

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

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 los Parámetros y condiciones para la selección de proveedores.*

Lima, 16 de agosto de 2024.

VISTO en sesión del 16 de agosto de 2024, de la Sexta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 9435/2023.TCE**, sobre el procedimiento administrativo sancionador seguido al proveedor **GRUPO ANGLOMED S.A.C.**, por su supuesta responsabilidad al haber incumplido injustificadamente con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2020-9, para la implementación del Catálogo Electrónico aplicable a material médico, convocado por la CENTRAL DE COMPRAS PÚBLICAS - PERÚ COMPRAS; 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 por Decreto Supremo N° 082-2019-EF; y, atendiendo a lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1. El 28 de setiembre de 2020¹, la Central de Compras Públicas – Perú Compras², en adelante **la Entidad**, convocó el procedimiento para la selección de proveedores para la implementación del catálogo electrónico del Acuerdo marco IM-CE-2020-9, en adelante **el Acuerdo Marco**, aplicable a:

- Material médico.

En la misma fecha, la Entidad publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE³ y en su portal web (www.perucompras.gob.pe), los documentos asociados a la convocatoria, comprendidos por:

¹ La convocatoria del Acuerdo marco IM-CE-2020-9 consta de 3 etapas, de acuerdo con los resultados, el Adjudicatario ha participado en la etapa 1, por lo que, en adelante, se hará referencia los plazos de dicha etapa.

² 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.

³ A partir del 31 de julio de 2018, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE migró la información y el contenido del SEACE [Avisos, contenidos de subasta inversa, acuerdo marco, compra FONCODES, guías, manuales y tutoriales] a la Plataforma Digital Única del Estado Peruano – gob.pe, en virtud de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 33-2018-PCM del 23 de marzo de 2018. La plataforma mencionada se encuentra habilitada al acceso público a través del

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

- Anexo N° 01: IM-CE-2020-9 – Parámetros y condiciones para la Selección de Proveedores.
- Anexo N° 02 – Declaración jurada del proveedor.
- Procedimiento para la selección de proveedores para la implementación de los catálogos electrónicos de Acuerdos marco IM-CE-2020-9.
- Manual para la participación de proveedores.
- Manual para la operación de los catálogos electrónicos - proveedores adjudicatarios.
- Manual para la operación de los catálogos electrónicos – Entidades.
- Reglas del método especial de contratación a través de los catálogos electrónicos de acuerdo marco – IM-CE-2020-9.

Debe tenerse presente que el Acuerdo marco IM-CE-2020-9 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 acuerdos marco”; 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**.

Mediante Memorando N° 000667-2020-PERÚ COMPRAS-DAM⁴, la Dirección de Acuerdos Marco aprobó el procedimiento para la implementación del Catálogo Electrónico de Acuerdo Marco IM-CE-2020-9.

El registro de participantes y presentación de ofertas de postores se realizó del 28 de setiembre al 2 de octubre de 2020; luego de lo cual, el 5 de octubre 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 GRUPO ANGLOMED S.A.C., en adelante **el Adjudicatario**.

El 9 de octubre de 2020, la Entidad efectuó la suscripción automática del Acuerdo Marco adjudicado y, en esa misma fecha, a través del Comunicado N° 096-2020-PERÚ COMPRAS/DAM, la Dirección de Acuerdos Marco comunicó la postergación del inicio de vigencia del Acuerdo Marco.

siguiente enlace: [Plataforma Digital Única del Estado - Acuerdos Marco - Informes y publicaciones - OSCE \[www.gob.pe\]](https://www.gob.pe/plataforma-digital-única-del-estado-acuerdos-marco-informes-y-publicaciones-osce).

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

2. Mediante Oficio N° 000424-2023-PERÚ COMPRAS-GG⁵ del 14 de setiembre de 2023, presentado el mismo día 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 los Informes N° 000257-2023-PERÚ COMPRAS-OAJ⁶ y N° 000111-2023-PERÚ COMPRAS-DAM del 13 y 5 de setiembre de 2023 respectivamente, mediante los cuales la Entidad señaló lo siguiente:

