



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

Sumilla: "Para efectos de determinar la configuración de la infracción corresponde verificar si se ha acreditado la falsedad y/o inexactitud de la información presentada, en este caso, ante la Entidad, independientemente de quién haya sido su autor o de las circunstancias que hayan conducido a su falsedad y/o inexactitud; ello, en salvaguarda del principio de presunción de veracidad."

Lima, 14 JUN. 2019

VISTO en sesión del 14 de junio de 2019 de la Segunda Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° 3307/2017.TCE, sobre el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra las empresas ESCORPION CONSULTORES INGENIEROS S.A.C y BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.C.R.L., integrantes del Consorcio Ingeniería Hidráulica, por su presunta responsabilidad en la presentación de documentación falsa o información inexacta en el marco de la Adjudicación de Menor Cuantía N° 3-2015-FONDEPES (Primera Convocatoria), convocada por el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero – FONDEPES; oído el informe y atendiendo a lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1. Según ficha registrada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE)¹, el 2 de marzo de 2017, el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero – FONDEPES, en adelante **la Entidad**, convocó la Adjudicación de Menor Cuantía N° 3-2015-FONDEPES (Primera Convocatoria), derivada de la Adjudicación Directa Pública N° 008-2014-FONDEPES, para la contratación del servicio de supervisión de la obra: "Mejoramiento de los servicios del desembarcadero pesquero artesanal de la localidad de Morro Sama, distrito de Sama, provincia de Tacna, región Tacna", con un valor referencial de S/ 333,216.79 (trescientos treinta y tres mil doscientos dieciséis con 79/100 soles), en adelante el **proceso de selección**.

Dicho proceso de selección fue convocado bajo la vigencia de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1017, modificada mediante la Ley N° 29873, en adelante **la Ley**, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF, y sus modificatorias, en adelante **el Reglamento**.

Según el respectivo cronograma, el 19 de marzo de 2015 se llevó a cabo el acto de presentación de propuestas y el 24 del mismo mes y año se otorgó la buena pro al

¹ Obrantes a folios 113 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Consorcio Ingeniería Hidráulica, integrado por las empresas ESCORPION CONSULTORES INGENIEROS S.A.C y BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.C.R.L., en adelante **el Consorcio**, por el monto de su propuesta ascendente a S/ 299,895.12 (doscientos noventa y nueve mil ochocientos noventa y cinco con 12/100 soles).

El 20 de abril de 2015, la Entidad y el Consorcio perfeccionaron la relación contractual mediante la suscripción del Contrato N° 009-2015-FONDEPES/OGA², en adelante **el Contrato**.

2. Mediante Oficio N° 263-2017-FONDEPES/SG y Formulario, presentados el 24 de octubre de 2017 en la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones, en adelante **el Tribunal**, la Entidad puso en conocimiento que el Consorcio habría incurrido en causal de infracción, al haber presentado supuesta documentación falsa y/o información inexacta en el marco del proceso de selección. Para ello, adjuntó el Informe N° 940-2017-FONDEPES/OGAJ del 20 de octubre de 2017, en el cual se señala lo siguiente:

- i. Con Oficio N° 035-2017-MPD-A del 22 de marzo de 2017, se requirió información a la Municipalidad Distrital de Paucarcolla; siendo que, mediante el Informe N° 007-2017-RR.HH.-MDP/PRCHN del 20 del mismo mes y año, el señor Pedro Teobaldo Churata Neira, en calidad de responsable del área de Recursos Humanos de dicha entidad edil, indicó que el señor Leónidas Quispe Pampamallco no había laborado en el cargo de Especialista de Seguridad e Higiene en el trabajo, así como que a simple vista los documentos remitidos en consulta eran falsos y porque el señor Luis Aliaga Rojas fue Alcalde en dicha entidad en el periodo 2007-2010.
- ii. Asimismo, mediante Oficio N° 0180-2017-MDC/A del 16 de mayo de 2017, la Municipalidad Distrital de Caracoto manifestó que no se evidenciaba en los archivos registro físico o digital de la Constancia de trabajo en consulta.
- iii. De igual modo, mediante Informe N° 276-2017-MPSRJ/SG-RRHH del 3 de abril de 2017, el Sub Gerente de Recursos Humanos de la Municipalidad Provincial de San Román – Juliaca manifestó que el señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma no aparecía en ninguna de las planillas, bajo ninguna modalidad, en el periodo de abril a octubre del 2004, por lo que indicó que el certificado en consulta no era auténtico.

²

Obrantes a folios 72 al 75 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

iv. Con correo electrónico del 16 de marzo de 2017, el señor Zenón Simón Colque manifestó que en las fechas detalladas en el documento en consulta se encontraba en la Dirección del Comité Nacional de Habitaciones para la Humanidad. Asimismo, que desde marzo de 1991, fecha de su renuncia, reside en USA; por ello, señala que la firma que obra en el documento en consulta es una burda copia o falsificación.

v. Sobre el particular, el Órgano de Control Institucional de la Entidad solicitó la realización de una pericia, la cual incluyó la descripción del método de análisis comparativo y el instrumental, siendo que el perito judicial Augusto Fernando Arbaiza Ramírez, luego de la respectiva evaluación sobre reproducciones fotostáticas, emitió como pronunciamiento que las imágenes signatriz a nombre del señor Jorge Arturo Jaén Nuñez, contenida en el Certificado del 15 de noviembre de 2004; del señor Zenón Colque Rojas, contenida en el Certificado del 5 de noviembre de 2000; y, del ingeniero Luis Aliaga Rojas, contenida en la Conformidad del 4 de noviembre de 2013, no eran auténticas.

vi. Por ello, considera que el Consorcio ha incurrido en la infracción que estuvo prevista en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley, al haber presentado la siguiente documentación:

- Certificado de trabajo del 15 de noviembre de 2004, emitido por la Municipalidad Provincial de San Román al ingeniero Juan Roger Quintana Anyaipoma.
- Certificado de trabajo del 5 de noviembre de 2004, emitido por Habitat for Humanity al ingeniero Juan Roger Quintana Anyaipoma.
- Contrato de Prestación de Servicio del 30 de setiembre de 2012, suscrito por la Municipalidad Distrital de Paucarcolla y el ingeniero Leónidas Quispe Pampamallco.
- Conformidad de Servicios Prestados del 4 de noviembre de 2013, emitida por la Municipalidad Distrital de Paucarcolla al ingeniero Leónidas Quispe Pampamallco.
- Constancia de trabajo del 12 de setiembre de 2014, emitida por la Municipalidad Distrital de Caracoto al ingeniero Leónidas Quispe Pampamallco.

3. Con Decreto del 13 de noviembre de 2017³, previa razón expuesta, el Órgano Instructor inició procedimiento administrativo sancionador contra los integrantes del Consorcio, por su presunta responsabilidad en la presentación de supuesta información inexacta y/o documentación falsa ante la Entidad, consistente en: i) Certificado de trabajo del 15 de noviembre de 2004, ii) Certificado de trabajo del 5 de noviembre de 2000, iii) Contrato de prestación de servicio del 30 de setiembre de 2012, iv) Conformidad de servicios prestados del 4 de noviembre de 2013, v) Constancia de trabajo del 12 de setiembre de 2014, vi) Anexo N° 11 – Experiencia y calificaciones del personal propuesto del señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma; y, vii) Anexo N° 11 – Experiencia y calificaciones del personal propuesto del señor Leónidas Quispe Pampamallco; infracción que estuvo tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley.

Asimismo, se otorgó a los integrantes del Consorcio el plazo de diez (10) días hábiles para que formulen sus descargos, bajo apercibimiento de emitir el informe final de instrucción con la documentación obrante en autos, en caso de incumplimiento.

4. Mediante Oficio N° 292-2017-FONDEPES/SG, presentado el 30 de noviembre de 2017 ante el Tribunal, la Entidad solicitó el inicio del procedimiento administrativo sancionador.
5. Con Decreto del 12 de julio de 2018, se comunicó a la Entidad que con Decreto del 13 de noviembre de 2017 se había dispuesto el inicio del procedimiento administrativo sancionador.
6. Mediante escrito s/n presentado el 9 de julio de 2018 al Tribunal, la empresa ESCORPION CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. se apersonó al presente procedimiento administrativo sancionador y presentó sus descargos, solicitando que se le exonere de responsabilidad administrativa, al no haber responsabilidad mutua en el presente caso, y por carecer de asidero fáctico y jurídico. Asimismo, solicitó el archivamiento del procedimiento administrativo sancionador.
7. Mediante escrito s/n presentado el 18 de julio de 2018 al Tribunal, la empresa BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.R.L. se apersonó al presente

³ Debidamente notificado 25 de junio de 2018 a la empresa ESCORPION CONSULTORES INGENIEROS S.A.C., en el domicilio consignado por ésta en el RNP, conforme se aprecia de la Cédula de Notificación N° 31326/2018.TCE, que obra a folios del 221 al 225 del expediente administrativo; y, el 5 de julio del mismo año, a la empresa BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.C.R.L., en el domicilio consignado por ésta en el RNP, conforme se aprecia de la Cédula de Notificación N° 33195/2018.TCE, que obra a folios del 233 al 236 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

procedimiento administrativo sancionador y presentó sus descargos, señalando lo siguiente:

- i) En el procedimiento de selección no se presentó el documento privado con firmas legalizadas notarialmente que suscribió con su co-consorciado con anterioridad a la presentación de las ofertas, en el cual se establecía claramente que tanto la formulación, recopilación de documentos del personal profesional o maquinaria mínima, así como las copias de los diversos contratos de supervisiones de obras o cualquier otro documento necesario para la elaboración de la propuesta, eran de exclusiva responsabilidad de su co-consorciada, al 100%.

Asimismo, dichos actos, según sostiene, coinciden con lo establecido en la segunda cláusula del contrato asociativo de consorcio del 17 de abril de 2015, que fue presentado a la Entidad para la firma del Contrato, con el cual se tiene constancia de la responsabilidad de la empresa ESCORPION CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. respecto de la realización de los mencionados actos.

Por ello, al tenerse evidencia de la responsabilidad de su co-consorciado en los hechos imputados, debe individualizarse la responsabilidad, de conformidad con el artículo 13 de la Ley, en concordancia con el artículo 200 del Reglamento.

Para efectos de imponer sanción se deberá acreditar que su representada ha tenido intervención en la presentación de la documentación cuestionada; empero, conforme a lo expuesto, sólo su co-consorciada tuvo intervención en ello.

- ii) Así, también, trae a colación lo previsto por el principio de tipicidad, señalando que dicho criterio ha sido plasmado en la Resolución N° 1455-2011-TC-S3, por el cual, para imputar responsabilidad administrativa a las empresas integrantes del Consorcio no solo debería demostrarse que el acto cuestionado es falso (hecho que está demostrado), sino que, además, debe comprobarse que dicho documento falso fue presentado por ambas empresas o por alguna de ellas.

- iii) Afirma que los criterios expresados en el Acuerdo de Sala Plena N° 05/2017.TCE, se concentran en la promesa formal de consorcio; en ese entender, se ampara en los alcances del artículo 220 del Reglamento, referido al contrato de consorcio, criterio que será de aplicación siempre

que dicho documento sea veraz, y no modifique las obligaciones estipuladas en la promesa formal de consorcio, permitiendo de su literalidad identificar indubitablemente al responsable de la comisión de la infracción.

Además, refiere que la responsabilidad de los integrantes del Consorcio se encuentra asociada al principio de causalidad, en la medida que quien comete una infracción, debe ser sancionado; es decir, la sanción a ser aplicada, debe recaer en el administrado que haya realizado la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción sancionable.

Imponer una sanción a todos los consorciados afectaría el principio de autonomía de la voluntad, libertad contractual, igualdad ante la ley, previstas en el Código Civil y en la Constitución Política del Estado; así como, los principios de legalidad, debido procedimiento, causalidad y licitud de la LPAG.

Por ello, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable (sentencia recaída en el expediente N° 2868-2004-AA/TC).

iv) Solicitó el uso de la palabra.

8. Con Decretos del 20 de agosto de 2018, se tuvo por apersonadas y por presentados los descargos de las empresas integrantes del Consorcio, dejándose a consideración de la Sala la solicitud de uso de la palabra formulada.
9. Con el Decreto de fecha 21 de agosto de 2018, a fin de recabar información relevante, el Órgano Instructor requirió a la Entidad que remita copia clara y legible del contrato asociativo de consorcio del 17 de abril de 2015, presentado ante la Entidad para la suscripción del Contrato.
10. Mediante Oficio N° 242-2018-FONDEPES/SG, presentado el 13 de setiembre de 2018 al Tribunal, la Entidad remitió la documentación solicitada.
11. El 13 de diciembre de 2018, se incorporó al expediente administrativo el Informe Final de Instrucción N° 011-2018/ACC-OI, a través del cual el Órgano Instructor recomendó sancionar a la empresa ESCORPION CONSULTORES INGENIEROS S.A.C., con inhabilitación temporal por el periodo de treinta y ocho (38) meses y a la empresa BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.R.L., por el periodo de



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 **OSCE**
Organismo
Superior de
Contratación
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

treinta y seis (36) meses, por su responsabilidad en la presentación de documentación falsa e información inexacta en el proceso de selección.

