

Resolución N° 1909-2017-TCE-S1

Sumilla: *"Para la configuración de la infracción imputada, se requiere, previamente, acreditar la falsedad del documento cuestionado; es decir, que éste no haya sido expedido o suscrito por el órgano emisor correspondiente o que, siendo válidamente expedido, haya sido adulterado en su contenido, constituyendo así una forma de falseamiento del mismo".*

Lima, 05 SET. 2017

VISTO en sesión de fecha 5 de setiembre de 2017, de la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° **3084-2016.TCE**, sobre el procedimiento administrativo sancionador contra las empresas GRUSA S.R.L., CONSTRUCTORA ADMEL S.R.L. y CONSTRUCTORA JC S.A.C., integrantes del Consorcio, por su responsabilidad al presentar documentación falsa y/o adulterada y/o información inexacta al Tribunal de Contrataciones del Estado; oídos los informes orales y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. Según el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), el 23 de octubre de 2015, el **Gobierno Regional de Lambayeque**, en adelante **la Entidad**, convocó la Licitación Pública N° 012-201-GR.LAMB, para la "Construcción de veredas, pavimentación de la calle Circunvalación, distrito de Santa Rosa - Chiclayo - Lambayeque", con un valor referencial total ascendente a S/ 3'703,406.19 (Tres millones setecientos tres mil cuatrocientos seis con 19/100 soles), en adelante **el proceso de selección**.

Dicho procedimiento de selección fue convocado encontrándose vigente la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017 y modificada por la Ley N° 29873, en adelante **la Ley**; y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 184-2008-EF, y modificado por los Decretos Supremos Nos. 138-2012-EF, 116-2013-EF, 080-2014-EF y 261-2014-EF, en adelante **el Reglamento**.

El 6 de enero de 2016 se llevó a cabo el acto de presentación de propuestas y el 14 de enero de 2016, se otorgó la buena pro a las empresas GRUSA S.R.L., CONSTRUCTORA ADMEL S.R.L. y CONSTRUCTORA J.C. S.A.C., integrantes del CONSORCIO LCR CONSTRUCTORA, en adelante **el Consorcio**, por un monto ascendente a S/3'333,065.58 (Tres millones trescientos treinta y tres mil sesenta y cinco con 58/100 soles).

Sin embargo, el Consorcio perdió la buena pro, al no presentar la totalidad de los documentos requeridos para la suscripción del contrato; apelando dicha decisión ante el Tribunal, dando origen al expediente N° 644/2016.TCE.

Mediante **Resolución N° 0511-2016-TCE-S4** del 15 de abril de 2016, la Cuarta Sala del Tribunal, resolvió el recurso de impugnativo, y dispuso, entre otros, abrir expediente administrativo sancionador contra los integrantes del Consorcio, por presunta responsabilidad al no haber suscrito injustificadamente el contrato derivado del proceso de selección, dando origen al Expediente N° 1254/2016.TCE.

Al respecto, cabe precisar que, en el marco del procedimiento sancionador correspondiente al **Expediente N° 1254/2016.TCE**, mediante decreto del 10 de junio de 2016, se inició procedimiento administrativo sancionador contra los integrantes del Consorcio, por su presunta responsabilidad al haber incumplido injustificadamente con su obligación de

perfeccionar el contrato derivado del proceso de selección, infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225.

Asimismo, mediante decretos del 14 de julio y 24 de agosto de 2016, se ampliaron los cargos contra los integrantes del Consorcio por su supuesta responsabilidad al haber presentado documentación falsa o información inexacta como parte de su propuesta presentada en el marco del proceso de selección, siendo los documentos cuestionados, los siguientes: (i) el Anexo N° 01 – Declaración Jurada de Datos del Postor, del 6 de enero de 2016, supuestamente suscrito por el señor Jorge Alejandro Salazar Mena, Gerente General de la empresa GRUSA S.R.L.; (ii) el Anexo N° 3 – Declaración Jurada (art. 42 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado), del 6 de enero de 2016, supuestamente suscrito por el señor Jorge Alejandro Salazar Mena, Gerente General de la empresa GRUSA S.R.L.; (iii) el Anexo N° 4 – Promesa de Consorcio, del 6 de enero de 2016, supuestamente suscrito por el señor Jorge Alejandro Salazar Mena, Gerente General de la empresa GRUSA S.R.L.; (iv) el Anexo N° 01 – Declaración Jurada de Datos del Postor, del 6 de enero de 2016, supuestamente suscrito por el señor Javier Campos Silva, Gerente General de la empresa CONSTRUCTORA J.C. S.A.C.; (v) el Anexo N° 3 – Declaración Jurada (art. 42 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado), del 6 de enero de 2016, supuestamente suscrito por el señor Javier Campos Silva, Gerente General de la empresa CONSTRUCTORA J.C. S.A.C.; (vi) el Anexo N° 4 – Promesa de Consorcio, del 6 de enero de 2016, supuestamente suscrito por el señor Javier Campos Silva, Gerente General de la empresa CONSTRUCTORA J.C. S.A.C.; infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 50 de la Ley, considerando que las empresas GRUSA S.R.L. y CONSTRUCTORA JC S.A.C. negaron su participación en el proceso de selección.

