



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

Sumilla: *“(…) a efectos de determinar la configuración de dicha infracción, corresponde evaluar si se ha acreditado la información inexacta, contenida en los documentos presentados, en este caso, ante la Entidad, independientemente de quién haya sido su autor o de las circunstancias que hayan conducido a su inexactitud; ello en salvaguarda del principio de presunción de veracidad (…)”.*

Lima, 17 de noviembre de 2022.

VISTO en sesión del 17 de noviembre de 2022 de la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 937/2019.TCE**, sobre el procedimiento administrativo sancionador contra la empresa **CIX ORION CONTRATISTAS GENERALES SAC**, por su supuesta responsabilidad al haber presentado documentos con información inexacta ante la Entidad, en el marco del Adjudicación Simplificada N° 62-2018-ELECTRONORTE S.A. - Segunda Convocatoria (derivada del Concurso Público N° 005-2018-Electronorte S.A.), llevada a cabo por la Empresa de Servicio Público de Electricidad Electronorte S.A.; por los fundamentos expuestos; y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. Según información registrada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado, (SEACE)¹, el 31 de octubre de 2018, la Empresa de Servicio Público de Electricidad Electronorte S.A., en adelante **la Entidad**, convocó la Adjudicación Simplificada N° 62-2018-ELECTRONORTE S.A. - Segunda Convocatoria (derivada del Concurso Público N° 005-2018-Electronorte S.A.), para la contratación del *“Servicio de tercerización de las actividades técnico comerciales y reducción y control de pérdidas de energía en baja tensión en las unidades de negocio Chiclayo y sucursales de Electronorte S.A.”*, con un valor referencial ascendente a S/ 12'821,054.67 (doce millones ochocientos veintidós mil cincuenta y cuatro con 67/100 soles).

Entre los ítems convocados, el ítem N° 2 corresponde al *“Servicio de tercerización de las actividades de reducción y control de pérdidas en baja tensión para Electronorte S.A.”*, con un valor referencial ascendente a S/ 6'442,081.30 (seis

¹ Documento obrante a folios 34 al 35 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

millones cuatrocientos cuarenta y dos mil ochenta y uno con 30/100 soles), en adelante **el procedimiento de selección**.

Dicho procedimiento de selección fue convocado al amparo de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, en adelante **la Ley**, y; su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 056-2017-EF, en adelante **el Reglamento**.

De acuerdo con el respectivo cronograma, el 14 de noviembre de 2018, se llevó a cabo la presentación de ofertas; y, el 15 de noviembre de mismo año, se otorgó la buena pro del procedimiento de selección a la empresa Cix Orión Contratistas Generales SA.C., por el importe de S/ 6'570,796.45 (seis millones quinientos setenta mil setecientos noventa y seis con 45/100 soles).

El 4 de diciembre de 2018, la Entidad y la empresa Cix Orión Contratistas Generales SA.C., en adelante **la Contratista**, suscribieron el Contrato N° GR-064-2018, en adelante **el Contrato**.

2. Mediante Memorando N° 033-2019/DGR² del 17 de enero de 2019, presentado el 15 de marzo del mismo año en la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, la Dirección de Gestión de Riesgos puso en conocimiento la denuncia presentada por el señor Miguel Vera Eduardo Javier, en adelante **el denunciante**, a través de la cual señaló lo siguiente:

- i) De acuerdo con las bases del procedimiento de selección, los postores debían contar con 42 técnicos calificados para la prestación de los servicios.
- ii) En su oferta, el Contratista presentó como uno de los técnicos calificados al señor Héctor Eduardo Mil León, indicando que este laboró en su empresa como *“técnico electricista en el servicio de contratación de gestión de actividades técnico comercial de los sistemas fotovoltaicos domiciliarios SFVD en las regiones de Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Lima, Loreto, Ucayali, Pasco y Huancavelica ITEM 1, Cajamarca – Adinelsa”*, según contrato N° 03616-Adinelsa, desde el 7 de enero de

² Documento obrante a folio 2 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

2017 hasta el 30 de abril de 2018. Asimismo, aportó un certificado de trabajo que supuestamente acredita ello.