12. Con Decreto del 13 de diciembre de 2018, visto el Informe Final de Instrucción N° 011-2018/ACC-OI expedido por el Órgano Instructor, se remitió el expediente a la Segunda Sala del Tribunal para que resuelva.
13. Con Decreto del 9 de enero de 2019, se requirió a la siguiente información:

"A LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PAUCARCOLLA

- *Precise de manera expresa y clara si su representada emitió y/o suscribió los documentos que se adjuntan al presente documento; de ser afirmativa su respuesta, señale si dicho documento presenta alguna modificación, adulteración o inexactitud en su contenido.*

A continuación, el detalle del documento en consulta:

- i) *Contrato de prestación de servicio del 30 de setiembre de 2012, suscrito entre su representada y el señor Leónidas Quispe Pampamallco [en calidad de ?contratado? en el cargo de especialista de seguridad e higiene en el trabajo], en la supervisión de la obra: "Construcción y remodelación del Edificio Municipal Paucarcolla, Distrito de Paucarcolla-Puno-Puno".*
- ii) *Conformidad de Servicios Prestados del 4 de noviembre de 2013, emitida a favor del señor Leonidas Quispe Pampamallco, por los servicios prestados en el cargo de especialista en seguridad e higiene en el trabajo, en la supervisión de la obra: "Construcción y remodelación del Edificio Municipal Paucarcolla, Distrito de Paucarcolla-Puno-Puno".*

- *De ser el caso, deberá adjuntar la documentación sustentatoria al respecto, como por ejemplo, recibos por honorarios del citado señor u otros.*

AL INGENIERO ZENNON COLQUE ROJAS, REPRESENTANTE DE LA EMPRESA HABITAT FOR HUMANITY

- *Precise de manera expresa y clara si su representada emitió y/o suscribió el documento que se adjunta al presente documento; de ser afirmativa su respuesta, señale si dicho documento presenta alguna modificación, adulteración o inexactitud en su contenido.*

A continuación, el detalle del documento en consulta:

- i) *Certificado de trabajo del 5 de noviembre del 2000, emitido a favor del señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma, por haber participado en el Equipo multidisciplinario de trabajo como gerente de supervisión de las obras: Ejecución de los módulos-viviendas- económicos."*

14. Mediante escrito presentado el 16 de enero de 2019 al Tribunal, el señor Zenón Simón Colque Rojas dio respuesta al requerimiento formulado, indicando que no era representante de Habitat for Humanity desde marzo de 1991, así como no había emitido certificado de trabajo alguno a nombre de dicha institución a favor del ingeniero Juan Roger Quintanilla Anyaipoma, a quien además afirmó no conocer.
15. Con Decreto del 21 de enero de 2019, considerando que mediante Resolución N°007-2019-OSCE/PRE del 15 del mismo mes y año, se formalizó el Acuerdo N° 01 de la Sesión Extraordinaria del Consejo Directivo N° 001-2019/OSCE-CD, que aprobó la conformación de la Salas de Tribunal y que dispuso que se proceda a la redistribución de los expedientes en trámite, se remitió el presente expediente a la Segunda Sala del Tribunal para que resuelva, siendo recibido el 5 de febrero del mismo año.
16. Con Decreto del 29 de marzo de 2019, se programó audiencia pública para las 12:00 horas del 4 de abril del mismo año.
17. Mediante escritos presentados el 2 y el 3 de abril de 2019 en la Oficina Desconcentrada del OSCE ubicada en la ciudad de Cusco, y recibidos el 4 del mismo mes y año por el Tribunal, la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.R.L. señaló lo siguiente:
 - i. Con su co-consorciado suscribieron un documento privado con firmas legalizadas notarialmente, en el cual se estableció claramente que tanto la formulación, recopilación de documento del personal profesional o maquinaria mínima, así como las copias de los diversos contratos de supervisiones de obras o cualquier otro documento eran de responsabilidad de su co-consorciado, lo cual coincide con el contrato de consorcio.
 - ii. Para ello, adjunta copia certificada del denominado “documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica”.
 - iii. Del mismo modo, acreditó a sus representantes para que acudan a la audiencia pública programada.
18. Con Decreto del 3 de abril de 2019, la Segunda Sala del Tribunal dispuso el registro del Informe Final de Instrucción N° 011-2018-ACC-OI del 13 de diciembre de 2018 en el Sistema Informático del Tribunal, otorgando el plazo de cinco (5) días hábiles,



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

a fin de que los integrantes del Consorcio formulen los alegatos que consideren pertinentes.

19. El 4 de abril de 2019 se llevó a cabo la audiencia pública programada, haciendo uso de la palabra los representantes de la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.R.L.
20. Con Decreto del 4 de abril de 2019, se dejó a consideración de la Sala lo expuesto por la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.R.L.
21. Mediante escrito presentado el 11 de abril de 2019 en la Oficina Desconcentrada del OSCE ubicada en la ciudad de Puno, recibido el 15 del mismo mes y año por el Tribunal, la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.R.L. señaló lo siguiente:
 - i. El informe final de instrucción publicado no contiene criterios actualizados, al haber sido emitido en el año 2018, habiendo admitido el Órgano Instructor que no se tomó en cuenta el documento privado de fecha cierta que posibilite la individualización, habiendo concluido que la sentencia, por ende, es solidaria.
 - ii. Por ello, solicita al Colegiado valorar el documento privado que ha presentado el 2 de abril de 2019, en mérito al artículo 239 del Reglamento.
22. Con Decreto del 16 de abril de 2019, se dejó a consideración de la Sala lo expuesto por la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.R.L.
23. Con Decreto del 8 de mayo de 2019, se requirió a la Notaria Pública Marina Centeno Zavala la siguiente información:

"A LA NOTARIA PÚBLICA DE PUNO, MARINA CENTENO ZAVALA.

Sírvase informar si el día 16 de marzo de 2015 certificó las firmas de los señores Juan Roger Quintanilla Anyaipoma y Elizabeth Campos Mamani, que obran en el denominado "Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica" de la misma fecha, cuya copia se adjunta, debiendo señalar si las firmas y los sellos que hacen referencia a su Notaría y que obran en el aludido documento le pertenecen. Asimismo, se le requiere remitir copia del(los) comprobante(s) de pago por el(los) servicio(s) de certificaciones de firma.

(...)

Se adjunta:

- Copia del denominado "Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica" del 16 de marzo de 2015."

24. Mediante Oficio N° 393-2019-NCZ del 22 de mayo de 2019, presentado el 23 del mismo mes y año al Tribunal, la Notaria Pública de Puno Marina Centeno Zavala indicó que no ha podido hacer un cruce de información con su archivo notarial, debido a que la certificación es un instrumento extraprotocolar; asimismo, teniendo en cuenta que se le ha remitido copia simple del documento, de una simple revisión, visualiza elementos que le harían dudar de su veracidad, como es el sello de la fecha que se consignaría como 16 de marzo de 2015, y porque el sello redondo del lado derecho de la certificación del Colegio de Notarios de Puno no concordaría con los sellos utilizados por su Notaria en el año 2015; sin embargo, para llegar a una certeza irrefutable, señala que sería importante que se le ponga a la vista el original de dicho documento. Por último, manifiesta que realizada la búsqueda respectiva, no ha encontrado comprobante de pago del 16 de marzo de 2015, que haya sido girado a nombre del señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma, por la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.R.L., o a la señora Elizabeth Campos Mamani, por parte de la empresa Escorpión Consultores Ingenieros S.A.C.

25. Con Decreto del 28 de mayo de 2019 se requirió a los integrantes del Consorcio la siguiente información:

"A LAS EMPRESAS ESCORPION CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. y BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD LIMITADA.

Atendiendo a que obra sólo copia legalizada del denominado "Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica" del 16 de marzo de 2015 en el expediente, cumplan con proporcionar a este Colegiado el ejemplar original del mismo, en el cual sea posible advertir en original las certificaciones de firmas realizadas, en la misma fecha, por la Notario Público de Puno, Marina Centeno Zavala."

26. Mediante escrito presentado el 28 de mayo de 2019 en la Oficina Desconcentrada del OSCE ubicada en la ciudad del Cusco, y recibido el 30 del mismo mes y año por el Tribunal, la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.R.L. solicitó copia del Oficio N° 393-2019-NCZ del 22 de mayo de 2019.

27. Mediante escrito presentado el 29 de mayo de 2019 en la Oficina Desconcentrada del OSCE ubicada en la ciudad del Cusco, y recibido el 31 del mismo mes y año por el Tribunal, la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.R.L. remitió fotocopia a color del denominado "Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica" del 16 de marzo de 2015", señalando que el notario público da fe que la fotocopia y el documento original fueron presentados ante éste, dando cuenta que los tuvo a la vista a efectos de advertir que sean idénticos; por ello, alega que



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor de
Inversión Privada
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

se ha dado fe de la autenticidad del original del documento privado de consorcio y se ha confirmado la veracidad de lo presentado.

28. Mediante escrito presentado el 5 de junio de 2019 en la Oficina Desconcentrada del OSCE ubicada en la ciudad del Cusco, y recibido el 7 del mismo mes y año por el Tribunal, la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.R.L. solicitó lectura del expediente.
29. Mediante escrito presentado el 10 de junio de 2019 en la Oficina Desconcentrada del OSCE ubicada en la ciudad del Cusco, y recibido el 11 del mismo mes y año por el Tribunal, la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.R.L. reiteró los argumentos expuestos en sus escritos anteriores, solicitando que se declare no ha lugar a la imposición de sanción; siendo que, al amparo de los principios de la Ley N° 27444, y la ultractividad de la norma, se considere la posibilidad de individualizar la responsabilidad sobre la base del documento de fecha cierta que presentó y el contrato de consorcio que remitió la Entidad. Señala que el contrato de consorcio no ha modificado los alcances de la promesa formal de consorcio, así como guarda perfecta concordancia con el denominado "Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica" del 16 de marzo de 2015. Por ello, según considera, se tiene que los referidos documentos se complementan entre sí, no apreciándose que entre éstos exista contradicción que desmerezca las obligaciones establecidas en el otro. Destaca que el denominado "Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica" del 16 de marzo de 2015, al ser un documento privado, no fue exigido en las Bases, por lo que no se presentó en la propuesta, habiendo quedado en custodia del Consorcio.
30. Mediante escrito s/n presentado el 14 de junio de 2019 en la Oficina Desconcentrada del OSCE ubicada en la ciudad de Puno, la empresa BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.C.R.L. presentó argumentos adicionales para mejor resolver, señalando que cuestiona el criterio expresado en diversas resoluciones del Tribunal que expresan que las obligaciones establecidas en un documento de fecha y origen cierto habrían sido modificadas por aquellas establecidas en la promesa formal de consorcio; criterio que, según considera, afecta lo establecido en la Ley y en el Reglamento, y el espíritu del derecho administrativo, que busca priorizar lo que es más favorable para el administrado. En su caso, en ninguna parte de la promesa formal de consorcio se indica que o se ha insinuado que dicho documento deje sin efecto las obligaciones establecidas en su acuerdo de fecha cierta, siendo que en su caso, dichas obligaciones fueron replicadas en el contrato de consorcio, por lo que en modo alguno se puede asumir que éstas fueron dejadas sin efecto.

II. FUNDAMENTACIÓN:

1. El presente procedimiento sancionador ha sido remitido a la Segunda Sala del Tribunal a fin de determinar la presunta responsabilidad de los integrantes del Consorcio en la presentación de documentación falsa o información inexacta, como parte de su propuesta técnica en el proceso de selección, lo cual habría acontecido el 19 de marzo de 2015, dando lugar a la comisión de la infracción que estuvo tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley, normativa vigente al momento de suscitarse los hechos imputados; habiendo sido debidamente notificados del inicio del procedimiento administrativo sancionador, a fin que, en ejercicio de su derecho de defensa, presenten sus descargos.

Asimismo, iniciado el procedimiento administrativo sancionador y notificados los cargos, el Órgano Instructor correspondiente realizó la fase de instrucción para el examen de los hechos.

En esa línea, en mérito a lo dispuesto en la Resolución N°007-2019-OSCE/PRE del 15 del mismo mes y año, el 28 de enero de 2019, se recibió en la respectiva Sala, el expediente en cuyos recaudos obraba el Informe Final de Instrucción N° 011-2018/ACC-OI del 13 de diciembre de 2018, que luego se notificó a los integrantes del Consorcio, con Decreto del 3 de abril de 2019, mediante su publicación en el Toma Razón electrónico del presente expediente⁴, a fin que en el plazo de cinco (5) días hábiles presenten sus alegatos, de considerarlo pertinente.

Ahora bien, de la revisión del expediente administrativo, se verifica que las actuaciones realizadas como parte de su trámite, están enmarcadas en lo establecido en el artículo 222 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado N° 30225, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF, en adelante el **Reglamento modificado**, en concordancia con lo contemplado en el artículo 253 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el **TUO de la LPAG**.

