



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03042-2024-TCE-S2

Sumilla: (...) *el principio de non bis in ídem no es de aplicación únicamente ante una dualidad configurada en un proceso penal y un procedimiento administrativo sancionador, sino que dicho principio se hace extensivo incluso a procedimientos de la misma naturaleza jurídica, como es el caso de los procedimientos administrativos sancionadores, de allí la importancia de su observancia en todo proceso administrativo sancionador, como el que nos ocupa".*

Lima, 5 de setiembre de 2024

VISTO en sesión del 5 de setiembre de 2024 de la Segunda Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado el **Expediente N° 7440/2021.TCE**, sobre procedimiento administrativo sancionador generado contra la empresa **MULTIVENTAS LIDMA E.I.R.L.**, por su presunta responsabilidad al haber ocasionado la resolución del contrato, formalizado a través de la Orden de Compra - Guía de Internamiento N° 2274-2019 del 16 de octubre de 2019 [Orden de Compra Electrónica - OCAM-431213-2019], siempre que dicha resolución haya quedado consentida o firme en vía conciliatoria o arbitral, emitida por la **UNIDAD EJECUTORA MC-CUSCO**, en el marco de la Implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco IM-CE-2017- 7 "Materiales e Insumos de Limpieza"; 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.
2. El 4 de diciembre de 2018, la Central de Compras Públicas – Perú, en adelante **Perú Compras**, convocó el Procedimiento para la Implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco IM-CE-2017-7, en adelante **el procedimiento de implementación**, aplicable para los siguientes catálogos:

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° 03042-2024-TCE-S2

- ✓ Materiales e insumos de limpieza.

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.

Según el respectivo cronograma, del 5 al 19 de diciembre de 2018, se llevó a cabo el registro y presentación de ofertas y, el 20 de diciembre de 2018, la admisión y evaluación de las mismas.

Finalmente, el 21 de diciembre 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.

El 4 de enero de 2019, Perú Compras registró la suscripción automática de Acuerdos Marco con los proveedores adjudicados en virtud de la aceptación efectuada en la declaración jurada realizada por los mismos en la fase de registro y presentación de ofertas.

3. El 16 de octubre de 2019, la Unidad ejecutora MC-Cusco, en lo sucesivo **la Entidad**, emitió la Orden de Compra - Guía de Internamiento N° 2274-2019 [Orden de Compra Electrónica OCAM-431213-2019], en adelante **la Orden de Compra**, generada a través del Aplicativo de Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, a favor de la empresa **MULTIVENTAS LIDMA E.I.R.L.**, en adelante **el Contratista**, como uno de los proveedores adjudicados y suscriptores del “*Acuerdo Marco de materiales e insumos de limpieza*”, para la “*Adquisición de tachos y contenedores: Recogedor Base: Resina c/verde*” por el monto total de S/ 1,177.05 (Un mil ciento setenta y siete con 05/100 soles).

La Orden de Compra fue formalizada el 18 de octubre de 2019, fecha en la que se perfeccionó la relación contractual entre la Entidad y la empresa MULTIVENTAS LIDMA E.I.R.L., en adelante **el Contratista**.

Cabe precisar que, dicha contratación se realizó bajo la vigencia 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 y modificatorias, en adelante **el Reglamento**.

4. Mediante Oficio N° 001818-2021-DDC-CUS/MC del 14 de octubre de 2021, presentado el 25 del mismo mes y año, en la Mesa de Partes Digital del Tribunal



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03042-2024-TCE-S2

de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, la Entidad puso en conocimiento que el Contratista habría incurrido en causal de infracción, al haber ocasionado que la Entidad resuelva el contrato perfeccionado mediante la Orden de Compra.

A fin de sustentar su denuncia remitió, entre otros documentos, el Informe N° 000196-2021-AFA-UPZ/MC² del 13 de octubre de 2021, en el cual señaló principalmente lo siguiente:

- Con Informe N° D000626-2019-AC/MC del 31 de diciembre de 2019, la Coordinación de Almacén Central dio a conocer que el Contratista no cumplió con entregar los bienes requeridos en el plazo establecido.
 - A través de la Carta Notarial notificada el 23 de enero del 2023, se comunicó al Contratista la resolución del Contrato formalizado con la Orden de Compra, teniendo como causal la acumulación del monto máximo de penalidad por mora.
 - Asimismo, señalo que el Contratista al no cumplir con la entrega de los bienes requeridos generó retraso en la ejecución de los objetivos trazados por la Entidad y, además, señaló que la resolución contractual no ha sido sometida a conciliación ni arbitraje.
 - Por tal motivo, concluye que al quedar consentida la resolución contractual, el Contratista ha incurrido en responsabilidad administrativa, conforme a la infracción tipificada en el literal f) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, debiendo comunicarse al Tribunal los hechos expuestos.
5. Con Decreto del 26 de abril de 2024³, se dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra el Contratista, por su presunta responsabilidad por haber ocasionado que la Entidad resuelva el contrato, perfeccionado mediante la Orden de Compra, siempre que dicha resolución haya quedado consentida o firme vía conciliatoria o arbitral; infracción tipificada en el literal f) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

² Obrante a folio 5 a 9 del expediente administrativo.