- iii) La información brindada por el Contratista resulta ser falsa. El señor Héctor Eduardo Mil León está laborando en la empresa COBRA PERÚ S.A. desde el 1 de mayo de 2016 a la fecha, en el *“Contrato de actividades técnico comercial, perdida Ensa”*.
 - iv) Adjunta como medio probatorio, copia de la parte pertinente de la oferta del Contratista, en la que se acredita la presentación, como personal técnico, del señor Héctor Eduardo Mil León, así como de su contrato de trabajo y sucesivas renovaciones, así como de sus boletas de trabajo.
 - v) Concluye que el Contratista habría incurrido en el supuesto de infracción administrativa recogido por el artículo 50.1 literal j) de la Ley.
3. En el marco del Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, que aprueba 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”*, estableciendo el reinicio de los plazos de los procedimientos suspendidos con las Resoluciones Directorales N° 001, N° 002, N° 003, N° 004 y N° 005-2020-EF-54.01³, disposición que entró en vigencia al día siguiente de su publicación.
4. Mediante Decreto del 20 de junio de 2022⁴, de forma previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador, se requirió a la Entidad que remita, entre otros documentos: **i)** informe técnico legal de su asesoría donde debía

³ Cabe señalar que, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, se declaró 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. 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 dictaron otras medidas en materia de abastecimiento; habiéndose prorrogado dicho plazo mediante las Resoluciones Directorales N° 002, N° 003, N° 004 y N° 005-2020-EF-54.01.

⁴ Documento obrante a folios 235 al 239 del expediente administrativo. Dicho Decreto fue notificado a la Entidad y a su Órgano de Control Institucional, el 22 de junio de 2022, mediante Cédulas de Notificación N° 37705/2022.TCE y N° 37706/2022.TCE, respectivamente; las cuales obran a folios 244 a 257 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

señalar la procedencia y responsabilidad del Contratista, **ii)** copia completa y legible de la oferta presentada por aquel; y **iii)** señalar los supuestos documentos falsos o adulterados y/o con información inexacta.

5. A través del Informe ENSA-ULO-066-2022⁵, presentado el 5 de julio de 2022 ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal, la Entidad cumplió con remitir la documentación solicitada a través del Decreto del 20 de junio de 2022.

Asimismo, remitió el Informe ENSA-ULO-066-2022⁶ del 4 de julio de 2022, a través del cual indicó lo siguiente:

- i) Mediante Carta N° ENSA-ULO-FCQ-0060-2022 del 28 de junio de 2022, la Unidad de Logística remitió al Contratista la solicitud del denunciante, requiriéndole que presente sus descargos correspondientes.
 - ii) A través de la Carta N° 232-2022-CIX ORION del 30 de junio de 2022, el Contratista presentó sus descargos.
 - iii) El Contratista no desvirtúa fehacientemente lo señalado en la denuncia, y se limita a demostrar que su empresa prestó servicios a la empresa ADINELSA y no adjunta el contrato privado de la supuesta relación laboral y/o contractual entre el Contratista y el referido señor, y tampoco adjunta comprobantes de pago y/o depósito y/o declaración a la SUNAT o cualquier otro documento que demuestre dicha relación contractual.
6. Mediante escrito s/n⁷, presentado el 5 de julio de 2022 ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal, la Entidad cumplió con remitir la oferta del Contratista.
7. A través del Decreto del 18 de julio de 2022⁸, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Contratista, por su presunta responsabilidad,

⁵ Documento obrante a folios 259 al 271 del expediente administrativo.

⁶ Documento obrante a folios 259 al 271 del expediente administrativo.

⁷ Documento obrante a folios 317 al 1186 del expediente administrativo.

⁸ Documento obrante a folios 1193 al 1202 del expediente administrativo. Dicho Decreto fue notificado a la Entidad, el 20 de julio de 2022, mediante Cédula de Notificación N° 43703/2022.TCE, documento obrante a folios 1207 al 1213 del expediente administrativo. Asimismo, el referido Decreto se notificó al Contratista a través de la casilla electrónica del OSCE, el 18 de julio de 2022.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

al haber presentado como parte de su oferta, supuestos documentos con información inexacta, en el marco del procedimiento de selección; infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, norma vigente al momento de suscitarse los hechos imputados, consistentes en:

Supuestos documentos con información inexacta:

- a) Certificado de Trabajo del 11 de mayo de 2018⁹, emitido por el Contratista, a favor del señor Hector Eduardo Mil León, por haber laborado en el cargo de “*Técnico Electricista*”, en la “*Contratación del servicio de gestión de actividades técnico comercial de los sistemas fotovoltaicos domiciliarios (SFVD) en las regiones Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Lima, Loreto, Ucayali, Pasco y Huancavelica Ítem 1 Cajamarca – ADINELSA*”, según contrato N° 03616 – ADINELSA, desde el 7 de enero de 2017 hasta el 30 de abril de 2018.
- b) Anexo N° 6¹⁰ – Carta de Compromiso del Personal Clave del 9 de noviembre de 2018, suscrito por el señor Héctor Eduardo Mil León.