Aunado a ello, el 17 de setiembre de 2018 entró en vigencia Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1444, que aprobó las modificaciones a la Ley N° 30225, según la cual "(...) Son de aplicación a los expedientes en trámite así como a los que se generen a partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo, las reglas de suspensión del procedimiento y de prescripción establecidas en el Título VIII del Reglamento de la Ley de

⁴ De conformidad con las disposiciones establecidas en la Directiva N° 008-2012/OSCE/CD.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF.⁵

En tal sentido, no considerando necesario este Colegiado efectuar actuaciones complementarias para resolver el presente procedimiento administrativo sancionador, corresponde que esta Sala resuelva sobre el mismo, conforme a lo establecido en el artículo 222, antes aludido.

Naturaleza de la infracción

2. En el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley se establecía que los agentes de la contratación incurrirán en infracción susceptible de imposición de sanción cuando presenten documentos falsos o información inexacta a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado o al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado –OSCE.

3. En torno al tipo infractor aludido, resulta relevante indicar que el procedimiento administrativo en general, y los procedimientos de selección en particular, se rigen por principios, los cuales constituyen elementos que el legislador ha considerado básicos para, entre otros aspectos, controlar la liberalidad o discrecionalidad de la administración en la interpretación de las normas existentes, a través de la utilización de la técnica de integración jurídica.

Sobre el particular, es importante recordar que uno de los principios que rige la potestad sancionadora de este Tribunal es el de tipicidad, previsto en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, en virtud del cual solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

Por tanto, se entiende que dicho principio exige al órgano que detenta la potestad sancionadora, en este caso al Tribunal, que analice y verifique si en el caso concreto se ha configurado el supuesto de hecho previsto en el tipo infractor que se imputa a determinado administrado, es decir —para efectos de determinar responsabilidad administrativa— la Administración debe crearse la convicción de que, en el caso concreto, el administrado que es sujeto del procedimiento administrativo sancionador ha realizado la conducta expresamente prevista como infracción administrativa.

⁵ Según Fe de Erratas publicado el 27 de setiembre de 2019.

4. Atendiendo a ello, en el presente caso corresponde verificar —en principio— que los documentos cuestionados fueron efectivamente presentados ante una Entidad contratante (en el marco de un procedimiento de contratación pública), ante el OSCE o ante el Tribunal.

Adicionalmente, al amparo del principio de verdad material consagrado en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la 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, este Colegiado tiene la facultad de recurrir a otras fuentes de información que le permitan corroborar y crear certeza de la presentación del documento cuestionado. Entre estas fuentes se encuentra comprendida la información registrada en el SEACE, así como la información que pueda ser recabada de otras bases de datos y portales web que contengan información relevante, entre otras.

Una vez verificado dicho supuesto, y a efectos de determinar la configuración de la infracción corresponde verificar si se ha acreditado la falsedad y/o inexactitud de la información presentada, en este caso, ante la Entidad, independientemente de quién haya sido su autor o de las circunstancias que hayan conducido a su falsedad y/o inexactitud; ello, en salvaguarda del principio de presunción de veracidad, el cual tutela toda actuación en el marco de las contrataciones estatales⁶, y que, a su vez, integra el bien jurídico tutelado de la fe pública.

5. En ese orden de ideas, para demostrar la configuración del supuesto de hecho de falsedad del documento cuestionado, conforme ha sido expresado en reiterados y uniformes pronunciamientos de este Tribunal, se requiere acreditar que éste no haya sido expedido o suscrito por su emisor correspondiente, es decir por aquella persona natural o jurídica que aparece en el mismo documento como su autor o suscriptor; o que, siendo válidamente expedido o suscrito, haya sido posteriormente adulterado en su contenido.

Por su parte, la información inexacta supone un contenido que no es concordante o congruente con la realidad, lo que constituye una forma de falseamiento de ésta.

6. En cualquier caso, la presentación de un documento falso y/o con información inexacta, supone el quebrantamiento del principio de presunción de veracidad, de

⁶ Por el principio de presunción de veracidad, consagrado en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar y artículo 49 del TUO de la Ley N° 27444, refiere que todas las declaraciones juradas, los documentos sucedáneos presentados y la información incluida en los escritos y formularios que presenten los administrados para la realización de procedimientos administrativos, se presumen verificados por quien hace uso de ellos, respecto a su propia situación, así como de contenido veraz para fines administrativos, salvo prueba en contrario.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

conformidad con lo establecido en el numeral 1.7 del Artículo IV del Título Preliminar, y el numeral 51.1 del artículo 51 del TUO de la LPAG.

De manera concordante con lo manifestado, el numeral 4 del artículo 67 del TUO del mismo cuerpo legal, estipula como uno de los deberes generales de los administrados, la comprobación de la autenticidad, de manera previa a su presentación ante la Entidad, de la documentación sucedánea y de cualquier otra información que se ampare en la Presunción de Veracidad.

Sin embargo, conforme al propio numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, la presunción de veracidad admite prueba en contrario, en la medida que es atribución de la Administración Pública verificar la documentación presentada. Dicha atribución se encuentra reconocida en el numeral 1.16 del mismo artículo, cuando, en relación con el principio de privilegio de controles posteriores, dispone que la autoridad administrativa se reserve el derecho de comprobar la veracidad de la documentación presentada.

Configuración de la infracción

7. En el caso materia de análisis, la imputación efectuada contra los integrantes del Consorcio se encuentra referida a la presentación de documentos supuestamente falsos y con información inexacta, como parte de su propuesta en el marco del proceso de selección, consistentes en:

Presuntos documentos falsos:

- i. Certificado de trabajo del 15 de noviembre de 2004, emitido por la Municipalidad Distrital de San Román al señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma.
- ii. Certificado de trabajo del 5 de noviembre de 2000, emitido por Habitat for Humanity al señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma.
- iii. Contrato de prestación de servicio del 30 de setiembre de 2012, suscrito por la Municipalidad Distrital de Paucarcolla y el señor Leónidas Quispe Pampamallco.
- iv. Conformidad de servicios prestados del 4 de noviembre de 2013, emitida por la Municipalidad Distrital de Paucarcolla al señor Leónidas Quispe Pampamallco.

- v. Constancia de trabajo del 12 de setiembre de 2014, emitida por la Municipalidad Distrital de Caracoto al señor Leónidas Quispe Pampamallco.

Presunta información inexacta

- vi. Anexo N° 11 – Experiencia y calificaciones del personal propuesto del señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma.
- vii. Anexo N° 11 – Experiencia y calificaciones del personal propuesto del señor Leónidas Quispe Pampamallco.

8. Conforme a lo señalado en los párrafos que anteceden, a efectos de determinar la configuración de la infracción materia de análisis debe verificarse la concurrencia de dos circunstancias: **i)** la presentación efectiva de los documentos cuestionados ante la Entidad y, **ii)** la falsedad y/o inexactitud de los documentos presentados.

Al respecto, de la revisión del expediente administrativo, se aprecia que los documentos cuestionados fueron presentados por el Consorcio el 19 de marzo de 2015, como parte de su propuesta técnica en el proceso de selección, los cuales obran a folios 65, 66, 109, 110, 111, 134 y 137, de la misma (según la numeración consignada por el Consorcio).

9. Por lo expuesto, se tiene certeza respecto de la presentación de los documentos cuestionados en el presente expediente por parte del Contratista, por lo que solamente resta determinar si los mismos son documentos falsos o contienen información inexacta.

Respecto a la falsedad o adulteración de los certificados señalados en los numerales i) y ii) del numeral 7) de la fundamentación.

10. Los certificados cuestionados en este acápite habrían sido emitidos por la Municipalidad Distrital de San Román y por la empresa Habitat for Humanity, a favor del señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma, a fin de certificar sus labores como Gerente de Supervisión en supervisiones de obra contratadas por ambas instituciones.

11. Según fluye de los antecedentes, como parte de la correspondiente fiscalización posterior a los documentos presentados por el Consorcio, el Órgano de Control Institucional de la Entidad remitió el Oficio N° 090-2017-FONDEPES/OCI del 13 de marzo de 2017 a la Municipalidad Provincial de San Román – Juliaca, solicitando

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

confirmar la autenticidad del Certificado de trabajo del 15 de noviembre de 2004, emitido por la Municipalidad Provincial de San Román – Juliaca, a favor del señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma (primer documento cuestionado).

12. En atención a ello, se obtuvo el Informe N° 276-2017-MPSRJ/SG-RRHH del 3 de abril de 2018⁷, a través del cual el señor Damián Yucra Coari, en calidad de Sub Gerente de Recursos Humanos de la Municipalidad Provincial de San Román – Juliaca, informó lo siguiente:

"(...) Que, mediante los documentos de la referencia se solicita a esta Sub gerencia confirmar la autenticidad del documento anexo a la referencia (2), por lo que, se ha requerido al Área de Remuneración, a fin de que informe si en el periodo del año 2004 el Sr. JUAN ROGER QUINTANILLA ANYAIPOMA, con DNI 23879245, ha laborado en esta Municipalidad en el cargo de GERENTE DE SUPERVISIÓN, de la obra MODERNO COMPLEJO RECREATIVO "PARQUE DEL NIÑO"; (...) informando que el Sr. JUAN ROGER QUINTANILLA ANYAIPOMA, con DNI 23879245, no aparece en ninguna de las planillas de esta Municipalidad, y bajo ninguna modalidad, en el periodo de abril a octubre del año 2004, de lo que se deduce que el certificado de trabajo no es auténtico.(...)"

El énfasis es nuestro.

Nótese que la Municipalidad Provincial de San Román – Juliaca, supuesto emisor del Certificado de trabajo del 15 de noviembre de 2004, ha señalado que dicho documento no es auténtico, toda vez que el señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma no figura en ninguna de las planillas del municipio y bajo ninguna modalidad, en el periodo de abril a octubre del año 2004.

13. De otro lado, el Órgano de Control Institucional de la Entidad remitió – vía correo electrónico – el Oficio N° 091-2017-FONDEPES/OCI del 13 de marzo de 2017 al señor Zenón Colque Rojas, supuesto Director General de la empresa Habitat For Humanity⁸, solicitándole confirmar la autenticidad del Certificado de trabajo del 5 de noviembre de 2000, emitido por la citada empresa, a favor del señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma (segundo documento cuestionado).

14. Al respecto, se obtuvo como respuesta el correo electrónico del 16 de marzo de 2017⁹, a través del cual el señor Zenón Colque Rojas manifestó, textualmente, lo siguiente:

"(...)"

⁷ Obrantes a folios 52 del expediente administrativo.

⁸ Quien suscribe el documento cuestionado.

⁹ Obrantes a folios 52 del expediente administrativo.

Después de haber leído y visto el documento adjunto, tengo para decir lo siguiente:

1.- El documento tiene fechas en la que yo ya no estaba en la Dirección del Comité Nacional de habitaciones para la Humanidad (Habitat for Humanity, Inc). Desde Marzo de 1991, fecha de mi renuncia al cargo de Director General de la organización, mi residencia fue USA.

2.- La firma es una burda copia o falsificación y no conozco a la persona que allí se menciona.

Por lo expuesto puedo decirle que el documento adjunto no es verdad ni correcto.

(...)”.

El énfasis es nuestro

Adicionalmente a ello, con Decreto del 9 de enero de 2019, el Tribunal requirió nuevamente al señor Zenón Colque Rojas que exprese de manera expresa y clara si su representada emitió y/o suscribió el certificado cuestionado. En vista de ello, con escrito¹⁰ presentado el 16 de enero de 2019 al Tribunal, el señor Zenón Simón Colque Rojas dio respuesta al requerimiento formulado, indicando lo siguiente:

“(…)”

1. Que el suscrito no es representante de Habitat for Humanity, **desde Marzo 1991.**
2. No conocer a la empresa Escorpio Consultores Ingenieros S.A.C.
3. **No conocer al Ing. Juan Roger Quintanilla Anyaipoma.**
4. **No haber emitido certificado de trabajo alguno a nombre de Habitat for Humanity a nombre del Ing. Juan Roger Quintanilla Anyaipoma,** y mucho menos en fecha 05 de Noviembre del 2000.
5. El documento, certificado de trabajo que se adjunta es falso, **tanto en su contenido como la firma del que lo emite.”**

El énfasis en agregado.

15. De las precitadas manifestaciones, en relación al Certificado de trabajo del 5 de noviembre de 2000, se tiene que el señor Zenón Colque Rojas ha indicado reiteradamente que la firma que figura en éste es falsa, así como que no conoce al señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma (a favor de quien se emitió el mismo); del mismo modo, en su comunicación del 16 de enero de 2019, claramente expresó que no ha emitido certificado alguno a favor del señor Juan Quintanilla.
16. Llegado a este punto del análisis, debe tenerse presente que, conforme a reiterados pronunciamientos de este Tribunal, para determinar la falsedad o

¹⁰

Obrantes a folios 292 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo
Superintendencia
de Contratación
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

adulteración de un documento, resulta relevante atender la declaración efectuada por el supuesto órgano o agente emisor del documento cuestionado manifestando no haberlo expedido, no haberlo firmado o haberlo emitido en condiciones distintas a las consignadas en el documento objeto de análisis.