- Con Memorando N° 000667-2020-PERÚ COMPRAS-DAM de fecha 25 de setiembre de 2020, la Dirección de Acuerdos Marco aprobó, entre otros, la documentación asociada para la convocatoria del catálogo electrónico antes señalado y sus anexos; asimismo, el *“Procedimiento para la Selección de proveedores para la implementación del Catálogo Electrónico”*, donde se estableció el Anexo N° 01: IM-CE-2020-9.
- Manifestó que, en la documentación asociada a la convocatoria del Acuerdo Marco, se señalaron las consideraciones que debieron tener en cuenta los proveedores adjudicatarios, para efectuar el depósito de la garantía de fiel cumplimiento, precisando además que, de no efectuarse dicho depósito no podrá suscribirse el Acuerdo Marco.
- Refiere que mediante el Informe N° 000111-2023-PERÚ COMPRAS-DAM, la Dirección de Acuerdos Marco señala que, de la revisión efectuada al procedimiento de implementación de los catálogos electrónicos del Acuerdo Marco IM-CE-2020-9, se advirtió que nueve (9) proveedores adjudicatarios detallados en el Anexo N° 01, adjuntos a dicho informe, no cumplieron con su obligación de realizar el depósito de la garantía de fiel cumplimiento dentro del plazo establecido en el procedimiento de selección de proveedores.
- Así también, a través del referido informe, 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 el Adjudicatario cumpliera con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco.

⁵ Obrante a folio 3 del expediente administrativo en formato *pdf*.

⁶ Obrante a folios 4 al 12 del expediente administrativo en formato *pdf*.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

- Preciso que el Comunicado N° 099-2020-PERÚ COMPRAS/DAM suspendió las etapas 2 y 3 del procedimiento de implementación del Acuerdo Marco IM-CE-2020-9. En ese sentido, para la elaboración de su informe de denuncia, tomó en consideración los resultados obtenidos de la no suscripción, en la Etapa 1, del Acuerdo Marco IM-CE-2020-9.
 - Concluye que el Adjudicatario habría incurrido en la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.
 - En cuanto al daño causado, la Dirección de Acuerdos Marco de la Entidad [Perú Compras] precisó que la falta de suscripción del Acuerdo Marco resulta en la limitación o la imposibilidad de adjudicar potenciales ofertas de los proveedores que participaron en la evaluación de ofertas, lo que significa que estas ofertas no se consideran vigentes en los catálogos electrónicos. Además, esto afectaría el nivel de competencia en los catálogos electrónicos, pues al haber menos proveedores, el precio del producto tiende a incrementarse.
3. A través del decreto del 10 de junio de 2024, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador al Adjudicatario, por su supuesta responsabilidad al haber incumplido injustificadamente con su obligación de formalizar acuerdos marco, respecto del procedimiento de implementación de los catálogos electrónicos asociado al Acuerdo marco IM-CE-2020-9; 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.
4. Mediante Escrito N° 1, presentado el 25 de junio de 2024, el Adjudicatario se apersonó al presente procedimiento administrativo sancionador y presentó sus descargos, alegando lo siguiente:
- Indicó que participó en el proceso de selección de proveedores para la implementación del Acuerdo Marco IM-CE-2020-9 – Etapa 1.
 - Señaló que el Comunicado N° 096-2020-PERÚ COMPRAS/DAM, emitido por la Entidad, le generó confusión, ya que estaría orientado a informar sobre una posible extensión de la convocatoria, sin modificar el cronograma. También indica que en el mencionado comunicado se hizo referencia a las palabras

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

"postergación" y a "siguientes etapas", sin mayor precisión, lo cual vulneraría el principio de transparencia establecido en la Ley.

- Manifestó que los resultados del Acuerdo Marco no le fueron debidamente comunicados, a diferencia de lo ocurrido en el presente procedimiento administrativo sancionador. Preciso que su Casilla Electrónica no recibió ningún tipo de comunicación entre el 18 de agosto de 2020 y el 3 de marzo de 2023, lo cual evidenciaría una falta de comunicación por parte de la Entidad.
 - Solicitó que se considere que no cuenta con sanciones impuestas por el Tribunal y que no hubo intencionalidad en la comisión de la infracción. Además, requiere en aplicación de la Ley N° 31535, se le imponga una sanción por debajo del mínimo, ya que está registrada en el Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE).
5. Con decreto del 8 de julio de 2024, se tuvo por apersonado al Adjudicatario al presente procedimiento administrativo sancionador y por presentados sus descargos; asimismo, se remitió el expediente a la Sexta Sala para que resuelva.

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 incumplir injustificadamente con su obligación de formalizar acuerdos marco.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

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.

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.

