



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-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 las reglas del procedimiento de implementación.*

Lima, 29 de agosto de 2024.

VISTO en sesión del 29 de agosto de 2024, de la Sexta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 2588-2021.TCE**, sobre el procedimiento administrativo sancionador iniciado al proveedor Constructora Marzuq E.I.R.L., por su supuesta responsabilidad al incumplir injustificadamente con su obligación de formalizar acuerdos marco, respecto de la implementación del Acuerdo Marco IM-CE-2018-1, convocada por la Central de Compras Públicas – Perú Compras; y, atendiendo a lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1. El 27 de febrero del 2018, la Central de Compras Públicas – Perú Compras¹, en adelante **la Entidad**, convocó el procedimiento para la selección de proveedores para la implementación del Acuerdo Marco IM-CE-2018-1, en adelante **el Acuerdo Marco**, aplicable a:

- Impresoras.
- Consumibles.
- Repuestos y accesorios de oficina.

En la misma fecha, la Entidad publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE (www2.seace.gob.pe)² y en su portal web (www.perucompras.gob.pe), los documentos asociados a la convocatoria, comprendidos por:

- IM-CE-2018-1 - Procedimiento para la selección de proveedores para la implementación de los catálogos electrónicos de Acuerdos Marco.

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.

² La documentación del Seace 2 migró a la página del Plataforma del OSCE, la cual se puede visualizar a través del siguiente link: [Acuerdos Marco - Informes y publicaciones - Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - Plataforma del Estado Peruano \(www.gob.pe\)](http://Acuerdos Marco - Informes y publicaciones - Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - Plataforma del Estado Peruano (www.gob.pe))



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

- IM-CE-2018-1 - Reglas del método especial de contratación a través de los catálogos electrónicos de Acuerdos Marco.
- IM-CE-2018-1 - Manual para la participación de proveedores.
- IM-CE-2018-1 - Manual para la operación de los catálogos electrónicos – Proveedores adjudicatarios y Entidades contratantes.
- Reglas estándar del método especial de contratación a través de los catálogos electrónicos de Acuerdo Marco – Tipo I – Modificaciones I, II, y III.
- Anexo N° 01: IM-CE-2018-1 – Declaración Jurada del Proveedor.

Debe tenerse presente que, el Acuerdo Marco IM-CE-2018-1 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 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, en adelante **la Ley**, y su Reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 350-2015-EF, modificado por el Decreto Supremo N° 056-2017-EF, en adelante, **el Reglamento**.

Mediante el Informe N° 29-2018-PERÚ COMPRAS/DAM³ del 23 de febrero de 2018, la Dirección de Acuerdos Marco aprobó la documentación asociada a la convocatoria del Acuerdo Marco.

El registro de participantes y presentación de ofertas de postores se realizó del 28 de febrero al 22 de marzo de 2018; luego de lo cual, el 26 del mismo mes y 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 Constructora Marzuq E.I.R.L., en adelante **el Adjudicatario**⁴.

El 10 de abril del 2018, la Entidad efectuó la suscripción automática de los Acuerdos Marco adjudicados, en virtud de la aceptación efectuada en la declaración jurada realizada por los mismos en la fase de registro y presentación de ofertas.

³ Obrante a folios 37 al 41 del expediente administrativo en formato pdf.

⁴ Conforme se observa en el documento denominado “IM-CE-2018-1 Resultado de evaluación de ofertas procedimiento para la implementación de los catálogos electrónicos de Acuerdos Marco impresoras, consumibles y repuestos y accesorios de oficina”, el cual se puede visualizar en el siguiente link: <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/817378-im-ce-2018-1>



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

2. A través del Oficio N° 000049-2021-PERÚ COMPRAS-GG⁵ del 9 de febrero de 2021, presentado el 5 de abril del mismo año⁶ ante la Mesa de Partes Digital 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.

