



## Resolución N° 1841-2015-TCE-S2

**Sumilla:** *"El Adjudicatario no cumplió con suscribir el contrato, lo expuesto, no se configura como una imposibilidad física o jurídica, y en consecuencia no permite eximirlo de responsabilidad administrativa".*

Lima, 08 SET. 2015

**Visto,** en sesión del 8 de setiembre de 2015, de la Segunda Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado el Expediente N° 3286/2014.TC, sobre la aplicación de sanción contra el señor ZACARIAS ASCENCIO FLORES RAMOS por su supuesta responsabilidad al no haber suscrito injustificadamente el contrato en el marco de la Adjudicación Directa Selectiva N° 038-2014-UNA-PUNO - Ítem N° 02 - Primera Convocatoria, y atendiendo a los siguientes:

### ANTECEDENTES

1. Según ficha del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE, el 17 de junio de 2014, la Universidad Nacional del Altiplano - Puno, en adelante la Entidad, convocó la Adjudicación Directa Selectiva N° 038-2014-UNA-PUNO (Primera Convocatoria), para la contratación de bienes: *"Adquisición de agregado fino y agregado grueso" para la obra "Ampliación y Mejoramiento de los Servicios Académicos de la Escuela Profesional de Ciencias Contables de la UNA Puno"*, en adelante el proceso de selección, con un valor referencial de S/. 47,439.00 (Cuarenta y siete mil cuatrocientos treinta y nueve y 00/100 nuevos soles).

El 3 de julio de 2014, se llevó a cabo la presentación de propuestas.

El 4 de julio de 2014, se llevó a cabo el otorgamiento de la buena pro del ítem 2, resultando adjudicado el señor ZACARIAS ASCENCIO FLORES RAMOS, en adelante el Adjudicatario, por el monto de su propuesta económica ascendente a S/. 17,955.00. El acta de otorgamiento de buena pro fue publicada en el SEACE en la misma fecha.

Posteriormente, el 29 de agosto de 2014, la Entidad suscribió el Contrato de compra venta N° 077-2014-OGAJ-UNA-PUNO con la empresa BRADAYLI SERVICIOS MULTIPLES SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD LIMITADA, en relación al ítem 2 del proceso de selección. Cabe precisar que la citada empresa ocupó el segundo lugar en el orden de prelación al momento del otorgamiento de la buena pro del ítem 2.

2. Mediante Formulario de aplicación de sanción - Entidad presentado el 6 de octubre de 2014 en la Oficina Desconcentrada del OSCE en la ciudad de Puno e ingresado el 9 de octubre de 2014 ante la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado; en adelante el Tribunal, la Entidad informó que el Adjudicatario habría incurrido en causal de

sanción. Asimismo, remitió, entre otros, el Informe Legal N° 721-2014-UNA-PUNO/OGAJ del 18 de setiembre de 2014, en el cual señaló lo siguiente:

- i. El 4 de julio de 2014, otorgó la buena pro del ítem 2 al Adjudicatario.
  - ii. El Adjudicatario no ha cumplido con la suscripción del contrato, debido a que no presentó la totalidad de los requisitos para la suscripción del mismo.
  - iii. Mediante Carta N° 294-2014-UA-P del 4 de agosto de 2014 requirieron al Adjudicatario la presentación de la carta fianza por el monto diferencial, requerimiento que no fue absuelto oportunamente, venciendo el plazo máximo para suscribir el contrato.
  - iv. Conforme a lo expuesto, el Adjudicatario no concurrió a suscribir el contrato dentro del plazo de 12 días, luego de haberse consentido el otorgamiento de la buena pro, situación que ha generado un perjuicio para la Entidad.
- 3.** Mediante decreto del 15 de octubre de 2014, se admitió a trámite la solicitud de aplicación de sanción realizada por la Entidad contra el Adjudicatario. En tal sentido, se dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra aquel por supuesta responsabilidad al no suscribir injustificadamente el contrato derivado del proceso de selección, otorgándole el plazo de diez (10) días hábiles para que cumpla con presentar sus descargos, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en el expediente.
- 4.** Mediante decreto del 31 de marzo de 2015, se dispuso la notificación vía publicación en el Boletín Oficial del Diario Oficial "El Peruano" del decreto que dispone el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador al Adjudicatario, debido a que se ignora su domicilio cierto, con la finalidad que cumpla con presentar sus descargos.
- 5.** Con decreto del 19 de mayo de 2015, no habiendo cumplido el Adjudicatario con presentar sus descargos a pesar de haber sido debidamente notificado mediante publicación en el Boletín del Diario Oficial - El Peruano y obrando en autos los antecedentes administrativos remitidos por la Entidad, se hizo efectivo el apercibimiento decretado de resolver con la documentación obrante en autos y se remitió el expediente a la Segunda Sala del Tribunal para que resuelva.
- 6.** Mediante decreto del 4 de junio de 2015, se solicitó información adicional a la Entidad bajo los siguientes términos:
- i. Copia clara y legible del documento con el que el Adjudicatario presentó a la Entidad, para la suscripción del contrato (indicando la fecha de recepción).
  - ii. Copia clara y legible del documento, debidamente recibido y diligenciado, mediante el cual la Entidad requirió al Adjudicatario la carta fianza por el monto diferencial de su propuesta.
  - iii. Copia clara y legible del documento mediante la cual la Entidad informó al Adjudicatario la pérdida de la buena pro del proceso de selección.
- 7.** Con decreto del 2 de julio de 2015, en vista de la nueva conformación de las Salas del Tribunal dispuesta por Resolución N° 190-2015-OSCE/PRE del 25 de junio de 2015, el expediente se remitió a la Segunda Sala del Tribunal para que resuelva.