³ Obrante a folio 59 a 62 del expediente administrativo. La Entidad fue notificada con Cédula de Notificación N° 27378-2024.TCE el 29 de abril de 2024. El Contratista fue notificado por Casilla Electrónica del OSCE en la misma fecha.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03042-2024-TCE-S2

En ese sentido, se otorgó al Contratista un plazo de diez (10) días hábiles para que presente sus descargos, bajo apercibimiento de resolver con la documentación obrante en el expediente.

6. Mediante Decreto del 24 de mayo de 2023⁴, considerando que el Contratista no se personó al presente procedimiento administrativo sancionador ni formuló sus descargos, a pesar de encontrarse debidamente notificado para tal efecto, se hizo efectivo el apercibimiento decretado de resolver el procedimiento con la información obrante en autos, remitiéndose el expediente a la Quinta Sala del Tribunal para que emita pronunciamiento; siendo recibido el 19 del mismo mes y año.
7. Por Decreto del 12 de julio de 2024, considerando que mediante Resolución N° 000103-2024-OSCE/PRE del 1 de julio de 2024, se aprobó la reconfiguración de las Salas del Tribunal y la redistribución de los expedientes en trámite, se dispuso remitir el presente expediente a la Segunda Sala del Tribunal, para que emita pronunciamiento; siendo recibido por el vocal ponente en la misma fecha.

II. FUNDAMENTACIÓN:

1. El presente procedimiento administrativo sancionador ha sido iniciado para determinar la supuesta responsabilidad del Contratista, al haber ocasionado que la Entidad resuelva el contrato perfeccionado mediante la Orden de Compra, siempre que dicha resolución haya quedado consentida o firme en vía conciliatoria o arbitral; infracción tipificada en el literal f) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley N° 30225, normativa vigente al momento de suscitarse los hechos imputados.

Cuestión previa: sobre la aplicación del principio de non bis in ídem.

2. Sobre el particular, es pertinente traer a colación que el derecho administrativo sancionador se rige por principios, los cuales constituyen elementos que el legislador ha considerado básicos para encausar, controlar y limitar la potestad sancionadora del Estado, así como la liberalidad o discrecionalidad de la administración en la interpretación de las normas existentes, en la integración jurídica para resolver aquello no regulado, así como para desarrollar las normas administrativas complementarias.

Así, dentro de los principios administrativos que recoge el Texto Único Ordenado

⁴ Obrante a folio 70 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03042-2024-TCE-S2

de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el **TUO de la LPAG**, tenemos el principio del ***non bis in ídem***⁵, el cual intenta resolver la concurrencia del ejercicio de poderes punitivos o sancionadores mediante la exclusión de la posibilidad de imponer sobre la base de los mismos hechos dos o más sanciones administrativas o una sanción administrativa y otra de orden penal⁶.

Cabe precisar, en este punto, que el principio de *non bis in ídem* no es de aplicación únicamente ante una dualidad configurada en un proceso penal y un procedimiento administrativo sancionador, sino que dicho principio se hace extensivo incluso a procedimientos de la misma naturaleza jurídica, como es el caso de los procedimientos administrativos sancionadores⁷, de allí la importancia de su observancia en todo proceso administrativo sancionador, como el que nos ocupa.

3. En tal sentido, conviene recordar que el principio de *non bis in ídem*, en términos generales, contiene dos acepciones: un material y otra procesal. **En su acepción material**, dicho principio supone que nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho, puesto que tal proceder constituye un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. **En su acepción procesal**, significa que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos, es decir que un mismo hecho no puede ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos cuando exista identidad de sujeto, hechos y fundamentos.

En ambas acepciones, la aplicación del principio de *non bis in ídem* impide que una persona sea sancionada por una misma infracción cuando exista la triple identidad con la concurrencia de los siguientes elementos:

- **Identidad de sujeto:** debe ser la misma persona a la cual se le iniciaron dos procedimientos idénticos, es decir, que el sujeto afectado sea el mismo, cualquiera que sea la naturaleza o autoridad judicial o administrativa que

⁵ "**Non bis in ídem.**- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7."

⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Sexta Edición. Lima, 2007, p. 674.