Para tal efecto, adjuntó los Informes N° 47-2021-PERÚ COMPRAS-OAJ⁷ y N° 030-2021-PERÚ COMPRAS-DAM del 3 de febrero y 27 de enero de 2021, respectivamente, a través de los cuales la Entidad señaló lo siguiente:

- Mediante los Informes N° 027-2018-PERÚ COMPRAS/DAM, N° 028-2018-PERÚ COMPRAS/DAM, y N° 029-2018-PERÚ COMPRAS/DAM, del 23 de febrero del 2018, se aprobó la documentación asociada a las convocatorias de los Acuerdo Marco IM-CE-2018-1, IM-CE-2018-2, IM-CE-2018-3, respectivamente. Asimismo, se estableció dentro de las Reglas del procedimiento para la selección de proveedores, las fases y el cronograma de los referidos acuerdos marco.
- A través de las Reglas del método especial de contratación se señalaron las consideraciones que los Adjudicatarios debieron tomar en cuenta para efectuar el depósito de la garantía de fiel cumplimiento, aspecto importante para poder suscribir el acuerdo marco. De lo contrario, se procedería de acuerdo a la Ley y el Reglamento.
- La formalización del Acuerdo Marco se materializó conforme al cronograma establecido, salvo con aquellos proveedores adjudicatarios que no efectuaron el depósito de la garantía de fiel cumplimiento.
- Por medio del Informe N° 030-2021-PERÚ COMPRAS-DAM⁸, 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 dicho adjudicatario cumpliera con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco.

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

⁶ Conforme puede verse en el decreto del 12 de julio de 2021, obrante a folios 96 al 98 del expediente administrativo en formato *pdf*.

⁷ Obrante a folios 4 al 9 del expediente administrativo en formato *pdf*.

⁸ Obrante a folios 10 al 36 del expediente administrativo en formato *pdf*.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

- Refiere que, el no perfeccionamiento del contrato genera efectos negativos, por cuanto el rango de las ofertas adjudicadas son el resultado de un procedimiento de evaluación y podría afectarse potencialmente a otros proveedores, y además porque se afectaría el nivel de competencia en los catálogos electrónicos, pues al existir menos proveedores el precio del producto se incrementa. En tal sentido, precisa que se perjudica la eficacia de la herramienta de los catálogos electrónicos que administra.
 - Concluye que, el Adjudicatario habría incurrido en la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 de la Ley.
3. Mediante decreto del 4 de mayo de 2021⁹, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador al Adjudicatario, por su supuesta responsabilidad al incumplir injustificadamente con su obligación de formalizar el Acuerdos Marco; infracción que estaba tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.
- Asimismo, se otorgó al Adjudicatario el plazo de diez (10) días hábiles para que formule sus descargos, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en el expediente.
4. Por decreto del 12 de julio del 2021¹⁰, se puso a conocimiento que mediante el Oficio N° 000049-2021-PERU COMPRAS-GG del 9 de febrero del 2021, presentado en la misma fecha ante el Tribunal, la Entidad denunció, entre otros, la presunta infracción del Adjudicatario en el procedimiento de implementación de Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco; lo que generó que se abra el presente expediente administrativo sancionador.
5. Con decreto del 22 de marzo de 2024¹¹, se dejó sin efecto el decreto del 4 de mayo de 2021; asimismo, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador al Adjudicatario, por su supuesta responsabilidad al incumplir con su obligación de formalizar acuerdos marco, respecto de la implementación de los catálogos electrónicos de Acuerdo Marco IM-CE-2018-1; infracción que estaba tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

⁹ Obrante a folios 79 al 83 del expediente administrativo en formato *pdf*.

¹⁰ Obrante a folios 96 al 98 del expediente administrativo en formato *pdf*.

¹¹ Obrante a folios 102 al 106 del expediente administrativo en formato *pdf*.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor
de Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

Además, 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.

6. A través del decreto del 19 de abril de 2024, la Secretaría del Tribunal verificó que el Adjudicatario no presentó sus descargos, a pesar de haber sido notificado el 27 de marzo del mismo año en su Casilla Electrónica del OSCE; por lo que hizo efectivo el apercibimiento decretado de resolver el presente procedimiento con la documentación obrante en el expediente; asimismo, se dispuso remitir el expediente a la Primera Sala del Tribunal para que resuelva, siendo recibido el 22 de abril del mismo año.
7. Mediante decreto del 12 de julio de 2024, considerando lo señalado en la Resolución N° 103-2024-OSCE/PRE publicada el 2 de julio de 2024, mediante la cual se formalizó el Acuerdo del Consejo Directivo que aprueba la reconfiguración de las Salas del Tribunal de Contrataciones del Estado del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE; y de conformidad con lo señalado en el Acuerdo de Sala Plena N° 5-2021/TCE del 18 de junio de 2021 que establece las reglas aplicables a los procedimientos en el marco de una reconfiguración de Salas y/o expedientes en trámite; se dispuso la remisión del presente expediente a la Sexta Sala, para que resuelva, siendo recibido el mismo día.