## Resolución N° 1841-2015-TCE-S2

### FUNDAMENTACIÓN

#### ***Sobre la normativa aplicable al caso concreto:***

1. Es materia del presente procedimiento administrativo sancionador la supuesta responsabilidad del Adjudicatario por no suscribir injustificadamente el contrato derivado del proceso de selección, infracción prevista en el literal a) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1017, modificada por la Ley N° 29873, en adelante la Ley, así como de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF, modificado por los Decretos Supremos N° 138-2012-EF, N° 080-2014-EF y N° 261-2014-EF, normas aplicables al momento de suscitarse los hechos.

#### ***Naturaleza de la infracción de no suscribir injustificadamente el contrato.***

2. Al respecto, la infracción tipificada en el literal a) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley establece que se impondrá sanción administrativa a los proveedores, participantes, postores y contratistas que no mantengan su oferta hasta el consentimiento de la buena pro, de resultar ganadores hasta la suscripción del contrato, no suscriban injustificadamente el contrato o acuerdo de Convenio Marco, o no reciban injustificadamente la orden de compra o de servicio emitida a su favor.
3. Sobre la base de lo expuesto, se tiene que el tipo legal contenido en el literal a) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley, que a la letra dice: "*Se impondrá sanción administrativa a los proveedores, participantes, postores y/o contratistas que: (...) no suscriban injustificadamente el contrato o acuerdo de Convenio Marco (...), se relaciona con el artículo 137 del Reglamento, que establece el mandato concreto de "(...) tanto la Entidad con el o los postores ganadores, están obligados a suscribir el o los contratos respectivos".*
4. Del mismo modo, el artículo 137 del Reglamento, se encuentra directamente relacionado con el mandato establecido en el numeral 3 del artículo 148 del mismo cuerpo legal que refiere que: "*Cuando el postor ganador no presente la documentación y/o no concurra a suscribir el contrato injustificadamente, según corresponda, en los plazos antes indicados, pierde automáticamente la Buena Pro".*
5. En ese contexto, el citado artículo 137 del Reglamento, establece con precisión la obligación de contratar que surge tanto para la Entidad como para el postor que resulte ganador de la buena pro, la misma que adopta ese carácter desde que ésta ha quedado consentida; siendo el caso que cuando el postor ganador no cumpla con dicha obligación, será pasible de la sanción correspondiente, salvo imposibilidad física o jurídica sobrevenida al otorgamiento de la buena pro que no le sea atribuible, declarada por el Tribunal.

Siendo así, la infracción referida comprende no sólo aquellos casos donde el Adjudicatario expresa su negativa a suscribir el documento, sino también aquellas situaciones injustificadas en las que su conducta genera "la no suscripción del contrato" o su no perfeccionamiento.

Las acotadas disposiciones, en concordancia con lo prescrito en el artículo 141 del Reglamento, obligan al postor beneficiado con la buena pro, a presentar la documentación requerida por las Bases, a fin de viabilizar la suscripción del contrato, siendo en estricto, responsabilidad del postor adjudicatario que la documentación se encuentre conforme a lo dispuesto en tales Bases y de acuerdo a las exigencias establecidas por las normas antes glosadas.

6. Siendo así, este colegiado analizará la responsabilidad administrativa del Adjudicatario por no suscribir injustificadamente el contrato derivado del proceso de selección, infracción prevista en el literal a) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley; para ello, se examinará el procedimiento para la suscripción del contrato y las causales justificantes que supuestamente conllevaron a la no presentación de los documentos, como condición previa para dicha suscripción.