⁷ Sobre este punto, el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en su Sentencia recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC ha señalado lo siguiente: «En su vertiente procesal, tal principio (*non bis in ídem*) significa que nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos, es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto)» (el subrayado es nuestro)

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03042-2024-TCE-S2

enjuicie y con independencia de quién sea el acusador u órgano concreto que haya resuelto.

- **Identidad de hechos:** se refiere a los acontecimientos suscitados penados o sancionados (formulación material), o sobre los cuales se inició el procedimiento idéntico (ámbito procesal). Es decir, los hechos denunciados o enjuiciados deben ser los mismos.
- **Identidad de fundamentos:** alude a la identidad entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras.

A mayor abundamiento, resulta pertinente resaltar la importancia que supone la observancia del principio de *non bis in ídem* dentro de cualquier procedimiento administrativo sancionador, toda vez que dicho principio forma parte, a su vez del principio del *debido procedimiento*, consagrado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual tiene su origen en el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

4. Ahora bien, es preciso tener en cuenta que el presente procedimiento ha sido iniciado contra el Contratista, por su supuesta responsabilidad, al haber ocasionado que la Entidad resuelva el contrato, formalizado a través de la **Orden de Compra - Guía de Internamiento N° 2274 del 16 de octubre de 2019 [Orden de Compra Electrónica OCAM-431213-2019]**, siempre que dicha resolución haya quedado consentida o firme en vía conciliatoria o arbitral, emitida por la **UNIDAD EJECUTORA MC - CUSCO**, en el marco de la Implementación de los Catálogos Electrónicos de **Acuerdo Marco IM-CE-2017-7 aplicable para "Materiales e insumos de limpieza"**.
5. Por su parte, el procedimiento administrativo sancionador seguido y resuelto en el Expediente N° 7614/2021.TCE, se inició contra el Contratista por su supuesta responsabilidad al haber ocasionado que la Entidad resuelva el contrato, formalizado a través de la **Orden de Compra - Guía de Internamiento N° 2274-2019 del 16 de octubre de 2019 [Orden de Compra Electrónica - OCAM-431213-2019]**, siempre que dicha resolución haya quedado consentida o firme en vía conciliatoria o arbitral, emitida por la **UNIDAD EJECUTORA MC-CUSCO**, en el marco de la Implementación de los Catálogos Electrónicos de **Acuerdos Marco IM-CE-2017- 7 "Materiales e Insumos de Limpieza"**.

Asimismo, en el trámite del referido Expediente N° 7614/2021.TCE, mediante Resolución N° 3280-2023-TCE-S4 del 15 de agosto de 2023, la Cuarta Sala del

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03042-2024-TCE-S2

Tribunal, como cuestión previa corrigió el decreto por el cual se inició procedimiento sancionador, añadiendo en su tenor, la Orden de Compra N° 2275-2019, por encontrarse vinculada con la misma orden electrónica OCAM-431213-2019 antes indicada, en el siguiente término:

“(…) 1. Iniciar procedimiento administrativo sancionador contra la empresa MULTIVENTAS LIDMA E.I.R.L. (con R.U.C. N° 20601348269), por su supuesta responsabilidad al haber ocasionado que la Entidad resuelva el contrato, formalizado a través de la Orden de Compra - Guía de Internamiento N° 2274-2019 y N° 2275-2019, ambos del 16.10.2019 (Orden de Compra Electrónica - OCAM-431213-2019), siempre que dicha resolución haya quedado consentida o firme en vía conciliatoria o arbitral, emitida por la UNIDAD EJECUTORA MC-CUSCO, en el marco de la Implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco IM-CE-2017- 7 “Materiales e Insumos de Limpieza” (...).”

Posteriormente, con Resolución N° 3280-2023-TCE-S4 del 15 de agosto de 2023, se sancionó al Contratista por el periodo de cuatro (4) meses de inhabilitación temporal, por su responsabilidad al haber ocasionado la resolución del contrato, incluido Acuerdos Marco, siempre que dicha resolución haya quedado consentida o firme en vía conciliatoria o arbitral, en el marco del Acuerdo Marco IM-CE-2017-7.