Mediante **Resolución N° 0748-2017-TCE-S1** [Expediente N° 1254/2016.TCE], la Primera Sala del Tribunal resolvió sancionar a la empresa GRUSA S.R.L. por su responsabilidad al incumplir injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato derivado del proceso de selección, infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225; asimismo se dispuso no ha lugar la aplicación de sanción a las empresas Constructora J.C. S.A.C. y Constructora ADMEL S.R.L. por la comisión de la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225 y literal j) del numeral 51.1 del artículo 50 de la Ley.

Cabe precisar, que respecto a la participación las empresas GRUSA S.R.L. y CONSTRUCTORA JC S.A.C. en el proceso de selección, entre otras consideraciones, conforme se advierte en los fundamentos 65 y 73, se consideró la existencia del "Contrato de Consorcio" con firmas legalizadas, siendo que al consultarse a los correspondientes notarios sobre la certificación de las firmas de los representantes de ambas empresas, estos confirmaron su veracidad.

2. Mediante Cédula de Notificación N° 63933/2016.TCE con registro N° 19683 presentada el 3 de noviembre de 2016 ante la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, se comunicó el decreto del 24 de agosto de 2016, en cuyo numeral 8 se dispuso abrir expediente administrativo sancionador contra las empresas integrantes del Consorcio, por su supuesta responsabilidad al haber presentado el Formulario de Presentación de Descargos y escrito s/n con información inexacta y/o falsos o adulterados. Al respecto se tiene que, el representante legal de la empresa GRUSA S.R.L., en el marco del primer procedimiento sancionador, señaló en el escrito N° 1 con registro N° 14304, que su firma consignada de manera conjunta, a través del Formulario de presentación de descargos y escrito s/n, ambos con registro N° 11745 es falsa, en atención a lo cual se dispuso abrir un nuevo expediente administrativo sancionador.

Resolución N° 1909-2017-TCE-S1

3. Con decreto del 14 de noviembre de 2016, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra los integrantes del Consorcio, por su presunta responsabilidad en la comisión de las infracciones tipificadas en los literales **h) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley**, al haber presentado información supuestamente inexacta y/o documentación falsa o adulterada, respectivamente, consistente en el "*Formulario de Presentación de Descargos*" y el escrito s/n del 5 de julio de 2016, ambos con Registro N° 11745, supuestamente suscritos, entre otros, por el señor Jorge Salazar Mena, representante legal de la empresa GRUSA E.I.R.L. A estos efectos, se corrió traslado a los integrantes del Consorcio, a fin que, dentro del plazo de diez (10) días hábiles, cumplan con presentar sus descargos, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en autos.
4. Mediante decreto del 18 de enero de 2017, considerando que los integrantes del Consorcio no cumplieron con presentar sus descargos, se hizo efectivo el apercibimiento de resolver con la documentación obrante en autos, y se remitió el expediente a la Primera Sala del Tribunal para que resuelva.
5. Mediante decreto del 6 de abril de 2017, a efectos de que el Tribunal cuente con mayores elementos de juicio al momento de resolver, se consultó a la empresa CONSTRUCTORA J.C. S.A.C. si suscribió o no el formulario y escritos presentados el 5 de julio de 2017 en el marco del procedimiento sancionador N° 1254-2016, considerando que mediante escrito presentado el 25 de noviembre de 2016 negó haber participado en la Licitación Pública N° 012-2015-GR.LAMB como parte del Consorcio.
6. Mediante decreto del 19 de abril de 2017, considerando que mediante Memorando N°37-2017 del 12 de abril de 2017, la Primera Sala del Tribunal solicitó ampliar los cargos imputados a los integrantes del Consorcio, se dejó sin efecto el decreto del 18 de enero de 2017, mediante el cual se remitió el expediente a la Primera Sala del Tribunal para que resuelva.
7. Con decreto del 20 de abril de 2017, se dispuso ampliar los cargos contra los integrantes del Consorcio, por su supuesta responsabilidad al haber presentado los documentos, "*Formulario de Presentación de Descargos*" y el escrito s/n del 5 de julio de 2016, ambos con Registro N° 11745, supuestamente suscritos, entre otros, por el señor Javier Campos Silva representante legal de la empresa Constructora J.C. S.A.C. A estos efectos, se corrió traslado a los integrantes del Consorcio, a fin que, dentro del plazo de diez (10) días hábiles, cumplan con presentar sus descargos, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en autos.
8. Mediante el *Formulario de Trámite y/o Impulso de Expediente Administrativo* y escrito s/n presentados el 26 de mayo de 2017 ante el Tribunal, la empresa **GRUSA S.R.L.** presentó sus descargos indicando lo siguiente:

- 8.1. Considerando que su representante legal, el señor Jorge Alejandro Salazar Mena declaró ante el Tribunal no haber participado en la elaboración ni suscrito los documentos ingresados con Registro N° 11745 por el Consorcio, solicitó que se le excluya del procedimiento administrativo sancionador, asimismo indicó que su representada formulará la denuncia penal correspondiente.