5. En esa línea, la Directiva N° 013-2016-PERÚ COMPRAS, Directiva de Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco⁷, 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

⁷

Véase:

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

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

Marco, entre otros, y que serán aplicables como parte de la selección de los proveedores participantes en las convocatorias para la implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco.

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

(...)”

[El resaltado es agregado]

Asimismo, en cuanto a la formalización del acuerdo 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, se debe tener en cuenta lo señalado en la Directiva N° 007-2019-PERÚ COMPRAS, denominada “Directiva para el depósito, devolución y ejecución de la garantía de fiel cumplimiento en los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco”, aprobada con Resolución Jefatural N° 115-2019-PERÚ COMPRAS, respecto a la definición de la garantía de fiel cumplimiento:

“Refiérase al depósito monetario efectuado por el proveedor adjudicatario, que tiene como propósito asegurar el cumplimiento de los términos y condiciones establecido en el Acuerdo Marco, las reglas especiales del procedimiento y/o los documentos asociados a cada Acuerdo Marco.”

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

7. Además, en el Procedimiento para la Selección de proveedores para la Implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco IM-CE-2020-9, 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:

“3.11 Garantía de fiel cumplimiento

*El **PROVEEDOR ADJUDICATARIO** debe realizar el depósito de garantía de fiel cumplimiento conforme a los plazos y consideraciones establecidas en el Anexo N° 01.*

*El **PROVEEDOR PARTICIPANTE**, cuando **PERÚ COMPRAS** lo requiera, se encuentra obligado a remitir el documento que acredite su depósito dentro del plazo y de acuerdo a las consideraciones señaladas.*

(...)

El incumplimiento del depósito de la garantía de fiel cumplimiento conlleva la no suscripción del Acuerdo Marco.”

Cabe anotar, que similares disposiciones se encuentran en los numerales 2.8 y 2.9 de las Reglas del método especial de contratación a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos marco IM-CE-2020-9.

8. Las referidas disposiciones obligan al postor denominado proveedor adjudicatario a presentar la documentación requerida por el procedimiento para la selección de 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 no se cumplieron, previamente, los requisitos para tal fin.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

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

Incumplimiento de la obligación de formalizar el Acuerdo Marco

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 aquel contaba para formalizar el Acuerdo Marco.

Al respecto, de la revisión del Anexo N° 01: IM-CE-2020-9 - Parámetros y condiciones para la selección de proveedores, se advierte que para la Etapa 1, donde participó el Adjudicatario, se estableció el siguiente cronograma:

Fases	Duración
Convocatoria	28 de setiembre de 2020
Registro de participantes y presentación de ofertas	Del 28 de setiembre al 2 de octubre de 2020
Admisión	3 de octubre de 2020
Evaluación	5 de octubre de 2020
Publicación de resultados	5 de octubre de 2020
Periodo de depósito de garantía de fiel cumplimiento	Del 6 al 8 de octubre de 2020

12. Cabe precisar que, en el Anexo N° 02: Declaración jurada del proveedor, presentado por los proveedores en la fase de registro y presentación de ofertas, entre otras, declararon que se comprometen a: "Efectuaré el depósito por

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

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. (...)".

13. El 5 de octubre de 2020 la Entidad publicó la lista de proveedores adjudicados, entre los cuales, se encontraba el Adjudicatario.

Asimismo, mediante el comunicado⁸ publicado en su portal web, la Entidad informó a los proveedores adjudicatarios del Acuerdo marco IM-CE-2020-9, entre otros, el plazo previsto para efectuar el depósito por concepto de garantía de fiel cumplimiento, precisando que de no realizarse el mismo, no podían suscribir el Acuerdo Marco, según se aprecia a continuación:

IM-CE-2020-9 RESULTADOS DE ADMISION Y EVALUACIÓN DE OFERTAS PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE PROVEEDORES DEL CATÁLOGO ELECTRÓNICO DE MATERIAL MÉDICO 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. - MONTO DE LA GARANTIA DE FIEL CUMPLIMIENTO: S/ 3,000.00 (Tres Mil y 00/100 soles) - PERIODO DE DEPÓSITO: Desde el 06 hasta el 08 de octubre de 2020. - CODIGO DE CUENTA RECAUDACIÓN: 7844 - NOMBRE DEL RECAUDO: IM-CE-2020-9 - CAMPO DE IDENTIFICACIÓN: Indicar el RUC El depósito de 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. El PROVEEDOR ADJUDICADO que no realice el deposito dentro del plazo señalado, faltará a lo declarado en el Anexo N° 02 Declaración jurada del proveedor, del Procedimiento para la selección de proveedores para la implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco IM-CE-2020-9. El incumplimiento del depósito de la garantía de fiel cumplimiento y/o depósito extemporáneo conllevan a la no suscripción del Acuerdo Marco.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

14. De lo antes descrito, se tiene que todos los proveedores que participaron en el procedimiento para la selección de proveedores 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 **desde el 6 al 8 de octubre de 2020**, según el cronograma establecido.