***Procedimiento para la suscripción del contrato.***

7. Así, el procedimiento para suscribir el contrato ha sido previsto en el numeral 1 del artículo 148 del Reglamento, el cual dispone que dentro de los doce (12) días hábiles siguientes al consentimiento de la buena pro o cuando ésta haya quedado administrativamente firme, debe suscribirse el contrato. Asimismo, dentro del referido plazo el postor ganador debe presentar la totalidad de la documentación prevista en las Bases; la Entidad, de corresponder, solicitará la subsanación de la documentación presentada y el postor ganador subsana las observaciones formuladas por la Entidad.

Asimismo, el numeral 3 del citado artículo refiere que cuando el postor ganador de la buena pro no cumpla con suscribir el contrato dentro del plazo establecido en su numeral 2 por razones justificadas y ajenas a su voluntad, a solicitud de aquel, la Entidad puede otorgarle por única vez, un plazo de entre cinco (5) a diez (10) días hábiles.

Seguidamente, el mismo dispositivo legal precisa que, en caso el postor ganador no presente la documentación y/o no concurra a suscribir el contrato, en los plazos indicados, perderá automáticamente la buena pro.

8. De esta forma, los plazos mencionados precedentemente han sido previstos por la norma de la materia de tal manera que las entidades puedan recabar los documentos necesarios para la respectiva suscripción del contrato, evitando así dilaciones innecesarias que podrían perjudicar la obtención de los bienes, servicios u obras, en el tiempo estimado por las entidades.
9. En el caso concreto, mediante Acta del **4 de julio de 2014**, publicada en el SEACE en la misma fecha, se otorgó la buena pro del ítem 2 del proceso de selección al Adjudicatario, y en la medida que existió pluralidad de postores, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 77 del Reglamento, el consentimiento se produjo el **11 de julio de 2014**.
10. En ese sentido, de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 148 del Reglamento antes señalado, el Adjudicatario contaba con doce (12) días hábiles a partir del consentimiento de la buena pro para presentar la documentación necesaria para suscribir el contrato y concurrir a suscribir el mismo, esto es, hasta el **31 de julio**

<sup>1</sup> Debido a que el 28 y 29 de julio de 2014, fueron feriados calendario no laborable.



## Resolución N° 1841-2015-TCE-S2

de 2014; plazo dentro del cual debía presentar la documentación prevista en las Bases integradas. Por su parte, la Entidad, de corresponder, podía solicitar la subsanación de las observaciones a la documentación presentada y el Adjudicatario subsanarlas, de ser el caso, y finalmente suscribir el contrato.

11. En el presente caso, del Informe Legal N° 721-2014-UNA-PUNO/OGAJ<sup>2</sup> del 18 de setiembre de 2014, emitido por la Entidad, se evidencia que el Adjudicatario no habría cumplido con presentar la documentación completa para la suscripción del contrato, esto, es presentar la carta fianza por el monto diferencial de su propuesta, razón por la cual no se suscribió el mismo.
12. Por otro lado, de la revisión de las bases integradas se ha obtenido la siguiente información:

**SECCIÓN ESPECÍFICA**  
**CONDICIONES ESPECIALES DEL PROCESO DE SELECCIÓN**

(...).

**2.7 REQUISITOS PARA LA SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO**

El postor ganador de la Buena Pro deberá presentar los siguientes documentos para suscribir el contrato:

- a) Constancia vigente de no estar inhabilitado para contratar con el Estado.
- b) Garantía de fiel cumplimiento del contrato (carta fianza).
- c) Garantía de fiel cumplimiento por prestaciones accesorias, de ser el caso.
- d) Garantía por el monto diferencial de la propuesta, de ser el caso.
- e) Contrato de consorcio con firmas legalizadas de los integrantes, de ser el caso.

(...)"

13. Ahora bien, teniendo en cuenta que la Entidad informó que el Adjudicatario omitió presentar la garantía por el monto diferencial de la propuesta, como parte de la documentación para suscribir el contrato, al amparo de la aplicación del *principio de verdad material*, consagrado en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG) que impone a la autoridad administrativa el deber de adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por ley, al margen que no hayan sido propuestas por los administrados o estos hayan acordado eximirse de ellas; se solicitó información a la Entidad para que cumpla con remitir lo siguiente:
  - i. Copia clara y legible del documento con el que el Adjudicatario presentó a la entidad, la documentación para la suscripción del contrato (indicando la fecha de recepción).
  - ii. Copia clara y legible del documento, debidamente recibido y diligenciado, mediante el cual la Entidad requirió al Adjudicatario la carta fianza por el monto diferencial de su propuesta.
  - iii. Copia clara y legible del documento mediante la cual la Entidad informó al Adjudicatario la pérdida de la buena pro del proceso de selección.

