

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

Sumilla: *Corresponde imponer sanción por presentar documentación falsa e información inexacta a la Entidad, al haberse verificado del resultado de la pericia grafotécnica que las firmas a tribuidas al supuesto suscriptor son falsificadas.*

Lima, 9 de junio de 2022.

VISTO en sesión del 9 de junio de 2022 de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° **5027/2018.TCE.**, sobre el procedimiento administrativo sancionador instaurado contra las empresas JKL CONTRATISTAS INTERNATIONAL S.A.C., ESSENTIAL SOLUTIONS S.A.C. y M & D BILBAO CONSULTORES S.A.C., integrantes del CONSORCIO ESSB, por su presunta responsabilidad al haber presentado documentación falsa e información inexacta ante la Empresa de Servicio y Limpieza Municipal Pública del Callao S.A., en el marco del Concurso Público N° 5-2015-ESLIMP/CE – Primera Convocatoria; y atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Según obra en el SEACE, el 10 de febrero de 2015, la Empresa de Servicio y Limpieza Municipal Pública Callao S.A., en adelante la **Entidad**, convocó el Concurso Público N° 5-2015-ESLIMP/CE – Primera Convocatoria, para la contratación del “Servicio a todo costo de recolección, transporte y disposición final de la maleza en la Provincia Constitucional del Callao”, con un valor estimado de S/ 3’515,000.00 (tres millones quinientos quince mil con 00/100 soles), en lo sucesivo el **procedimiento de selección**.

El procedimiento 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 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF, y sus modificatorias.

El 12 de marzo de 2015, se llevó a cabo el acto de presentación de propuestas y el 13 del mismo mes y año, se otorgó la buena pro a favor del CONSORCIO ESSB, integrado por las empresas JKL CONTRATISTAS INTERNATIONAL S.A.C., ESSENTIAL SOLUTIONS S.A.C. y M & D BILBAO CONSULTORES S.A.C., en adelante el **Consortio**,



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

por el monto de su oferta ascendente a S/ 3'515,000.00 (tres millones quinientos quince mil con 00/100 soles).

2. Mediante Formato de Derivación del Trámite N° 2018-13851629-Lima¹, que adjunta el Oficio N° 00122-2018-CG/GCSUB² del 23 de noviembre de 2018, presentados el 30 del mismo mes y año en la Presidencia Ejecutiva del OSCE, e ingresados el 7 de diciembre de 2018 en la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, la Subgerencia de Control de Lima y Callao de la Contraloría General de la República puso en conocimiento que los integrantes del Consorcio habrían incurrido en causal de infracción.

A fin de sustentar su denuncia, la Contraloría General de la República, adjuntó el Informe de Auditoría N° 1164-2018-CG/LICA-AC³, en el cual señaló lo siguiente:

- La auditoría de cumplimiento a la Entidad, corresponde a un servicio de control posterior programado en el Plan Operativo 2018 de la Contraloría Regional del Callao (actualmente Subgerencia de Control Lima Callao) de la Contraloría General de la República.
- Tenía como objetivo general determinar si la contratación de los servicios realizados por la Entidad en el periodo 2015 – 2017 se efectuaron conforme a la normativa aplicable; asimismo, uno de sus objetivos específicos fue determinar si la ejecución contractual, contratación de prestaciones adicionales y complementarias, así como el procedimiento de los pagos se realizó de acuerdo a lo previsto en la normativa aplicable.
- La materia examinada en la auditoría de cumplimiento, comprendió la revisión de los actos preparatorios, procesos de selección y ejecución contractual de los servicios contratados por la Entidad, entre otros, para el servicio a todo costo de recolección, transporte y disposición final de maleza; así como la contratación y ejecución de los contratos de prestaciones adicionales y/o complementarias de los servicios.

¹ Obrante a folio 1 del archivo en pdf del expediente administrativo.

² Obrante a folio 2 del archivo en pdf del expediente administrativo.

³ Obrante a folios 41 al 638 del archivo en pdf del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

- El alcance de la auditoria abarcó las operaciones, procesos y actividades del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2017; comprendió la revisión y análisis de la documentación relativa a diversos concursos públicos, que obran en los archivos de la Gerencia General, en las oficinas de Abastecimiento, Contabilidad y Tesorería de la Gerencia de Administración y Finanzas y de la Gerencia de Operaciones de la Entidad.
- La Entidad (ESLIMP Callao S.A.) se constituyó bajo el régimen de una empresa municipal de derecho privado, adoptando la modalidad de sociedad anónima sujeta a las disposiciones emanadas de la Ley Orgánica de Municipalidades, por su estatuto, la Ley General de Sociedades y por las demás disposiciones legales que le sean aplicables, actuando con autonomía financiera, administrativa y empresarial.
- La Entidad se encuentra en reestructuración Patrimonial a cargo de INDECOPI, con una deuda concursal de S/ 43'427, 260.85; sin embargo, de los hechos observados se tiene que, durante los años 2015, 2016 y 2017, se retiraron fondos en efectivo de las cuentas de la Entidad por un monto ascendente a S/ 49'525, 976.26, para pagar servicios que no prestaron.
- La Comisión Auditora, mediante los Oficios N° 002, 003, 015, 031, 042, 064, 148, 246, 285 y 294-2018, solicitó a la Entidad que informe sobre las operaciones auditadas como comprobantes de pago, contratos adicionales y complementarios, entre otros; no obstante, la Gerente de Administración y Finanzas y el Presidente del Directorio de la Entidad, a través de los Oficios N° 007, 008, 014 Y 020-2018-ESLIMP/GAF, Carta N° 010-2018-ESLIMP-PD y Carta Notarial N° 01-2018-ESLIMP-PD, indicaron que requerían plazos de quince (15) a treinta (30) días hábiles para acopiar la información solicitada, argumentando que las instalaciones de su Archivo Central sufrió un aniego, perdiéndose los documentos solicitados.
- Asimismo, con el Oficio N° 054-2018-ESLIMP Callao/GG del 27 de marzo de 2018, y otros emitidos posteriormente, la Entidad indicó que la demora de la entrega de la documentación, era debido a la reconstrucción de los expedientes afectados por un aniego ocurrido el 21 de noviembre de 2017 en el Archivo Central.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

- El 30 de noviembre de 2017, personal auditor de la entonces Contraloría Regional del Callao, se apersonó a las instalaciones de la Entidad y dejó constancia que los expedientes de contratación que son materia de auditoría, estaban humedecidos, pero en condiciones de leer el contenido de la información; así también, un grupo estaban en buen estado de conservación, los que fueron entregados mediante el cuaderno de cargos por personal del Archivo Central. De igual manera, se advirtió que los comprobantes de pago no se encontraban en dicho archivo.
- Por otro lado, estando a la renuencia a la entrega de documentación y en mérito de las observaciones y recomendaciones del Informe de Auditoría N° 238-2018-CG/CORECLL-AC realizado en la Entidad, con presencia del Fiscal Provincial del Segundo Despacho de la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios del Distrito Fiscal del Callao, el 30 de abril y 2 de mayo de 2018, se realizó la incautación de comprobantes de pago y copias contables relacionadas con los pagos de las contrataciones de servicios materia de auditoría, los cuales estaban en perfecto estado de conservación; consecuentemente, los funcionarios se rehusaron entregar la información relacionada con la materia sujeta a control que poseían, entorpeciendo las labores de control.
- En la diligencia fiscal, durante la revisión de los archivos donde obran de manera correlativa los comprobantes de pago de la Entidad, se advirtió que en lugar de los documentos solicitados por la Comisión Auditoría, aparecía adjunto hojas con la anotación “Contraloría”, seguida de una fecha, las cuales, ante las consultas realizadas al personal de archivo, dijeron que fueron puestas en razón que esos números de comprobantes fueron entregados a la Contraloría General de la República; sin embargo, ello no era correcto, por el contrario la diligencia fiscal tenía la finalidad de recabar dicha información, es decir, la información de manera deliberada fue retirada de los archivos y ocultada rehusándose a la entrega de las misma entorpeciendo y limitando la labor auditora.
- La Comisión Auditora al lograr obtener los expedientes de contratación recopilados por personal del entonces Contraloría Regional Callao; así

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

como algunos comprobantes, contratos de prestaciones complementarias y resoluciones gerenciales, y ante el riesgo de pérdida de la documentación relacionada a la Auditoria, requirió mediante Solicitud N° 01/1-C824-2018-02 del 24 de agosto de 2018, la incautación de los documentos que se encontraban en su poder con la finalidad de ponerla en buen recaudo y custodia, la misma que procedió mediante Autorización N° 01/1-C824-2018-02 del 27 de agosto de 2018 y el Acta de Incautación N° 01.

Sin embargo, pese a los requerimientos y acciones adoptadas, los funcionarios de la Entidad no entregaron toda la información en original, precisando que en relación al procedimiento de selección objeto de análisis, no se entregaron en original los siguientes:

- El Contrato de prestaciones adicionales y sus antecedentes.
 - El Contrato de prestaciones complementarias y sus antecedentes.
 - Comprobantes del pago N° 8725, 8813, 8928, 9080, 9242, 9381, con su respectivo sustento, emitidos a nombre de Essential Solution S.A.C.
- El área de contabilidad de la Entidad efectúa registro contable de sus ingresos y gastos en una data de Excel, no garantizando la confiabilidad y seguridad de la información.
 - Los funcionarios de la Entidad, aprobaron, autorizaron y tramitaron la contratación de veinte (20) procesos de selección durante los años 2015 al 2017, los miembros de los comités especiales y selección admitieron propuestas que no cumplían los requerimientos técnicos mínimos, asignaron puntajes que no correspondían, pese a ello, otorgaron la buena pro; asimismo, los contratos suscritos, la prestación del servicio y desembolsos se sustentaron en documentos con firmas no auténticas, ocasionando perjuicio económico a la Entidad por S/ 49'525,976.26.
 - El perjuicio funcional y económico al Estado, no solo se concreta en la contravención del sistema jurídico, sino que al transgredir la normativa, se afectó el normal funcionamiento de la Entidad, en cuanto a los fines y objetivos del sistema administrativo de la contratación; es decir, el

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

correcto desempeño en el ejercicio de sus funciones atenta contra las bases mismas del Estado.