II. FUNDAMENTACIÓN

1. Es materia del presente procedimiento administrativo sancionador determinar la responsabilidad administrativa del Adjudicatario por incumplir con su obligación de formalizar un acuerdo marco; infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, normativa vigente al momento de ocurridos los hechos que se imputan.

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 con su obligación de perfeccionar el contrato o de formalizar Acuerdos Marco.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor de
Contratación
Estatal

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

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 con su obligación de formalizar Acuerdos Marco.

3. En relación a ello, el artículo 31 de la Ley señala que las Entidades contratan, sin realizar procedimiento de selección, los bienes y servicios que se incorporen en los catálogos electrónicos de acuerdo marco como producto de la formalización de acuerdos marco; asimismo que, el reglamento establece, entre otros aspectos, los procedimientos para implementar o mantener catálogos electrónicos de acuerdo marco.
4. Por su parte los literales a) y b) del numeral 83.1 del artículo 83 del Reglamento precisan, entre otros aspectos, que la selección de proveedores se inicia mediante una convocatoria que contempla reglas especiales del procedimiento, así como las consideraciones necesarias para tal fin, las cuales establecen las condiciones que deben cumplirse para la realización del procedimiento.

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, la formalización de un Acuerdo Marco entre Perú Compra y los proveedores adjudicatarios, supone para estos últimos la aceptación de los términos y condiciones establecida como parte de la convocatoria respecto a la implementación o mantenimiento para formar parte de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco, entre las cuales pueden establecerse causales de suspensión, penalidades, u otros.

5. En esa línea, la Directiva N° 013-2016-PERÚ COMPRAS “Directiva de Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco”, 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:



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

“(...) Documento que contendrá las reglas del procedimiento, que incluye los plazos, requisitos, criterios de admisión y evaluación, texto del Acuerdo Marco, entre otros, y que serán aplicables como parte de la selección de los proveedores participantes en las convocatorias para la implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco.

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

[El resaltado es agregado]

Además, en cuanto a la formalización del acuerdo 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, en el Procedimiento de Implementación se señaló 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 el mencionado procedimiento, se estableció lo siguiente:



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

“3.10 Garantía de fiel cumplimiento

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

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

7. Las referidas disposiciones obligan al postor denominado proveedor adjudicatario a presentar la documentación requerida por el procedimiento para la selección de proveedores para la implementación de los catálogos electrónicos, 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.
8. Cabe anotar que, en reiteradas resoluciones emitidas por el Tribunal¹², 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.

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 Oficial El

¹² Al respecto, véase las Resoluciones N°s 1456-2021-TCE-S2, 4556-2023-TCE-S3 y 01558-2024-TCE-S4.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor de
Contratación
Estatal

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

Peruano, el 16 de julio de 2021.

9. 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

10. En ese orden de ideas, y a efectos de analizar la eventual configuración de la infracción por parte del Adjudicatario, en el presente caso, corresponde determinar el plazo con el que aquél contaba para formalizar el Acuerdo Marco.

Así, de la revisión del contenido del procedimiento para la selección de proveedores para la implementación de los catálogos electrónicos, aplicable al acuerdo marco materia de análisis, se estableció el siguiente cronograma:

Fases	Duración
Convocatoria	27 de febrero de 2018.
Registro de participantes y presentación de ofertas	Del 28 de febrero al 22 de marzo de 2018.
Admisión y evaluación	Del 23 al 24 de marzo de 2018.
Publicación de resultados	26 de marzo de 2018.
Depósito de garantía de fiel cumplimiento	Del 28 al 6 de abril de 2018.
Suscripción automática de Acuerdos Marco	10 de abril de 2018.

Cabe precisar que, en el “Anexo N° 01: Declaración jurada del proveedor”, presentado por los proveedores en la fase de registro y presentación de ofertas, entre otras, aquellos declararon bajo juramento lo siguiente: “Efectuaré el depósito por concepto de garantía de fiel cumplimiento antes de la fecha de suscripción automática del Acuerdo, 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”.