En ese sentido, resulta relevante atender a las manifestaciones expresadas, a través de las cuales los emisores de los dos (2) documentos objeto de análisis, han proporcionado elementos que permiten generarse convicción que se tratan de **documentos falsos**.

17. En este punto, cabe traer a colación los descargos de los integrantes del Consorcio. Así, la empresa ESCORPION CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. se ha limitado a solicitar el archivo definitivo del presente procedimiento, sin justificar las razones por las cuales correspondería efectuar dicha acción; por ello, no ha aportado ningún elemento que deba ser valorado para efectos de emitir pronunciamiento.

Por su parte, la empresa BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.C.R.L. ha reconocido la falsedad de los documentos cuestionados; sin embargo, no aporta mayores elementos de análisis sobre ello, pues ha indicado que en el presente caso corresponde individualizar la responsabilidad de la infracción imputada sólo en su co-consortiada. Sobre ello, cabe indicar que tal solicitud será evaluada en el acápite respectivo; por lo tanto, en este punto no se cuenta con elemento alguno que deba ser valorado para efectos de emitir pronunciamiento.

18. Conforme se desprende de los fundamentos desarrollados, se advierte que los Certificados del 15 de noviembre de 2004 y del 5 de noviembre de 2000, constituyen **documentos falsos**, habiéndose quebrantando el principio de presunción de veracidad que los amparaba; y por ende, se ha acreditado la configuración de la infracción que estuvo prevista en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley, por parte de los integrantes del Consorcio.

Respecto a la falsedad o adulteración de los documentos señalados en los numerales iii) y iv) del fundamento 7.

19. El Contrato de prestación de servicio del 30 de setiembre de 2012 y la Conformidad de servicios prestados del 4 de noviembre de 2013, habrían sido emitidos y suscritos, respectivamente, por la Municipalidad Distrital de Paucarcolla a favor del señor Leónidas Quispe Pampamallco, por sus servicios como Especialista de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

20. Según fluye de los antecedentes, en el marco de la fiscalización posterior efectuada por el Órgano de Control Institucional de la Entidad, a través del Oficio N° 082-2017-FONDEPES/OCI del 13 de marzo de 2017 se solicitó a la Municipalidad Distrital de Paucarcolla que confirme la autenticidad del Contrato de prestación de servicio del 30 de setiembre de 2012 y de la Conformidad de servicios prestados del 4 de noviembre de 2013.

En respuesta a ello, a través del Informe N° 007-2017-RR.HH-MDP/PTCHIN del 20 de marzo de 2017¹¹, la Municipalidad Distrital de Paucarcolla respondió a la Entidad, lo siguiente:

"(...)

1.- El Sr. Leónidas Quispe Pamamallco **NO LABORO** en el cargo de Especialista en Seguridad e Higiene en el Trabajo.

2.- Indicar que **en fechas de contrato de prestación de servicio (30/09/2012) y conformidad de servicios (04/11/2013) firma el Ex Alcalde: Luis Aliaga Rojas quien su periodo de gestión era del 2007-2010.**

3.- A simple parecer **es falso dichos documentos** por los motivos ya descritos, por lo que se recomienda tomar las acciones legales.

(...)"

El énfasis es nuestro.

Considerando ello, se tiene que la referida entidad edil, supuesta emisora y suscriptora de la Conformidad de servicios prestados del 4 de noviembre de 2013 y del Contrato de prestación de servicio del 30 de setiembre de 2012, respectivamente, ha expresado que éstos serían documentos falsos, atendiendo a que fueron suscritos en los años 2012 y 2013 por el señor Luis Aliaga Rojas, quien en dichas fechas ya no era Alcalde de la citada entidad, toda vez que su gestión culminó en el año 2010; asimismo, porque el señor Leónidas Quispe Pamamallco no ha laborado en el cargo de Especialista en Seguridad e Higiene en el Trabajo.

21. En este punto del análisis, cabe reiterar que para determinar la falsedad o adulteración de un documento, resulta relevante atender la declaración efectuada por el supuesto órgano o agente emisor del documento cuestionado manifestando no haberlo expedido, no haberlo firmado o haberlo emitido en condiciones distintas a las consignadas en el documento objeto de análisis.

¹¹

Obrantes a folios 47 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

En ese sentido, resulta relevante atender a las manifestaciones expresadas, a través de las cuales los emisores de los documentos objeto de análisis, han proporcionado elementos que permiten generar convicción que se tratan de **documentos falsos**.

22. En relación a los descargos presentados por los integrantes del Consorcio, corresponde estar a lo dispuesto en el fundamento 17.
23. Conforme se desprende de los fundamentos desarrollados, se advierte que el Contrato de prestación de servicio del 30 de setiembre de 2012 y la Conformidad de servicios prestados del 4 de noviembre de 2013, constituyen **documentos falsos**, habiéndose quebrantando el principio de presunción de veracidad que los amparaba; y, por ende, se ha acreditado la configuración de la infracción que se encontraba prevista en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley, por parte de los integrantes del Consorcio.

Respecto a la falsedad o adulteración del documento señalado en el numeral v) del fundamento 7.

24. La Constancia de trabajo del 12 de setiembre de 2014 habría sido emitida por la Municipalidad Distrital de Caracoto a favor del señor Leónidas Quispe Pampamallco, por sus servicios como Especialista en Seguridad en la supervisión de una obra pública.
25. En relación con ello, como parte de la fiscalización posterior, con el Oficio N° 083-2017-FONDEPES/OCI del 13 marzo de 2017, el Órgano de Control Institucional de la Entidad requirió a la Municipalidad Distrital de Caracoto, confirmar la autenticidad de la Constancia de trabajo del 12 de setiembre de 2014.

Como respuesta a dicho requerimiento, a través del Oficio N° 0180-2017-MDC/A del 16 de mayo de 2017¹², la Municipalidad Distrital de Caracoto informó, textualmente, lo siguiente:

"(...)

Que, se realizó la búsqueda en las oficinas pertinentes que emitieron los siguientes informes: Informe N° 034-2017-MDC/SG/TRQ, INFORME N° 105-2017-MDC/OIEP/FAM e INFORME N° 025-2017-MDC/RYS/UAC, en las que evidencian que en los archivos no existe registro físico ni digital de la Constancia de Trabajo antes referida.

En ese sentido, es imposible confirmar la autenticidad de la Constancia de Trabajo.

¹²

Obrante en el folio 50 del presente expediente administrativo.

(...)"

El énfasis es agregado.

Conforme se advierte, no existe una manifestación expresa de la Municipalidad Distrital de Caracoto, en la que niegue, rechace o desconozca que la constancia cuestionada haya sido emitida por ésta; por el contrario, ha señalado que le es imposible confirmar la autenticidad del documento cuestionado, siendo insuficiente dicha manifestación para advertir elementos que denoten falsedad o adulteración del mismo.

26. En torno a lo expuesto, resulta importante tener en cuenta además que, para establecer la responsabilidad de un administrado se debe contar con las pruebas suficientes para concluir fehacientemente en la comisión de la infracción y la responsabilidad de tal hecho, para que se produzca convicción suficiente en la Sala a fin de emitir el pronunciamiento correspondiente, y se logre desvirtuar la presunción de inocencia que lo protege.

En esta línea de razonamiento, debe recordarse que, en virtud del Principio de Presunción de Licitud, se presume que los administrados han actuado apegados a sus deberes hasta que no se demuestre lo contrario, lo que significa que si la administración *"en el curso del procedimiento administrativo no llega a formar la convicción de ilicitud del acto y de la culpabilidad del administrado, se impone el mandato de absolución implícito que esta presunción conlleva (in dubio pro reo)"*¹³.

27. Ello significa que en caso de duda sobre la responsabilidad administrativa de los integrantes del Consorcio, deberá prevalecer el principio *indubio pro reo*, aplicable también al derecho administrativo sancionador, por el cual según OSSA ARBELÁEZ¹⁴ sostiene que: *"Cuando la prueba, válidamente ingresada al expediente administrativo, se torna insuficiente y el operador jurídico no puede eliminar su cortedad, llegando a la conclusión de que no hay elementos de juicio serios e indispensables para predicar la autoridada de la infracción en el investigado, entra en acción el in dubio pro-reo"*.

28. En conclusión, y conforme a las consideraciones expuestas, no resulta posible determinar la responsabilidad de los integrantes del Consorcio por la presentación

¹³ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. 2008. Séptima Edición. Gaceta Jurídica S.A.C, p.670.

¹⁴ OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Legis. Segunda Edición 2009. p 253.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

de documentación falsa o adulterada, en relación a la Constancia de trabajo del 12 de setiembre de 2014, debiéndose declarar no ha lugar en dicho extremo.

Respecto a la inexactitud de los documentos señalados en los numerales vi) y vii) del fundamento 7.

29. Los Anexos cuestionados han sido suscritos por los señores Juan Roger Quintanilla Anyaipoma y Leónidas Quispe Pampamallco, conjuntamente con el representante legal del Consorcio; en dichos documentos se detalla la experiencia que cada profesional presentó para acreditar lo exigido en las Bases; en el caso del señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma, para ocupar el cargo de Gerente de Supervisión; y, en el caso del señor Leónidas Quispe Pampamallco, para ocupar el cargo de Especialista en Seguridad.

En dichos anexos, se consignó la supuesta experiencia adquirida vinculada a los Certificados de trabajo del 15 de noviembre de 2004 y del 5 de noviembre de 2000, respecto del señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma; y, al Contrato de prestación de servicio del 30 de setiembre de 2012 y su respectiva Conformidad de servicios prestados del 4 de noviembre de 2013, respecto del señor Leónidas Quispe Pampamallco.

Dichos documentos, de conformidad con los acápites que preceden, han sido calificados como documentos falsos.

30. Por lo tanto, atendiendo a que los anexos objeto de análisis en este acápite describen a su vez la experiencia detallada en los certificados cuestionados, y considerando que la Municipalidad Distrital de San Román ha negado que el señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma haya laborado para ella; y, del mismo modo, la Municipalidad Distrital de Paucarcolla ha indicado también que el señor Leónidas Quispe Pampamallco no se ha desempeñado como Especialista en Seguridad e Higiene en el Trabajo, se tiene que la información contenida en los Anexos N° 11 no es concordante con la realidad, y consecuentemente, contienen información inexacta; configurándose la infracción que se encontraba prevista en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley.

Sobre la posibilidad de aplicación del principio de retroactividad benigna.

31. Habiéndose determinado que la conducta incurrida por los integrantes del Consorcio está referida a la presentación de documentación falsa e información inexacta, infracción que estuvo tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley, es necesario tener en consideración que el numeral 5 del

artículo 248 del TUO de la LPAG, contempla el principio de irretroactividad, según el cual *“son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables”*.

En atención a lo indicado, debe precisarse que, en 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, sea porque con la misma se ha eliminado el tipo infractor o porque conservándose éste, se contempla ahora una sanción de naturaleza menos severa, resultará ésta aplicable.

32. En este sentido, cabe anotar que el el 13 de marzo de 2019, se publicó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, en virtud de las modificatorias aprobadas mediante los Decretos Legislativos N° 1341 y 1444, y el 30 de enero de 2019 entró en vigencia el Decreto Supremo N°344-2018-EF, que derogó el Reglamento de la Ley N° 30225, los cuales en lo sucesivo se denominarán el **TUO de la nueva Ley** y el **nuevo Reglamento**; por tanto, es preciso verificar si la aplicación de la normativa vigente en el presente caso resulta más beneficiosa a los administrados, atendiendo al principio de retroactividad benigna.

33. Al respecto, los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la nueva Ley, establecen como infracciones aplicables a las conductas imputadas a los integrantes del Consorcio a las siguientes:

“Artículo 50. Infracciones y sanciones administrativas

50.1 El Tribunal de Contrataciones del Estado sanciona a los proveedores, participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas, cuando corresponda, incluso en los casos a que se refiere el literal a) del artículo 5 de la presente Ley, cuando incurran en las siguientes infracciones:

(...)

i) Presentar información inexacta a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP), al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y a la Central de Compras Públicas - Perú Compras. En el caso de las Entidades siempre que esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento, factor de evaluación o requisitos que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual. Tratándose de información presentada al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP) o al Organismo Supervisor de las Contrataciones del



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor de las
Contrataciones del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

Estado (OSCE), el beneficio o ventaja debe estar relacionada con el procedimiento que se sigue ante estas instancias.

j) Presentar documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado o al Registro Nacional de Proveedores (RNP), al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) a la Central de Compras Públicas – Perú Compras.”

Como puede apreciarse, actualmente las infracciones referidas a la presentación de documentación falsa e información inexacta se encuentran tipificadas de forma independiente y tienen parámetros de sanción distintos.

34. No obstante ello, se aprecia que la infracción referida a la presentación de documentos falsos o adulterados (literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la nueva Ley) no ha sufrido mayor variación en su tipo, siendo aún sancionable.