6. En ese sentido, se aprecia que en el caso materia de análisis, se configuran los tres supuestos del principio del *non bis in ídem* (identidad subjetiva, identidad objetiva y la identidad causal o de fundamento), exigidos por la norma, para que opere el citado principio, toda vez que los elementos contenidos en el procedimiento administrativo sancionador en el Expediente N° 7614-2021.TCE, el cual concluyó con la emisión de la referida Resolución N° 3280-2023-TCE-S4 del 15 de agosto de 2023, son idénticos a los elementos que han dado origen al expediente administrativo que nos ocupa, conforme se detalla a continuación:

Elementos	Expediente N° 7614-2021.TCE (Resuelto con Resolución N° 3280-2023-TCE-S4 del 15 de agosto de 2023)	Expediente N° 7440-2021-TCE
Identidad subjetiva	MULTIVENTAS LIDMA E.I.R.L.	MULTIVENTAS LIDMA E.I.R.L.
Identidad Objetiva	Ocasionar que la Entidad resuelva el contrato incluido	Ocasionar que la Entidad resuelva el contrato incluido

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03042-2024-TCE-S2

	<p>Acuerdo Marco, formalizado a través de las <u>Órdenes de Compra - Guía de Internamiento N° 2274-2019 y N° 2275-2019, ambos del 16 de octubre de 2019 [Orden de Compra Electrónica - OCAM-431213-2019]</u>, siempre que dicha resolución haya quedado consentida o firme en vía conciliatoria o arbitral, emitida por la UNIDAD EJECUTORA MC-CUSCO, en el marco de la Implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco IM-CE-2017- 7 "Materiales e Insumos de Limpieza".</p>	<p>Acuerdo Marco, formalizado a través de la <u>Orden de Compra - Guía de Internamiento N° 2274-2019 del 16 de octubre de 2019 [Orden de Compra Electrónica - OCAM-431213-2019]</u>, siempre que dicha resolución haya quedado consentida o firme en vía conciliatoria o arbitral, emitida por la UNIDAD EJECUTORA MC-CUSCO, en el marco de la Implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco IM-CE-2017- 7 "Materiales e Insumos de Limpieza".</p>
Identidad Causal	<p>Vulneración a la obligación legal establecida en la Orden de Compra, mediante la comisión de la infracción tipificada en el literal F) del numeral 50.1 del artículo 50 Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF.</p>	<p>Vulneración a la obligación legal establecida en la Orden de Compra, mediante la comisión de la infracción tipificada en el literal F) del numeral 50.1 del artículo 50 Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF.</p>

- De conformidad con lo señalado, deberá aplicarse en el presente caso el principio de *non bis in ídem* en su vertiente material, por la comisión de los hechos materia del presente procedimiento administrativo sancionador, ya que fue sancionado anteriormente mediante la Resolución N° 3280-2023-TCE-S4 del 15 de agosto de 2023, emitida en el marco del Expediente N° 7614-2021.TCE.
- En consecuencia, al haberse verificado que en el presente procedimiento concurren los tres supuestos (identidad subjetiva, objetiva y la identidad causal o de fundamento) para que opere el principio *non bis in ídem* en su vertiente material, corresponde archivar el expediente administrativo sin pronunciarse

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03042-2024-TCE-S2

sobre el fondo respecto de la supuesta responsabilidad del Contratista, al haber ocasionado que la Entidad resuelva el contrato formalizado a través de la Orden de Compra; toda vez que, ello constituiría un exceso de la potestad administrativa sancionadora lo cual es contrario a las garantías del propio Estado de Derecho, ya que el pronunciamiento de fondo sobre la materia objeto del presente procedimiento administrativo sancionador ya fue sustanciado y sobre el cual se ha sancionado al Contratista.

9. Por las razones expuestas, este Colegiado determina que carece de objeto emitir pronunciamiento de fondo en el presente expediente, correspondiendo, en consecuencia, disponer su archivo definitivo.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal ponente Daniel Alexis Nazazi Paz Winchez, y la intervención de los Vocales Cristian Joe Cabrera Gil y Steven Anibal Flores Olivera, atendiendo a la conformación de la Segunda 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 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;

LA SALA RESUELVE:

1. **Declarar** que, en aplicación del principio de *non bis in ídem*, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la empresa **MULTIVENTAS LIDMA E.I.R.L. (con R.U.C. N° 20601348269)**, por su supuesta responsabilidad al haber ocasionado la resolución del contrato, formalizado a través de la **Orden de Compra - Guía de Internamiento N° 2274-2019 del 16 de octubre de 2019 [Orden de Compra Electrónica - OCAM-431213-2019]**, siempre que dicha resolución haya quedado consentida o firme en vía conciliatoria o arbitral, emitida por la **UNIDAD EJECUTORA MC-CUSCO**, en el marco de la Implementación de los Catálogos Electrónicos de **Acuerdos Marco IM-CE-2017- 7 "Materiales e Insumos de Limpieza"**; por los fundamentos expuestos.
2. **Archivar** definitivamente el presente expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 03042-2024-TCE-S2

Regístrese, comuníquese y publíquese.

STEVEN ANIBAL FLORES OLIVERA
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

CRISTIAN JOE CABRERA GIL
PRESIDENTE
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

DANIEL ALEXIS NAZAZI PAZ WINCHEZ
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

ss.
Cabrera Gil.
Flores Olivera.
Paz Winchez.