El 26 de marzo de 2018, la Entidad publicó la lista de proveedores adjudicados, entre los cuales, se encontraba el Adjudicatario.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

Asimismo, mediante el comunicado¹³ publicado en su portal web, la Entidad informó a los proveedores adjudicatarios del Acuerdo Marco IM-CE-2018-1, 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-2018-1
RESULTADOS DE ADMISION Y EVALUACIÓN DE OFERTAS
PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE PROVEEDORES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS
CATÁLOGOS ELECTRÓNICOS DE ACUERDOS MARCO
CATÁLOGO ELECTRÓNICO DE IMPRESORAS, CONSUMIBLES Y REPUESTOS Y ACCESORIOS DE OFICINA

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: S/ 2,000.00 (Dos mil y 00/100 soles)
- PERIODO DE DEPÓSITO: Desde el 28 de marzo hasta el 06 de abril de 2018.
- CODIGO DE CUENTA RECAUDACIÓN: 7844
- NOMBRE DEL RECAUDO: IM-CE-2018-1
- CAMPO DE IDENTIFICACIÓN: Indicar el RUC

El depósito podrán efectuarlo a través de: Ventanillas del Banco, Agentes y si es cliente del Banco a través de Banca por Internet (Opción de pago a Servicios e Instituciones).

El(los) PROVEEDOR(es) ADJUDICATARIOS que no realicen el depósito dentro del plazo señalado, faltarán a lo declarado en el **Anexo No. 01 Declaración jurada del proveedor**, no pudiendo suscribir el Acuerdo Marco correspondiente procediéndose de acuerdo a lo establecido en la LEY y su REGLAMENTO.

El(los) PROVEEDOR(es) ADJUDICATARIOS que no realicen el depósito dentro del plazo señalado, se tendrá por desistido de suscribir el Acuerdo Marco.

11. De lo antes descrito, se tiene que todos los proveedores que participaron en el procedimiento para la implementación de los catálogos electrónicos de Acuerdo

¹³ https://saeusceprod01.blob.core.windows.net/portalweb/acuerdos-marco/Resultados_Seleccion_Adjudicados_IM_CE_2018_1.pdf



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

Marco 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 **28 de marzo hasta el 6 de abril de 2018**.

12. Sobre el particular, de la documentación remitida por la Entidad, se aprecia que mediante Informe N° 000030-2021-PERÚ COMPRAS-DAM¹⁴, la Dirección de Acuerdos Marco señaló que el Adjudicatario no formalizó el Acuerdo Marco, ya que no realizó el depósito de la garantía de fiel cumplimiento.
13. Por lo tanto, se encuentra acreditado que el Adjudicatario no formalizó el Acuerdo Marco IM-CE-2018-1 para la implementación de los catálogos electrónicos de impresoras, consumibles, repuestos y accesorios de oficina, pese a estar obligado a ello.

Sobre la posibilidad de aplicación de retroactividad benigna y la justificación del incumplimiento de la obligación de formalizar el Acuerdo Marco

14. Al respecto, cabe traer a colación el principio de irretroactividad, contemplado en el numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante, el **TUO de la LPAG**, en virtud del cual son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

En esa línea, debe precisarse que, en los procedimientos sancionadores, como regla general, la norma aplicable es aquella que se encontraba vigente al momento de la comisión de la infracción. Sin embargo, como excepción, se admite que, si con posterioridad a la comisión de la infracción entra en vigencia una nueva norma que resulta más beneficiosa para el administrado, debido a que mediante la misma se ha eliminado el tipo infractor o se contempla una sanción de naturaleza menos severa, aquella resultará aplicable.

15. Ahora bien, actualmente se encuentra vigente el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, que compila las modificaciones tanto del Decreto Legislativo N° 1341, como las del Decreto Legislativo N° 1444 [vigente a partir del 30 de enero de 2019],

¹⁴ Obrante a folios 10 al 36 del expediente administrativo en formato *pdf*.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

en adelante, la **Ley vigente**, cuyo literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 establece que, el incumplimiento de la obligación de perfeccionar el contrato debe ser **injustificado** para que se configure la infracción¹⁵; por tanto, en el caso concreto, en aplicación del principio de retroactividad benigna, corresponde a este Tribunal determinar, para la configuración de la conducta infractora, si concurren circunstancias que hicieron imposible física o jurídicamente la suscripción del contrato con la Entidad.