Por su parte, respecto a la configuración de la infracción referida a la presentación de información inexacta (literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la nueva Ley), debe señalarse que, de acuerdo a la nueva tipificación, se requiere que la información inexacta esté relacionada al cumplimiento de un requerimiento, factor de evaluación o requisito que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual. Cabe precisar que dicha variación normativa se produjo a partir de la entrada en vigencia de la ley N° 30225 en su versión primigenia, y se ha mantenido en la normativa actual vigente, con la única diferencia de los términos empleados, no obstante dicha información inexacta siempre ha estado vinculada al cumplimiento de un requisito o la obtención de un beneficio en el procedimiento de selección.

Al respecto, recuérdese que en el presente caso se ha determinado que los Anexos N° 11 contienen información inexacta. En ese contexto, y de acuerdo a los antecedentes administrativos, en el caso materia de análisis, puede advertirse que con la presentación de la información contenida en los Anexos N° 11 – Experiencia y Calificaciones del Personal Propuesto, el Consorcio pretendió acreditar el cumplimiento de un requerimiento técnico mínimo, referido a la experiencia adquirida del señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma, como Gerente de supervisión, y del señor Leonidas Quispe Pampamallco, como Especialista en Seguridad, cargos propuestos en el proceso de selección, de acuerdo a lo establecido en el apartado “B.- Del Personal” del Capítulo III – Términos de Referencia y Requerimientos Técnicos Mínimos de la Sección Específica de las Bases Integradas.

Además, los Anexos N° 11, fueron presentados para acreditar el cumplimiento del

requisito exigido en el literal g) del numeral 2.5.1 de la Sección Específica de las Bases del procedimiento de selección, siendo de obligatoria presentación para la admisión de la propuesta.

Entonces, según se ha precisado, con la presentación de los documentos que contienen información inexacta, el Consorcio acreditó los requisitos exigidos en las Bases Integradas, lo cual le representó un beneficio, puesto que además de ello, le permitió obtener la buena pro y suscribir el Contrato.

Por lo tanto, teniendo en consideración lo antes descrito, se aprecia que la conducta incurrida (presentar información inexacta), también constituye una conducta infractora bajo el actual marco normativo, en tanto dicha información estuvo relacionada con un requisito exigido por las Bases y le procuró un beneficio al Consorcio.

35. Teniendo presente lo anterior, y habiéndose precisado que las infracciones referidas a la presentación de información inexacta y documentación falsa se encuentran tipificadas actualmente de forma independiente (literales "i" e "j" del TUO de la nueva Ley), debe señalarse que a diferencia de la sanción prevista en la Ley para la comisión de las infracciones determinadas, en el literal b) del numeral 50.4 del artículo 50 del TUO de la nueva Ley, se dispone que en caso de la comisión de la infracción referida a presentar documentos falsos, corresponde una sanción de inhabilitación temporal en el derecho a participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, por un periodo no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor de sesenta (60) meses. A diferencia de ello, para la infracción referida a presentar información inexacta, corresponde una sanción no menor de tres (3) ni mayor de treinta y seis (36) meses.

No obstante ello, al concurrir dos infracciones distintas, conforme a lo dispuesto en el artículo 266 del nuevo Reglamento, nos encontramos ante un **curso de infracciones**, en cuyo caso corresponde aplicar la sanción mayor.

Por lo tanto, en el presente caso, se debe aplicar la sanción más gravosa, esta es la que corresponde a la presentación de documentos falsos o adulterados, por un período no menor a treinta y seis (36) meses ni mayor a sesenta (60) meses, lo cual será tomado en cuenta al momento de fijar la sanción.

36. Por otro lado, cabe recordar que la Ley establecía en el numeral 51.2 del artículo 51, que la inhabilitación sería definitiva en caso de reincidencia en la comisión de la infracción prevista en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley,



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Supervisor de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

referida a la presentación de documentación falsa o información inexacta, independientemente del periodo en el que se ha reincidido y el número sanciones impuestas.

Sin embargo, en el literal c) del numeral 50.4 del artículo 50 del TUO de la nueva Ley, en concordancia con lo señalado en el artículo 265 del nuevo Reglamento, se tiene que la inhabilitación definitiva se aplica al proveedor que haya reincidido en la infracción prevista en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 5 del TUO de la nueva Ley, referida ahora sólo a la presentación de documentación falsa o adulterada, siempre que la nueva infracción se haya producido cuando el proveedor haya sido previamente sancionado por el Tribunal con inhabilitación temporal.

Cabe precisar que el presupuesto para aplicar la reincidencia, referido a que la nueva infracción se haya producido cuando el proveedor haya sido previamente sancionado por el Tribunal por la infracción referida a la presentación de documentación falsa o adulterada, se dio a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 30225 en su versión primigenia, y que se mantiene en la normativa actualmente vigente.

En atención a ello, en caso existan antecedentes de sanción por la comisión de la infracción referida a la presentación de documentación falsa o adulterada, la normativa actual; es decir, el TUO de la nueva Ley y el nuevo Reglamento, son más favorables para los integrantes del Consorcio que aquella normativa bajo la cual se cometió la infracción.

37. Por otro lado, respecto a la posibilidad de individualizar la responsabilidad entre los integrantes del Consorcio, cabe señalar que el artículo 239 del Reglamento, establecía que las infracciones cometidas por los postores se imputaban sólo a la parte que las hubiera cometido siempre que de la promesa formal de consorcio pueda individualizarse al infractor.

Por su parte, el artículo 258 del nuevo Reglamento, en concordancia con el artículo 13 del TUO de la nueva Ley, señalan que las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos los integrantes del mismo, aplicándose a cada uno de ellos la sanción que le corresponda, salvo que pueda individualizarse la responsabilidad por: i) la naturaleza de la infracción, ii) la promesa formal, iii) contrato de consorcio, o iv) contrato suscrito por la Entidad. Del mismo modo, se prevé que la carga de la prueba de la individualización corresponde al presunto infractor.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

No obstante, artículo 220 del Reglamento modificado, en concordancia con el artículo 13 de la Ley N° 30225, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, en adelante la **Ley modificada**, establecían que, las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos los integrantes del mismo, aplicándose a cada uno de ellos la sanción que le corresponda, salvo que pueda individualizarse la responsabilidad: **i)** por la naturaleza de la infracción, **ii)** la promesa formal, **iii)** contrato de consorcio, **iii)** cualquier otro medio de prueba documental de fecha y origen cierto. Además, se indicaba también que la carga de la prueba de la individualización correspondía al presunto infractor.

En ese escenario, se tiene que los criterios para individualizar la responsabilidad entre los integrantes de un consorcio, han variado en mérito a los diversos cambios normativos, siendo que en el marco de la Ley y el Reglamento (normativa bajo la cual se cometió la infracción) dicho análisis podía realizarse sólo sobre la base de la promesa de consorcio. A diferencia de ello, en el TUO de la nueva Ley y en el nuevo Reglamento, se prevé hasta cuatro (4) criterios sobre la base de los cuales es posible individualizar la responsabilidad. No obstante ello, Ley modificada y el Reglamento modificado, recogen aquellos cuatro (4) criterios, incluyendo en lugar de aquel referido al contrato suscrito con la Entidad, a cualquier otro medio de prueba documental de fecha y origen cierto (que comprende evidentemente al contrato suscrito con la Entidad, y otros).

Por ello, se tiene que si bien la normativa actualmente vigente recoge más criterios que la Ley y el Reglamento sobre los cuales realizar el análisis de la individualización de la responsabilidad, lo cierto es que la Ley modificada y el Reglamento modificado contemplaban el criterio referido a cualquier otro medio de prueba documental de fecha y origen cierto, dando la posibilidad de analizar tal documento, a diferencia de la normativa actual que no ha considerado dicho criterio para individualizar la responsabilidad. En ese escenario, la Ley modificada y el Reglamento modificado son más favorables a los administrados a quienes se le imputa la comisión de una infracción de manera consorciada.

En relación a ello, destáquese que respecto al tipo infractor, la sanción a imponer y los presupuestos de reincidencia, conforme a los acápites anteriores, la Ley modificada y el Reglamento modificado también resultan más favorables al administrado que la Ley y su Reglamento, y mantienen los criterios previstos respecto a dichos temas en el marco del TUO de la nueva Ley y el nuevo Reglamento.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

En ese sentido, corresponde al caso concreto la aplicación de la norma más beneficiosa para los administrados, es decir, la Ley modificada y el Reglamento modificado (Ley N° 30225, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341; y, su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 350-2015-EF, modificado por el Decreto Supremo N° 056-2017-EF).¹⁵

En ese sentido, por los fundamentos expuestos, y atendiendo a los elementos que obran en el expediente, en el presente caso, se aprecia que la Ley modificada y el Reglamento modificado son más favorables para el Consorcio, resultando aplicable, al presente caso, el principio de retroactividad benigna, por lo que corresponde graduar la sanción a imponer bajo el mismo marco normativo.

Respecto a la posible individualización de responsabilidades

38. Sobre el particular, es necesario tener presente que el artículo 13 de la Ley modificada, concordado con el artículo 220 del Reglamento modificado, disponían que las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos los integrantes del mismo, aplicándose a cada uno de ellos la sanción que le corresponda, salvo que, por la naturaleza de la infracción, la promesa formal o contrato de consorcio, o cualquier otro medio de prueba documental, de fecha y origen cierto, pueda individualizarse la responsabilidad. La carga de la prueba de la individualización correspondía al presunto infractor.

Bajo dicho tenor, se debe verificar si es posible individualizar la responsabilidad entre los integrantes del Consorcio, debiendo precisarse que conforme a la normativa, corresponde a los administrados acreditar que, en efecto, es pertinente aplicar la individualización de la responsabilidad.

15

La temática de las normas sancionadoras "intermedias" en derecho administrativo ha sido abordada por la doctrina nacional y extranjera, reconociéndose como criterio mayoritario que, en caso de sucesión normativa (entre la fecha de la comisión de la infracción y de la emisión de la resolución respectiva), resultará de aplicación la norma más favorable para el administrado.

Es también el caso de las denominadas por la doctrina penal "leyes intermedias", que operen en el caso de que entre el momento de la comisión del ilícito y aquél en que se está en condiciones de aplicar la sanción haya estado en vigor una ley "intermedia" que nació después de perpetrarse la infracción y fue derogada antes de imponerse la respectiva sanción. En esa situación es claro que debe aplicarse no cualquier ley punitiva posterior sino solo aquella que haya sido más beneficiosa para el infractor. Si la Ley "intermedia" es más benigna que las otras, será la que deberá aplicar en lugar de ellas". DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. "Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública". En: Ius Et Veritas. Volumen 5, N° 10, 1995. Pág. 154.

"Por leyes sancionadoras intermedias se entiende aquellas que no han estado vigentes ni en el momento de realizarse el hecho, ni en el momento en que tal hecho se juzga y, sin embargo, han regido en el período comprendido entre uno y otro. El problema se plantea cuando la citada ley intermedia es menos gravosa que la vigente en el momento de enjuiciar los hechos y que la vigente cuando se cometieron. La doctrina dominante ha venido sosteniendo que en tales casos se aplica la Ley intermedia más favorable". GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Íñigo. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo. 3ra. Edición. Pág. 199.

39. Sobre el particular, a folio 174 del expediente obra el Anexo N° 4 – Promesa de Consorcio del 19 de marzo de 2015, remitido por la Entidad, en el cual se establecieron las siguientes obligaciones para cada consorciado:

(...)

**ANEXO N° 4
PROMESA DE CONSORCIO**

Señores

COMITÉ DE SELECCIÓN

ADJUDICACIÓN DE MENOR CUANTÍA N° 003-2015-FONDEPES DERIVADA DE LA ADP N° 008-2014-FONDEPES

(...)

"Los suscritos declaramos expresamente que hemos convenido en forma irrevocable, durante el lapso que dure el proceso de selección, para presentar una propuesta conjunta a la ADJUDICACIÓN DE MENOR CUANTÍA N° 003-2015-FONDEPES DERIVADA DE LA ADP N° 008-2014-FONDEPES, responsabilizándonos solidariamente por todas las acciones y omisiones que provengan del citado proceso.

(...)

OBLIGACIONES DE ESCORPION CONSULTORES INGENIEROS SAC: 50% de obligaciones

- CONTROL TECNICO DE LA SUPERVISION DE LA OBRA OBJETO DE LA CONVOCATORIA...50%
- Aporta su experiencia, recursos financieros, logísticos, organizacionales, administrativos y legales ...50 %

OBLIGACIONES DE BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.C.R.L: 50 % de obligaciones.

- CONTROL TECNICO DE LA SUPERVISION DE LA OBRA OBJETO DE LA CONVOCATORIA...50%
Aporta su experiencia, recursos financieros, logísticos, organizacionales, administrativos y legales...50 %

TOTAL: 100%

(...)"

El énfasis es agregado.

De la revisión de la Promesa Formal de Consorcio precitada, no se aprecia que en ésta se haya consignado algún pacto que permita individualizar la responsabilidad por las infracciones incurridas, referidas al aporte de la documentación que ha sido determinada como falsa e información inexacta, habiendo asumido cada uno de los integrantes del Consorcio las mismas obligaciones en igual porcentaje de



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

participación; por lo tanto, sobre la base del referido documento no corresponde individualizar la responsabilidad entre los consorciados.