En ese sentido, se otorgó al Contratista¹¹ el plazo de diez (10) días hábiles para que formule sus descargos, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento administrativo sancionador con la documentación obrante en autos.

8. Mediante Decreto del 16 de agosto de 2022¹², tras verificarse que el Contratista no cumplió con presentar sus descargos, se hizo efectivo el apercibimiento decretado de resolver el procedimiento con la documentación que obra en autos. Asimismo, se dispuso remitir el expediente a la Primera Sala del Tribunal, siendo recibido por la Vocal ponente el 17 de ese mismo mes y año.
9. A fin que este Tribunal cuente con mayores elementos de juicio para resolver el presente procedimiento administrativo sancionador, a través del Decreto del 2 de noviembre de 2022, se requirió la siguiente información:

⁹ Documento obrante a folios 802 del expediente administrativo.

¹⁰ Documento obrante a folios 457 y 458 del expediente administrativo.

¹¹ Dicho Decreto fue notificado al Contratista, el 18 de julio de 2022 a través de la Casilla Electrónica del OSCE, según constancia del asiento del Toma Razón del 2 de agosto de 2022.

¹² Documento obrante a folio 1217 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

(...)

A. A LA EMPRESA CIX ORION CONTRATISTAS GENERALES SAC

- *Sírvase informar de forma clara y precisa si su representada emitió y/o suscribió el Certificado de Trabajo del 11 de mayo de 2018, emitido por su representada, a favor del señor Héctor Eduardo Mil León, por haber laborado en el cargo de Técnico Electricista, en el servicio de ?Contratación del servicio de gestión de actividades técnico comercial de los sistemas fotovoltaicos domiciliarios (SFVD) EN LAS regiones Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Lima, Loreto, Ucayali, Pasco y Huancavelica Ítem 1 Cajamarca -ADINELSA, según contrato N° 03616-ADINELSA, desde el 7 de enero de 2017 hasta el 30 de abril de 2018.*

Asimismo, indicar si la información contenida en dichos certificados es veraz; dicha información se requiere con el fin de poder verificar si el documento descrito es falso o adulterado y/o inexacto.

De ser afirmativa su respuesta, deberá remitir copia certificada del Contrato N° 03616-ADINELSA, adjuntando, además, copia legible de los documentos que acrediten que efectivamente existió una relación contractual entre su representada y el señor Héctor Eduardo Mil León, tales como, contratos, conformidades del servicio, informes de actividades, documentos que acrediten el pago del Contrato N° 03616- ADINELSA, recibos, etc.

B. AL SEÑOR HÉCTOR EDUARDO MIL LEÓN

- *Sírvase informar de forma clara y precisa si la empresa CIX ORION CONTRATISTAS GENERALES SAC le emitió y/o suscribió el Certificado de Trabajo del 11 de mayo de 2018, a favor de su persona, por haber laborado en el cargo de Técnico Electricista, en el servicio de Contratación del servicio de gestión de actividades técnico comercial de los sistemas fotovoltaicos domiciliarios (SFVD) EN LAS regiones Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Lima, Loreto, Ucayali, Pasco y Huancavelica Ítem 1 Cajamarca ADINELSA, según contrato N° 03616-ADINELSA, desde el 7 de enero de 2017 hasta el 30 de abril de 2018.*

Asimismo, indicar si la información contenida en dichos certificados es veraz; dicha información se requiere con el fin de poder verificar si el documento descrito es falso o adulterado y/o inexacto.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

De ser afirmativa su respuesta, deberá remitir copia certificada del Contrato N° 03616-ADINELSA, adjuntando, además, copia legible de los documentos que acrediten que efectivamente existió una relación contractual entre la empresa CIX ORION CONTRATISTAS GENERALES SAC y su persona, tales como, contratos, conformidades del servicio, informes de actividades, documentos que acrediten el pago del Contrato N° 03616- ADINELSA, recibos, etc.