- En el procedimiento de selección materia de análisis, no correspondía el otorgamiento de la buena pro; sin embargo, los miembros del comité especial declararon como ganadores al Consorcio ESSB, integrado por las empresas M & D BILBAO CONSULTORES S.A.C., ESSENTIAL SOLUTIONS S.A.C. y JKL CONTRATISTAS INTERNATIONAL S.A.C.
- De los comprobantes de pago proporcionados por la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios del Distrito Fiscal del Callao se advierte pagos efectuados a nombre de la empresa ESSENTIAL SOLUTIONS S.A.C., los cuales consignan firmas de “recibido conforme” e “informes de servicio” con firmas atribuidas a Harold Joseph Ruiz Pinto; asimismo, obran el documento denominado “Conformidad de Servicio”, mediante los cuales Julio Zumaeta Chanchari, Gerente de Operaciones, otorgó la conformidad de servicio a todo costo de recolección, transporte, y disposición final de maleza, según el siguiente detalle:

Cuadro n.º 36
Comprobantes de pago proporcionada por el Ministerio Público
CP n.º 005-2015-ESLIMP/CE

Fecha de la Conformidad de servicio	Informe de servicio n.º	Fecha de servicio	Comprobante de pago n.º	Fecha	Importe S/
3/12/2015	7	3/12/2015	09596	18/12/2015	878 750,00
1/02/2016	01/2016	1/02/2016	09835	25/02/2016	632 700,00
3/03/2016	02/2016	3/03/2016	09899	11/03/2016	421 800,00
Total					S/ 1 933 250,00

Fuente: Comprobantes de pago (Apéndice n.º 30).

Elaborado por: Comisión Auditora

- Las firmas atribuidas al señor Harold Joseph Ruiz Pinto, en los documentos no corresponden al puño gráfico de su titular; es decir, no son auténticas, de acuerdo a las conclusiones del Dictamen Pericial Grafotécnico del 9 de julio de 2018.
- Se efectuaron desembolsos por el monto de S/ 5'448,250.00, generándose para ello nueve (9) comprobantes de pago, de los cuales tres (3), la firma



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

que consigna en los “Informe de prestación de servicio”, y que origina el pago no es auténtica; igual la consignada en el rubro “recibido conforme” de los comprobantes de pago; asimismo, los seis (6) restantes se evidencian pagos realizados de la misma manera, conforme el sello y firma que se evidencia en la parte final de cada documento.

- En cuanto a los comprobantes de pago, de los siete (7) servicios correspondientes al año 2015, el trámite de desembolso se inició con las cartas, en las que se adjuntan los informes de servicios y las facturas nombre de la Entidad, con el monto total a cobrar; sin embargo, las firmas atribuidas en estos documentos a los representantes legales o gerentes generales, según corresponda, no provienen del puño gráfico de sus titulares; es decir, no son auténticas; toda esta documentación ingresada a Gerencia General de la Entidad, conforme se evidencia del sello de recepción de mesa de partes consignado en las facturas, y luego eran derivadas a la Gerencia de Administración y Finanzas mediante un proveído realizado al reverso de las facturas⁴.

⁴

Veáse folios 111 del archivo en pdf del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

- En ese contexto, Balvina Ofelia Villanueva, Gerente de Administración y Finanzas emitía memorandos dirigidos a Felipe Ernesto Gálvez Moran, Jefe de Abastecimiento, consignando que se remite los documentos para su trámite correspondiente, quien a su vez formulaba, registraba y suscribía las órdenes de servicio, conforme a lo previsto en el Reglamento de Organización y Funciones de la Entidad; así también, Julio Zumaeta Chanchari, Gerente de Operaciones (área usuaria) emitía la conformidades de servicio, suscribiéndose los siguiente documentos:

Cuadro n.° 41
Conformidad de servicio emitidos y suscritos por Gerente de Operaciones

Proceso	Documento	Servicio en que otorga conformidad	Fecha
CP n.° 002-2015-ESLIMP/CE		Servicio de operativos de limpieza de techos	04/05/2015
			01/06/2015
			02/07/2015
			03/08/2015
			01/09/2015
			02/10/2015
			01/02/2016
			03/03/2016
CP n.° 005-2015-ESLIMP/CE		Servicio de recolección transporte y disposición final de maleza	03/12/2015
CP n.° 007-2015-ESLIMP/CE		Servicio de lavado y batizado de áreas y zonas públicas	02/04/2016
CP n.° 009-2015-ESLIMP/CE	Conformidad de servicio	Servicio de Ejecución de campaña de limpieza integral de zonas críticas	02/03/2016
			02/06/2015
			01/07/2015
			03/08/2015
			01/09/2015
			01/10/2015
			02/11/2015
			02/12/2015
CP n.° 010-2015-ESLIMP/CE		Servicio de mantenimiento de parques y jardines	01/02/2016
CP n.° 011-2015-ESLIMP/CE		Servicio de fumigación, desinfección, destrucción y desinsectación	02/03/2016
CP n.° 012-2015-ESLIMP/CE		Servicio de Alquiler de Camiones volquetes	02/07/2015
			01/10/2015
			04/08/2015
			01/09/2015
			02/10/2015
			03/11/2015
			02/02/2016

Fuente: Comprobantes de pago del año 2015 (Apéndice n.° 30)
Elaborado por: Comisión Auditora

- En los comprobantes de pago (Apéndice 30), en los cuales se habrían efectuado desembolsos a nombre de Harold Joseph Ruíz Pinto, Víctor

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

Eduardo Quevedo Sánchez y Yesenia Nerida Guerra Casa, según las conclusiones del Dictamen Pericial Grafotécnico (Apéndice 22), las firmas atribuidas no corresponden a su puño gráfico de sus titulares, que se detallan a continuación:

Cuadro n.º 42
Comprobantes de pago con Firmas No Auténticas Año 2015

Proceso	N° Comprobante de pago	Importe de Comprobante de pago	Firma Atribuida a	Dictamen Grafotécnico
CP n.º 011-2015-ESLIMP/CE	9903	76 632,00	Victor Eduardo Quevedo Sánchez	No auténtica
	9941	114 948,00	Victor Eduardo Quevedo Sánchez	No auténtica
	9991	320 000,00	Victor Eduardo Quevedo Sánchez	No auténtica
Sub total		S/ 511 580,00		
CP n.º 005-2015-ESLIMP/CE	9087	318 600,00	Victor Eduardo Quevedo Sánchez	No auténtica
	9492	159 650,00	Victor Eduardo Quevedo Sánchez	No auténtica
	9899	421 800,00	Harold Joseph Ruiz Pinto	No auténtica
CP n.º 005-2015-ESLIMP/CE	9835	632 700,00	Harold Joseph Ruiz Pinto	No auténtica
	9596	878 750,00	Harold Joseph Ruiz Pinto	No auténtica
	9596	878 750,00	Harold Joseph Ruiz Pinto	No auténtica
Sub Total		S/ 1 933 250,00		
CP n.º 010-2015-ESLIMP/CE	9890	155 620,00	Yesenia Nerida Guerra Casas	No auténtica
	9764	233 730,00	Yesenia Nerida Guerra Casas	No auténtica
	9081	280 000,00	Yesenia Nerida Guerra Casas	No auténtica
	9408	318 500,00	Yesenia Nerida Guerra Casas	No auténtica
	9237	240 000,00	Yesenia Nerida Guerra Casas	No auténtica
	8892	230 000,00	Yesenia Nerida Guerra Casas	No auténtica
Sub total		S/ 1 152 675,00		
Total		S/ 4 705 755,00		

Fuente: Comprobante de pago, Liquidaciones a MPC y Peritaje Grafotécnico (Apéndice n.º 30)
Elaborado por: Comisión Auditora

- Respecto del procedimiento de selección materia de análisis, los comprobantes de pago N° 9596 del año 2015 y N° 9835 y N° 9899 del año 2016, con las cartas presentadas por el Consorcio ESSB, que consignan firmas atribuidas a su representante Harold Joseph Ruiz Pinto, no corresponden a su puño gráfico, según las conclusiones del Dictamen Pericial Grafotécnico del 9 de julio de 2018.

- En el marco del Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, que aprobó la “*Reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19*”, la Dirección General de Abastecimiento emitió la Resolución Directoral N° 006-2020-EF-54.01, publicada el 14 de mayo de 2020 en el Diario Oficial El Peruano, disponiendo el

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

reinicio de los plazos de los procedimientos suspendidos⁵, disposición que entró en vigencia al día siguiente de su publicación.

4. Por decreto del 21 de diciembre de 2020⁶, de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador, se corrió traslado a la Entidad, a fin de que, entre otros documentos, remita lo siguiente:

- Un informe técnico legal de su asesoría sobre la procedencia y supuesta responsabilidad de los integrantes del Consorcio, donde señale de forma clara y precisa en cuales de las infracciones tipificadas en el numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1017, modificada mediante la Ley N° 29873, se encontraría inmersa.

Respecto al supuesto de presentación de documentación falsa o información inexacta.

- Señalar y enumerar de forma clara y precisa los supuestos documentos con información inexacta, así como indicar si la presunta inexactitud generó un perjuicio y/o daño a la Entidad.
- Copia legible de los documentos que acrediten la supuesta inexactitud de los documentos cuestionados, en mérito a una verificación posterior.
- Copia completa y legible de la oferta presentada por Consorcio en el procedimiento de selección.