- 8.2.** Señaló que el Tribunal, al momento de resolver, debe aplicar el principio de causalidad, según el cual la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción sancionable.
- 8.3.** Por último, solicitó al Colegiado, disponer la realización de una pericia grafotécnica respecto de la firma que se atribuye a su representante legal.
- 9.** Por decreto del 1 de junio de 2017 se tuvo por apersonada a la empresa GRUSA S.R.L., y por presentados sus descargos, dejándose a consideración de la Sala su solicitud de uso de la palabra; asimismo se hizo efectivo el apercibimiento decretado de resolver con la documentación obrante en autos, respecto de las empresas CONSTRUCTORA J.C. S.A.C. y CONSTRUCTORA ADMEL S.R.L., toda vez que no cumplieron con formular sus descargos pese haber sido debidamente notificadas. En este sentido, se remitió el expediente a la Primera Sala del Tribunal para que resuelva, siendo recibido el 5 de junio de 2017.
- 10.** Por decreto del 8 de agosto de 2017 se programó audiencia pública para el 21 de agosto de 2017 a horas 11:30 a.m., la cual se frustró por inasistencia de las partes.
- 11.** Por decreto del 23 de agosto de 2017, a efectos de que el Tribunal cuente con mayores elementos de juicio al momento de resolver se solicitó a las empresa GRUSA E.I.R.L. y CONSTRUCTORA J.C. S.A.C., confirmar si estaban dispuestas a asumir los costos para la realización del peritaje grafotécnico respecto a los documentos cuestionados, asimismo se les solicitó remitir documentación de cotejo para realizar el referido peritaje.
- 12.** Mediante escrito presentado el 25 de agosto de 2017 ante la Mesa de Partes del Tribunal, la empresa GRUSA S.R.L. confirmó su disposición a asumir los costos para la realización del peritaje grafotécnico ordenado por el Tribunal, y asimismo remitió la documentación en original que le fue solicitada.
- 13.** Mediante escrito presentado el 28 de agosto de 2017 ante la Mesa de Partes del Tribunal, el Perito Grafotécnico Luis Fernando Terry Loyola remitió la cotización para realización del peritaje grafotécnico.
- 14.** Por decreto del 28 de agosto de 2017 se requirió a la empresa GRUSA E.I.R.L. para que en el plazo de un (01) día cumpla con acreditar el pago por la realización del peritaje grafotécnico, bajo apercibimiento de resolverse con la documentación obrante en el expediente.
- 15.** Mediante escrito presentado el 29 de agosto de 2017 ante la Oficina Desconcentrada del OSCE ubicada en la ciudad de Trujillo, ingresado el 31 de agosto de 2017, acreditó el pago por la realización del peritaje grafotécnico, remitiendo el comprobante de pago correspondiente.
- 16.** Mediante escrito presentado el 31 de agosto de 2017 ante la Mesa de Partes del Tribunal, el Perito Luis Terry Loyola remitió su Informe Pericial Grafotécnico del 31 de agosto de 2017, que versa sobre las firmas consignadas en el escrito s/n del 5 de julio de 2016 [con Registro N° 11745], que se le atribuyen al señor Jorge Salazar Mena, gerente general de la empresa GRUSA E.I.R.L.

Resolución N° 1909-2017-TCE-S1

17. Mediante escrito presentado el 4 de setiembre de 2017 ante la Mesa de Partes del Tribunal, el Perito Luis Terry Loyola remitió su Informe Pericial Grafotécnico del 4 de setiembre de 2017, que versa sobre la firma consignada en el *Formulario de Presentación de Descargos* del 5 de julio de 2016 [Registro N° 11745], que se le atribuye al señor Jorge Salazar Mena, gerente general de la empresa GRUSA E.I.R.L.

II. FUNDAMENTACIÓN:

18. El presente procedimiento administrativo sancionador ha sido iniciado contra los integrantes del Consorcio, por su presunta responsabilidad al:

- (i) Presentar información inexacta al Tribunal, infracción tipificada en el literal h) del numeral 50.1. del artículo 50 de la Ley.
- (ii) Presentar documentos falsos o adulterados ante la Entidad, infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Respecto de la infracción referida a la presentación de documentación falsa o adulterada:

Naturaleza de la infracción:

19. El literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley establece que los proveedores, participantes, postores y/o contratistas incurrirán en infracción susceptible de sanción cuando presenten documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal o al Registro Nacional de Proveedores (RNP).