C. A LA EMPRESA COBRA PERÚ S.A. (con RUC N° 20253881438)

- *Sírvase informar de forma clara y precisa si el señor Héctor Eduardo Mil León laboró para su representada.*

De ser afirmativa su respuesta indicar el período inicial y final de labores, asimismo remitir los Contratos que su representada suscribió con el referido señor, adjuntando, además, copia legible de los documentos que acrediten que efectivamente existió una relación contractual entre el señor Héctor Eduardo Mil León y su representada, tales como, contratos, conformidades del servicio, informes de actividades, documentos que acrediten el pago de los Contratos suscritos, recibos, etc.

(...)”

Dicho Decreto fue notificado al Contratista, el 2 de noviembre de 2022, a través de la casilla electrónica del OSCE¹³, y, a la empresa COBRA PERÚ S.A., el 7 de noviembre de 2022, según Cédula de Notificación N° 69800/2022.TCE¹⁴; respecto a la notificación dirigida al señor Héctor Eduardo Mil León, cabe precisar que, dicho cargo de notificación a la fecha, no ha sido devuelto al área de notificaciones de la secretaria del tribunal.

10. A la fecha de emisión del presente pronunciamiento, el Contratista, el señor Héctor Eduardo Mil León y la empresa COBRA PERÚ S.A., no han cumplido con remitir lo solicitado en el Decreto del 2 de noviembre de 2022.

¹³ Documento obrante a folios 1222 al 1224 del expediente administrativo

¹⁴ Documento obrante a folios 1225 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

II. FUNDAMENTACIÓN:

1. Es materia del presente procedimiento administrativo sancionador, determinar si el Contratista incurrió en la infracción de presentar información inexacta, como parte de su oferta, en el marco del procedimiento de selección; infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, norma vigente al momento de suscitarse los hechos imputados.

Sobre la posibilidad de aplicar el principio de retroactividad benigna.

2. En primer orden, ante los frecuentes cambios normativos producidos en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, es necesario evaluar si, en el presente caso, es de aplicación lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, en adelante **el TUO de la LPAG**, en virtud del cual:

“Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.”

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.”

(Subrayado es agregado)

Conforme se advierte, en cuanto al régimen administrativo sancionador previsto en el TUO de la LPAG, al desarrollar los alcances del “*principio de irretroactividad*”, el legislador estableció que respecto de las conductas de los administrados que puedan constituir infracción administrativa, les resultan aplicables las disposiciones sancionadoras que se encontraban vigentes al momento de la comisión del hecho o los hechos que son materia de reproche. No obstante, como excepción a dicha regla, establece que las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo sólo cuando favorecen al presunto infractor o al infractor.

Asimismo, cabe precisar que dicho examen de norma más favorable implica realizar una valoración beneficiosa respecto de los siguientes aspectos: i) la

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

tipificación de la infracción; ii) la tipificación de la sanción, y; iii) los plazos de prescripción.

3. En atención a lo expuesto, en el presente caso, si bien el procedimiento se inició por la presunta comisión de la infracción establecida en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, norma vigente al momento de ocurridos los hechos cuestionados; cabe mencionar que, el 13 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial “El Peruano”, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF, el cual consolida las modificaciones incorporadas en la Ley a través de los Decretos Legislativos N° 1341 y 1444, y; el 30 de enero de 2019, entró en vigencia el Decreto Supremo N° 344-2018-EF a través del cual se derogó el Reglamento de la Ley N° 30225. En el presente caso, en lo sucesivo, a dichas normas se les denominará el **TUO de la Ley** y el **nuevo Reglamento**, respectivamente; siendo preciso verificar si la aplicación de la referida normativa resulta más beneficiosa a los administrados, atendiendo al principio de retroactividad benigna.
4. En ese sentido, de la revisión de las normas vigentes, no se aprecia que, a la fecha, contemplen cambios (en comparación con las normas vigentes a la fecha de ocurrida la conducta imputada) respecto del supuesto de hecho referido a la presentación de información inexacta, en su tipificación como infracción, ni respecto de la sanción y el plazo de prescripción.
5. En consecuencia, este Colegiado concluye que, en el caso concreto, la normativa vigente no resulta más favorable para el administrado; por lo que no corresponde la aplicación del principio de retroactividad benigna, correspondiendo analizar la supuesta responsabilidad del administrado con la norma vigente al momento de ocurrido los hechos cuestionados.