⁵ Cabe señalar que, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, se declara el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince (15) días calendario, disponiéndose el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19; habiéndose prorrogado dicho plazo, de forma sucesiva, actualmente hasta el 29 de agosto de 2022.

En dicho contexto a través de la Resolución Directoral N° 001-2020-EF-54.01, se suspendió, a partir del 16 de marzo de 2020 y por quince (15) días, el cómputo de plazos de procedimientos de selección, procedimientos de impugnación que forman parte de procedimientos de selección y procesos administrativos sancionadores, y se dictan otras medidas en materia de abastecimiento; habiéndose prorrogado dicho plazo mediante las Resoluciones Directorales N°s. 002, 003, 004 y 005-2020-54.01, hasta el 24 de mayo de 2020. Sin embargo, mediante la Resolución Directoral N° 006-2020-EF-54.01, publicada el 14 de mayo de 2020 en el Diario Oficial "El Peruano", se dispuso el reinicio de los plazos y procedimientos mencionados.

⁶ Obrante a folios 21 al 24 del archivo en pdf del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

Para tal efecto, se otorgó a la Entidad un plazo de diez (10) días hábiles, bajo responsabilidad y apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en autos.

Adicionalmente, se comunicó al órgano de control institucional de la Entidad, a fin de que adopte las medidas que estime pertinentes, y coadyuve al envío de la información requerida.

5. Con decreto del 3 de diciembre de 2021⁷ se dispuso incorporar al expediente administrativo sancionador los siguientes documentos: i) Informe completo de Auditoria N° 1164-2018-CG/LICA-AC, ii) Dictamen Pericial Grafotécnico del 9 de julio de 2018 emitido por el Perito Judicial Grafotécnico Winston F. Aquije Saavedra, iii) Comprobantes de Pago N° 009899 del 11 de marzo de 2016 a nombre de Essential Solutinons S.A.C., iv) Informe de Servicio N° 02/206, sin fecha en papel, como membrete de “Consortio ESSB”, v) Comprobante de pago N° 009835 del 25 de febrero de 2016 a nombre de Essential Solutions S.A.C., vi) Informe de Servicio N° 01/2016, sin fecha en papel, con membrete de “Consortio ESSB”, vii) Comprobantes de Pago N° 009596 del 18 de diciembre de 2015 a nombre de Essential Solutions S.A.C., viii) Informe de Servicio N° 07 sin fecha en papel, con membrete de “Consortio ESSB”, a fin que sean valorados en su oportunidad.

Así también, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra los integrantes del Consortio, por su presunta responsabilidad al haber presentado, como parte de la ejecución contractual, documentación falsa o adulterada e información inexacta a la Entidad, en el marco del procedimiento de selección, infracciones tipificadas en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017, modificada a través de la Ley N° 29873 y en los literales h) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, consistentes en:

Documentos supuestamente falsos o adulterados y/o con información inexacta presentados en la ejecución contractual

⁷

Obrante a folios 643 al 650 del archivo en pdf del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

- Comprobante de Pago N° 009899 del 11 de marzo de 2016 a nombre de la empresa ESSENTIAL SOLUTION S.A.C., en Formato de Empresa de Servicio de Limpieza Municipal Pública.
- Informe de servicio N° 02/2016 sin fecha, en papel con membrete del “Consortio ESSB”, suscrito por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto. Dicho documento fue presentado mediante la carta s/n de fecha 3 de marzo de 2016.
- Comprobantes de Pago N° 009835 del 25 de febrero de 2016 a nombre de la empresa ESSENTIAL SOLUTION S.A.C., en Formato de Empresa de Servicio de Limpieza Municipal Pública.
- Informe de servicio N° 01/2016 sin fecha, en papel con membrete de “Consortio ESSB”, suscrita por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto. Dicho documento fue presentado mediante la carta s/n de fecha 1 de febrero de 2016.
- Comprobantes de Pago N° 009596 del 18 de diciembre de 2015 a nombre de la empresa ESSENTIAL SOLUTION S.A.C., en Formato de Empresa de Servicio de Limpieza Municipal Pública.
- Informe de servicio N° 07 sin fecha, en papel con membrete de “Consortio ESSB”, suscrito por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto. Dicho documento fue presentado mediante la carta s/n del 3 de diciembre de 2015.

En virtud de ello, se otorgó a los integrantes del Consorcio el plazo de diez (10) días hábiles para que formulen sus descargos, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en el expediente.

6. Con decreto del 16 de diciembre de 2021, se dispuso notificar vía publicación en el Boletín Oficial del Diario Oficial “El Peruano”, el decreto del 3 de diciembre de 2021, que dispone el inicio del procedimiento administrativo sancionador a la empresa ESSENTIAL SOLUTIONS S.A.C, integrante del Consorcio, al ignorarse su domicilio cierto.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

7. Con decreto del 8 de marzo de 2022, se hizo efectivo el apercibimiento de resolver con la documentación obrante en el expediente, toda vez que las empresas JKL CONTRATISTAS INTERNATIONAL S.A.C. y M & D BILBAO CONSULTORES S.A.C., integrantes del Consorcio no se apersonaron al procedimiento ni formularon descargos pese haber sido debidamente notificadas el 21 de diciembre de 2021 a través de las Cédulas de Notificación N° 89860/2021.TCE⁸ y N° 89862/2021.TCE⁹.

Asimismo, la empresa ESSENTIAL SOLUTIONS S.A.C., integrante del Consorcio, notificada vía publicación en el Boletín Oficial del Diario Oficial “El Peruano”, tampoco se apersonó al procedimiento ni formuló descargos, remitiéndose el expediente a la Tercera Sala del Tribunal para que resuelva.

8. Por decreto del 18 de mayo de 2022, a efectos que la Sala cuente con mayores elementos de juicio al momento de resolver, requirió lo siguiente:

A LA EMPRESA DE SERVICIO Y LIMPIEZA MUNICIPAL PÚBLICA CALLAO S.A. (La Entidad):

Considerando que no cumplió con remitir lo solicitado mediante decreto del 21 de diciembre de 2020, se reitera lo siguiente:

- *Sírvase **remitir** Informe Técnico Legal de su asesoría, en el que se pronuncie sobre la procedencia y supuesta responsabilidad de las empresas JKL CONTRATISTAS INTERNATIONAL SOCIEDAD ANONIMA CERRADA, ESSENTIAL SOLUTIONS S.A.C. y M & D BILBAO CONSULTORES S.A.C., integrantes del CONSORCIO ESSB, al haber presentado supuestos documentos falsos o adulterados e información inexacta, en el marco del Concurso Público N° 005-2015-ESLIMP/CE - Primera convocatoria, para la contratación del “Servicio a todo costo de recolección, transporte y disposición final de maleza en la provincia del Callao”.*
- *Sírvase **informar** y **remitir** documentación que evidencie las fechas en las que fueron presentados ante su representada, los siguientes documentos (**cuyas copias se adjuntan**):*

⁸ Mediante Cédula de Notificación N° 89860/2021.TCE, entregada el 21 de diciembre de 2021 en el domicilio de la empresa JKL CONTRATISTAS INTERNATIONAL S.A.C., según figura en el RNP: Calle Blasco Núñez de Vela 148 Urbanización Maranga E.T Cuatro - San Miguel – Lima – Lima.

⁹ Mediante Cédula de Notificación N° 89862/2021.TCE, entregada el 21 de diciembre de 2021 en el domicilio de la empresa M & D BILBAO CONSULTORES S.A.C., según figura en el RNP: Calle Blasco Núñez de Vela 148 (Etapa 4 Alt. Faucett con la Marina) - San Miguel – Lima – Lima.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

- *Comprobante de Pago N° 009899 del 11 de marzo de 2016 a nombre de Essential Solutions S.A.C., en Formato de la Empresa de Servicio de Limpieza Municipal Pública.*
- *Informe de servicio N° 02/2016 sin fecha, en papel con membrete de Consorcio ESSB, suscrito por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto. Dicho documento fue presentado mediante Carta s/n del 3 de marzo de 2016.*
- *Comprobante de Pago N° 009835 del 25 de febrero de 2016 a nombre de Essential Solution S.A.C., en Formato de Empresa de Servicio de Limpieza Municipal Pública.*
- *Informe de servicio N° 01/2016 sin fecha, en papel con membrete de Consorcio ESSB, suscrita por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto. Dicho documento fue presentado mediante Carta s/n del 1 de febrero de 2016.*
- *Comprobante de Pago N° 009596 del 18 de diciembre de 2015 a nombre de Essential Solution SAC, en Formato de Empresa de Servicio de Limpieza Municipal Pública.*
- *Informe de servicio N° 7 sin fecha, en papel con membrete de Consorcio ESSB, suscrita por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto. Dicho documento fue presentado mediante Carta s/n del 3 de diciembre de 2015.*

Comuníquese al Órgano de Control Institucional de la EMPRESA DE SERVICIO DE LIMPIEZA MUNICIPAL PÚBLICA DEL CALLAO S.A., a fin de que actúe conforme a sus facultades atribuidas por Ley. Sin perjuicio de ello, se solicita a dicho órgano de control coadyuve con la remisión de la información requerida precedentemente.
(...)