Al respecto, es oportuno traer a colación el tenor del citado dispositivo legal:

"Artículo 50.- Infracciones y sanciones administrativas

50.1 El Tribunal de Contrataciones del Estado sanciona a los proveedores, participantes, postores y/o contratistas y 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 documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado o al Registro Nacional de Proveedores (RNP)".

20. Sobre el particular, debe tenerse presente que, para la configuración de la infracción imputada, se requiere, previamente, acreditar la falsedad del documento cuestionado; es decir, que éste no haya sido expedido o suscrito por quien aparece como su emisor o que, siendo válidamente expedido, haya sido adulterado en su contenido.

21. Dicha infracción materializada el **quebrantamiento del principio de presunción de veracidad**, contemplado en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en adelante la LPAG, presunción por la cual, en la tramitación del procedimiento administrativo, la administración presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, salvo que exista prueba en contrario.

Cabe precisar que el tipo infractor se sustenta en el incumplimiento de un deber que, en el presente caso, se encuentra regulado por el inciso 4 del artículo 65 de la LPAG, norma que expresamente establece que **los administrados tienen el deber de comprobar**,

previamente a su presentación ante la Entidad, **la autenticidad de la documentación sucedánea y de cualquier otra información que se ampare en la *presunción de veracidad*.**

Como correlato de dicho deber, el numeral 49.1 del artículo 49 de la LPAG, además de reiterar la observancia del *principio de presunción de veracidad*, dispone que **la administración presume verificados 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, por quien hace uso de ellos.**

Sin embargo, conforme el propio numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG lo contempla, 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 reserva el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada.

Configuración de la infracción:

22. En el presente caso, se atribuye responsabilidad a los integrantes del Consorcio por haber presentado los siguientes documentos presuntamente falsos o información inexacta:

"Formulario de Presentación de Descargos" y el escrito s/n del 5 de julio de 2016, ambos con Registro N° 11745, supuestamente suscritos, entre otros, por el señor Jorge Salazar Mena, representante legal de la empresa GRUSA E.I.R.L., y por el señor Javier Campos Silva representante legal de la empresa CONSTRUCTORA J.C. S.A.C.

23. Al respecto, es importante señalar que los documentos citados fueron presentados como descargos por los integrantes del Consorcio en el procedimiento sancionador iniciado en su contra por su presunta responsabilidad al haber incumplido injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato y haber presentado supuesta documentación falsa o información inexacta en el marco de la Licitación Pública N° 012-2015-GR.LAMB [Expediente N° 1254/2016.TCE].

24. En el referido procedimiento administrativo sancionador, las empresas GRUSA E.I.R.L. y CONSTRUCTORA JC S.A.C., presentaron escritos negando haber participado en la Licitación Pública N° 012-2015-GR.LAMB y en este sentido haber presentado los descargos correspondientes. Siendo así, este Colegiado evaluará, de acuerdo a la información y documentación obrante en autos, si es que las referidas empresas suscribieron los documentos cuestionados.

Sobre los documentos suscritos por el representante legal de la empresa GRUSA E.I.R.L., señor Jorge Salazar Mena

25. La empresa GRUSA E.I.R.L. negó haber suscrito los descargos presentados por los integrantes del Consorcio en el marco del procedimiento sancionador correspondiente al Expediente N° 1254/2016.TCE, asimismo, solicitó al Tribunal realizar un peritaje de oficio sobre las firmas que se atribuyen a su representante legal.