Naturaleza de la infracción

6. El literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, establece que incurren en infracción administrativa los proveedores, participantes, postores o contratistas que presenten información inexacta a las Entidades, al Tribunal o al Registro Nacional de Proveedores (RNP), siempre que dicha inexactitud esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación que le presente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

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

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

8. Atendiendo a ello, en el presente caso corresponde verificar —en principio— que los documentos cuestionados han sido 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 potestad de recurrir a otras fuentes de información que le permitan corroborar y crear certeza de la presentación de los documentos cuestionados. Entre estas fuentes se encuentra comprendida la información registrada en el SEACE, así como la que pueda ser recabada de otras bases de datos y portales web que contengan información relevante.

9. Una vez verificado dicho supuesto, y a efectos de determinar la configuración de la infracción, corresponde evaluar si se ha acreditado la inexactitud de la información contenida en los documentos presentados; en este caso, ante la Entidad, independientemente de quién haya sido su autor o de las circunstancias que hayan conducido a su inexactitud; ello en salvaguarda del principio de

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

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.

En ese orden de ideas, la información inexacta supone un contenido que no es concordante o congruente con la realidad, lo que constituye una forma de falseamiento de aquella. Además, para la configuración del tipo infractor, es decir, aquel referido a la presentación de información inexacta, en el caso de las Entidades debe acreditarse que la inexactitud esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación o requisitos que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual. Asimismo, en el caso de presentarse estos documentos al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP) o al OSCE, la ventaja o beneficio debe estar relacionado con el procedimiento que se sigue ante dichas instancias.

10. En cualquier caso, la presentación de 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.

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 sucedáneos presentados y la información incluida en los escritos y formularios que presenten los administrados para la realización de procedimientos administrativos, se presumen verificados por quien hace uso de ellos.

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.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

Configuración de la infracción

11. En el caso materia de análisis, se imputa al Contratista haber presentado, ante la Entidad, documentación con información inexacta como parte su oferta, conforme a lo siguiente:

Documentos con supuesta información inexacta:

- a) Certificado de Trabajo del 11 de mayo de 2018¹⁵, emitido por el Contratista, a favor del señor Héctor Eduardo Mil León, por haber laborado en el cargo de “*Técnico Electricista*”, en la “*Contratación del servicio de gestión de actividades técnico comercial de los sistemas fotovoltaicos domiciliarios (SFVD) EN LAS regiones Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Lima, Loreto, Ucayali, Pasco y Huancavelica Ítem 1 Cajamarca – ADINELSA*”, según Contrato N° 03616 – ADINELSA, del 7 de enero de 2017 al 30 de abril de 2018.
- b) Anexo N° 6¹⁶ – Carta de Compromiso del Personal Clave del 9 de noviembre de 2018, suscrito por el señor Héctor Eduardo Mil León.
12. Conforme a lo señalado en los párrafos que anteceden, a efectos de determinar la configuración de la infracción materia de análisis, debe verificarse la concurrencia de dos circunstancias: **i)** la presentación efectiva de los documentos cuestionados ante la Entidad, y; **ii)** la inexactitud de los documentos presentados; 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 del contrato.

En el presente caso, de la documentación obrante en el expediente se aprecia que los documentos cuestionados fueron presentados ante la Entidad el 14 de noviembre de 2018, como parte de la oferta del Contratista.

En ese sentido, habiéndose acreditado la presentación de los documentos

¹⁵ Documento obrante a folios 802 del expediente administrativo.

¹⁶ Documento obrante a folios 457 y 458 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

cuestionados, resta determinar si existen en el expediente suficientes elementos de juicio y medios probatorios que permitan generar certeza respecto del quebrantamiento del principio de presunción de veracidad del que se encuentran premunidos dichos documentos.

Respecto de la supuesta inexactitud del documento consignado en el literal a) del fundamento 11 de la presente resolución.

13. Se cuestiona la veracidad del Certificado de Trabajo del 11 de mayo de 2018¹⁷, emitido por el Contratista, a favor del señor Héctor Eduardo Mil León, por haber laborado en el cargo de “*Técnico Electricista*”, en la “*Contratación del servicio de gestión de actividades técnico comercial de los sistemas fotovoltaicos domiciliarios (SFVD) en las regiones Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Lima, Loreto, Ucayali, Pasco y Huancavelica Ítem 1 Cajamarca – ADINELSA*”, según contrato N° 03616 – ADINELSA, desde el 7 de enero de 2017 hasta el 30 de abril de 2018.