Sin embargo, la Entidad no ha cumplido con remitir la información solicitada.

<sup>2</sup> Documento obrante del folio 7 al 8 del expediente administrativo.

14. Sin perjuicio de la omisión indicada precedentemente, de la revisión de la ficha del proceso de selección, se ha obtenido el Contrato de compra venta N° 077-2014-OGAJ-UNA PUNO del 29 de agosto de 2014, suscrito entre la Entidad y la empresa BRADAYLI SERVICIOS MULTIPLES SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD LIMITADA respecto al ítem 2 del proceso de selección<sup>3</sup>. Con ello se verifica el hecho que el Adjudicatario no suscribió el contrato luego de haber sido adjudicado con la buena pro del ítem 2 del proceso de selección.
15. Conforme a lo expuesto, se advierte que el Adjudicatario no cumplió con la suscripción del contrato; sin embargo, corresponde analizar si existió causal justificante que imposibilitó la suscripción del referido contrato por parte del Adjudicatario.

***Causal justificante de no suscribir el contrato.***

16. El literal a) del numeral 51.1 del referido artículo, ha previsto que se impondrá sanción administrativa a los postores que: "(...) no suscriban injustificadamente el contrato o acuerdo de Convenio Marco, o no reciban injustificadamente la orden de compra o de servicio emitida a su favor." (El resaltado es agregado). En esa medida, se sancionará al postor ganador de la buena pro que omita tal obligación sin mediar justificación o causal eximente para ello.
17. Ahora bien, los supuestos que la normativa de contrataciones del Estado reconoce como causas eximentes de responsabilidad del postor por no suscribir el contrato son: (i) imposibilidad física que no le sea atribuible, e (ii) imposibilidad jurídica que no le sea atribuible; en ambos casos, la imposibilidad debe ser sobrevenida al otorgamiento de la buena pro y declarada por el Tribunal, conforme a lo previsto en el artículo 137 del Reglamento. Por tanto, para efectos de la imposición de sanción en virtud de la infracción establecida en el literal a) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley, se considerará que la omisión de suscribir contrato es injustificada cuando no se sustente en algunas de las causales antes detalladas.
18. En ese orden de ideas, debe entenderse como imposibilidad jurídica cuando es jurídicamente imposible la prestación porque implica la disconformidad de ella con un precepto de derecho, o sea cuando existe un obstáculo legal<sup>4</sup>, e imposibilidad física como la imposibilidad material de la existencia del objeto o su no factibilidad de realización.
19. En el caso concreto, no se evidencia causal justificante por parte del Adjudicatario para la no suscripción del contrato, más aún si se tiene en cuenta que no se ha apersonado al procedimiento ni ha presentado descargos contradiciendo los hechos imputados o manifestando causal justificante que lo exima de la imputación efectuada, a pesar de haber sido debidamente notificado mediante Notificación por Edicto<sup>5</sup>, efectuada el 30 de abril de 2015 en el Diario Oficial El Peruano.
20. Siendo así, no se aprecia en el expediente, causal justificante alguna que haya imposibilitado la suscripción del contrato, razón por la cual el Adjudicatario es pasible de

<sup>3</sup> El citado contrato fue publicado en la ficha del SEACE el 3 de setiembre de 2014.

<sup>4</sup> DE LA PUENTE Y LAVALLE, Manuel. El Contrato en General. Tomo II. Segunda Edición actualizada. Editorial Palestra. Lima 2001. p. 41.

<sup>5</sup> Documento obrante en el folio 76 del expediente administrativo sancionador.



## Resolución N° 1841-2015-TCE-S2

sanción.