AL SEÑOR HAROLD JOSEPH RUIZ PINTO

Considerando que el CONSORCIO ESSB, integrado por las empresas JKL CONTRATISTAS INTERNATIONAL SOCIEDAD ANONIMA CERRADA, ESSENTIAL SOLUTIONS S.A.C. y M & D BILBAO CONSULTORES S.A.C., en el marco del Concurso Público N° 005-2015-ESLIMP/CE – Primera Convocatoria, presentó, como parte de la ejecución contractual, documentos supuestamente suscritos por usted; en ese sentido, sírvase atender lo siguiente:

- *Sírvase **informar** de manera clara y precisa **si suscribió [firmó] o no** los siguientes documentos: **[cuyas copias se adjuntan]***

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

- *Comprobante de Pago N° 009899 del 11 de marzo de 2016 a nombre de Essential Solutions S.A.C., en Formato de la Empresa de Servicio de Limpieza Municipal Pública.*
 - *Informe de servicio N° 02/2016 sin fecha, en papel con membrete de Consorcio ESSB, suscrito por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto. Dicho documento fue presentado mediante Carta s/n del 3 de marzo de 2016.*
 - *Comprobante de Pago N° 009835 del 25 de febrero de 2016 a nombre de Essential Solution S.A.C., en Formato de Empresa de Servicio de Limpieza Municipal Pública.*
 - *Informe de servicio N° 01/2016 sin fecha, en papel con membrete de Consorcio ESSB, suscrita por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto. Dicho documento fue presentado mediante Carta s/n del 1 de febrero de 2016.*
 - *Comprobante de Pago N° 009596 del 18 de diciembre de 2015 a nombre de Essential Solution SAC, en Formato de Empresa de Servicio de Limpieza Municipal Pública.*
 - *Informe de servicio N° 7 sin fecha, en papel con membrete de Consorcio ESSB, suscrita por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto. Dicho documento fue presentado mediante Carta s/n del 3 de diciembre de 2015.*
- *Sírvase **confirmar** o **negar** la veracidad de la información contenida en los documentos antes detallados. [cuyas copias se adjuntan]*

De ser el caso, deberá precisar si dichos documentos (comprobantes de pago e informes de servicio), presenta alguna modificación, adulteración o inexactitud en su contenido.
(...)”.

9. Hasta la fecha de emisión de la presente resolución, la Entidad y el señor Harold Joseph Ruiz Pinto no han remitido la información requerida.

II. FUNDAMENTACIÓN:

1. Es materia del presente procedimiento determinar la presunta responsabilidad administrativa de los integrantes del Consorcio, por haber presentado documentación falsa o adulterada e información inexacta en el marco del procedimiento de selección; infracciones tipificadas en el literal j) del numeral 51.1

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017, modificada a través de la Ley N° 29873, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 184-2008-EF; así como en los literales h) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, en adelante **la Ley**, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF, en adelante **el Reglamento**, normativas que será aplicadas para resolver el presente caso, en lo referente al tipo infractor y la sanción, sin perjuicio de la eventual aplicación del principio de retroactividad benigna.

Naturaleza de las infracciones.

2. El literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017, modificada a través de la Ley N° 29873, establecía que, incurre en infracción administrativa, todo proveedor, participante, postor o contratista que presente documentos falsos o información inexacta a las Entidades, al Tribunal o al OSCE.

El literal i) 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 documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado o al Registro Nacional de Proveedores (RNP).

Por su parte, el literal h) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, establece que se impondrá sanción administrativa a los proveedores, participantes, postores y/o contratistas que presenten información inexacta a las Entidades, al Tribunal o al Registro Nacional de Proveedores (RNP), y siempre 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.

3. 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 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**, en virtud del cual sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

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 convicción de que el administrado que es sujeto del procedimiento administrativo sancionador ha realizado la conducta expresamente prevista como infracción administrativa.

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

5. Una vez verificado dicho supuesto, y a efectos de determinar la configuración de cada una de dichas infracciones, corresponde evaluar si se ha acreditado la falsedad o adulteración o información inexacta, contenida en el documento presentado, en este caso, ante la Entidad, independientemente de quién haya sido su autor o de las circunstancias que hayan conducido a su falsificación o inexactitud; ello en salvaguarda del principio de presunción de veracidad, que tutela toda actuación en el marco de las contrataciones estatales, y que, a su vez, integra el bien jurídico tutelado de la fe pública.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

Ello se sustenta así, toda vez que en el caso de un posible beneficio derivado de la presentación de un documento falso o adulterado o información inexacta, que no haya sido detectado en su momento, éste será aprovechable directamente, en sus actuaciones en el marco de las contrataciones estatales, por el proveedor, participante, postor o contratista que, conforme lo dispone el párrafo inicial del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, son los únicos sujetos pasibles de responsabilidad administrativa en dicho ámbito, ya sea que el agente haya actuado de forma directa o a través de un representante, consecuentemente, resulta razonable que sea también éste el que soporte los efectos de un potencial perjuicio, en caso se detecte que dicho documento es falso, adulterado o contenga información inexacta.

En ese orden de ideas, para demostrar la configuración de los supuestos de hecho de falsedad o adulteración 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 el supuesto emisor, 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 la misma. Además, para la configuración del tipo infractor, es decir aquel referido a la presentación de información inexacta, debe acreditarse, que la inexactitud esté relacionada con el cumplimiento de un requisito o con la obtención de un beneficio o ventaja para sí o para terceros.

6. En cualquier caso, la presentación de un documento falso o adulterado e información inexacta, supone el quebrantamiento del principio de presunción de veracidad, de conformidad con lo establecido en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

Cabe precisar que el tipo infractor se sustenta en el incumplimiento de un deber, que, en el presente caso, se encuentra regulado por el numeral 4 del artículo 67 del TUO de la LPAG, norma que expresamente establece que los administrados tienen el deber de comprobar, previamente a su presentación ante la Entidad, la

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

autenticidad de la documentación sucesdánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.

De manera concordante con lo manifestado, el numeral 51.1 del artículo 51 del mismo cuerpo legal, además de reiterar la observancia del principio de presunción de veracidad, dispone que las declaraciones juradas, los documentos sucesdáneos 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.

7. 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 las infracciones.

8. En el caso materia de análisis, la imputación efectuada contra los integrantes del Consorcio se encuentra referida a la presentación de documentación falsa o adulterada e información inexacta a la Entidad, como parte de la ejecución contractual, consistente en los siguientes documentos:

Documentos supuestamente falsos o adulterados y/o con información inexacta presentados en la ejecución contractual

- Comprobante de Pago N° 009899 del 11 de marzo de 2016 a nombre de la empresa ESSENTIAL SOLUTION S.A.C., en Formato de Empresa de Servicio de Limpieza Municipal Pública.
- Informe de servicio N° 02/2016 sin fecha, en papel con membrete del "Consorcio ESSB", suscrito por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto. Dicho documento fue presentado mediante la carta s/n de fecha 3 de marzo de 2016.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

- Comprobantes de Pago N° 009835 del 25 de febrero de 2016 a nombre de la empresa ESSENTIAL SOLUTION S.A.C., en Formato de Empresa de Servicio de Limpieza Municipal Pública.
 - Informe de servicio N° 01/2016 sin fecha, en papel con membrete de “Consortio ESSB”, suscrita por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto. Dicho documento fue presentado mediante la carta s/n de fecha 1 de febrero de 2016.
 - Comprobantes de Pago N° 009596 del 18 de diciembre de 2015 a nombre de la empresa ESSENTIAL SOLUTION S.A.C., en Formato de Empresa de Servicio de Limpieza Municipal Pública.
 - Informe de servicio N° 07 sin fecha, en papel con membrete de “Consortio ESSB”, suscrito por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto. Dicho documento fue presentado mediante la carta s/n del 3 de diciembre de 2015.
9. Conforme a lo señalado en los párrafos que anteceden, a efectos de analizar la configuración de las infracciones 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 o adulteración de los documentos presentados y la inexactitud de la información cuestionada, esta última siempre que esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual.
10. En principio, corresponde señalar que de la revisión del Informe de Auditoría N° 1164-2018-CG/LICA-AC¹⁰, se advierte que la auditoría de cumplimiento a la Entidad corresponde a un servicio de control posterior programado en el Plan Operativo 2018 de la Contraloría Regional del Callao (actualmente Subgerencia del Control Lima Callao) de la Contraloría General de la República, cuyo objetivo general era determinar si la contratación de los servicios en el periodo 2015 – 2017, se efectuaron conforme a la normativa aplicable.

¹⁰ Obrante a folios 41 al 638 del archivo en pdf del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

Asimismo, tenía como objetivos específicos, entre otros, determinar si la ejecución contractual, contratación de prestaciones adicionales y complementarias, así como el procedimiento de los pagos se realizó de acuerdo a lo previsto en la normativa aplicable.

Cabe precisar que, el alcance de la auditoría abarcó las operaciones, procesos y actividades del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2017; comprende la revisión y análisis de la documentación relativa a diversos concursos públicos que obran en los archivos de la Gerencia General, así como en las Oficinas de Abastecimiento, Contabilidad y Tesorería de la Gerencia de Administración y Finanzas y de la Gerencia de Operaciones de la Entidad, entre los cuales, se encontraba el procedimiento de selección materia de análisis.

Por su parte, en relación a la conducta de la Entidad, se advierte que ésta no atendió a los requerimientos de información solicitados reiteradamente por la Comisión Auditora, limitando el acceso a los documentos originales; razón por la cual personal auditor de la Contraloría Regional del Callao se apersonó a las instalaciones de la referida Entidad y el Fiscal Provincial del Segundo Despacho de la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios del Distrito Fiscal del Callao, realizó la incautación, entre otros, de comprobantes de pagos y copias contables relacionadas con los pagos de las contrataciones de servicio materia de auditoría, entre los cuales se encuentran los comprobantes de pagos N° 09899 del 11 de marzo de 2016, N° 9835 del 25 de febrero de 2016 y N° 9596 del 18 de diciembre de 2015; así como los Informes de servicio N° 02/2016, N° 01/2016 y N° 7, respectivamente.