15. Sobre el particular, de la documentación remitida por la Entidad, se aprecia que mediante Informe N° 000111-2023-PERÚ COMPRAS-DAM⁹ del 5 de setiembre de 2023, 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.
16. Del análisis realizado, este Colegiado encuentra acreditado que el Adjudicatario no formalizó el Acuerdo marco IM-CE-2020-9 para la selección de proveedores para la implementación de catálogo electrónico aplicable a material médico, pese a estar obligado a ello.

Sobre la justificación del incumplimiento de la obligación de formalizar el Acuerdo Marco

17. 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.

Al respecto, 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

⁹ Obrante a folios 13 al 21 del expediente administrativo en formato *pdf*.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

de hacerlo se produciría la contravención del marco jurídico aplicable al caso, y consecuentemente, la posible invalidez o ineficacia de los actos así realizados.

18. En este punto, cabe traer a colación que el Adjudicatario, en sus descargos alegó que, el Comunicado N° 096-2020-PERÚ COMPRAS/DAM, emitido por la Entidad, le generó confusión, ya que informaría sobre una extensión de la convocatoria, para permitir mayor participación de postores, sin embargo, no se modificó el cronograma. Además, mencionó que el comunicado hacía referencia a la "postergación" y a "siguientes etapas", sin mayor precisión, lo cual podría vulnerar el principio de transparencia establecido en la Ley.

Al respecto, mediante el Comunicado N° 096-2020-PERÚ COMPRAS/DAM del 9 de octubre de 2020, publicado en el portal web de la Entidad, esta informó a los proveedores adjudicatarios del Acuerdo marco IM-CE-2020-9, que se postergaría el inicio de vigencia del referido Acuerdo Marco, según se aprecia a continuación:



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Central de Compras
Públicas - PERÚ COMPRAS

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la universalización de la salud"

COMUNICADO N.° 096-2020-PERÚ COMPRAS/DAM
SOBRE EL INICIO DE VIGENCIA DEL ACUERDO MARCO IM-CE-2020-9

La Central de Compras Públicas - PERÚ COMPRAS en el marco de lo establecido en el sub numeral 3.2 del documento denominado: "Procedimiento para la selección de proveedores para la implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco" aplicable al Acuerdo Marco IM-CE-2020-9", que contiene el Catálogo Electrónico de "Material médico, considera pertinente postergar el inicio de vigencia del Acuerdo Marco, a fin de promover la participación de más proveedores; así como, establecer condiciones de competencia efectiva y coadyuvar a la satisfacción del interés público a través de compras públicas eficientes.

Cabe precisar que, la postergación del inicio de vigencia del Acuerdo Marco no impide el desarrollo del cronograma establecido para el referido Acuerdo Marco en sus siguientes etapas, toda vez que se podrá contar con una mayor cantidad de proveedores para el inicio de vigencia.

En ese sentido, la fecha de inicio de vigencia del Acuerdo Marco será dado a conocer oportunamente mediante comunicado a través de la página web de PERÚ COMPRAS y del portal web del SEACE.

Finalmente, PERÚ COMPRAS reitera su compromiso con sus usuarios, entidades, proveedores y la ciudadanía en general, en brindar asistencia técnica y asegurar el correcto funcionamiento de los Catálogos Electrónicos. Por lo que, pone a disposición el siguiente correo electrónico: acuerdosmarco@perucompras.gob.pe para cualquier consulta.

Lima, 9 de octubre de 2020

Al respecto, es importante precisar que, si bien a través del Comunicado N° 096-2020-PERÚ COMPRAS/DAM del 9 de octubre de 2020, se postergó el inicio de vigencia del Acuerdo Marco, dicho acto fue emitido de forma posterior al incumplimiento ocasionado por parte del Adjudicatario, puesto que dicho

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

comunicado fue emitido el 9 de octubre de 2020 y la obligación del depósito de la garantía por parte del Adjudicatario venció el 8 del mismo mes y año. Por lo tanto, el haber postergado el inicio de vigencia del Acuerdo Marco IM-CE-2020-9, no enerva la responsabilidad que tuvo el Adjudicatario por no efectuar el depósito por concepto de garantía de fiel cumplimiento, pues en aquel momento, se mantenía la obligación de formalizar el Acuerdo Marco, previo cumplimiento de tal exigencia.