Cabe precisar que el mencionado documento fue presentado por el Contratista, a fin de acreditar la experiencia del personal clave en el procedimiento de selección.

14. Al respecto, se aprecia que el denunciante ha referido que dicho documento es inexacto por lo siguiente:

“(…)

2. *En su oferta, la empresa CIX ORIÓN presentó como uno de los Técnicos Calificados al señor Héctor Eduardo Mil León, indicando que este personal laboró en su empresa como Técnico Electricista en el servicio de Contratación de gestión de actividades técnico comercial de los sistemas fotovoltaicos (...)* Asimismo, aportó un Certificado de Trabajo que supuestamente acredita ello.
3. *(...) el señor Héctor Eduardo Mil León está laborando en la empresa COBRA PERÚ S.A. desde el 1.05.2016 a la fecha en el “Contrato de actividades técnico comercial, perdida ENSA”, adjuntamos los siguientes medios probatorios:*
 - *Copia del Contrato de Trabajo del señor Héctor Eduardo Mil León y sucesivas renovaciones. Así como copia de sus boletas de trabajo.*

(…)”

Cabe precisar que el denunciante, adjuntó los siguientes contratos suscritos entre la empresa COBRA PERÚ S.A. y el señor Héctor Eduardo Mil León: i) Contrato de

¹⁷ Documento obrante a folios 802 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

Trabajo sujeto a modalidad por necesidad de mercado del 1 de mayo de 2016¹⁸, ii) Prórroga de Contrato de Trabajo sujeto a modalidad del 1 de noviembre de 2016¹⁹, iii) Prórroga de Contrato de Trabajo sujeto a modalidad del 1 de febrero de 2017²⁰, iv) Contrato de Trabajo sujeto a modalidad por servicio específico del 1 de junio de 2017²¹, v) Prórroga del Contrato de Trabajo sujeto a modalidad por servicio específico del 1 de noviembre de 2017²², vi) Prórroga del Contrato de Trabajo sujeto a modalidad por servicio específico del 1 de febrero de 2018²³, v) Prórroga del Contrato de Trabajo sujeto a modalidad por servicio específico del 1 de mayo de 2018²⁴, vi) Prórroga del Contrato de Trabajo sujeto a modalidad por servicio específico del 1 de junio de 2018²⁵, vii) Prórroga del Contrato de Trabajo sujeto a modalidad por servicio específico del 1 de noviembre de 2018²⁶, y viii) las boletas de pago correspondiente a los meses de mayo de 2016 y octubre de 2018.

Sin embargo, cabe precisar que dicha información no es suficiente para determinar la inexactitud de los documentos cuestionados, ya que en dichos contratos no se aprecia alguna cláusula de exclusividad; asimismo, de las dos (2) boletas de pago presentadas por el denunciante, se aprecia que, corresponden, la primera, al mes de octubre de 2018 (del 1 al 31 de octubre de 2018) y la segunda al mes de mayo del 2016 (del 1 al 31 de mayo de 2016), períodos que no coinciden con el consignado en el certificado materia de análisis (del 7 de enero de 2017 al 30 de abril de 2018).

- 15.** Ahora bien, la Entidad, ante el requerimiento formulado por el Tribunal a través del Decreto del 20 de junio de 2022²⁷, solicitó al Contratista la presentación de sus descargos.

¹⁸ Documento obrante a folios 19 del expediente administrativo.

¹⁹ Documento obrante a folios 21 del expediente administrativo.

²⁰ Documento obrante a folios 22 del expediente administrativo.

²¹ Documento obrante a folios 23 al 26 del expediente administrativo.

²² Documento obrante a folios 27 del expediente administrativo.

²³ Documento obrante a folios 28 del expediente administrativo.

²⁴ Documento obrante a folios 29 del expediente administrativo.

²⁵ Documento obrante a folios 30 del expediente administrativo.

²⁶ Documento obrante a folios 31 del expediente administrativo.