Ahora bien, del contenido de los Informes de servicio N° 02/2016, N° 01/2016 y N° 7, se advierte que en estos no consta ningún sello de recibido por parte de la Entidad; no obstante, en el Informe de Auditoría N° 1164-2018-CG/LICA-AC¹¹ [a folios 111 del archivo en pdf del expediente administrativo] se ha señalado que: *“En cuanto a los comprobantes de pago, de los siete (7) servicios correspondientes al año 2015, el trámite de desembolso se inició con las cartas, en las que se adjuntan los informes de servicios y las facturas nombre de la Entidad, con el*

¹¹ Obrante a folios 41 al 638 del archivo en pdf del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

monto total a cobrar; sin embargo, las firmas atribuidas en estos documentos a los representantes legales o gerentes generales, según corresponda, no provienen del puño gráfico de sus titulares; es decir, no son auténticas; toda esta documentación ingresada a Gerencia General de la Entidad, conforme se evidencia del sello de recepción de mesa de partes consignado en las facturas, y luego eran derivadas a la Gerencia de Administración y Finanzas mediante un proveído realizado al reverso de las facturas". (sic)

Además, en dicho informado se ha indicado que, durante los años 2015, 2016 y 2017 en la Entidad se retiraron fondos en efectivo de las cuentas por un monto ascendente a S/ 49'525,976.26, para pagar servicios que no se prestaron, entre los pagos que se efectuaron, se encuentran los siguientes:

Servicio	Informe de Servicio	Fecha de las cartas s/n, a través de las cuales se presentaron los informes de servicio	Comprobantes de pago N°	Fecha	Importe S/
Concurso Público N°005-2015-ESLIMP/CE "Servicio a todo costo de recolección, transporte y disposición final de maleza en la Provincia Constitucional del Callao".	7	3/12/2015	09596	18/12/2015	878 750.00
	1/2016	1/02/2016	09835	25/02/2016	632 700.00
	2/2016	3/03/2016	09899	11/03/2016	421 800.00
					S/ 1 933 250.00

11. En ese contexto, de la revisión del expediente administrativo se observa que en el apéndice N° 1 del Informe de Auditoría N° 1164-2018-CG/LICA-AC, emitido por la Subgerencia de Control de Lima y Callao de la Contraloría General de la República, obran copias fedateadas de los Comprobantes de pago N° 09596 del 18 de diciembre de 2015, N° 09835 del 25 de febrero de 2016 y N° 09899 del 11 de marzo de 2016; así como de las cartas s/n 3 de diciembre de 2015, 1 de febrero de 2016

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

y 3 de marzo de 2016, a través de las cuales fueron presentadas los Informes de Servicio N° 7, N° 1/2016 y N° 2/2016, respectivamente.

Asimismo, se advierte que en el Apéndice N° 22 obra el Dictamen Pericial Grafotécnico del 9 de julio de 2018 suscrito por el Perito Judicial Winston Félix Aquije Saavedra, realizado a solicitud de la Comisión Auditora a la Empresa de Servicio de Limpieza Municipal del Callao – ESLIMP Callao S.A. de la Contraloría General de la República, cuyo objeto fue establecer la autenticidad o falsedad de 166 firmas que obran en los documentos, entre otros, del procedimiento de selección objeto de análisis.

Así, en el acápite VII “Examen” del Dictamen Pericial en mención, respecto del procedimiento de selección materia de análisis se indicó que el Anexo N° 2 – Declaración Jurada de cumplimiento de los requerimientos técnicos mínimos de fecha 12 de marzo de 2015 que contiene una firma atribuida del representante legal del Consorcio, señor Harold Joseph Ruiz Pinto, se determinó que proviene del puño gráfico de su titular; es decir es auténtica.

De igual forma, se precisó que el “Contrato de servicio a todo costo de recolección, transporte y disposición final de maleza en la Provincia Constitucional del Callao” Concurso Público N° 005-2015-ESLIMP/CE de fecha 27 de marzo de 2015, que celebran de una parte la Entidad y de la otra el Consorcio representado por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto, conteniendo una firma atribuida a Don Harold Ruiz Pinto, se determinó que dicha firma proviene del mismo puño gráfico de su titular¹²; es decir es auténtica.

Lo expuesto, se condice con la información publicada en la Ficha SEACE del procedimiento de selección materia de análisis, pues el único postor que se presentó fue el Consorcio ESSB, integrado por las empresas JKL CONTRATISTAS INTERNATIONAL S.A.C., M & D BILBAO CONSULTORES S.A.C. y ESENTIAL SOLUTIONS S.A.C., a quien se le otorgó la buena pro.

12. Sin perjuicio de ello, cabe mencionar que, con decreto del 18 de mayo de 2018, la Sala requirió, entre otros, información a la Entidad a efectos de que informe y

¹² A folios 357, 358 y 585 del archivo en pdf del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

remita documentación que evidencie las fechas en los que fueron presentados ante su representada los documentos cuestionados; asimismo, se comunicó al órgano de control institucional de la Entidad, a fin de que actúe conforme a sus facultades atribuidas por Ley, y coadyuve a la remisión de la información requerida.

De igual forma, se solicitó al señor Harold Joseph Ruiz Pinto en su calidad del Representante legal del Consorcio que informe de manera clara y precise si suscribió o no los documentos cuestionados, debiendo, de ser el caso, precisar si dichos documentos (comprobantes de pagos e informes de servicio), presentan alguna modificación, adulteración o inexactitud en su contenido.

No obstante, luego de haber transcurrido en exceso el plazo indicado para que atiendan la solicitud de información y a pesar de haber sido debidamente notificados, la Entidad a través del Toma Razón Electrónico de la página web del OSCE el 18 de mayo de 2022, su órgano de control institucional mediante Cédula de Notificación N° 28847/2022.TCE¹³ el 22 de mayo de 2022 y el señor Harold Joseph Ruiz Pinto con Cédula de Notificación N° 28849/2022.TCE¹⁴ el 23 de mayo de 2022, no han remitido la información solicitada.

13. No obstante, en virtud de lo expuesto en el Informe de Auditoria N° 1164-2018/CG/LICA-AC, y al amparo del principio de verdad material consagrado en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, se advierte que en el expediente administrativo obran suficientes elementos probatorios de los cuales es posible colegir que el Consorcio presentó los Informes de Servicio N° 7, N° 1/2016 y N° 2/2016, para la activación de los pagos correspondientes a los Comprobantes de pago N° 09596 del 18 de diciembre de 2015, N° 09835 del 25 de febrero de 2016, N° 09899 del 11 de marzo de 2016; máxime si de acuerdo al Dictamen Pericial Grafotécnico del 9 de julio de 2018, la firma del representante del Consorcio, señor Harold Joseph Ruiz Pinto, consignada en el Contrato del 27 de marzo de 2015, derivado del procedimiento de selección materia de análisis, es auténtica.

Por lo tanto, para este Colegiado existe suficiente evidencia que genera convicción

¹³ Conforme se visualiza en el Toma Razón Electrónico de la página web del OSCE.

¹⁴ Conforme se visualiza en el Toma Razón Electrónico de la página web del OSCE.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

que los informes de servicio antes referidos fueron presentados a la Entidad por el representante del Consorcio, el señor Harold Joseph Ruiz Pinto.

14. Por otro lado, respecto de los Comprobantes de pagos N° 09596 del 18 de diciembre de 2015, N° 09835 del 25 de febrero de 2016, N° 09899 del 11 de marzo de 2016, documentos que también fueron cuestionados, es necesario tener en cuenta que de acuerdo al numeral 2.9 “Forma de pago” de las Sección Específica de las Bases integradas del procedimiento de selección, la Entidad realizaría el pago de la contraprestación ejecutadas por el Consorcio; en consecuencia, éste es quien tiene bajo su esfera de dominio la elaboración de los comprobantes de pago materia de análisis.

En tal sentido, los comprobantes de pago cuestionados al ser preparados y emitidos por la Entidad, no es posible verificar que los mismos hayan sido presentados por el Consorcio ante la Entidad.

En ese entender, respecto a estos documentos no concurren el primer requisito para la configuración de las infracciones imputadas [la presentación de la documentación presuntamente falsa o adulterada e información cuestionada], ya que, por su naturaleza, un comprobante de pago no es presentado por el ganador de la buena pro.

En consecuencia, respecto de los Comprobantes de pagos N° 09596 del 18 de diciembre de 2015, N° 09835 del 25 de febrero de 2016, N° 09899 del 11 de marzo de 2016, no se cumplen con el primer requisito establecido en las infracciones imputadas, por lo que no es posible continuar con el análisis respecto a estos documentos; correspondiendo que -en este extremo- se declare no ha lugar a la imposición de sanción contra los integrantes del Consorcio.

15. Sin perjuicio de ello, considerando que en el Informe de Auditoría N° 1164-2018-CG/LICA-AC se ha concluido que la firma consignada del representante común del Consorcio consignada en los Comprantes de pago cuestionados, se trata de una firma falsificada; se debe poner en conocimiento tales hechos al Titular de la Entidad y a su Órgano de Control Institucional, para las acciones de deslinde de responsabilidades que corresponda, pues correspondía a la Entidad cautelar el debido procedimiento en la etapa de ejecución contractual. Asimismo, es

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

pertinente cursar comunicación al Ministerio Público a efectos que, en el marco de sus competencias, evalúe la existencia de delito contra la administración pública.

16. Ahora bien, habiéndose acreditado la presentación ante la Entidad, de los Informes de Servicio N° 7, N° 1/2016 y N° 2/2016, suscritos por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto, en calidad de representante del Consorcio, corresponde continuar con el análisis de estos documentos para determinar si se han transgredido el principio de presunción de veracidad.

Respecto a la supuesta falsedad e información inexacta de los Informes de Servicio N° 7, N° 1/2016 y N° 2/2016.