16. Sobre el particular, es preciso indicar que el Tribunal ha reconocido en reiteradas resoluciones que la justificación de la conducta infractora imputada está referida a la acreditación de la imposibilidad física o jurídica para el cumplimiento de la obligación. 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.
17. En este punto, cabe precisar que el Adjudicatario no se apersonó ni presentó descargos en el presente procedimiento administrativo sancionador, a pesar de encontrarse debidamente notificado el 27 de marzo de 2024 en su Casilla Electrónica del OSCE; por lo que no ha aportado elementos que acrediten una justificación para incumplir con su obligación de formalizar el Acuerdo Marco. Asimismo, de la revisión del expediente administrativo no se advierten elementos adicionales que permitan evidenciar la existencia de una justificación a su conducta.
18. 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.

¹⁵

En efecto, dicha norma vigente señala lo siguiente:

Artículo 50. Infracciones y sanciones administrativas

50.1 El Tribunal de Contrataciones del Estado sanciona a los proveedores, participantes, postores, contratistas, subcontratistas y profesionales que se desempeñan como residente o supervisor de obra, cuando corresponda, incluso en los casos a que se refiere el literal a) del artículo 5, cuando incurran en las siguientes infracciones: (...)

b) Incumplir injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato o de formalizar Acuerdos Marco. (...)."

(Resaltado y subrayado agregado).



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo Supervisor de
Contratación del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

19. Además de la modificación del texto del literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley vigente, también en cuanto a la sanción aplicable, se verifican otras modificaciones.

Al respecto tenemos, que el literal a) del numeral 50.2 del artículo 50 de la Ley como el literal a) del numeral 50.4 del artículo 50 de la Ley vigente, prevén ambos 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 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.

Por otro lado, el mismo literal a) del 50.2 del artículo 50 de la Ley precisaba que la resolución que imponga la multa debe establecer como medida cautelar la suspensión del derecho de participar en cualquier procedimiento de selección, procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, **en tanto no sea pagada por el infractor**. El periodo de suspensión dispuesto por la medida cautelar a que se hace referencia no se considera para el cómputo de la inhabilitación definitiva.

Cabe anotar que, el literal a) del numeral 50.4 del artículo 50 de la Ley vigente 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.

En ese sentido, teniendo en cuenta que esta última normativa resulta más beneficiosa para el Adjudicatario, en tanto restringe el periodo de suspensión aplicable a un máximo de 18 meses, a diferencia de la Ley, que disponía mantener vigente la suspensión de forma indefinida en tanto no se haya verificado el depósito respectivo; en ese sentido, corresponde al presente caso la aplicación de la norma más beneficiosa para el administrado, es decir, la Ley vigente, debiéndose por tanto establecer como medida cautelar un periodo de suspensión no menor de tres (3) meses y ni mayor de dieciocho (18) meses.

20. Ahora bien, tal como se ha detallado precedentemente, a fin de determinar el monto de la multa a imponer al Adjudicatario, resulta necesario conocer el monto de la propuesta económica o del contrato; no obstante, en el presente caso, debe



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

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 vigente [y de la Ley] se prevé que **ante la imposibilidad de determinar el monto de la oferta económica o del contrato se impondrá una multa entre cinco (5) y quince (15) UIT**; razón por la cual, corresponde imponer sanción administrativa al Adjudicatario, en aplicación del referido texto legal.

21. Teniendo como referencia las consideraciones expuestas, en el presente caso, la multa a imponer no puede ser inferior a cinco UIT¹⁶ (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 vigente, para lo cual se tendrá en consideración los criterios de graduación previstos en el artículo 264 de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

22. 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 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.

Graduación de la sanción

23. A efectos de graduar la sanción a imponerse al Adjudicatario, se deben considerar los siguientes criterios:

¹⁶ Mediante el 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 al monto de S/ 5 150.00 (cinco mil ciento cincuenta y 00/100 soles).