Resolución N° 1909-2017-TCE-S1

26. En esa línea, las pericias que se ordenen en el marco de un procedimiento administrativo sancionador como elementos probatorios que coadyuven a conocer la verdad material, corresponden ser realizadas **bajo la esfera de dominio de la autoridad administrativa** que, en el presente caso, es el Tribunal; ello en la medida que éste órgano colegiado tiene a su cargo la tramitación del procedimiento administrativo sancionador. Así, tales pericias pueden ser realizadas en caso que la Administración así lo considere conveniente a efectos de, como en el presente caso, obtener una opinión técnica sobre los aspectos que, no estando claros, requieran ser analizados por un especialista en la materia, y cuando no obren en el expediente otros elementos de juicio y medios probatorios que generen certeza respecto del pronunciamiento que deba emitir el Tribunal.
27. Ahora bien, mediante decreto del 23 de agosto de 2017, este Colegiado solicitó a la empresa GRUSA E.I.R.L. remitir los documentos de cotejo necesarios para realizar el peritaje, así como manifestar su aceptación para asumir los costos que acarree realizarlo, sobre los documentos cuestionados en los que obran las firmas de su gerente general, (literal i) del fundamento N° 15). En atención a ello, mediante el escrito s/n presentado ante este Tribunal el 25 de agosto de 2017, la referida empresa remitió la documentación solicitada y aceptó asumir con los gastos de la pericia a efectuarse, acreditando, posteriormente, dicho pago.
28. En esa línea, a efectos de asegurar la procedencia de dicho medio probatorio desde el punto de vista fáctico-jurídico y su legitimidad en el proceso valorativo, este Tribunal recogió para su actuación, la exigencia plasmada en la jurisprudencia emitida por la Corte Suprema de Justicia¹ mediante la cual se estableció, de manera expresa, que las pericias grafotécnicas se deben practicar en instrumentos originales (tanto de las muestras de análisis como de las muestras de cotejo), cuya exhibición debe ser ordenada por el juzgador, utilizando, de ser necesario, los apremios de ley.
- Siendo así, en atención al requerimiento efectuado por este Colegiado, se contaba con el **original** de los descargos presentados por los integrantes del Consorcio. Asimismo, como muestras de cotejo, se consideraron las firmas del señor Jorge Salazar Mena, gerente general de la empresa GRUSA E.I.R.L. consignadas en los documentos remitidos por la referida empresa, obrantes de folios 144 a 149 del expediente administrativo.
29. Estando a lo señalado, y habiendo la empresa GRUSA E.I.R.L. acreditado el pago de la pericia grafotécnica, se dispuso su realización, para lo cual, este Colegiado designó al Perito Grafotécnico Luis Fernando Terry Loyola, a fin de asegurar la imparcialidad del dictamen.
30. De lo actuado, obra en el presente expediente administrativo el Informe Pericial Grafotécnico del 31 de agosto de 2017, ingresado ante este Tribunal en la misma fecha, efectuado por el Perito Grafotécnico Luis Terry Loyola, que versa sobre la autenticidad o falsedad de las firmas consignadas en el **escrito s/n** del 5 de julio de 2016 [con Registro N° 11745], que se le atribuyen al señor Jorge Salazar Mena, gerente general de la empresa GRUSA E.I.R.L., a través del cual se concluye lo siguiente:

"(...)

Las Firmas Cuestionadas atribuidas a la persona de **JORGE ALEJANDRO SALAZAR MENA**, obrantes en el documento original denominado "ESCRITO DIRIGIDO AL SEÑOR PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CONTRATACIONES DEL ESTADO, PETICIONANDO APLICACIÓN DE SANCIÓN", de fecha Chiclayo 04 de Julio de 2016, en diecinueve (19) folios, (pág. 41 a 59) y signado con la

¹ Casación N° 867-98, Cusco, Sala Civil de la Corte Suprema. Lima, 10 dic. 1998 (El Peruano, 21 ene. 1999, pp. 2518-2519).

numeración OSCE: 0009, 0010, 0011, 0012, 0013, 0014, 0015, 0016, 0017, 0018, 0019, 0020, 0021, 0022, 0023, 0024, 0025, 0026 y 0027, con fecha de recepción en la Mesa de Partes de la Oficina Desconcentrada del OSCE de Chiclayo: 05JUL2016 y en la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado OSCE: 06JUL2016, e inserto en el Expediente N° 3084-2016.TCE que despacha la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado – OSCE; presenta características gráficas divergentes, respecto a las muestras auténticas de comparación, compatibles de provenir de diferente puño gráfico; es decir **son FIRMAS FALSIFICADAS**”(Sic).

31. También, obra en el presente expediente administrativo el Informe Pericial Grafotécnico del 4 de setiembre de 2017, ingresado ante este Tribunal en la misma fecha, efectuado por el Perito Grafotécnico Luis Terry Loyola, que versa sobre la autenticidad o falsedad de la firma consignada en el *Formulario de Presentación de Descargos* del 5 de julio de 2016 [Registro N° 11745], que se le atribuye al señor Jorge Salazar Mena, gerente general de la empresa GRUSA E.I.R.L., a través del cual se concluye lo siguiente:

"(...)

La Firma Cuestionada atribuida a la persona de **JORGE ALEJANDRO SALAZAR MENA**, obrante en el documento original denominado "TRIBUNAL DE CONTRATACIONES DEL ESTADO – PRESENTACIÓN DE DESCARGOS", de fecha Chiclayo 05 de Julio de 2016, en dos (02) folios, (pág. 000001 - 000002) y signado con la numeración OSCE: 0039 y 0040, con fecha de recepción en la Mesa de Partes de la Oficina Desconcentrada del OSCE de Chiclayo: 05JUL2016, e inserto en el Expediente N° 1254-2016.TCE, que despacha la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado – OSCE; presenta características gráficas divergentes, respecto a las muestras auténticas de comparación, compatibles de provenir de diferente puño gráfico; es decir se trata de **una FIRMA FALSIFICADA**”(Sic).