17. Los documentos bajo análisis, consisten en los siguientes:
- Informe de servicio N° 02/2016 sin fecha, en papel con membrete del “Consortio ESSB”, suscrito por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto, en calidad de representante legal del Consorcio. Dicho documento fue presentado mediante la carta s/n de fecha 3 de marzo de 2016.
 - Informe de servicio N° 01/2016 sin fecha, en papel con membrete de “Consortio ESSB”, suscrita por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto, en calidad de representante legal del Consorcio. Dicho documento fue presentado mediante la carta s/n de fecha 1 de febrero de 2016.
 - Informe de servicio N° 07 sin fecha, en papel con membrete de “Consortio ESSB”, suscrito por el señor Harold Joseph Ruiz Pinto, en calidad de representante legal del Consorcio. Dicho documento fue presentado mediante la carta s/n del 3 de diciembre de 2015.
18. Sobre el **extremo referido a la falsedad o adulteración**, debe tenerse presente que, conforme a reiterados pronunciamientos de este Tribunal, para determinar la falsedad o la adulteración de un documento, es necesario verificar que aquél no haya sido expedido por el órgano o agente que aparece como emisor, o que no haya sido suscrito por quien o quienes aparecen como suscriptores del mismo, o

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

que, habiendo sido debidamente expedido, haya sido adulterado en su contenido.

19. Al respecto, es preciso indicar que, de la revisión de los actuados obrantes en el expediente administrativo, no se advierte que el suscriptor de los documentos objeto de análisis [Harold Joseph Ruiz Pinto, representante legal del Consorcio ESSB] haya negado la suscripción de los mismos.
20. No obstante, se advierte que el cuestionamiento respecto de la autenticidad de los documentos objeto de análisis se origina con la denuncia interpuesta por la Contraloría General de la República, institución que, a través del Oficio N° 122-2018-CG/GCSUB del 23 de noviembre de 2018, remitió copia del Informe de Auditoría N° 1164-2018-CG/LICA-AC, elaborado por la Subgerencia de Control de Lima y Callao, mediante el cual informó que, en el dictamen pericial grafotécnico del 9 de julio del mismo año, elaborado por el perito grafotécnico Winston Félix Aquije Saavedra, concluye que la firma de los documentos bajo análisis, no corresponden al puño gráfico del señor Harold Joseph Ruiz Pinto, es decir no es auténtica.

A continuación, se reproduce la parte pertinente de las conclusiones arribadas en el dictamen pericial antes mencionado¹⁵:

¹⁵ Si bien en el Dictamen Pericial Grafotécnico del 9 de julio de 2018, a folios 534 del archivo en pdf se mencionada al Informe de Servicio N° 02/2015, en realidad estaría haciendo referencia al Informe 02/2016 relacionado al Comprobante de Pago 09899 del 11 de marzo de 2016.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

33. "INFORME DE SERVICIO N° 02/2015", SIN FECHA, CORRESPONDIENTE AL CP N° 005-2014/ESLIMP/CE, EN PAPEL CON MEMBRETE DE: "CONSORCIO ESSB", CONTENIENDO UNA FIRMA ATRIBUIDA A DON HAROLD RUIZ PINTO.

a) Análisis de las firmas AUTÉNTICAS de don Harold Joseph Ruiz Pinto:

(1) Analizadas las firmas AUTÉNTICAS de don Harold Joseph Ruiz Pinto, se verifica que son ilegibles; ausencia de elementos literales legibles, impresionando como "HRP", de regular a mala habilidad al escribir, presión reforzada y velocidad media a lenta, tamaño mediano, erguidas, congestionadas, ligadas de enlaces filiformes, orientación ascendente, con irradiación poco expansiva vertical y poco expansiva horizontal.

b) Análisis de la firma considerada CUESTIONADA atribuida a don Harold Joseph Ruiz Pinto:

(1) Analizada la firma considerada CUESTIONADA atribuida a don Harold Joseph Ruiz Pinto, se verifica que es



Página N° 0225

Página 534 de 689

05109

Dictamen Pericial Grafotécnico

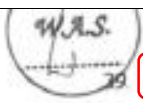
ilegible; ausencia de elementos literales legibles, impresionando como "P f f", de regular a mala habilidad al escribir, presión reforzada y velocidad media a lenta, tamaño mediano, erguida, congestionada, desligada, yuxtapuesta, orientación ascendente, con irradiación contenida vertical y poco expansiva horizontal.

c) Contraste entre las firmas AUTÉNTICAS de don Harold Joseph Ruiz Pinto con la firma considerada CUESTIONADA atribuida a don Harold Joseph Ruiz Pinto:

(1) Contrastadas las características existentes entre las firmas AUTÉNTICAS de don Harold Joseph Ruiz Pinto, con la firma considerada CUESTIONADA atribuida a don Harold Joseph Ruiz Pinto se verifican disimilitudes y divergencias entre sus elementos generales y esenciales gráficos: constantes gráficas de valor identificatorio, estableciéndose la procedencia de la firma considerada CUESTIONADA de puño gráfico diferente al de don Harold Joseph Ruiz Pinto, por ser diametralmente opuestas.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

 "INFORME DE SERVICIO N° 01/2016", SIN FECHA, CORRESPONDIENTE AL CP N° 005-2014/ESLIMP/CE, EN PAPEL CON MEMBRETE DE: "CONSORCIO ESSB", CONTENENDO UNA FIRMA ATRIBUIDA A DON HAROLD RUIZ PINTO.

a) Análisis de las firmas AUTÉNTICAS de don Harold Joseph Ruiz Pinto:

(1) Analizadas las firmas AUTÉNTICAS de don Harold Joseph Ruiz Pinto, se verifica que son ilegibles; ausencia de elementos literales legibles, impresionando como "HRP", de regular a mala habilidad al escribir, presión reforzada y velocidad media a lenta, tamaño mediano, erguidas, congestionadas, ligadas de enlaces filiformes, orientación ascendente, con irradiación poco expansiva vertical y poco expansiva horizontal.

b) Análisis de la firma considerada CUESTIONADA atribuida a don Harold Joseph Ruiz Pinto:

Página N° 0253  05147

Página 542 de 689

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

Dictamen Pericial Grafotécnico

- (1) Analizada la firma considerada CUESTIONADA atribuida a don Harold Joseph Ruiz Pinto, se verifica que es ilegible; ausencia de elementos literales legibles, impresionando como "P f fC", de regular a mala habilidad al escribir, presión reforzada y velocidad media a lenta, tamaño mediano, erguida, congestionada, desligada, yuxtapuesta, orientación ascendente, con irradiación contenida vertical y poco expansiva horizontal.
- c) Contratación entre las firmas AUTÉNTICAS de don Harold Joseph Ruiz Pinto con la firma considerada CUESTIONADA atribuida a don Harold Joseph Ruiz Pinto.
 - (1) Contrastadas las características existentes entre las firmas AUTÉNTICAS de don Harold Joseph Ruiz Pinto, con la firma considerada CUESTIONADA atribuida a don Harold Joseph Ruiz Pinto se verifican disimilitudes y divergencias entre sus elementos generales y esenciales gráficos, constantes gráficas de valor identificatorio, estableciéndose la procedencia de la firma considerada CUESTIONADA de puño gráfico diferente al de don Harold Joseph Ruiz Pinto, por ser diametralmente opuestas.

REVISADO
W.R.S.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

 **"INFORME DE SERVICIO N° 07", SIN FECHA, CORRESPONDIENTE AL CP N° 005-2014/ESLUMP/CE, EN PAPEL CON MEMBRETE DE "CONSORCIO ESSB", CONTENIENDO UNA FIRMA ATRIBUIDA A DON HAROLD RUIZ PINTO.**

a) Análisis de las firmas AUTÉNTICAS de don Harold Joseph Ruiz Pinto:

(1) Analizadas las firmas AUTÉNTICAS de don Harold Joseph Ruiz Pinto, se verifica que son ilegibles; ausencia de elementos literales legibles, impresionando como "HRf", de regular a mala habilidad al escribir, presión reforzada y velocidad media a lenta, tamaño mediano, erguidas, congestionadas, ligadas de enlaces filiformes, orientación ascendente, con irradiación poco expansiva vertical y poco expansiva horizontal.

Página N° 0243 

Página 550 de 689 **05155**

Dictamen Pericial Grafotécnico

b) Análisis de la firma considerada CUESTIONADA atribuida a don Harold Joseph Ruiz Pinto:

(1) Analizada la firma considerada CUESTIONADA atribuida a don Harold Joseph Ruiz Pinto, se verifica que es ilegible; ausencia de elementos literales legibles, impresionando como "P f fC", de regular a mala habilidad al escribir, presión reforzada y velocidad media a lenta, tamaño mediano, erguida, congestionada, desligada, yuxtapuesta, orientación ascendente, con irradiación contenida vertical y poco expansiva horizontal.

c) Contraste entre las firmas AUTÉNTICAS de don Harold Joseph Ruiz Pinto con la firma considerada CUESTIONADA atribuida a don Harold Joseph Ruiz Pinto:

(1) Contrastadas las características existentes entre las firmas AUTÉNTICAS de don Harold Joseph Ruiz Pinto, con la firma considerada CUESTIONADA atribuida a don Harold Joseph Ruiz Pinto se verifican disimilitudes y divergencias entre sus elementos generales y esenciales gráficos; constantes gráficas de valor identificatorio, estableciéndose la procedencia de la firma considerada CUESTIONADA de puño gráfico diferente al de don Harold Joseph Ruiz Pinto, por ser diametralmente opuestas.