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

- a) **Naturaleza de la infracción:** desde el momento en que el Adjudicatario se registró como participante y presentó su oferta, quedó obligado a cumplir con las disposiciones previstas en la normativa de contratación pública y las Reglas establecidas para el Acuerdo Marco, resultando una de éstas la obligación de efectuar el depósito por concepto de garantía de fiel cumplimiento dentro del plazo establecido en el cronograma aprobado por la Entidad, lo cual constituía requisito indispensable para la formalización del referido acuerdo marco.
- b) **Ausencia de intencionalidad del infractor:** en el presente caso no se acreditó la intencionalidad o no del Adjudicatario en la comisión de la infracción.
- c) **La inexistencia o grado mínimo de daño causado a la Entidad:** sobre este aspecto, la Entidad ha informado que la no formalización del acuerdo marco genera efectos negativos, por cuanto el rango de las ofertas adjudicadas son el resultado de un procedimiento de evaluación y podría afectarse potencialmente a otros proveedores, y además porque se afectaría el nivel de competencia en los catálogos electrónicos pues al existir menos proveedores el precio del producto se incrementa. En tal sentido, precisa que se perjudica la eficacia de la herramienta de los catálogos electrónicos que administra.
- d) **El reconocimiento de la infracción cometida antes de que sea detectada:** conforme a la documentación obrante en el expediente, no se advierte documento alguno por el que el Adjudicatario haya reconocido su responsabilidad en la comisión de la infracción antes que fuera denunciada.
- e) **Antecedentes de sanción o sanciones impuestas por el Tribunal:** de la revisión de la base de datos del Registro Nacional del Proveedores, se advierte que el Adjudicatario tiene antecedentes de sanción impuestas por el Tribunal, según el siguiente detalle:

Inicio inhábil	Fin inhábil	Periodo	Resolución	Fecha de resolución	Tipo
07/12/2018	07/05/2019	5 MESES	2182-2018-TCE-S1	29/11/2018	TEMPORAL
24/05/2019	24/08/2019	3 MESES	1181-2019-TCE-S2	16/05/2019	TEMPORAL
16/07/2021	16/12/2021	5 MESES	1522-2021-TCE-S1	08/07/2021	TEMPORAL
06/07/2022	06/11/2022	4 MESES	1674-2022-TCE-S1	15/06/2022	MULTA
01/08/2022	01/01/2023	5 MESES	2115-2022-TCE-S2	11/07/2022	MULTA



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor de
Contrataciones del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

08/03/2023	08/08/2023	5 MESES	821-2023-TCE-S6	17/02/2023	MULTA
19/07/2023	19/12/2023	5 MESES	2769-2023-TCE-S2	28/06/2023	MULTA

- f) **Conducta procesal:** el Adjudicatario no se apersonó al procedimiento administrativo sancionador y no presentó descargos.
- g) **La adopción e implementación del modelo de prevención a que se refiere el numeral 50.7 del artículo 50 de la Ley:** 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 conforme lo establece el numeral 50.7 del artículo 50 de la Ley.
- h) **La afectación de las actividades productivas o de abastecimiento en tiempos de crisis sanitarias¹⁷:** de la revisión de la documentación que obra en el expediente, no se advierte información que acredite el supuesto que recoge el presente criterio de graduación.

Procedimiento y efectos del pago de la multa

24. 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.

¹⁷ 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”.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Oficina
Superintendente
de Contratación

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

- 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, la misma 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.

25. Finalmente, cabe mencionar que la comisión de la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley (y actualmente tipificada en el mismo literal, numeral y artículo de la Ley vigente), cuya responsabilidad por parte del Adjudicatario ha quedado acreditada, tuvo lugar el **6 de abril de 2018**, fecha en la cual venció el plazo máximo con que contaba aquel para efectuar el depósito por concepto de garantía de fiel cumplimiento con la finalidad de perfeccionar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-1, para la selección de proveedores para la implementación de los catálogos electrónicos aplicables a impresoras, consumibles, repuestos y accesorios de oficina.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del vocal Jefferson Augusto Bocanegra Díaz y la intervención de las vocales Mariela Nereida Sifuentes Huamán y Paola Saavedra Alburqueque y, 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 **CONSTRUCTORA MARZUQ E.I.R.L.**, con **R.U.C. N° 20600564308**, con una multa ascendente a **S/ 25 750.00 (veinticinco mil setecientos cincuenta con 00/100 soles)** por su responsabilidad al haber incumplido con su obligación formalizar el Acuerdo Marco IM-CE-2018-1, convocado por la Central de Compras Públicas – Perú Compras, infracción tipificada en el numeral b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225 Ley de Contrataciones del Estado, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341. El procedimiento para la ejecución de la multa se iniciará luego de que haya quedado firme la presente resolución por haber transcurrido el plazo de cinco (5) días hábiles sin que se haya interpuesto el recurso de reconsideración contra aquella, o porque, habiéndose presentado el recurso, este fuera desestimado.

Disponer como medida cautelar, la suspensión del CONSTRUCTORA MARZUQ E.I.R.L., con R.U.C. N° 20600564308, 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 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”.

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



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02916-2024-TCE-S6

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**