32. En atención a lo expuesto, dado que obra en autos un medio probatorio objetivo, esto es, la pericia grafotécnica actuada, se advierte que el señor Jorge Salazar Mena, gerente general de la empresa GRUSA E.I.R.L., no suscribió los documentos sometidos a examen pericial que formaron parte los descargos presentados por los integrantes del Consorcio en el marco del procedimiento sancionador correspondiente al Expediente N° 1254/2016.TCE. Por este motivo, el Colegiado concluye que la citada empresa no suscribió el escrito de descargos.

Sobre los documentos suscritos por el representante legal de la empresa Constructora J.C. S.A.C., señor Javier Campos Silva

33. Por su parte, la empresa Constructora J.C. S.A.C. también negó haber suscrito los descargos presentados por los integrantes del Consorcio en el marco del procedimiento sancionador correspondiente al Expediente N° 1254/2016.TCE.
34. Sobre el particular, habiéndose limitado, en el marco del Expediente N° 1254/2016.TCE, la empresa Constructora J.C. S.A.C. a negar haber suscrito los documentos cuestionados [en el presente procedimiento sancionador dicha empresa no se apersonó ni presentó descargos], y considerando que la empresa GRUSA E.I.R.L. [quien también negó haberlos suscrito] solicitó la realización de una pericia grafotécnica, este Colegiado tuvo a bien solicitar a la referida empresa informe si correría con los gastos que acarree la práctica de una pericia grafotécnica, efectuada bajo la esfera de dominio de la administración pública, así como remitir la documentación de cotejo correspondiente; sin embargo, pese a que dicho requerimiento fue efectuado con anterioridad al cumplimiento del plazo que cuenta este Tribunal para resolver, aquél no atendió dicha solicitud, y por ende no aceptó correr con dicho gasto, ni cumplió con remitir los documentos de cotejo que le fueron solicitados.
35. Ante tales circunstancias, el Colegiado no cuenta con mayores elementos de juicio [más

Resolución N° 1909-2017-TCE-S1

que la sola negativa de la referida empresa] para determinar que el "Formulario de Presentación de Descargos" y el escrito s/n del 5 de julio de 2016, ambos con Registro N° 11745, en los cuales aparece consignada la firma del señor Javier Campos Silva [representante legal de la empresa CONSTRUCTORA J.C. S.A.C.], sean documentos falsos; prevaleciendo la presunción de veracidad de la cual se encuentran premunidos dichos documentos.

Respecto de la infracción referida a la presentación de información inexacta:

Naturaleza de la infracción:

36. Al respecto, debe tenerse presente que el literal h) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley establece que los agentes de la contratación incurrirán en infracción susceptible de sanción cuando presenten información inexacta a las Entidades, al Tribunal o al Registro Nacional de Proveedores (RNP), siempre que esté relacionada con el cumplimiento de un requisito o con la obtención de un beneficio o ventaja para sí o para terceros. A manera de ilustración, es oportuno traer a colación el tenor del citado dispositivo legal:

"Artículo 50.- Infracciones y sanciones administrativas

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

(...)

h) Presentar información inexacta a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado o al Registro Nacional de Proveedores (RNP), siempre que esté relacionada con el cumplimiento de un requisito o con la obtención de un beneficio o ventaja para sí o para terceros" (subrayado nuestro).

37. Para la configuración de esta infracción, deberá acreditarse, (i) la presentación de la información, ya sea a las Entidades, al Tribunal o al RNP, (ii) que la misma se constituya en inexacta, (iii) y que dicha inexactitud esté relacionada con el cumplimiento de un requisito o con la obtención de un beneficio o ventaja para sí o para terceros.

Respecto de esto último (que la información inexacta esté relacionada con el cumplimiento de un requisito o con la obtención de un beneficio o ventaja para sí o para terceros), basta que dicha inexactitud se encuentre referida al cumplimiento de un requisito (como por ejemplo el cumplimiento de un requerimiento técnico mínimo) para que se configure la infracción tipificada en el literal h) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, sin que el tenor del tipo infractor requiera, adicionalmente, que quien presentó la información inexacta cumpla efectivamente dicho requisito.

Del mismo modo, basta que la información inexacta presentada esté relacionada con un beneficio o ventaja para sí o para terceros, sin que se requiera que efectivamente lo consiga. En otras palabras, es suficiente que la información inexacta presentada esté relacionada con alguno de esos aspectos (cumplimiento de un requisito o la obtención de un beneficio o ventaja para sí o para tercero), independientemente que ello se logre², para que se configure la infracción tipificada en el literal h) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

38. Siendo así, conviene precisar que, conforme a lo expresado en reiterada y uniforme jurisprudencia, este Tribunal ha considerado que la infracción referida a la presentación de información inexacta se configura ante la presentación de información no concordante con

² Esto viene a constituir una infracción cuya descripción y contenido material se agota en la realización de una conducta, sin que se exija la producción de un resultado distinto al comportamiento del mismo.

la realidad, lo que constituye una forma de falseamiento de la misma.