²⁷ Documento obrante a folios 235 al 239 del expediente administrativo. Dicho Decreto fue notificado a la Entidad y a su Órgano de Control Institucional, el 22 de junio de 2022, mediante Cédulas de Notificación N° 37705/2022.TCE y N° 37706/2022.TCE, respectivamente; las cuales obran a folios 244 a 257 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

En respuesta mediante Carta N° 232-2022-CIX ORION²⁸ del 30 de junio de 2022, éste presentó los siguientes documentos: i) Contrato N° 03616-ADINELSA²⁹, ii) Transacción Extrajudicial³⁰, y iii) Declaración Jurada del Técnico Electricista³¹, Héctor Eduardo Mil León.

Al respecto, cabe resaltar que, dicho contrato y la transacción extrajudicial adjunta, son documentos suscritos entre el Contratista y la empresa ADINELSA (supuesta beneficiaria), mas no entre el Contratista y el señor Héctor Eduardo Mil León (persona a la que se le expidió el certificado materia de análisis).

Asimismo, se aprecia la Declaración Jurada del Técnico Electricista³², Héctor Eduardo Mil León, a través del cual indica lo siguiente:

<p style="text-align: center;">DECLARACION JURADA</p> <p>Por el presente, yo, HECTOR EDUARDO MIL LEON, con D.N.I. N° 75325220, Técnico Electricista, DECLARO HABER PRESTADO SERVICIOS A CIX ORION CONTRATISTAS GENERALES S.A.C. durante el periodo del 07 de enero del 2017 al 30 de abril del 2018, en los mantenimientos de componentes fotovoltaicos (Paneles Solares, Baterías, Controladores y Conversores), en la ciudad de Chiclayo.</p> <p>Chiclayo, 30 de junio del 2022.</p> <p style="text-align: center;">  HECTOR EDUARDO MIL LEON D.N.I. 75325220</p>

Al respecto, cabe precisar que, si bien el señor Héctor Eduardo Mil León, refiere a través de su declaración que sí tuvo una relación contractual con el Contratista,

²⁸ Documento obrante a folios 276 y 277 del expediente administrativo.

²⁹ Documento obrante a folios 278 al 284 del expediente administrativo.

³⁰ Documento obrante a folios 289 al 295 del expediente administrativo.

³¹ Documento obrante a folios 300 del expediente administrativo.

³² Documento obrante a folios 300 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

aquel no lo acredita, motivo por el cual, la Entidad, a través de su Informe ENSA-ULO-066-2022³³, refirió lo siguiente “ (...) *el Contratista se limita a demostrar que su empresa prestó servicios a la empresa ADINELSA y no adjunta el contrato privado de la supuesta relación laboral y/o contractual entre el Contratista y el referido señor, y tampoco adjunta comprobantes de pago y/o depósito y/o declaración a la SUNAT o cualquier otro documento que demuestre dicha relación contractual (...)*”

16. En atención a ello, este Tribunal requirió a través del Decreto del 2 de noviembre de 2022, al Contratista, al señor Héctor Eduardo Mil León (persona a la que se le expide el certificado) y a la empresa COBRA PERÚ S.A. (empresa donde supuestamente laboró el señor Héctor Eduardo Mil León), informar sobre la veracidad del documento materia de análisis, solicitándoles la presentación de documentos que acrediten que efectivamente existió una relación contractual, tales como, contratos con sus conformidades de servicio, informes de actividades, documentos que acrediten el pago de los contratos suscritos, recibos, etc. Sin embargo, a la fecha de emisión del presente pronunciamiento, no han cumplido con remitir la información requerida.
17. En ese sentido, teniendo en cuenta lo indicado, este Colegiado considera importante recordar que, para establecer la responsabilidad de un administrado, se debe contar con todas las pruebas suficientes para determinar de forma indubitable la comisión de la infracción y la responsabilidad en el supuesto de hecho, que produzca convicción suficiente más allá de la duda razonable, y se logre quebrantar el principio de presunción de veracidad del que está premunido.

Ello significa que en caso de duda sobre la responsabilidad administrativa de una persona, debe prevalecer el principio in dubio pro reo, aplicable también al derecho administrativo sancionador, por el cual, según Ossa Arbeláez, “*cuando la prueba, válidamente ingresada al expediente administrativo, se torna insuficiente y el operador jurídico no puede eliminar su cortedad, llegando a la conclusión de que no hay elementos de juicio serios e indispensables para predicar la autoridad de la infracción en el investigado, entra en acción el in dubio pro reo*”³⁴.

³³ Documento obrante a folios 259 al 271 del expediente administrativo.