En este punto, es pertinente traer a colación el criterio establecido en el Acuerdo de Sala Plena N° 005/2017.TCE, que prevé en los casos en que se invoque la individualización de la responsabilidad en base a la promesa formal de consorcio, este documento deberá hacer mención expresa a que la obligación vinculada con la configuración del supuesto infractor, corresponde exclusivamente a uno o algunos de los integrantes del respectivo consorcio. Si la promesa no es expresa al respecto, asignando literalmente a algún consorciado la responsabilidad de aportar el documento detectado como falso o asignando a algún consorciado una obligación específica en atención a la cual pueda identificarse indubitablemente que es el aportante del documento falso, no resultará viable que el Tribunal, por vía de interpretación o inferencia, asigne responsabilidad exclusiva por la infracción respectiva a uno de los integrantes.

Dicha situación no se aprecia en el presente caso, debido a que en la promesa de consorcio no figura un pacto preciso y claro que permita advertir al integrante que aportó la documentación falsa, y como su consecuencia, los documentos con información inexacta.

40. Por otro lado, la Entidad ha remitido el Contrato asociativo de consorcio del 17 de abril de 2015¹⁶, presentado para la suscripción del Contrato. Ahora bien, de la revisión de su contenido, se aprecia que en su segunda cláusula se ha previsto lo siguiente:

"(...)

SEGUNDA: Los otorgantes se Asocian en el siguiente porcentaje de participación de participación de Obligaciones de acuerdo a la Promesa Formal de Consorcio de la Propuesta Técnica:

OBLIGACIONES DE CONTROL TÉCNICO DE LA SUPERVISIÓN DE LA OBRA OBJETO DE LA CONVOCATORIA, quienes Aporta su experiencia, recursos financieros, logísticos, organizacionales, administrativos y legales:

- ESCORPIÓN CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. 50 % (cincuenta por ciento).
- BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.R.L. 50 % (cincuenta por ciento).

Sin perjuicio de la responsabilidad solidaria que tienen frente al FONDO NACIONAL DE

¹⁶ Obrante a folios 266 al 268 del presente expediente administrativo.

DESARROLLO PESQUERO – FONDEPES. Se deja constancia que el consorciado ESCORPIÓN CONSULTORES INGENIEROS S.A.C., ha tenido la responsabilidad de preparar la oferta técnica y económica.”

El resaltado es agregado.

En relación a ello, cabe advertir que el contrato de consorcio no puede modificar las obligaciones estipuladas en la promesa formal de consorcio, de conformidad con lo previsto en el numeral 202.2 del artículo 220 del Reglamento modificado, y en la Directiva N° 006-2017-OSCE/CD. En el caso concreto, a diferencia del contenido de la promesa formal de consorcio antes citada, en el contrato de consorcio figura que la empresa ESCORPIÓN CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. tendría la responsabilidad por la preparación de la oferta técnica y económica, no guardando en principio congruencia con las obligaciones descritas en la promesa formal de consorcio.

Sin embargo, cabe precisar que conforme a reiterados pronunciamientos, se ha indicado que para efectos de individualizar la responsabilidad, lo importante es identificar a la parte que específicamente aportó los documentos cuestionados, sobre la base del pacto consorcial asumido entre éstos y plasmado en los documentos que permite la normativa, y no sólo a la parte que preparó, recopiló o elaboró la oferta; por ello, si bien en el contrato de consorcio se ha indicado que la empresa ESCORPIÓN CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. era la responsable de “preparar la oferta”, lo cierto es que dicha obligación, conforme a sus propios términos, no conlleva a determinar indubitablemente que haya sido ésta la que haya aportado los documentos cuestionados, los cuales están referidos a acreditar la experiencia del personal propuesto.

En relación con ello, cabe precisar que la autoridad administrativa no puede suplir la falta de precisión de parte de los propios integrantes del consorcio, ni mucho menos presumir que una obligación, que no ha sido expresamente atribuida en exclusividad a alguno o algunos de sus integrantes, sólo sea responsabilidad de alguno de ellos.

Por ello, atendiendo a la literalidad de las obligaciones descritas en el contrato de consorcio, no se tiene suficientes elementos que conduzcan a determinar indubitablemente a la parte que aportó los documentos cuestionados.

41. En relación a la existencia de un documento de fecha y origen cierto, la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.R.L. ha remitido el denominado “Documento privado de acuerdos de Consorcio Ingeniería Hidráulica” del 16 de marzo de 2015, que tendría firmas certificadas por la Notaria Pública de Puno, Marina Centeno



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

Zavala.

Respecto de dicho documento, es importante destacar que se presentó al Tribunal una copia legalizada del mismo de fecha 2 de agosto de 2018, certificación realizada por la Notaria Pública de Puno Asunción B.G. Ponze Cuba, dando cuenta que en dicha fecha habría tenido a la vista un ejemplar presentado a modo de "original" y la fotocopia del mismo. Dicho copia legalizada, a su vez, da cuenta que el 16 de marzo de 2015, la Notaria Pública de Puno Marina Centeno Zavala habría certificado las firmas de los representantes de los integrantes del Consorcio.

En ese escenario, en resguardo del principio de veracidad, con Decreto del 8 de mayo de 2019, se requirió a la Notaria Pública de Puno Marina Centeno Zavala confirmar las certificaciones del 16 de marzo de 2015. En respuesta a ello, con Oficio N° 393-2019-NCZ del 22 de mayo de 2019, remitido al Tribunal, la aludida Notaria Pública ha señalado lo siguiente:

"(...) siendo ello así, se ha revisado la copia simple remitida a esta Oficina Notarial, no pudiendo hacer cruce de información con los archivos obrantes en mi archivo notarial, debido a que una certificación es considerado un instrumento extraprotocolar, así lo establece el Artículo 26° del Decreto Legislativo N° 1049 (Decreto Legislativo del Notariado) al prever que: (...); asimismo, lo que se me pone a la vista es un copia simple, sin embargo, de una simple revisión (con las dificultades del caso debido a que no se cuentan con el original), puedo visualizar que se aprecian elementos que me podrían hacer dudar de la veracidad de la certificación, como es el sello de la fecha que se consignaría como 16 MAR 2015, por su parte el sello redondo del lado derecho de la certificación del Colegio de Notarios de Puno no concordaría con los sellos que se utilizaron por esta Notaría el año 2015, sin embargo, para llegar a una certeza irrefutable y que se respete escrupulosamente el principio de verdad material, sería importante que se ponga a la vista el original del documento que se me presenta como copia simple, ello para poder responder a un mayor nivel de certeza solo sobre la certificación más no del contenido del documento, ya que, de acuerdo con el Artículo 108° del Decreto Legislativo citado (...), por ello, las dudas razonables que le genera el sello de la fecha y el que lleva el nombre del Colegio de Notarios de Puno, las absolvería con la certeza del caso si tendría a mi vista el original del documento (...)."

El énfasis es agregado.

En ese escenario, con Decreto del 28 de mayo de 2019, se requirió a los integrantes del Consorcio que proporcionen al Tribunal el ejemplar original del denominado "Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica" del 16 de marzo de 2015. Sin embargo, a pesar del pedido formulado, con escrito presentado el 29 de mayo de 2019, la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.R.L. remitió sólo una fotocopia a color del mismo, señalando que el notario público da fe de que la fotocopia y el documento original fueron presentados ante



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Superior de las
Contribuciones
del Estado

él, es decir da cuenta que los tuvo a la vista; por ello, sostiene que se ha dado fe de la autenticidad del original del documento privado de consorcio.

Estando a ello, se aprecia que la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.R.L. no ha cumplido con el requerimiento formulado por este Tribunal, no habiendo a su vez justificado por qué no ha cumplido con proporcionar el ejemplar original requerido, a pesar de haber tenido conocimiento de la comunicación remitida por la Notaria Pública de Puno Marina Centeno Zavala (puesto que solicitó copia de la misma el 30 de mayo de 2019), limitándose a señalar que la fotocopia legalizada presentada está dotada de fe pública notarial, puesto que para su certificación se tuvo a la vista el ejemplar original.

En relación a lo expuesto, sobre la base de la manifestación de la Notaria Pública de Puno Marina Centeno Zavala, este Colegiado considera que existen indicios razonables de la falsedad de las certificaciones de firmas del 16 de marzo de 2015, realizada por la mencionada notaria y que obran en el denominado "Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica" de la misma fecha, toda vez que precisamente dicha notaria ha cuestionado los sellos utilizados para la certificación de firmas que daría al documento fecha cierta.

En este estadio, el Colegiado no ha podido determinar si, en efecto, dichas certificaciones notariales serían o no falsas, toda vez que la mencionada notaria ha señalado que para efectos de dar certeza absoluta sobre ello requería del ejemplar original, el cual no ha sido proporcionado por los integrantes del Consorcio; por lo que, ante dicha falta de colaboración, se ha impedido que este Colegiado advierta si se ha presentado o no un documento falso al Tribunal y, con ello, la posible comisión de una nueva infracción administrativa, situación que deberá ser valorada en el presente caso, en la medida que con dicha conducta se ha impedido el esclarecimiento de los hechos expuestos por la Notaria Pública de Puno Marina Centeno Zavala. Al respecto, debe tenerse presente que son los integrantes Consorcio quienes poseen el ejemplar original de dicho documento, como lo ha referido la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.R.L. en el procedimiento y porque, según la copia legalizada presentada, el 2 de agosto de 2018 habrían presentado el mismo a la Notaria Pública de Puno Asunción B.G. Ponze Cuba para una legalización de copia simple, por lo que no se entiende el porqué de la renuencia a remitir lo solicitado.

En relación a esto último, cabe advertir que la Notaria Pública de Puno Asunción B.G. Ponze Cuba, a través de la legalización de la copia, sólo habría dado fe pública notarial de haber tenido un documento en calidad de original, y que la copia presentada corresponda al mismo, no pudiendo dicha notaria dar fe pública sobre



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

la certificación de firmas, en tanto dicha intervención notarial no ha sido realizada por ella, sino por la Notaria Pública de Puno Marina Centeno Zavala.

Estando a ello, pese a la existencia de indicios razonables de falsedad del denominado "Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica" del 16 de marzo de 2015, al no contar con una manifestación de la Notaria Pública de Puno Marina Centeno Zavala en la que señale con absoluta certeza la falsedad del mismo, se tiene que el Oficio N° 393-2019-NCZ del 22 de mayo de 2019 no resulta ser un elemento suficiente que permita desvirtuar la presunción de veracidad que recubre el documento presentado por la parte, en tanto dicha notaria pública expresamente ha señalado que requiere el ejemplar original para tener certeza de sus afirmaciones.

42. En ese escenario, corresponde que este Colegiado analice el denominado "Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica" del 16 de marzo de 2015, a fin de advertir si existen elementos que permita individualizar la responsabilidad. Estando a ello, se aprecia que en dicho documento se describen como obligaciones del Consorcio a las siguientes:

"(...)

TERCERA. DE LAS RESPONSABILIDADES.-

Por el presente documento, los consorciados se obligan al cumplimiento de los siguientes acuerdos:

- **ESCORPIÓN CONSULTORES INGENIEROS S.A.C.**, se obliga a la **recopilación** de la documentación del personal profesional, **elaborar y formular** toda la propuesta técnica-económica, **equipamiento estratégico y elaboración de presupuestos necesarios** según las bases del proceso de selección.
- **BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.R.L.** se obliga **aportar** la documentación de su experiencia para la complementación del consorciado.

En caso se adjudicarse con la buena pro, el contrato de consorcio que se formalizara ante Notario Público, se establecerá que el Consorciado **ESCORPIÓN CONSULTORES INGENIEROS S.A.C.** será la responsable de la totalidad de la oferta técnica y económica con el siguiente texto: "Sin perjuicio de la responsabilidad solidaria que tiene frente al Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero – FONDEPES. Se deja constancia que el consorciado **ESCORPIÓN CONSULTORES INGENIEROS S.A.C.** ha tenido la responsabilidad de preparar la oferta técnica y económica", entendiéndose esta condición **responsabilidad de la totalidad de los documentos del personal profesional, elaborar y formular toda la propuesta técnica – económica, equipamiento estratégico y elaboración de presupuestos necesarios según las bases**, a excepción de la parte comprometida por el otro consorciado.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



ACUERDAN QUE, *la Fianza de Fiel Cumplimiento*, serán tramitados y presentado por ESCORPIÓN CONSULTORES INGENIEROS S.A.C.

ACUERDADO (sic) DE LAS PARTICIPACIONES/OBLIGACIONES.- Acuerdan los siguientes porcentajes de participación en el contrato de consorcio señalado en la cláusula primera del presente documento.

- ESCORPIÓN CONSULTORES INGENIEROS S.A.C., 50 % de participación.
- BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.R.L. 50 % de participación."

El énfasis es agregado.