Configuración de la infracción:

39. En el presente caso, atendiendo al análisis abordado en líneas anteriores, este Colegiado no cuenta con información que le permita advertir que exista información inexacta en los documentos cuestionados, en la medida que no obra en autos elementos que permitan determinar ello con certeza.

Por lo tanto, no se aprecia que se haya configurado la infracción tipificada en el literal h) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Respecto la norma más favorable:

40. En este punto, resulta relevante señalar que, si bien a la fecha de emisión de la presente resolución ya se encuentran en vigencia las modificaciones introducidas a la Ley por el Decreto Legislativo N° 1341, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 246 de la LPAG, dichas modificaciones no son aplicables al presente procedimiento por no haberse encontrado vigentes a la fecha en que se incurrió la infracción a sancionar [5 de julio de 2016], no apreciándose que se configure algún supuesto de retroactividad benigna en este extremo, en la medida que el referido Decreto Legislativo no ha introducido disposiciones que, respecto de la infracción imputada [presentar documentos falsos o adulterados ante el Tribunal], puedan ser más beneficiosas para los administrados en el caso bajo análisis, en relación al tipo infractor o a la sanción aplicable al mismo.

Individualización de responsabilidades:

41. En vista de la infracción que se le imputa a los integrantes del Consorcio, es necesario tener presente que en el artículo 220 del Reglamento, modificado mediante el Decreto Supremo N° 056-2017-EF, se ha dispuesto que las infracciones cometidas por un consorcio, 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. Añade que la carga de la prueba de la individualización corresponde al presunto infractor.

42. Respecto a lo anterior, y de la documentación obrante en autos, se advierte que los integrantes del Consorcio presentaron el Anexo N° 4 - Promesa Formal de Consorcio, en el que se aprecia que aquellos se limitaron a establecer obligaciones vinculadas con el objeto de la contratación³.

Por otro lado, en lo que respecta al contrato de consorcio, debe señalarse que este no contiene elementos que posibiliten la individualización de responsabilidades.

Por lo tanto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 220 del Reglamento, no es posible individualizar la responsabilidad de los consorciados por la comisión de la infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

3

Cada uno de los integrantes del Consorcio asumió, en diferentes porcentajes la obligación de "Ejecución técnica y administrativa", así tenemos que la empresa GRUSA S.R.L. asumió el 60%, la empresa CONSTRUCTORA JC S.A.C. el 38%, y la empresa CONSTRUCTORA ADMEL S.R.L. el 2% de dichas obligaciones.

Resolución N° 1909-2017-TCE-S1

43. Por lo antes expuesto, en el presente caso, corresponde aplicar sanción a todos los consorciados de forma conjunta, previa evaluación de los criterios de graduación aplicables al caso.

Graduación de la sanción

44. Conforme a lo antes analizado, corresponde considerar los criterios de determinación gradual de la sanción, previstos en el artículo 226 del Reglamento.
45. En virtud de lo expuesto, 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 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.
46. En tal sentido, y a efectos de graduar la sanción a imponerse, se deben considerar los siguientes criterios:
- a) **Naturaleza de la infracción:** deberá considerarse que ésta, en el presente caso, reviste gravedad, toda vez que con la presentación de documentación falsa se ha vulnerado el *principio de presunción de veracidad* que debe regir los actos de los administrados, puesto que dicho principio, junto con la fe pública, constituyen bienes jurídicos merecedores de protección especial, pues son los pilares de las relaciones suscitadas entre la administración pública y los administrados.
 - b) **Antecedentes de Sanción:** de la revisión de la base de datos del Registro Nacional de Proveedores (RNP), se advierte que solo la empresa GRUSA E.I.R.L. fue sancionada con anterioridad por el Tribunal.
 - c) **Reconocimiento de la infracción cometida antes de que sea detectada:** debe tenerse en cuenta que, conforme a la documentación obrante en el expediente, no se advierte documento alguno por el cual los integrantes del Consorcio hubieran reconocido su responsabilidad en la comisión de la infracción antes que fuera detectada por el Tribunal.
 - d) **Conducta procesal:** debe considerarse que las empresas CONSTRUCTORA ADMEL S.R.L. y CONSTRUCTORA JC S.A.C. no se apersonaron al presente procedimiento ni presentaron sus descargos.