Aunado a ello, debe recordarse que el depósito de la garantía de fiel cumplimiento era responsabilidad exclusiva del Adjudicatario, toda vez que dicho requisito se encontraba establecido en el Procedimiento para la selección de proveedores para la implementación de los catálogos electrónicos de Acuerdos marco IM-CE-2020-9, el cual inclusive fue recordado a los postores adjudicados mediante un comunicado, y a pesar de ello, no cumplió con tal obligación.

19. Por otro lado, el Adjudicatario alegó que, no se le comunicaron debidamente los resultados del Acuerdo Marco, a diferencia de lo ocurrido en la notificación del presente procedimiento administrativo sancionador. Preciso que su Casilla Electrónica no recibió ningún tipo de comunicación entre el 18 de agosto de 2020 y el 3 de marzo de 2023, lo cual evidenciaría una falta de comunicación por parte de la Entidad.

Cabe precisar que, el presente procedimiento administrativo sancionador fue notificado al Adjudicatario mediante la Casilla Electrónica del Organismo Supervisor de la Contrataciones del Estado – OSCE, la cual, es de alcance a los órganos y unidades orgánicas de OSCE, así como para los administrados que participan en los distintos procedimientos administrativos que son competencia del OSCE, conforme a lo establecido en la Directiva N° 008-2020-OSCE/CD¹⁰, por lo que, los resultados del Procedimiento de selección del Acuerdo Marco, convocado por la Entidad [PERÚ COMPRAS], no son comunicados a través de la referida Casilla Electrónica.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, en el numeral 3.10 del Procedimiento para la selección de proveedores para la implementación del Catálogo Electrónico de Acuerdo Marco IM-CE-2020-9, se estableció lo siguiente:

¹⁰ “(...)

III. ALCANCE

Las disposiciones contenidas en la presente directiva son de aplicación para los órganos y unidades orgánicas del OSCE. Asimismo, será de aplicación para los administrados que participan en los distintos procedimientos administrativos que son de competencia del OSCE, o son destinatarios de las actuaciones que esta Entidad realiza en el marco de sus actividades administrativas.”

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

“3.10 Publicación de Resultados

PERÚ COMPRAS, de acuerdo al cronograma establecido para esta fase, publica en su portal web (www.perucompras.gob.pe) y en el portal web del SEACE (<https://www.gob.pe/institucion/osce/informespublicaciones/851136-acuerdosmarco>), los resultados del PROCEDIMIENTO de cada una de sus etapas, denominándose como PROVEEDOR ADJUDICATARIO a aquel que haya alcanzado el puntaje establecido para el criterio de adjudicación al menos para una (1) oferta, caso contrario será denominado como PROVEEDOR NO ADJUDICATARIO.”

Conforme a lo señalado en el numeral 3.10 detallado anteriormente, se tiene que el Adjudicatario tomaba conocimiento de los resultados del Procedimiento de Implementación IM-CE-2020-9, a través del portal web de Perú Compras (www.perucompras.gob.pe) y en el portal web del SEACE (<https://www.gob.pe/institucion/osce/informespublicaciones/851136-acuerdosmarco>); por lo que, la obligación de hacer seguimiento a las mencionadas páginas web para conocer los resultados de los postores adjudicados en el referido acuerdo marco, era exclusivamente del Adjudicatario.

Ante ello, es importante recalcar que es obligación de las personas naturales y jurídicas que participan en un procedimiento de implementación, incorporación y/o extensión de catálogos electrónicos de acuerdos marco, conocer de antemano las reglas y procedimientos establecidos en la normativa en contratación pública, a efectos de alinear su actuación al marco de dicho procedimiento; por tal motivo, todo proveedor se encuentra obligado a conocer las condiciones, requisitos y plazos para el perfeccionamiento del contrato.

Por tanto, corresponde a todo proveedor que se registra en un procedimiento de implementación, conocer previamente las reglas a las que se somete de manera voluntaria, analizar de ser el caso, las posibilidades que tiene de cumplir con los requisitos en caso de resultar adjudicado.