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

21. Ahora bien, considerando que la pericia grafotécnica es un medio de prueba objetivo que se realiza siguiendo el procedimiento regular, y que aporta los conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos para valorar hechos y circunstancias relevantes en el asunto o adquirir certeza sobre ellos¹⁶, resulta evidente que se trata de un elemento probatorio que debe ser valorado de forma conjunta y razonada con los demás elementos (de ser el caso) con los que cuenta la autoridad administrativa en el caso concreto, a efectos que de dicha valoración se genere certeza sobre la comisión de la infracción materia de análisis.
22. Inicialmente, corresponde resaltar que, el Informe de Auditoría N° 1164-2018-CG/LICA-AC se emitió como resultado de la auditoría de cumplimiento efectuada a la Entidad, la cual tuvo como objetivo determinar si la contratación, entre otros, del servicio a todo costo de recolección transporte y disposición final de maleza, llevada a cabo por la Entidad, durante el periodo del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2017, se efectuó conforme a lo dispuesto por la normativa aplicable.
23. Asimismo, en el Informe de Auditoría N° 1164-2018-CG/LICA-AC [folios 53 y 54 del archivo en pdf del expediente administrativo], se ha declarado que la Comisión Auditora, ante el riesgo de la pérdida de los documentos encontrados en la Entidad, solicitó la incautación de los mismos, tales como algunos comprobantes, contratos de prestaciones complementarias y resoluciones gerenciales, la misma que se procedió en las instalaciones del Archivo Central de la Entidad; no obstante, se dejó constancia que pese a los requerimientos y acciones adoptadas, los funcionarios de la Entidad no entregaron toda la información en original, siendo que en relación al procedimiento de selección bajo análisis, se detalló que los documentos que no se entregaron en original fueron los siguientes:
- El Contrato de Prestaciones Adicionales y sus antecedentes.
 - El Contrato de Prestaciones Complementarias y sus antecedentes.
 - Comprobantes de Pago N° 8725, 8813, 8928, 9080, 9242, 9381, con su respectivo sustento emitidos a nombre de Essential Solución Callao S.A.C.

¹⁶ Sanjurjo Ríos, Eva Isabel. (2013) - *La prueba pericial civil. Procedimiento y valoración* - Madrid, España: Reus S.A.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

Conforme es de verse de lo antes expuesto, se advierte que los documentos cuestionados [Informes de servicio N° 7, N° 01/2016 y 02/2016] no formaron parte del grupo de documentos que no fueron entregados en original.

24. En el presente caso, de la revisión del informe pericial se advierte que, para efectuar el análisis, el perito Winston Félix Aquije Saavedra, analizó las firmas cuestionadas atribuidas al señor Harold Joseph Ruiz Pinto contratándolas con las firmas auténticas del referido señor, obtenidas en la toma de muestras de firmas ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE.
25. En tal sentido, la pericia grafotécnica constituye un medio de prueba idóneo que colabora en la formación de convicción por parte de este Colegiado, sobre los hechos objeto de evaluación en el presente procedimiento.
26. En este punto, cabe señalar que, en todo procedimiento administrativo, la autoridad administrativa se debe formar convicción en base a la valoración conjunta y razonada de los medios probatorios obrantes en el expediente.

En relación con ello, de lo expuesto en el informe pericial, se aprecia que el resultado de la pericia grafotécnica ha determinado que las firmas atribuidas al señor Harold Joseph Ruiz Pinto consignados en los documentos cuestionados, son falsificadas; por consiguiente, dicho elemento probatorio de carácter técnico genera certeza de que los Informes de servicio N° 02/2016, N° 01/2016 y N° 7, son **documentos falsos**.

27. Respecto a la imputación de información inexacta debe tenerse en cuenta que aquella supone un contenido que no es concordante o congruente con la realidad, lo que constituye una forma de falseamiento de esta, además, para la configuración del tipo infractor, debe acreditarse, que la inexactitud esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual.
28. Sobre el particular, corresponde señalar que según el Informe de Auditoría N° 1164-2018-CG/LICA-AC, los desembolsos efectuados por la Entidad se realizaron por servicios que no se prestaron. Asimismo, se señaló que los Informes de servicio

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

N° 02/2016, N° 01/2016 y N° 7, documentos objetos de análisis, dieron lugar a la emisión por parte de la Entidad de los Comprantes de pago N° 9899, N° 9835 y N° 9596.

29. Por lo tanto, considerado que los Informes de servicio N° 02/2016, N° 01/2016 y N° 7, en fundamentos anteriores han sido determinados como documentos falsos; por consiguiente, también contienen información no concordante con la realidad.
30. Ahora bien, considerando que con los documentos cuestionados se pretendía acreditar las actividades efectuadas por el Consorcio para acreditar la ejecución de la prestación, los mismos que además, dieron lugar a que la Entidad emitiera los Comprobantes de Pago N° 9899, N° 9835 y N° 9596, representó un beneficio en la ejecución contractual, evidenciándose así la comisión de la infracción de presentar información inexacta.

Por lo expuesto, este Colegiado considera que se ha incurrido en las infracciones tipificadas en los literales h) y i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Sobre la posibilidad de individualizar la responsabilidad administrativa.

31. Ahora bien, el artículo 220 del Reglamento establece que, las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputaban a todos los integrantes del mismo, aplicándose a cada uno de ellos la sanción que le corresponda, salvo que, **i)** por la naturaleza de la infracción, **ii)** la promesa formal de consorcio. **iii)** contrato de consorcio, o **iv)** el contrato celebrado con la entidad, pueda individualizarse la responsabilidad. Además, indica que la carga de prueba de la individualización corresponde al presunto infractor.
32. Asimismo, resulta pertinente precisar que, conforme al propio Reglamento de contrataciones, la regla general es que, tratándose de un consorcio, la responsabilidad es solidaria; es decir, que todos los integrantes de un consorcio son responsables; la excepción es la individualización, siempre que se cuenten con los medios probatorios suficientes que acrediten que la responsabilidad se puede individualizar.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

En el presente caso, se advierte que en el expediente administrativo no obra copia de la Promesa de Consorcio o de algún otro documento o elemento de cuyo contenido se pueda advertir que los integrantes del Consorcio establecieron obligaciones específicas referidas al aporte de los documentos, cuya falsedad e inexactitud se han acreditado.

33. En tal sentido, no existiendo, en el presente caso, la posibilidad de individualizar responsabilidades por la comisión de las infracciones imputadas, corresponde aplicar la regla de responsabilidad solidaria establecida en el artículo 220 del Reglamento, debiendo imponerse sanción administrativa a cada integrante del Consorcio.

Sobre la posibilidad de aplicación del principio de retroactividad benigna

34. Es importante tener presente que los cuestionamientos a los documentos antes detallados corresponden a la comisión de las infracciones establecidas en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017, modificada a través de la Ley N° 29873, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF; así como a las infracciones previstas en los literales h) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF.

No obstante, a la fecha de emisión de la presente Resolución se encuentra en vigencia las modificatorias a la Ley N° 30225, introducidas por los Decretos Legislativos N° 1341 y N° 1444, compilado en el Texto único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 82-2019-EF, en adelante **el TUO de la Ley N° 30225** y el nuevo Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2019-EF, en adelante **el nuevo Reglamento**, en los cuales se aprecia que las infracciones bajo análisis, actualmente se encuentran tipificados en los literales i) [información inexacta] y j) [documentación falsa o adulterada] del numeral 50.1 del artículo 50.

35. Al respecto, cabe traer a colación el principio de irretroactividad, contemplado en el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG, en virtud del cual son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

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

36. En relación con la infracción relativa a la presentación de documentos falsos o adulterados, cabe precisar que, tanto la norma vigente al momento de la comisión de la infracción [literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017, modificada a través de la Ley N° 29873 y literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley] y la normativa vigente [literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley N° 30225], prevén el mismo supuesto de hecho y rango de sanción de inhabilitación, esto es, de treinta y seis (36) meses hasta sesenta (60) meses; por lo que, en el presente caso, este Colegiado no aprecia que exista una norma más favorable para el caso concreto.
37. En cuanto a la infracción referida a la presentación de información inexacta [literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017, modificada a través de la Ley N° 29873, así como el literal h) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley], actualmente se encuentra tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley N° 30225, que establece como infracción aplicable a la conducta imputada al Proveedor, lo siguiente:

“Artículo 50. Infracciones y sanciones administrativas

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

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

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

(...)

38. Al respecto, debe tenerse presente que ésta última regulación resulta más favorable que la establecida en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017, modificada a través de la Ley N° 29873, toda vez que la actual normativa señala que, respecto a la infracción de presentación de información inexacta, ésta solo se configura siempre que esté relacionada con la obtención de un beneficio o ventaja relacionada con el procedimiento que se sigue.
39. Por su parte, el tipo infractor que estuvo establecido en el literal h) de la Ley en su versión primigenia no ha variado sustancialmente, sin perjuicio de haberse realizado precisiones en cuanto a las condiciones que debe cumplir la información inexacta ante la instancia que se presente, manteniéndose el supuesto referido a la obtención de una ventaja o beneficio.
40. Ahora bien, es oportuno mencionar que, para la infracción objeto de análisis [presentación de información inexacta], el artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017, modificada a través de la Ley N° 29873 establecía una sanción de inhabilitación temporal, entre treinta y seis (36) meses a sesenta (60) meses, o de inhabilitación definitiva para participar en procesos de selección y contratar con el Estado. Sin embargo, para la misma infracción, el artículo 50 de la Ley, establecía que los proveedores que presenten información inexacta, entre otros, ante las Entidades, serían sancionados con inhabilitación temporal en sus derechos de participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado por un periodo no menor de tres (3) meses ni mayor a (36) meses, disposición que se ha mantenido, pues el periodo de sanción

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

respecto de la infracción imputada no ha variado en el TUO de la Ley N° 30225.

41. En tal sentido, respecto a la infracción de presentar información inexacta, resulta aplicable la normativa vigente, en tanto es más favorable a los integrantes del Consorcio.