47. Es preciso señalar que la presentación de documentos falsos constituye ilícito penal, previsto y sancionado en el artículo 427 del Código Penal⁴, el cual tutela la presunción de

"Artículo 427.- Falsificación de documentos

El que hace, en todo o en parte, un documento falso o altera uno verdadero que pueda dar origen a derecho u obligación o servir para probar un hecho, con el propósito de utilizar el documento, será reprimido, si de uso puede resultar algún perjuicio, con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor a diez años y con treinta a noventa días multa si se trata de un documento público, registro público, título auténtico o cualquier otro transmisible por endoso o al portador o con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor a cuatro años, y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días multa, si se trata de un documento privado".

veracidad establecida por ley y como bien jurídico la fe pública y la funcionalidad del documento en el tráfico jurídico y trata de evitar perjuicios que afecten la confiabilidad especialmente en las adquisiciones que realiza el Estado.

48. En tal sentido, corresponde poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos expuestos a fin que interponga la acción penal correspondiente, para lo cual se remitirán las piezas procesales pertinentes. En consecuencia, este Colegiado dispone que se remitan al Ministerio Público los folios 1 a 27, 113 a 115, 120 a 126 y 244 del expediente administrativo, así como copia de la presente resolución, debiendo precisarse que el contenido de tales folios constituyen las piezas procesales pertinentes sobre las cuales debe actuarse la citada acción penal.
49. Por último, cabe mencionar que la comisión de la infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, tuvo lugar el **5 de julio de 2016**, fecha en que se presentaron los descargos al Tribunal.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal ponente Víctor Manuel Villanueva Sandoval y la intervención de los Vocales Otto Eduardo Egusquiza Roca y Gladys Cecilia Gil Candia, y, atendiendo a la conformación de la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 015-2017-OSCE/CD del 9 de mayo de 2017, publicada el 11 de mayo de 2017 en el Diario Oficial El Peruano, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por Decreto Supremo N° 76-2016-EF; analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

LA SALA RESUELVE:

1. **Sancionar** a la empresa **CONSTRUCTORA ADMEL S.R.L.** con **R.U.C. N° 20539096550**, por un periodo de **treinta y seis (36) meses** con inhabilitación temporal en sus derechos de participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado, por la comisión de la infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, por haber presentado documentación falsa ante el Tribunal en el marco del procedimiento administrativo sancionador correspondiente al Expediente N° 1254/2016.TCE, la cual entrará en vigencia a partir del sexto día hábil siguiente de notificada la presente Resolución.
2. **Sancionar** a la empresa **CONSTRUCTORA J.C. S.A.C.** con **R.U.C. N° 20480693630**, por un periodo de **treinta y seis (36) meses** con inhabilitación temporal en sus derechos de participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado, por la comisión de la infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, por haber presentado documentación falsa ante el Tribunal en el marco del procedimiento administrativo sancionador correspondiente al Expediente N° 1254/2016.TCE, la cual entrará en vigencia a partir del sexto día hábil siguiente de notificada la presente Resolución.
3. Declarar **NO HA LUGAR** a la imposición de sanción contra la empresa **CONSTRUCTORA ADMEL S.R.L.** con **R.U.C. N° 20539096550**, por su presunta responsabilidad en la comisión de la infracción tipificada en el literal h) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Organismo Supervisor
de las Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones
del Estado

Resolución N° 1909-2017-TCE-S1

N° 30225, en el marco del procedimiento administrativo sancionador correspondiente al Expediente N° 1254/2016.TCE.

4. Declarar **NO HA LUGAR** a la imposición de sanción contra la empresa **CONSTRUCTORA J.C. S.A.C.** con **R.U.C. N° 20480693630**, por su presunta responsabilidad en la comisión de la infracción tipificada en el literal h) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, en el marco del procedimiento administrativo sancionador correspondiente al Expediente N° 1254/2016.TCE.
5. Declarar **NO HA LUGAR** a la imposición de sanción contra la empresa **GRUSA S.R.L.** con **R.U.C. N° 20445254615**, por su presunta responsabilidad en la comisión de las infracciones tipificadas en los literales h) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, en el marco del procedimiento administrativo sancionador correspondiente al Expediente N° 1254/2016.TCE.
6. **REMITIR** copia de los folios 1 a 27, 113 a 115, 120 a 126 y 244 del expediente administrativo, así como copia de la presente Resolución, al Ministerio Público – Distrito Fiscal de Lima, de acuerdo a lo señalado en el numeral **48**, de la presente resolución.
7. **DISPONER** que, una vez que la presente resolución haya quedado administrativamente firme, la Secretaría del Tribunal registre la sanción en el módulo informático correspondiente.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PRESIDENTE

VOCAL

VOCAL

SS.
Villanueva Sandoval.
Egusquiza Roca.
Gil Candia.

"Firmado en dos (2) juegos originales, en virtud del Memorando N° 687-2012/TCE, del 3.10.12."