20. Por otro lado, en cuanto a la alegación del Adjudicatario de no tener sanciones impuestas por el Tribunal y la falta de intencionalidad en la comisión de la infracción, además de la aplicación de la Ley N° 31525; serán analizados en el acápite correspondiente.
21. En consecuencia, de los argumentos de descargo del Adjudicatario, no se evidencia la existencia de alguna justificación para la no formalización del Acuerdo Marco; asimismo, en el expediente administrativo, tampoco se aprecia la existencia de medios probatorios que sustenten alguna imposibilidad física o

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

jurídica sobrevenida, u otra causa de justificación que haya impedido perfeccionar el mismo.

22. En tal sentido, este 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

23. El literal a) del numeral 50.4 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.

24. 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.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

25. Teniendo como referencia las consideraciones expuestas, en el presente caso, la multa a imponer no puede ser inferior a cinco UIT¹¹ (S/ 25 750.00) ni mayor a quince UIT (S/ 77 250.00).

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.

26. Asimismo, también será tomado en cuenta al momento de fijar la sanción a ser impuesta, lo establecido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, 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.
27. En ese contexto, corresponde determinar la sanción a imponer al Adjudicatario, considerando 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 en los documentos asociados a la convocatoria, 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 Acuerdo Marco.
 - b) **Ausencia de intencionalidad del infractor:** en el presente caso no se acreditó la intencionalidad 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 la no formalización del acuerdo marco genera efectos negativos, por cuanto el rango de las ofertas adjudicadas son

¹¹ Mediante Decreto Supremo N° 309-2023-EF, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 28 de diciembre de 2023, se estableció que el valor de la UIT para el año 2024, corresponde a S/ 5 150.00 (cinco mil ciento cincuenta y 00/100 soles)

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

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:** conforme a la documentación obrante en el expediente, no se advierte documento alguno por el que el Adjudicatario haya reconocido su responsabilidad en la comisión de la infracción antes que fuera denunciado.
- e) **Antecedentes de sanción o sanciones impuestas por el Tribunal:** de acuerdo a la revisión de la base de datos del Registro Nacional de Proveedores (RNP), el Adjudicatario no tiene antecedentes de sanción administrativa impuesta 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 sanitarias¹²:** como parte de sus descargos, el Adjudicatario alegó que se encontraba acreditado como microempresa, lo cual fue corroborado por este Tribunal, a través de la consulta en línea al Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa¹³. No obstante, el Adjudicatario no proporcionó información para analizar su afectación. En ese sentido, de la revisión al expediente, no se advierte información que acredite el supuesto que recoge el presente criterio de graduación.

Procedimiento y efectos del pago de la multa

¹² 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.

¹³ <https://apps.trabajo.gob.pe/consultas-remype/app/index.html>

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

28. 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.
- 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

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

siguiente de haber transcurrido el plazo máximo dispuesto por la medida cautelar contenida en la resolución sancionadora firme.

29. Finalmente, cabe mencionar que la comisión de la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley, cuya responsabilidad ha quedado acreditada, tuvo lugar el **8 de octubre de 2020**, 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-2020-9 para la selección de proveedores para la implementación de los Catálogos Electrónicos aplicables a material médico.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del vocal ponente Jefferson Augusto Bocanegra Diaz y la intervención de las vocales Mariela Nereida Sifuentes Huamán y Paola Saavedra Alburqueque, atendiendo a la conformación de la Sexta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° D000103-2024- OSCE-PRE del 1 de julio de 2024, publicada el 2 del mismo mes y año en el Diario Oficial “El Peruano”, 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 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** al proveedor **GRUPO ANGLOMED S.A.C.** con RUC N° **20563576295**, con una multa ascendente a **S/ 25 750.00 (veinticinco mil setecientos cincuenta con 00/100 soles)** por su responsabilidad al haber incumplido injustificadamente con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2020-9, 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.

Disponer como medida cautelar, la suspensión del proveedor **GRUPO ANGLOMED S.A.C.** con RUC N° **20563576295**, 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 el señor infractor no cancele la multa según el procedimiento establecido en la Directiva N° 008-2019-OSCE/CD - “Lineamientos



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 2778-2024-TCE-S6

para la Ejecución de la Sanción de Multa Impuesta por el Tribunal de Contrataciones del Estado”.

2. 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.
3. 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.

PAOLA SAAVEDRA ALBURQUEQUE
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

JEFFERSON AUGUSTO BOCANEGRA DIAZ
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

MARIELA NEREIDA SIFUENTES HUAMÁN
PRESIDENTA
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE