020 28/12/2020	al	Del 29/12/2020 hasta 30 días calendario

- En cuando al daño causado, refiere que el no perfeccionamiento del acuerdo marco conlleva a la limitación o no adjudicación de potenciales ofertas de los proveedores que participaron en la evaluación de ofertas, no contando con estas ofertas como ofertas vigentes dentro de la operatividad de los Catálogos Electrónicos.

Asimismo, la no suscripción de acuerdo marco afecta al nivel de competitividad que caracteriza las contrataciones a través de la plataforma 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, caso contrario, puede llegar a perjudicar a las entidades debido a que, al existir poca competencia de ofertas los precios del producto podrían elevarse.

- Concluye que el Adjudicatario habría incurrido en la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 de la Ley.
- 3.** Con decreto del 27 de setiembre de 2022<sup>5</sup>, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Adjudicatario, por su supuesta responsabilidad al incumplir con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco; infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

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

- 4.** Mediante escrito s/n presentado el 17 de octubre de 2022 en la Mesa de Partes del Tribunal, el Adjudicatario presentó sus descargos manifestando lo siguiente:

<sup>5</sup> Obrante a folios 232 del expediente administrativo sancionador.



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



- El 24 de febrero de 2020 su representada se presentó a la selección de proveedores para la implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco respecto al Acuerdo Marco, continuando con las fases respectivas de dicho procedimiento.
- El periodo para el pago del depósito de garantía de fiel cumplimiento que, para el presente caso, ascendió a S/ 500.00 (quinientos y 00/100 soles), debía realizarse en las fechas del 7 al 12 de marzo de 2020; sin embargo, en dichas fechas nuestro país se vio afectado por la COVID-19, declarándose la emergencia sanitaria a nivel nacional, llevando a la población a una cuarentena estricta.
- Su representada, en aquel momento, por la incertidumbre e impacto por la cual atravesó el país y por las prioridades de atención inmediata de procurar de su personal y familiares, no fue posible el cumplimiento del pago de la garantía por la suma de S/ 500.00 (quinientos y 00/100 soles) que fue requisito para la suscripción automática del Acuerdo Marco.
- Sin embargo, en la web de Perú Compras, en octubre del 2020 se publicó el Acuerdo Marco, procediendo con el pago correspondiente de la garantía por la suma de S/ 500.00 (quinientos y 00/100 soles), teniendo como resultado la incorporación en dicho catálogo marco.
- En el mes de junio de 2021, se realizó el registro de la EXT-CE-2021-3 “Materiales de limpieza, papeles para aseo y limpieza”, cumpliendo con el pago respectivo de S/ 500.00 (quinientos y 00/100 soles), encontrándose en dicho catálogo marco a la fecha.
- Cabe precisar que para el procedimiento del Acuerdo Marco como para la extensión EXT-CE-2021-3, Perú Compras no realizó alguna observación a su registro y participación, adjudicación y pago respectivo para su incorporación en el citado catálogo.
- Sostiene que su representada al encontrarse en una situación de incertidumbre por la llegada del COVID-19 a nuestro país y con los confinamientos absolutos, por los que atravesó el país afectando gravemente a la mayoría de empresas, debiendo priorizar a su familia y personal, es que en dicho momento no se realizó el pago de la garantía; sin embargo, dicho actuar no fue con intención dolosa, sino todo lo contrario, medidas que debió prever como empresa para asegurar sus ingresos a situaciones futuras.



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



- Sin embargo, en el transcurso de los meses del año 2020, en la web de Perú Compras, verificó la extensión del Catálogo del Acuerdo Marco, cumpliendo con el pago respectivo de la garantía de fiel cumplimiento y en el mismo sentido con relación a la extensión del mismo catálogo.
  - Es necesario mencionar que, ante la llegada del COVID-19 al Perú, se emitieron diferentes comunicados a través de Perú Compras, siendo uno de ellos el Comunicado N° 034-2020-PERÚ COMPRAS/DAM del 18 de marzo de 2020, en el cual se indicó que el computo de plazos se encuentra suspendido desde el 16 de marzo de 2020 por treinta (30) días hábiles, fecha en la que su representada tenía que realizar el pago de la garantía de fiel cumplimiento, la cual no pudo ser realizada, por las medidas que se encontraba tomando para atender las necesidades básicas, realizándose la justificación de la no realización del pago en dicha oportunidad.
  - No obstante, como se mencionó antes, el pago de la garantía de fiel cumplimiento de S/ 500.00 (quinientos y 00/100 soles) se efectuó el 29 de setiembre de 2020 para el mismo catálogo del Acuerdo Marco y luego para la EXT-CE-2021-3 el 10 de junio de 2021.
  - Concluye señalando que por la grave situación que atravesó el país a consecuencia del COVID-19, al priorizar los gastos familiares y de su personal, no se realizó en dicha oportunidad el pago de la garantía; sin embargo, en el mismo año, habiendo encontrado en la web de Perú Compras el mismo procedimiento de Acuerdo Marco, realizándose luego el pago del compromiso de la garantía de fiel cumplimiento al mismo procedimiento y a su posterior extensión.
5. Con decreto del 2 de noviembre de 2022 se tuvo por apersonado al Adjudicatario y por presentados sus descargos; asimismo, se dispuso remitir el presente expediente administrativo a la Quinta Sala de Tribunal para que resuelva, siendo recibido el 3 del mismo mes y año por el vocal ponente.

#### **FUNDAMENTACIÓN:**

1. Es materia del presente procedimiento administrativo sancionador, determinar si el Adjudicatario incurrió en responsabilidad administrativa por incumplir con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco; infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

#### ***Naturaleza de la infracción***



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



2. Sobre el particular, el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley establece como infracción 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 injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato o de formalizar Acuerdos Marco.***

[El subrayado es agregado]

3. Al respecto, debe tenerse presente que, para la configuración del tipo infractor materia de análisis, debe acreditarse la existencia de los siguientes elementos constitutivos: **i)** que el Acuerdo Marco no se haya formalizado por el incumplimiento de la obligación por parte del proveedor adjudicado; y **ii)** que dicha conducta sea injustificada.
4. Ahora bien, con relación al primer elemento constitutivo, es decir, que el Acuerdo Marco no se haya formalizado por el incumplimiento de la obligación por parte del proveedor, es importante considerar la normativa aplicable al caso concreto y su materialización a partir de la omisión del proveedor adjudicado.
5. Por otra parte, con relación al segundo elemento constitutivo del tipo infractor, es decir, que la conducta omisiva del proveedor adjudicado sea injustificada, debe descartarse que: **i)** concurrieron circunstancias que le hicieran imposible física o jurídicamente la formalización del Acuerdo Marco, o **ii)** no obstante haber actuado con la debida diligencia, le fue imposible formalizar el mismo debido a factores externos que no responden a su voluntad.
6. Bajo dicho contexto, corresponde a este Colegiado analizar la supuesta 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, de acuerdo a las disposiciones normativas precitadas que regulan la convocatoria, debiendo precisarse que dicho análisis está destinado a verificar que la omisión del presunto infractor se haya producido, sin concurrir alguna circunstancia o motivo que justifique su conducta, conforme lo señala el artículo 136 del Reglamento.

***Configuración de la infracción***



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



*Incumplimiento de la obligación de formalizar el Acuerdo Marco*

7. En primer orden, a efectos de determinar si en el presente caso se configura la infracción por parte del Adjudicatario, corresponde verificar el plazo con el que este contaba para formalizar el Acuerdo Marco, según el procedimiento, plazos y requisitos previstos en los documentos aplicables a la incorporación objeto de análisis, conforme se indica en el Informe N° 000117-2022-PERÚ COMPRAS-OAJ.

Así, de la revisión del referido documento, del Informe N° 000054-2022-PERÚ COMPRAS-DAM del 13 de abril de 2022 y de su Anexo N° 01, se advierte que se estableció el siguiente cronograma:

Fases	Duración
Convocatoria.	20/02/2020
Registro de participantes y presentación de ofertas.	Del 21/02/2020 al 04/03/2020
Admisión.	05/03/2020
Evaluación.	05/03/2020
Publicación de resultados.	06/03/2020
Suscripción automática de Acuerdos Marco.	13/03/2020
Periodo de depósito de la garantía de fiel cumplimiento	Del 07/03/2020 al 12/03/2020
Periodo adicional de depósito de la garantía de fiel cumplimiento	Del 13/03/2020 hasta 08/06/2020

8. Como es de verse, mediante las Reglas del Método Especial de Contratación a través de los Catálogos Electrónicos del Acuerdo Marco, se especificó las consideraciones a tener en cuenta los proveedores adjudicatarios para efectuar el depósito de la Garantía de Fiel Cumplimiento; señalándose como periodo para dicho depósito del referido Acuerdo Marco del **7 al 12 de marzo de 2020**, y como periodo adicional de depósito de garantía de fiel cumplimiento, **del 13 de marzo al 8 de junio de 2020**, precisando además que de no efectuarse dicho depósito no podrá suscribirse el Acuerdo Marco correspondiente.

En ese contexto, de la documentación remitida por Perú Compras, se aprecia que mediante Informe N° 000054-2022-PERÚ COMPRAS-DAM, la Dirección de Acuerdos Marco señaló que, el Adjudicatario no formalizó el acuerdo marco objeto de análisis; asimismo, el numeral 2.9 “Garantía de fiel cumplimiento”, correspondiente al “Procedimiento Estándar Para La Selección De Proveedores Para La Implementación De Los Catálogos Electrónicos De Acuerdos Marco Tipo VI”, se estableció el procedimiento a seguir para el depósito de la citada garantía.



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



Cabe añadir, que el numeral 3.11 “Suscripción automática de los acuerdos marco” de las citadas reglas, establecía que Perú Compras de forma automática registraría la suscripción del acuerdo marco con el proveedor adjudicatario, en virtud de la aceptación consignada por aquel en su declaración jurada (Anexo N° 02) presentada en la fase de registro y presentación de ofertas. En dicho documento los proveedores declararon “Efectuaré el depósito por concepto de garantía de fiel cumplimiento, conforme a las consideraciones establecidas en las reglas del Procedimiento para la Selección de Proveedores para la Implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco”; lo cual evidencia que el Adjudicatario conocía de tal obligación antes de registrarse como participante ante Perú Compras.

9. 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, pese a estar obligado a ello. En esa medida, este Tribunal advierte que corresponde determinar si dicha omisión fue justificada.

Respecto de la justificación

10. Es pertinente resaltar que, para acreditar la existencia de una causal de justificación, 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 mismo debido a factores ajenos a su voluntad.
12. En esa medida, corresponde a este Tribunal determinar, en función de los elementos que obren en el expediente administrativo, si concurrieron circunstancias que hicieron imposible física o jurídicamente la suscripción del contrato con la Entidad o que, no obstante haber actuado con la diligencia ordinaria, le fue imposible al Adjudicatario suscribir el contrato respectivo debido a factores ajenos a su voluntad por haber mediado caso fortuito o fuerza mayor o causa atribuible a la propia Entidad.
13. 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.



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

OSCE

Organismo  
Superior de las  
Contrataciones  
del Estado

14. En esta línea, corresponde a este Tribunal determinar si se ha configurado la conducta típica establecida en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley, esto es, incumplir con la obligación de perfeccionar el contrato, mientras que corresponde al Adjudicatario probar fehacientemente que concurrieron circunstancias que hicieron imposible física o jurídicamente la suscripción del contrato con la Entidad o que, no obstante haber actuado con la diligencia ordinaria, le fue imposible suscribir el contrato respectivo debido a factores ajenos a su voluntad por haber mediado caso fortuito o fuerza mayor o causa atribuible a la propia Entidad.
15. En este punto, cabe traer a colación los descargos del Adjudicatario, quien ha manifestado que, el 24 de febrero de 2020 se presentó a la selección de proveedores para la implementación de los catálogos del Acuerdo Marco, no realizó el depósito de la garantía de fiel cumplimiento, debido a que este debió realizarse en las fechas del 7 al 12 de marzo de 2020, periodo en el cual el país se vio afectado por la COVID-19, declarándose la emergencia sanitaria a nivel nacional, llevando a la población a una cuarentena estricta, motivo por el cual, al priorizar los gastos familiares y de su personal, no realizó en dicha oportunidad el pago de la garantía de fiel cumplimiento que fue requisito para la suscripción automática del Acuerdo Marco.

Señaló, además que, en octubre del 2020, en la web de Perú Compras, se publicó el Acuerdo Marco, procediendo con el pago correspondiente de la garantía por la suma de S/ 500.00 (quinientos y 00/100 soles), teniendo como resultado la incorporación en dicho catálogo marco.

Concluye indicando, que a través del Comunicado N° 034-2020-PERÚ COMPRAS/DAM del 18 de marzo de 2020, en el cual se indicó que el computo de plazos se encuentra suspendido desde el 16 de marzo de 2020 por treinta (30) días hábiles, fecha en la que su representada tenía que realizar el pago de la garantía de fiel cumplimiento, la cual no pudo ser realizada, por las medidas que se encontraba tomando para atender las necesidades básicas, realizándose la justificación de la no realización del pago en dicha oportunidad.

16. Al respecto, de la revisión de la información obrante en el expediente se advierte que, mediante **Comunicado N° 030-2020-PERÚ COMPRAS-DAM** se puso en conocimiento el plazo adicional para el depósito de garantía de fiel cumplimiento, para aquellos proveedores que no hayan realizado el depósito de garantía en el plazo establecido en el cronograma, lo pudieran realizar entre el 13 de marzo y el 11 de abril de 2020. Asimismo, a través del **Comunicado N° 038-2020-PERÚ COMPRAS/DAM**, publicado en el portal web de PERÚ COMPRAS el 3 de abril de 2020, se hizo de conocimiento a los proveedores adjudicatarios del Acuerdo Marco (IM-CE-2020-3) que, en el marco del estado de emergencia nacional y el aislamiento social obligatorio dispuesto por el



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



Gobierno Nacional a consecuencia del brote del COVID-19, y en atención a lo establecido en el “Procedimiento estándar para la selección de proveedores para la implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco - tipo V” se amplió el plazo adicional para el depósito de garantía de fiel cumplimiento, por el periodo de 27 días calendario contabilizados desde el 12 de abril hasta el 8 de mayo de 2020.

Finalmente, al advertirse que aún algunos proveedores al no poder movilizarse a lugares donde se encuentran los agentes o agencias bancarias del BBVA Continental y no contar con recursos electrónicos y/o económicos, no han podido efectuar el depósito de garantía de fiel cumplimiento durante el plazo ampliado hasta el 8 de mayo; en ese sentido, dicha prórroga fue puesta en conocimiento de los proveedores mediante **Comunicado N° 043-2020-PERÚ COMPRAS/DAM** publicado el 8 de mayo de 2020 en el portal web de PERÚ COMPRAS, siendo que el plazo prorrogado fue el comprendido entre el 9 de mayo y el 8 de junio de 2020.

17. Por lo expuesto, se puede apreciar que el plazo para el depósito de la garantía de fiel cumplimiento se prorrogó hasta el 8 de junio de 2020, a través de tres (3) comunicados, por lo que el Adjudicatario contaba hasta dicho plazo para realizar el depósito como así lo hicieron otros adjudicatarios del Acuerdo Marco, según lo indicado en el Informe N° 000058-2020-PERÚ COMPRAS-DAM-ICE del 10 de junio de 2020<sup>6</sup>; en ese sentido, el Adjudicatario tenía como última fecha para hacer el depósito hasta el 8 de junio de 2020.

Ahora bien, el Adjudicatario sostiene que por la situación por la que estaba pasando el país por el COVID-19 no fue posible realizar el depósito en el periodo comprendido desde el 7 al 12 de marzo de 2020, fechas establecidas en el primer cronograma del procedimiento del Acuerdo Marco, indicando que en octubre del 2020, en la web de Perú Compras, se publicó el Acuerdo Marco, procediendo con el pago correspondiente de la garantía por la suma de S/ 500.00 (quinientos y 00/100 soles), teniendo como resultado la incorporación en dicho catálogo marco.

Sin embargo, el Adjudicatario se refiere a la convocatoria de otro procedimiento del mismo Acuerdo Marco que se realizó en octubre del 2020 y no al mismo Acuerdo marco cuyo plazo para el depósito se prorrogó hasta el 8 de junio de 2020, a través de los siguientes comunicados: Comunicado N° 030-2020-PERÚ COMPRAS-DAM, Comunicado N° 038-2020-PERÚ COMPRAS/DAM y Comunicado N° 043-2020-PERÚ COMPRAS/DAM, los mismo que fueron publicados en el portal web de Perú Compras.

Asimismo, aun cuando el país se encontraba con algunas restricciones por la pandemia, el depósito de la garantía de fiel cumplimiento pudo realizarlo inclusive

<sup>6</sup> Documento obrante en el folio 143 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



por medios no presenciales, por tratarse de una operación sencilla de tramitar aún sin salir de su domicilio.

Por otro lado, no debe dejarse de lado que, de manera previa a la libre decisión del Adjudicatario de participar en este tipo de procedimientos electrónicos, correspondía a su deber de diligencia conocer las reglas establecidas para el desarrollo del mismo, en las cuales se precisaban que mediante una única declaración jurada (Anexo N° 2) registrada en el aplicativo del acuerdo, debía declarar, entre otros aspectos, conocer, aceptar y someterse a todas las consideraciones previstas en las Reglas, así como a los términos y condiciones establecidos para la suscripción automática del Acuerdo Marco, lo cual incluía efectuar el depósito de la “Garantía de Fiel Cumplimiento”, como requisito indispensable para la formalización del mencionado acuerdo marco.

Aunado a ello, no debe dejarse de lado que los comunicados que prorrogan el plazo para el depósito de la garantía de fiel cumplimiento (Comunicado N° 030-2020-PERÚ COMPRAS-DAM, Comunicado N° 038-2020-PERÚ COMPRAS/DAM y Comunicado N° 043-2020-PERÚ COMPRAS/DAM) fueron publicados en el portal web de Perú Compras, siendo de público conocimiento.

En ese sentido, la Adjudicataria, conforme a las reglas establecidas, tenía la obligación de realizar el depósito de la garantía de fiel cumplimiento para la formalización del Acuerdo Marco; lo cual es de su entera y exclusiva responsabilidad.

18. Por lo tanto, en el presente caso, contrariamente a lo señalado por el Adjudicatario, no se evidencia alguna circunstancia que hiciera imposible física o jurídicamente el perfeccionamiento contractual con la Entidad; en ese sentido, se ha acreditado la configuración de la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.
19. Sin perjuicio de lo expuesto, respecto a la ausencia de intencionalidad o dolo en la falta de depósito de la garantía de fiel cumplimiento lo que ha llevado a que no se formalice el acuerdo marco, ello será analizado en el acápite correspondiente a la graduación de la sanción, en aplicación del principio de razonabilidad.
20. En consecuencia, habiéndose acreditado que la Adjudicataria no cumplió con formalizar el Acuerdo Marco, 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.

*Respecto de la fecha de comisión de la infracción*



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



11. Al respecto, conforme se expresó en párrafos precedentes, para que proceda la suscripción automática del Acuerdo Marco, resultará necesario el depósito de una garantía.
12. En esta línea, resulta pertinente mencionar que, el Acuerdo de Sala Plena N° 006-2021/TCE del 11 de junio de 2021, publicado el 16 de julio de 2021 en el Diario Oficial El Peruano, 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.**
13. Es así como, en el presente caso, el hecho de no haber realizado el depósito de la “Garantía de fiel cumplimiento” constituye un incumplimiento que deriva en la imposibilidad de perfeccionar el contrato, consecuentemente, se ha configurado la casual de infracción en dicha oportunidad.

#### ***Graduación de la sanción***

14. El literal a) del numeral 50.4 del artículo 50 de la Ley prevé, como sanción para la infracción analizada, la aplicación de una multa a ser pagada a favor del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), la cual no puede ser menor del cinco por ciento (5%) ni mayor al quince por ciento (15%) de la oferta económica o del contrato, según corresponda, y que no puede ser inferior a una (1) UIT. Asimismo, 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;** y, como medida cautelar, la suspensión del derecho de participar en cualquier procedimiento de selección, procedimientos para implementar o extender la vigencia de Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, en tanto la multa 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.
15. Sobre la base de las consideraciones expuestas, a fin de determinar el monto de la multa a imponer al Adjudicatario, debe tenerse en consideración que, debido a la naturaleza de la modalidad de selección del Acuerdo Marco, este 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.



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



16. Sobre la base de las consideraciones expuestas, la multa a imponer no puede ser inferior a cinco (5) UIT<sup>7</sup> (S/ 24,750.00) ni mayor a quince (15) UIT (S/74,250.00).
17. Bajo esa premisa, corresponde imponer al Adjudicatario la sanción de multa prevista en la Ley, para lo cual deben considerarse los criterios de graduación previstos en el artículo 264 del Reglamento.

Sobre el tema, cabe traer a colación 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 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 debe tomarse en cuenta al momento de fijar la sanción.

18. En tal sentido, se deben considerar los siguientes criterios de graduación:
  - a) **Naturaleza de la infracción:** desde el momento en que el Adjudicatario 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 estas la obligación de efectuar el depósito por concepto de “Garantía de fiel cumplimiento” dentro del plazo establecido en el cronograma aprobado por Perú Compras, lo cual constituía requisito indispensable para la formalización del referido acuerdo marco.
  - b) **Ausencia de intencionalidad del infractor:** de los elementos obrantes en el expediente, no es posible determinar si hubo intencionalidad del Adjudicatario para cometer la infracción determinada.
  - c) **La inexistencia o grado mínimo de daño causado a la Entidad:** la Entidad informó que la no suscripción de acuerdo marco afecta al nivel de competitividad que caracteriza las contrataciones a través de la plataforma 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, caso contrario, puede llegar a perjudicar a las entidades debido a que, al existir poca competencia de ofertas los precios del

---

<sup>7</sup> Mediante Decreto Supremo N° 309-2022-EF, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 24 de diciembre de 2022, se estableció que el valor de la UIT para el año 2023, corresponde a S/ 4,950.00 (cuatro mil novecientos cincuenta y 00/100 soles).



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



producto podrían elevarse.