Concurso de infracciones

42. De acuerdo al artículo 228 del Reglamento, en caso los administrados incurran en más de una infracción en un mismo procedimiento de selección o en la ejecución de un mismo contrato, se aplica la sanción que resulte mayor.
43. Bajo dicha premisa normativa, en el presente caso se advierte que concurren las infracciones referidas a la presentación de documentación falsa e información inexacta. Así se tiene, que a la infracción referida a la presentación de documentación falsa le corresponde una sanción de inhabilitación temporal no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor de sesenta (60) meses; en tanto la presentación de información inexacta le corresponde una sanción de inhabilitación temporal no menor de tres (3) meses ni mayor a treinta y seis (36) meses.
44. Por consiguiente, en aplicación del referido artículo 228 del Reglamento, corresponde imponer la sanción de mayor gravedad, esto es, la referida a la presentación de documentación falsa o adulterada; siendo ello así, la sanción a imponer al proveedor será no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor a sesenta (60) meses.

Graduación de la sanción

45. Estando a lo expuesto, a efectos de graduar la sanción a imponerse, corresponde aplicar los criterios de graduación previstos en el artículo 226 del Reglamento, conforme se señalan a continuación:
- **Naturaleza de la infracción:** debe considerarse que las infracciones cometidas referidas a la presentación de documentación falsa e información inexacta vulnera el principio de veracidad que debe regir a todos los actos vinculados

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

a las contrataciones públicas. Tal principio, 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.

- **Intencionalidad del infractor:** considerando que los informes de servicio son documentos que pertenecían a la esfera jurídica de los integrantes del Consorcio, se advierte dolo en su presentación ante la Entidad.
- **Daño causado:** en el caso que nos avoca, según las observaciones plasmadas en el Informe de Auditoria N° 1164-2018-CG/LICA-AC, elaborado por la Subgerencia de Control de Lima y Callao, de la Contraloría General de la República, se señala que se generó un perjuicio económico total de S/ 49 525 976.26 en razón que las veinte (20) prestaciones de servicios de los años 2015 al 2017 no fueron ejecutados; entre las cuales se encuentra el servicio contratado en mérito al Concurso Público 5-2015-ESLIMP/CE y por el cual se han presentado informes de servicio con firmas falsificadas a efectos que se realicen pagos por un monto de S/ 1 933 250.00.
- **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 hayan reconocido su responsabilidad en la comisión de la infracción, antes que fuera detectada.
- **Antecedentes de sanción o sanciones impuestas por el Tribunal:** de la revisión de la base de datos del Registro Nacional de Proveedores (RNP), se aprecia lo siguiente:
 - La empresa **JKL CONTRATISTAS INTERNATIONAL S.A.C.**, con **RUC N° 20504779590**, cuenta con el siguiente antecedente de sanción administrativa impuesta por el Tribunal:

Inhabilitaciones						
INICIO INHABIL.	FIN INHABIL.	PERIODO	RESOLUCION	FECHA DE RESOLUCION	OBSERVACION	TIPO

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

19/05/2022	19/12/2022	7 MESES	1306-2022-TCE-S5	11/05/2022	Presentar información inexacta a la Entidad	TEMPORAL
------------	------------	---------	------------------	------------	---	----------

- Las empresas **M & D BILBAO CONSULTORES S.A.C.**, con **RUC N° 20550676193** y **ESSENTIAL SOLUTIONS S.A.C.**, con **RUC N° 20523113225**, no cuentan con antecedentes de sanción administrativa impuesta por el Tribunal.
 - **Conducta procesal:** es necesario tener presente que los integrantes del Consorcio no se apersonaron al procedimiento administrativo sancionador y no presentaron descargos.
46. En torno a ello, resulta importante traer a colación el principio de razonabilidad consagrado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar, según el 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 de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
47. Ahora bien, es pertinente indicar que la falsificación de documentos constituye un ilícito penal, previsto y sancionado en el artículo 427 del Código Penal¹⁷, el cual tutela como bien jurídico la fe pública y la funcionalidad del documento en el tráfico jurídico; asimismo, cabe precisar que la falsa declaración en un procedimiento administrativo constituye también un ilícito penal, previsto y

17

“Artículo 427.- El que hace, en todo o en parte, un documento falso o adultera 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 su uso puede resultar algún perjuicio, con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de diez años y con treinta a noventa días-multa si se trata de un documento público, registro público, título auténtico o cualquier otro trasmisible por endoso o al portador y con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años, y con ciento ochenta a trescientos sesenticinco días-multa, si se trata de un documento privado.

El que hace uso de un documento falso o falsificado, como si fuese legítimo, siempre que de su uso pueda resultar algún perjuicio, será reprimido, en su caso, con las mismas penas.”

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

sancionado en el artículo 411 del Código Penal¹⁸, el cual tutela como bien jurídico la administración de justicia y trata de evitar perjuicios que afecten la confiabilidad especialmente en las adquisiciones que realiza el Estado.

Por tanto, debe ponerse en conocimiento del Ministerio Público los hechos expuestos para que proceda conforme a sus atribuciones; en ese sentido, debe remitirse copia de los folios que serán identificados en la parte resolutive, así como copia de la presente Resolución, al Ministerio Público – Distrito Fiscal del Callao.

48. Sin perjuicio de ello, la conducta de la Empresa de Servicio y Limpieza Municipal Pública Callao S.A. configura un incumplimiento al deber de colaboración, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 del TUO de la LPAG, las entidades deben, entre otros, proporcionar directamente los datos e información que posean, sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley, prestar la cooperación y asistencia activa que otras entidades puedan necesitar para el cumplimiento de sus propias funciones, así como brindar una respuesta de manera oportuna a la solicitudes de información formuladas por otra entidad pública en ejercicio de sus funciones.

En consecuencia, este hecho debe ser puesto en conocimiento del órgano de control institucional de la Empresa de Servicio y Limpieza Municipal Pública Callao S.A., para que realice las acciones pertinentes, en relación a la no remisión de la documentación solicitada por este Tribunal.

49. Por último, cabe mencionar que la comisión de las infracciones tipificadas en los literales h) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, cuya responsabilidad ha quedado acreditada, tuvo lugar entre el 3 de diciembre 2015 y el 3 de marzo 2016, durante la ejecución contractual cuando se presentó la documentación falsa e información inexacta a la Entidad.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe de la Vocal Ponente Paola Saavedra Alburqueque y la intervención de los vocales Héctor Marín Inga Huamán y

¹⁸ “Artículo 411.- El que, en un procedimiento administrativo, hace una falsa declaración en relación a hechos o circunstancias que le corresponde probar, violando la presunción de veracidad establecida por ley, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años.”.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

Jorge Luis Herrera Guerra, atendiendo a la conformación de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 056-2021-OSCE/PRE del 9 de abril de 2021, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, vigente a partir del 14 de marzo de 2019, y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por Decreto Supremo N° 076-2016-EF del 7 de abril de 2016, analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

LA SALA RESUELVE:

1. **SANCIONAR** a la empresa **JKL CONTRATISTAS INTERNATIONAL SOCIEDAD ANONIMA CERRADA**, con R.U.C. N° 20504779590, por un periodo de **treinta y ocho (38) meses de inhabilitación temporal** en su derecho de participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado, por su responsabilidad al haber presentado **documentos falsos e información inexacta** ante la Empresa de Servicio y Limpieza Municipal Pública Callao S.A., en el marco del Concurso Público N° 5-2015-ESLIMP/CE – Primera Convocatoria, infracciones que estuvieron tipificadas en los literales h) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado; la cual entrará en vigencia a partir del sexto día hábil siguiente de notificada la presente Resolución.
2. **SANCIONAR** a la empresa **ESSENTIAL SOLUTIONS S.A.C.**, con R.U.C. N° 20523113225, por un periodo de **treinta y siete (37) meses de inhabilitación temporal** en su derecho de participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado, por su responsabilidad al haber presentado **documentos falsos e información inexacta** ante la Empresa de Servicio y Limpieza Municipal Pública Callao S.A., en el marco del Concurso Público N° 5-2015-ESLIMP/CE – Primera Convocatoria, infracciones que estuvieron tipificadas en los literales h) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado; la cual entrará en vigencia a partir del sexto día hábil siguiente de notificada la presente Resolución.
3. **SANCIONAR** a la empresa **M & D BILBAO CONSULTORES S.A.C.**, con R.U.C. N° 20550676193, por un periodo **treinta y siete (37) meses de inhabilitación temporal** en su derecho de participar en procedimientos de selección y contratar

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 01604-2022-TCE-S3

con el Estado, por su responsabilidad al haber presentado **documentos falsos e información inexacta** ante la Empresa de Servicio y Limpieza Municipal Pública Callao S.A., en el marco del Concurso Público N° 5-2015-ESLIMP/CE – Primera Convocatoria, infracciones que estuvieron tipificadas en los literales h) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado; la cual entrará en vigencia a partir del sexto día hábil siguiente de notificada la presente Resolución.

4. Disponer que, una vez que la presente resolución haya quedado administrativamente firme, la Secretaría del Tribunal registre la sanción en el módulo informático correspondiente.
5. Poner la presente resolución en conocimiento del órgano de control institucional de la Empresa de Servicio y Limpieza Municipal Pública Callao S.A., para los fines que estime pertinentes, conforme a lo expuesto en el fundamento 48.
6. Remitir copia de los folios (anverso y reverso) 1 al 650 del archivo en pdf del expediente administrativo, así como copia de la presente Resolución, al Ministerio Público – Distrito Fiscal del Callao, de acuerdo a lo señalado en la fundamentación.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PRESIDENTE

VOCAL

VOCAL

SS.

Inga Huamán.

Saavedra Alburqueque.

Herrera Guerra.