### **Respecto a la graduación de la sanción.**

21. En relación con la sanción imponible, el numeral 51.2 del artículo 51 de la Ley establece que los proveedores, participantes, postores o contratistas que incurran en las causales establecidas en el numeral 51.1 del referido artículo, serán sancionados con inhabilitación temporal para contratar con el Estado o con inhabilitación definitiva, según corresponda.
22. Asimismo la inhabilitación temporal **en ningún caso puede ser menor de seis (6) meses ni mayor de tres (3) años**, conforme a los criterios para graduar la sanción, previstos en el artículo 245 del Reglamento.
  - En lo que concierne a la naturaleza de la infracción, es importante tomar en consideración que desde el momento que se presenta la propuesta, se asume el compromiso, frente a la Entidad, de suscribir el contrato respectivo en caso resultar ganador de la buena pro; en atención a que un eventual incumplimiento podría afectar a la Entidad y, por lo tanto, intereses públicos.
  - En lo que concierne al daño causado, a consecuencia de la no suscripción del contrato respectivo, se originó un retraso en el cumplimiento de las metas y objetivos planificados con antelación por la Entidad.
  - De igual manera, en lo que concierne a la conducta procesal del Adjudicatario, es importante señalar que no se apersonó al presente procedimiento ni presentó sus descargos.
  - En cuanto al criterio de reiterancia, es pertinente tener en consideración que el Adjudicatario no ha sido sancionado anteriormente por este Tribunal.
23. Por último, para graduar la sanción administrativa a imponerse, este Colegiado considera el *principio de razonabilidad*, consagrado en el inciso 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, a cuyo tenor las decisiones de la autoridad administrativa, que impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados, deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
24. Ahora bien, para efectos de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 281 del Reglamento, cabe mencionar que la comisión de la infracción tipificada en el literal a) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley, por parte del Adjudicatario tuvo lugar el **31 de julio de 2014**, fecha en la que venció el plazo para suscribir el contrato.
25. Finalmente, es preciso señalar que en atención a que la Entidad no cumplió con el requerimiento efectuado por este Tribunal, corresponde en conocimiento del Órgano de Control Institucional los hechos expuestos, a fin que adopte las medidas pertinentes.

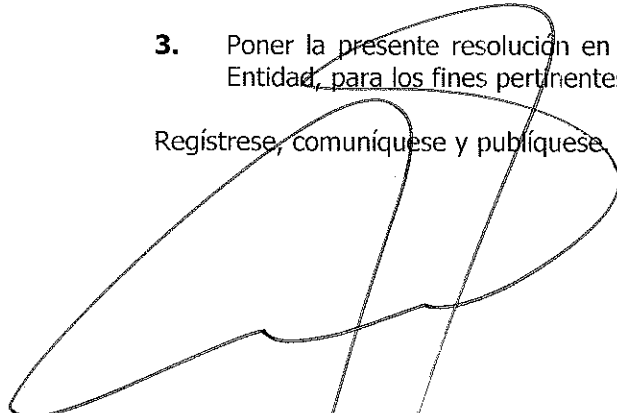
Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal Ponente Renato Adrián Delgado Flores y la intervención de los Vocales María Del Guadalupe Rojas Villavicencio De

Guerra y Gladys Cecilia Gil Candia, atendiendo a la conformación de la Segunda Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 190-2015-OSCE/PRE del 25 de junio de 2015, publicada el 28 de junio de 2015, y en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 51 y 63 de la Ley N° 29873, Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1017 que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado, y los artículos 18 y 19 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por Resolución Ministerial N° 789-2011-EF/10 y modificado por Decreto Supremo N° 006-2014-EF, analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

**LA SALA RESUELVE:**

1. **SANCIONAR** al señor **ZACARIAS ASCENCIO FLORES RAMOS** con R.U.C. N° 10013054067, por el periodo de **seis (6) meses** de inhabilitación temporal en su derecho de participar en procesos de selección y/o contratar con el Estado, por no suscribir injustificadamente el contrato; infracción tipificada en el literal a) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Decreto Legislativo N° 1017 y modificada mediante Ley N° 29873, en el marco de la Adjudicación Directa Selectiva N° 038-2014-UNA-PUNO - Primera Convocatoria, respecto al ítem N° 2, la cual entrará en vigencia a partir del sexto día hábil siguiente de notificada la presente Resolución.
2. Disponer que, una vez que la presente resolución haya quedado administrativamente firme, la Secretaría del Tribunal comunique la sanción al Registro Nacional de Proveedores a través del Sistema Informático del Tribunal.
3. Poner la presente resolución en conocimiento del Órgano de Control Institucional de la Entidad, para los fines pertinentes.

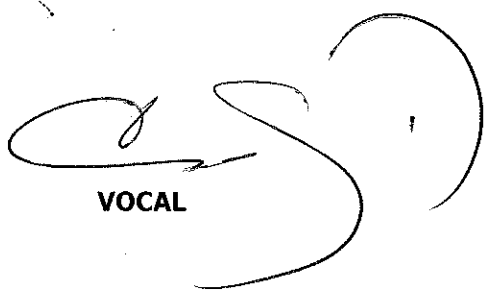
Regístrese, comuníquese y publíquese.



**VOCAL**



**PRESIDENTA**



**VOCAL**

ss.  
Rojas Villavicencio De Guerra.  
Gil Candia.  
Delgado Flores.

Firmado en dos (2) originales en virtud al Memorando N° 687-2012/TCE de fecha 03.10.2012