Nótese del precitado documento que las obligaciones ahí descritas difieren de aquellas recogidas en la promesa formal de consorcio y en el contrato de consorcio presentados ante la Entidad. Respecto de la primera, porque si bien asumieron el mismo porcentaje de participación, se ha señalado que la responsable del aporte de la experiencia como postor del consorcio sería la empresa BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.R.L., a diferencia de la promesa formal de consorcio que señala que ambos integrantes asumieron dicha responsabilidad; asimismo, se aprecia que también se ha adicionado como obligación a la empresa ESCORPIÓN CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. aquella referida a la *"la recopilación de la documentación del personal profesional, elaborar y formular toda la propuesta técnica-económica, equipamiento estratégico y elaboración de presupuestos necesarios según las bases del proceso de selección"* a diferencia de la promesa formal de consorcio que no contiene dicho pacto.

Por otro lado, en relación al documento de fecha cierta presentado, cabe también advertir que en éste se indica expresamente que en el contrato de consorcio a realizar, en caso se obtuviera la buena pro, se consignaría que *"Sin perjuicio de la responsabilidad solidaria que tiene frente al Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero – FONDEPES. Se deja constancia que el consorciado ESCORPIÓN CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. ha tenido la responsabilidad de preparar la oferta técnica y económica"*. Cabe precisar que el aludido texto sí obra como tal en el contrato de consorcio, como se observa del fundamento 40; no obstante, el documento de fecha cierta pretende dar un contexto o contenido a dicha obligación, que no ha sido recogida como tal en el contrato de consorcio al señalar lo siguiente: *"entendiéndose está condición responsabilidad de la totalidad de los documentos del personal profesional, elaborar y formular toda la propuesta técnica – económica, equipamiento estratégico y elaboración de presupuestos necesarios según las bases, a excepción de la parte comprometida por el otro consorciado"*. Asimismo, cabe destacar que en el contrato de consorcio se indica, al igual que en la promesa formal de consorcio, que ambos integrantes tendrían responsabilidad por el aporte de su experiencia como postor, situación que no se



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

aprecia en el documento de fecha cierta aportado, en el cual se indica que sólo la empresa BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.R.L. tuvo dicha responsabilidad, en tanto expresamente se indicó que ésta asumía el "aportar la documentación de su experiencia para la complementación del consorciado".

Por último, cabe precisar que el documento de fecha cierta presentado, prevé como obligación de la empresa ESCORPIÓN CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. el aporte de la carta fianza de fiel cumplimiento, obligación que no fue asumida expresamente por ninguna de la partes en el contrato de consorcio o en la promesa formal de consorcio.

En tal sentido, se advierte que entre el denominado "Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica" del 16 de marzo de 2015, la promesa formal de consorcio y el contrato de consorcio, no hay congruencia en cuanto a los acuerdos y a las obligaciones asumidas por cada uno de los integrantes del mismo.

Por lo tanto, considerando que el documento de fecha cierta aportado, se realizó y certificó el 16 de marzo de 2015, mientras que la promesa formal de consorcio se elaboró y presentó el 19 de marzo de 2015 a la Entidad (fecha de presentación de propuestas), y el contrato de consorcio tiene fecha 17 de abril de 2015, se tiene que ante la inconsistencia de las obligaciones asumidas, como se ha expuesto, se aprecia que lo que se habría acordado en el documento de fecha cierta no fue tomado en cuenta para establecer una nueva distribución de responsabilidades, conforme a lo declarado ante la Entidad por el Consorcio, tanto con el Contrato de Consorcio y con la Promesa Formal de Consorcio, siendo que éste último documento se presentó conjuntamente con los documentos cuestionados en el presente procedimiento, como parte de la propuesta.

Es más, suma a la convicción generada que los acuerdos contenidos en el denominado "Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica" del 16 de marzo de 2015 no fueron considerados, al indicarse que la empresa BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.R.L. tendría la responsabilidad por el aporte de la experiencia para la complementación del consorcio, a diferencia de su co-consorciada que tendría responsabilidad por la presentación de los documentos del personal profesional, equipamiento estratégico y elaboración de presupuestos necesarios según las Bases. No obstante, lo cierto es que, a folios 11 al 21 y 178 al 185 de la oferta (folios 108 al 114 y 138 al 141 del expediente), obra documentación que corresponde a la experiencia realizada de manera conjunta o personalmente por la empresa ESCORPIÓN CONSULTORES INGENIEROS S.A.C., presentada en la propuesta para acreditar la experiencia en general y en la



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Superior de las
Comunicaciones
del Estado

especialidad exigida en las Bases, a pesar que, conforme al denominado “Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica” del 16 de marzo de 2015 —sobre el cual se pretende que se individualice la responsabilidad— dicha empresa no habría asumido dicha responsabilidad, sino sólo su co-consorciada.

Además, resulta relevante destacar que el documento de fecha cierta presentado contaría con firmas legalizadas de los representantes de los integrantes del Consorcio ante Notario Público de fecha 16 de marzo de 2015; esto es, con anterioridad a la fecha en que se dio la presentación de ofertas (lo cual se produjo el 19 de marzo de 2015), lo que contribuye a generar convicción que, en efecto, los pactos descritos en el denominado “Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica” del 16 de marzo de 2015 no fueron considerados con la suscripción y posterior presentación de la Promesa Formal de Consorcio del 19 de marzo de 2015, en cuyo contenido no se tiene pacto expreso alguno que permita individualizar la responsabilidad.

43. Finalmente, debemos referir que, además a la convicción ya generada, mediante escrito s/n presentado el 9 de julio de 2018 al Tribunal, la empresa ESCORPION CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. solicitó se exonere de responsabilidad a su representada, señalando que no hay responsabilidad mutua; por ello, se aprecia que no ha reconocido expresamente que haya sido la responsable por la presentación de la documentación cuestionada.

En relación a lo indicado, cabe advertir que el criterio antes expuesto ha sido acogido en diversa jurisprudencia de este Tribunal, como bien lo ha advertido la empresa BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.R.L., toda vez que para generar convicción suficiente en el Colegiado sobre las reales obligaciones asumidas por cada parte integrante del Consorcio, es necesario advertir que existe congruencia entre las obligaciones detalladas en los documentos presentados en el procedimiento de selección, más aun cuando la solicitud de individualización de la responsabilidad formulada en el presente caso, se realiza sobre la base de un documento que sólo habrían conservado las partes integrantes del Consorcio, y cuyo ejemplar original no han cumplido con presentar al procedimiento administrativo sancionador, pese a haber sido requerido; por cuanto, dicho documento, precisamente por ser ajeno al expediente de contratación que resguarda la Entidad, debe mantener coherencia y congruencia con la documentación que sí fue presentada, como es el caso de la promesa formal de consorcio y el contrato de consorcio, para evidenciar que las obligaciones se mantuvieron entre los integrantes del Consorcio. No obstante, en el presente caso, se ha advertido que los supuestos pactos contenidos en el documento de



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

fecha cierta no fueron recogidos en la promesa formal de consorcio, a pesar que ésta última se realizó y presentó con posterioridad a la realización del primero. Asimismo, respecto del contrato de consorcio, también se aprecia que el documento de fecha cierta presenta diferencias en su contenido respecto a éste, puesto que si bien consigna el texto referenciado en el documento de fecha cierta (*"Sin perjuicio de la responsabilidad solidaria que tiene frente al Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero – FONDEPES. Se deja constancia que el consorciado ESCORPIÓN CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. ha tenido la responsabilidad de preparar la oferta técnica y económica"*), describe a su vez distintas obligaciones asumidas por cada parte integrantes del Consorcio, así como, respecto del texto referenciado, pretende darle un sentido más extensivo, y por tanto, diferente, al consignado como tal en el contrato de consorcio, pese que a éste último se realizó y presentó con posterioridad al documento de fecha cierta.

No obstante ello, aun ni se considera que las obligaciones descritas en el denominado "Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica" del 16 de marzo de 2015, se hubieran mantenido –situación negada por los fundamentos expuestos- se aprecia que las obligaciones supuestamente asumidas por la empresa ESCORPIÓN CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. estarían dirigidas a acreditar que fue la responsable por la elaboración, acopio, recolección, y formulación de la propuesta técnica, y no por el aporte de los documentos cuestionados. Al respecto, como ya se ha expresado, para efectos de individualizar la responsabilidad, debe ser posible identificar indubitablemente a la parte que aportó los documentos en cuestión, y no solo a aquella que preparó, recopiló y/o agrupó los documentos a ser presentados en la propuesta. Por ello, tampoco en dicha hipótesis se tiene que el documento de fecha cierta aportado al procedimiento permita individualizar la responsabilidad sólo en uno de los integrantes del Consorcio.

De otro lado, en relación a la tesis propuesta por la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.C.R.L., expresada en el documento ingresado el 14 de junio de 2019, en lo referido a que la promesa de consorcio no dejó sin efecto lo expresado en su documento de fecha cierta, debe indicarse, tal como ya se analizó, que lo que este Tribunal ha advertido es que no existe correlato en las obligaciones asumidas por la citada empresa en los documentos que han sido aportados y analizados para individualizar la responsabilidad de los integrantes del Consorcio, lo que sumado al hecho de no haberse aportado el original del "Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica", han generado la convicción de este Colegiado en la responsabilidad de ambos integrantes en las infracciones imputadas.

44. Por último, de la revisión del Contrato suscrito con la Entidad, se tiene que en su

cuarta cláusula se ha indicado que los integrantes del Consorcio tenía participación del 50% cada uno, no habiéndose indicado alguna obligación específica asumida sólo por una de las partes.

45. Por ello, en el presente caso, se tiene que ambos integrantes del Consorcio han asumido responsabilidad conjunta respecto de las obligaciones no asumidas en exclusividad por uno de ellos.

En relación con ello, el artículo 36 de la Ley, norma aplicable a las contrataciones del Estado vigente a la fecha de la comisión de la infracción, establecía que en los procesos de selección podían participar distintos postores en consorcios sin que ello implique una persona jurídica diferente. Asimismo, tal artículo precisaba que las partes del consorcio responderían solidariamente ante la Entidad por todas las consecuencias derivadas de su participación individual en el consorcio durante los procesos de selección, o de su participación en conjunto en la ejecución del contrato derivado de éste, para ello exigía que los integrantes del mismo designaran un representante común con poderes suficientes para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que se derivara de su calidad de postores y del contrato hasta la liquidación del mismo.

Dicha responsabilidad solidaria responde a las propias características que tiene el consorcio o también denominado *joint venture*, en el cual las partes tienen un objetivo común que los motivan a involucrarse en el negocio y estar obligados a realizar las actividades propias del consorcio para las cuales se han comprometido, asumiendo riesgos compartidos; por lo que, dada la naturaleza fiduciaria de dicha figura, la formación del consorcio debe estar basado en la confianza estrecha de los socios, y se debe traducir en la buena fe, confianza, la fidelidad y la integridad entre sus integrantes¹⁷.

46. Por lo tanto, en atención a las consideraciones expuestas, no se advierten elementos que permitan individualizar la responsabilidad incurrida por la presentación de la documentación falsa e información inexacta determinada, debiendo aplicarse lo establecido en el artículo 220 del Reglamento modificado y atribuir responsabilidad administrativa conjunta a los integrantes del Consorcio, por la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley, y recogida en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley modificada.

¹⁷

Ferrero Diez Canseco, A. (1999). Algunos apuntes sobre los contratos asociativos y su tratamiento en la Ley General de Sociedades peruana. *Ius et veritas*, 56-66.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

Graduación de la sanción

47. Como se ha anteriormente, atendiendo a la concurrencia de las infracciones referidas a la presentación de documentación falsa e información inexacta, la sanción a imponer a los integrantes del Consorcio será por un período no menor a treinta y seis (36) meses ni mayor a sesenta (60) meses, de conformidad con el artículo 228 del Reglamento modificado y el numeral 50.2 del artículo 50 de la Ley modificada.

En este sentido, a fin de establecer la sanción administrativa a imponer, deberá tenerse en cuenta lo siguientes criterios de gradualidad:

- a. **Naturaleza de la infracción:** Debe considerarse que las infracciones cometidas referidas a la presentación de documentación falsa e información inexacta reviste considerable gravedad, debido a que vulnera los principios de presunción de veracidad e integridad que deben regir en todos los actos vinculados a las contrataciones públicas. Dichos principios, junto a la fe pública, constituyen bienes jurídicos merecedores de protección especial, pues constituyen los pilares de las relaciones suscitadas entre la Administración Pública y los administrados.
- b. **Ausencia de intencionalidad del infractor:** De conformidad con la valoración realizada por este Colegiado a los medios de prueba obrantes en el expediente administrativo, no se puede advertir un actuar intencional por parte de los integrantes del Consorcio en cometer las infracciones administrativas determinadas.
- c. **La inexistencia o grado mínimo de daño causado a la Entidad:** Se evidencia daño con la presentación del documento falso e información inexacta, puesto que su realización conlleva un menoscabo o detrimento en los fines de la Entidad, en perjuicio del interés público y del bien común, al haberse afectado la transparencia y confiabilidad exigible a toda actuación realizable en el ámbito de la contratación pública.