- d) **El reconocimiento de la infracción cometida antes de que sea detectada:** conforme a la documentación obrante en el expediente, no se advierte documento alguno por el que el Adjudicatario haya reconocido su responsabilidad en la comisión de la infracción antes que fuera detectada.
  - e) **Antecedentes de sanción o sanciones impuestas por el Tribunal:** de acuerdo con la revisión de la base de datos del Registro Nacional de Proveedores (RNP), el Adjudicatario no cuenta con antecedentes de sanción administrativa impuesta por el Tribunal.
  - f) **Conducta procesal:** el Adjudicatario se apersonó al presente procedimiento administrativo sancionador y presentó sus descargos.
  - g) **La adopción e implementación del modelo de prevención:** de la revisión de la documentación que obra en el expediente, no hay información que acredite que el Adjudicatario haya adoptado o implementado algún modelo de prevención.
  - h) **La afectación de las actividades productivas o de abastecimiento en tiempos de crisis sanitarias<sup>8</sup>:** 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.
19. Cabe mencionar que la comisión de la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, por parte del Adjudicatario, cuya responsabilidad ha quedado acreditada, tuvo lugar el **8 de junio de 2020**, fecha máxima en la cual aquella debía presentar la garantía de fiel cumplimiento a fin de poder formalizar el Acuerdo Marco.

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

20. Al respecto, 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, es como sigue:
- 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

---

<sup>8</sup> Criterio de graduación incorporado por la Ley N° 31535, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 28 de julio de 2022, que modifica la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



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.
- 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 Digital del OSCE<sup>9</sup>. 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 Finanzas 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 Christian Cesar Chocano Davis, con la intervención de las Vocales Danny William Ramos Cabezudo y Steven Aníbal Flores Olivera, atendiendo a la conformación de la Quinta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° D000090-2022-OSCE-PRE, publicada el 21 de mayo de 2022 en el Diario Oficial “El Peruano” y, en

---

<sup>9</sup> Podrá acceder a través del portal web institucional [www.gob.pe/osce](http://www.gob.pe/osce), para dicho efecto puede consultar la guía disponible en el siguiente enlace <https://bit.ly/2G8XlTh>



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 082-2019-EF, así como los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por el Decreto Supremo N° 076-2016-EF del 7 de abril de 2016; analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

#### LA SALA RESUELVE:

1. **Sancionar** a la empresa **INVERSIONES GENERALES OS S.A.C. - IGOS S.A.C. (con R.U.C. N° 20604272115)**, con una multa ascendente a **S/ 24,750.00 (veinticuatro mil setecientos cincuenta con 00/100 soles)**, por su responsabilidad al haber incumplido injustificadamente con su obligación de formalizar la extensión de vigencia del **Acuerdo Marco IM-CE-2020-3**, convocado por la Central de Compras Públicas – Perú Compras; por los fundamentos expuestos. El procedimiento para la ejecución de la multa se iniciará luego de que haya quedado firme la presente resolución por haber transcurrido el plazo de cinco (5) días hábiles sin que se haya interpuesto el recurso de reconsideración contra aquella, o porque, habiéndose presentado el recurso, este fue desestimado.
2. **Disponer como medida cautelar**, la suspensión de la empresa **INVERSIONES GENERALES OS S.A.C. - IGOS S.A.C. (con R.U.C. N° 20604272115)**, por el plazo de **tres (3) meses** para participar en cualquier procedimiento de selección, procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, en caso la 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 en el Banco de la Nación. En caso la administrada 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*



**PERÚ**

Ministerio  
de Economía y Finanzas



*el Tribunal de Contrataciones del Estado*”, aprobada mediante Resolución N° 058-2019-OSCE/PRE.

- Disponer que, una vez que la presente resolución haya quedado administrativamente firme, la Secretaría del Tribunal de Contrataciones del Estado registre la sanción en el Sistema Informático del Tribunal de Contrataciones del Estado – SITCE.

**STEVEN ANIBAL FLORES OLIVERA**  
VOCAL  
DOCUMENTO FIRMADO  
DIGITALMENTE

**CHRISTIAN CÉSAR CHOCANO DAVIS**  
VOCAL  
DOCUMENTO FIRMADO  
DIGITALMENTE

**DANNY RAMOS CABEZUDO**  
PRESIDENTE  
DOCUMENTO FIRMADO  
DIGITALMENTE

SS.

Chocano Davis.

Ramos Cabezudo.

Flores Olivera.