³⁴ Ossa Arbeláez, Jaime (2009). *Derecho administrativo sancionador. Una aproximación dogmática*. Segunda ed. Bogotá: Legis, pp. 723-724.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

18. Por lo expuesto, se advierte que, si bien el denunciante adjuntó documentos a través de los cuales se aprecia una supuesta relación contractual entre la empresa COBRA PERÚ S.A. y el señor Héctor Eduardo Mil León, aquella documentación se encuentra incompleta (solo se adjuntaron recibos de pago del mes de mayo y octubre), resultando insuficiente para determinar que el documento materia de análisis es inexacto, así también, obra en el expediente la Declaración Jurada del Técnico Electricista³⁵, Héctor Eduardo Mil León, quien ha referido que sí presto servicios como técnico electricista al Contratista aunque sin acreditar dicha relación contractual; en ese sentido, no se genera convicción en este Colegiado respecto del quebrantamiento del principio de presunción de veracidad que protege al referido documento.

En esa línea de razonamiento, corresponde a la autoridad administrativa probar los hechos que se atribuyen al administrado, caso contrario, la actuación de aquél estará amparada por el principio de licitud previsto en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG, según el cual se presume que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

19. En consecuencia, considerando que el denunciante no adjuntó medios probatorios en su denuncia que permitan determinar fehacientemente que el documento cuestionado es inexacto y al no contar con la información requerida por el Colegiado mediante el Decreto del 2 de noviembre de 2022, no corresponde imponer sanción al Contratista, por la supuesta comisión de la infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, respecto a este extremo.

Respecto de la supuesta inexactitud del documento consignado en el literal b) del fundamento 11 de la presente resolución.

20. Se cuestiona la veracidad del Anexo N° 6³⁶ – Carta de Compromiso del Personal Clave del 9 de noviembre de 2018, suscrito por el señor Héctor Eduardo Mil León. Dicho documento fue presentado como parte de los requisitos de calificación.
21. Cabe recordar que el supuesto de información inexacta comprende aquellas manifestaciones o declaraciones proporcionadas por los administrados que

³⁵ Documento obrante a folios 300 del expediente administrativo.

³⁶ Documento obrante a folios 457 y 458 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

contengan datos discordantes con la realidad y que, por ende, no se ajusten a la verdad.

22. En ese sentido, al advertirse que respecto del documento referido (Certificado de Trabajo del 11 de mayo de 2018³⁷) no se ha determinado la inexactitud en razón que no se cuenta con los elementos suficientes para desvirtuar la presunción de veracidad que protege a dicho documento (véase fundamentos del 13 al 19); no puede atribuirse que tal documento es inexacto, correspondiendo declarar **no ha lugar** la aplicación de sanción.
23. Por lo expuesto, se concluye que, respecto al presente documento, no se configura la infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe de la vocal ponente María del Guadalupe Rojas Villavicencio de Guerra, y la intervención de los vocales Víctor Manuel Villanueva Sandoval y Juan Carlos Cortez Tataje, atendiendo a la reconfirmación dispuesta en la Resolución N° 091-2021-OSCE/PRE del 10 de junio de 2021, ratificada por Resolución N° D000198-2022-OSCE-PRE del 3 de octubre 2022, y en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 50 y 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;

III. LA SALA RESUELVE:

1. Declarar **NO HA LUGAR** a la imposición de sanción administrativa contra la empresa **CIX ORION CONTRATISTAS GENERALES SAC**, con **R.U.C. N° 20480215819**, por su presunta responsabilidad al presentar documentos con información inexacta ante la Entidad, en el marco del Adjudicación Simplificada N° 62-2018-ELECTRONORTE S.A. - Segunda Convocatoria (derivada del Concurso Público N° 005-2018-Electronorte S.A.), llevada a cabo por la Empresa de Servicio Público de Electricidad Electronorte S.A., por los fundamentos expuestos.

³⁷ Documento obrante a folios 802 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3941-2022-TCE-S1

2. Archivar el presente expediente administrativo sancionador.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

MARÍA DEL GUADALUPE ROJAS
VILLAVICENCIO DE GUERRA

VOCAL

DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

JUAN CARLOS CORTEZ TATAJE

VOCAL

DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

VICTOR MANUEL VILLANUEVA
SANDOVAL

PRESIDENTE

DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

SS.

Villanueva Sandoval.

Rojas Villavicencio.

Cortez Tataje.