En el caso concreto, con la presentación de la documentación falsa e información inexacta determinada, se ocasionó una errónea percepción en el Comité Especial respecto de considerar que se había acreditado que el personal propuesto cumplía con los requisitos exigidos en las Bases, cuando lo cierto es que dicha decisión se tomó sobre la base de documentos falsos e información inexacta presentada en la oferta, que en el caso en particular, además de favorecer al Consorcio con la buena pro, dieron lugar, a la

suscripción del Contrato. Del mismo modo, no pasa desapercibido que se han presentado cuatro (4) documentos falsos y dos (2) con información inexacta.

- d. **Reconocimiento de la infracción cometida antes de que sea detectada:** Las referidas empresas no han reconocido su responsabilidad en la comisión de las infracciones que se les imputa antes de su detección, aunque la empresa Bisonte Ingenieros Contratistas S.C.R.L. ha reconocido que los certificados cuestionados son falsos.
- e. **Antecedentes de sanción o sanciones impuestas por el Tribunal:** De la base de datos del Registro Nacional de Proveedores, se aprecia que sólo la empresa ESCORPION CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. tiene un antecedente de sanción impuesta por el Tribunal, por haber presentado documentación falsa.

Al respecto cabe advertir que en el marco de la Ley modificada y el Reglamento modificado, en caso se aprecie que se ha incurrido en reincidencia respecto de la infracción referida a la presentación de documentación falsa o adulterada, corresponderá la imposición de sanción de inhabilitación definitiva siempre que la nueva infracción se haya producido cuando el proveedor haya sido previamente sancionado por el Tribunal con inhabilitación temporal.

En el presente caso, se aprecia que la nueva infracción determinada tuvo lugar el 19 de marzo de 2015, fecha de presentación de propuestas, mientras que la sanción impuesta a la empresa ESCORPION CONSULTORES INGENIEROS S.A.C., con Resolución N° 2559-2015-TCE-S4, tuvo lugar el 6 de noviembre de 2015. Por ello, no se aprecia que la nueva infracción determinada, haya ocurrido luego de la sanción que le impuso el Tribunal en mérito a la citada resolución.

Por ello, sin perjuicio que dicho antecedente sea considerado para la determinación de la sanción a imponer, lo cierto es que no se cumple con el presupuesto necesario para la imposición de inhabilitación definitiva a la empresa ESCORPION CONSULTORES INGENIEROS S.A.C.

- f. **Conducta procesal:** Es necesario tener presente que las empresas integrantes del Consorcio se apersonaron al presente procedimiento administrativo sancionador. En el caso de la empresa ESCORPION CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. se tiene que no formuló argumentos



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

sobre el fondo de las imputaciones, lo que sí fue realizado por la empresa BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.C.R.L.

No obstante, debe destacar que dichas empresas no han colaborado para el esclarecimiento de los hechos expuestos en el Oficio N° 393-2019-NCZ del 22 de mayo de 2019, remitido por la Notaria Pública de Puno Marina Centeno Zavala, en torno a la presunta falsedad de las certificaciones de firmas del 16 de marzo de 2015 contenidas en el denominado "Documento privado de acuerdos de consorcio ingeniería hidráulica" de la misma fecha, en tanto no proporcionaron el ejemplar original de mismo, pese a haber sido debidamente requeridas.

Adicionalmente, se debe tener en consideración que, para la determinación de la sanción, resulta importante traer a colación el principio de razonabilidad consagrado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, por medio del cual 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.

48. Asimismo, es pertinente indicar que la falsa declaración en proceso administrativo y la presentación de documentación falsa o adulterada están previstos y sancionados como delitos en los artículos 411 y 427 del Código Penal; en tal sentido, debe ponerse en conocimiento del Ministerio Público - Distrito Fiscal de Lima los hechos antes expuestos, y remitírsele copia de los folios 7 al 11, 29, 45 al 71, 104 al 107, 174, 177, 179, 185, 207, 208, 292, 299 al 301, 312 y 313 (anverso y reverso) del expediente administrativo, así como de la presente resolución.
49. Por último, es del caso mencionar que la comisión de las infracciones por parte de los integrantes del Consorcio tuvo lugar el **19 de marzo de 2015**, fecha en la que se presentaron los documentos falsos y con información inexacta ante la Entidad.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe de la Vocal Ponente Mariela Sifuentes Huamán, y la intervención de las Vocales María Del Guadalupe Rojas Villavicencio de Guerra y Cecilia Ponce Cosme, atendiendo a la conformación de la Segunda Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 073-2019-OSCE/PRE del 23 de abril de 2019, y en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado vigente a partir del 9 de enero de 2016, modificada mediante el Decreto Legislativo N° 1341 y Decreto Legislativo N° 1444, y los artículos 20 y 21 del Reglamento



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



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, y con el voto singular de la vocal María del Guadalupe Rojas Villavicencio de Guerra, por unanimidad;

LA SALA RESUELVE:

1. **SANCIONAR** a la empresa **BISONTE INGENIEROS CONTRATISTAS S.C.R.L. (con R.U.C. N° 20447927960)**, por un período de **treinta y ocho (38) meses** de inhabilitación temporal en su derecho de participar en procedimientos de selección y/o contratar con el Estado, por su responsabilidad en la presentación de documentación falsa e información inexacta en el marco de la Adjudicación de Menor Cuantía N° 3-2015-FONDEPES (Primera Convocatoria), convocada por el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero – FONDEPES; infracción administrativa que estuvo prevista en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1017, modificado por la Ley N° 29873, y recogida en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, sanción que entrará en vigencia a partir del sexto día hábil de notificada la presente resolución.
2. **SANCIONAR** a la empresa **ESCORPION CONSULTORES INGENIEROS S.A.C. (con R.U.C. N° 20406468764)**, por un período de **treinta y nueve (39) meses** de inhabilitación temporal en su derecho de participar en procedimientos de selección y/o contratar con el Estado, por su responsabilidad en la presentación de documentación falsa e información inexacta en el marco de la Adjudicación de Menor Cuantía N° 3-2015-FONDEPES (Primera Convocatoria), convocada por el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero – FONDEPES; infracción administrativa que estuvo prevista en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1017, modificado por la Ley N° 29873, y recogida en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, sanción que entrará en vigencia a partir del sexto día hábil de notificada la presente resolución.
3. Disponer que, una vez que la presente resolución haya quedado administrativamente firme la Secretaría del Tribunal de Contrataciones del Estado debe registrar la sanción en el Sistema Informático del Tribunal de Contrataciones del Estado – SITCE.
4. Remitir copia de los folios 7 al 11, 29, 45 al 71, 104 al 107, 174, 177, 179, 185, 207,



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



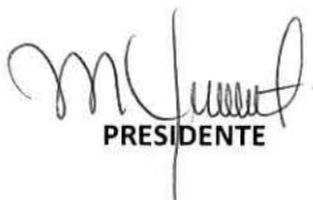
Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1624-2019-TCE-S2

208, 292, 299 al 301, 312 y 313 (anverso y reverso) del expediente administrativo, así como copia de la presente resolución, al Ministerio Público-Distrito Fiscal de Lima, de acuerdo a lo señalado en la parte considerativa.

Regístrese, comuníquese y publíquese.


VOCAL


PRESIDENTE


VOCAL

55.

Sifuentes Huamán.

Rojas Villavicencio de Guerra.

Ponce Cosme.

"Firmado en dos (2) juegos originales, en virtud del Memorando N° 687-2012/TCE, del 03.10.12



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



VOTO EN SINGULAR DE LA VOCAL MARÍA DEL GUADALUPE ROJAS VILLAVICENCIO DE GUERRA.

La Vocal que suscribe, si bien comparte el sentido de las conclusiones del voto en mayoría, no obstante respecto del análisis del Certificado de trabajo del 15 de noviembre de 2004, emitido por la Municipalidad Distrital de San Román al señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma, contenido en los fundamentos 10 al 18 de la presente resolución; y, del Anexo N° 11 – Experiencia y calificaciones del personal propuesto del señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma, contenido en los fundamentos 29 al 30, emite el presente voto en singular, en atención a lo siguiente:

III. FUNDAMENTACIÓN:

1. El certificado cuestionado habría sido emitido por la Municipalidad Distrital de San Román a favor del señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma, a fin de certificar sus labores como Gerente de Supervisión en obras contratadas por dicha institución.
2. Según fluye de los antecedentes, respecto del referido certificado, se obtuvo el Informe N° 276-2017-MPSRJ/SG-RRHH del 3 de abril de 2018¹⁸, a través del cual el señor Damián Yucra Coari, en calidad de Sub Gerente de Recursos Humanos de la Municipalidad Provincial de San Román – Juliaca, informó lo siguiente:

"(...) Que, mediante los documentos de la referencia se solicita a esta Sub gerencia confirmar la autenticidad del documento anexo a la referencia (2), por lo que, se ha requerido al Área de Remuneración, a fin de que informe si en el periodo del año 2004 el Sr. JUAN ROGER QUINTANILLA ANYAIPOMA, con DNI 23879245, ha laborado en esta Municipalidad en el cargo de GERENTE DE SUPERVISIÓN, de la obra MODERNO COMPLEJO RECREATIVO "PARQUE DEL NIÑO"; (...) informando que el Sr. JUAN ROGER QUINTANILLA ANYAIPOMA, con DNI 23879245, no aparece en ninguna de las planillas de esta Municipalidad, y bajo ninguna modalidad, en el periodo de abril a octubre del año 2004, de lo que se deduce que el certificado de trabajo no es auténtico.(...)"

El énfasis es nuestro.

Nótese que la Municipalidad Provincial de San Román – Juliaca, supuesto emisor del Certificado de trabajo del 15 de noviembre de 2004, ha señalado sólo que el señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma no aparece en las planillas de la institución, por lo que **deduce** que el documento no es auténtico. (resaltado nuestro)

¹⁸

Obrantes a folios 52 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución Nº 1624-2019-TCE-S2

3. Al respecto, la suscrita considera que dicha manifestación no resulta ser suficiente para determinar la falsedad del documento cuestionado, toda vez que el hecho que un profesional no figure en las planillas de la Entidad, no implica indubitablemente que no haya prestado servicios de distinta naturaleza a la laboral, que es el único extremo consultado en el presente caso.
4. Además, en torno a lo expuesto, resulta importante tener en cuenta además que, para establecer la responsabilidad de un administrado se debe contar con las pruebas suficientes para concluir fehacientemente en la comisión de la infracción y la responsabilidad de tal hecho, para que se produzca convicción suficiente en la Sala a fin de emitir el pronunciamiento correspondiente, y se logre desvirtuar la presunción de inocencia que lo protege. Cabe recordar que para la configuración del supuesto de hecho de falsedad, se requiere acreditar que el documento no haya sido expedido o suscrito por su emisor correspondiente, es decir por aquella persona natural o jurídica que aparece en el mismo documento como su autor o suscriptor; o que, siendo válidamente expedido o suscrito, haya sido posteriormente adulterado en su contenido; situación que, en el presente caso no se ha advertido.

En esta línea de razonamiento, debe recordarse que, en virtud del principio de presunción de licitud, se presume que los administrados han actuado apegados a sus deberes hasta que no se demuestre lo contrario, lo que significa que si la administración *"en el curso del procedimiento administrativo no llega a formar la convicción de ilicitud del acto y de la culpabilidad del administrado, se impone el mandato de absolucón implícito que esta presunción conlleva (in dubio pro reo)"*¹⁹.

5. Ello significa que en caso de duda sobre la responsabilidad administrativa de los integrantes del Consorcio, deberá prevalecer el principio *in dubio pro reo*, aplicable también al derecho administrativo sancionador, por el cual según OSSA ARBEL EZ²⁰ sostiene que: *"Cuando la prueba, válidamente ingresada al expediente administrativo, se torna insuficiente y el operador jurídico no puede eliminar su cortedad, llegando a la conclusión de que no hay elementos de juicio serios e indispensables para predicar la autorid d de la infracción en el investigado, entra en acción el in dubio pro-reo"*.
6. En conclusión, y conforme a las consideraciones expuestas, no resulta posible determinar la responsabilidad de los integrantes del Consorcio por la presentación

¹⁹ Mor n Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. 2008. S tima Edición. Gaceta Jurídica S.A.C, p.670.

²⁰ OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Legis. Segunda Edición 2009. p 253.



de documentación falsa o adulterada, en relación a la Certificado de trabajo del 15 de noviembre de 2004.

7. Del mismo modo, teniendo en cuenta que la suscrita considera que el Certificado de trabajo del 15 de noviembre de 2004 no es un documento falso, y que no se cuentan con elementos suficientes que desacrediten la experiencia del señor Juan Roger Quintanilla Anyaipoma en la Municipalidad Distrital de San Román, la suscrita considera que el Anexo N° 11 – Experiencia y calificaciones del personal propuesto del mencionado profesional, tampoco contendría información inexacta.
8. Estando a ello, y compartiendo los demás fundamentos de la presente resolución, la suscrita a su vez considera pertinente y proporcional la sanción impuesta en el voto en mayoría, respecto a la presentación de documentos que sí han sido determinados como falsos y del anexo con información inexacta.

Salvo mejor parecer,

MARÍA DEL GUADALUPE ROJAS VILLAVICENCIO DE GUERRA
VOCAL

ss.
Rojas Villavicencio de Guerra.