

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

Sumilla: *“(...) la infracción contemplada en la normativa precitada establece, como supuesto de hecho indispensable para su configuración, que el postor no perfeccione el contrato pese a haber obtenido la buena pro del respectivo procedimiento de selección. (...)”*

Lima, 23 de diciembre de 2022

VISTO en sesión del 23 de diciembre de 2022 de la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado el Expediente N° **208/2020.TCE**, sobre procedimiento administrativo sancionador generado contra la empresa **ECOIN HOLDING BUSINESS S.C.R.L.** y el señor **VÍCTOR HUGO AGUILAR ROMERO**, integrantes del **Consorcio Sur**, por su presunta responsabilidad al haber presentado documentación falsa, así como por haber incumplido injustificadamente su obligación de perfeccionar el contrato, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 36-2019-CS/GR.MOQ (segunda convocatoria); y, atendiendo a lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1. Según ficha del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), el 4 de noviembre de 2019, el Gobierno Regional de Moquegua, en adelante la **Entidad**, convocó la Adjudicación Simplificada N° 36-2019-CS/GR.MOQ (segunda convocatoria), para la *“Contratación del servicio de instalación de 03 módulos demostrativos de cultivo de choro - bateas de madera en el distrito de Pacocha, provincia de Ilo - región Moquegua (a todo costo), para el proyecto: “Instalación del servicio de apoyo a la cadena productiva del recurso choro en el litoral marino de la provincia de Ilo - región Moquegua”*, cuyo valor estimado ascendió a la suma de S/ 646,666.67 (seiscientos cuarenta y seis mil seiscientos sesenta y seis con 67/100 soles), en adelante **el procedimiento de selección**.

Dicho procedimiento de selección fue convocado bajo la vigencia de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, modificada por los Decretos Legislativos N° 1341 y 1444, compilado en el Texto Único de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 082- 2019-EF, en adelante **la Ley**, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF y modificatorias, en adelante **el Reglamento**.

Según el respectivo cronograma, el 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo la presentación de ofertas y, el 14 del mismo mes y año, se otorgó la buena pro del

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

procedimiento de selección al **Consorcio Sur**, integrado por el señor **Víctor Hugo Aguilar Romero** y la empresa **Ecoin Holding Business S.C.R.L.**, en adelante **el Consorcio**, cuyo precio de su oferta ascendió a S/ 619,500.00 (seiscientos diecinueve mil quinientos con 00/100 soles).

Con Informe N° 44-2019-GRM/ORA/OLSG-EC del 16 de diciembre de 2019, la Entidad comunicó al Consorcio la pérdida automática de la buena pro del procedimiento de selección, toda vez que aquél no cumplió con subsanar las observaciones advertidas para la formalización de la relación contractual; cabe añadir que dicho procedimiento de selección quedó desierto, al no haber otra oferta válida.

2. Mediante Solicitud de aplicación de sanción – Entidad/Tercero presentado el 23 de enero de 2020, ante la Oficina Desconcentrada del OSCE, ubicada en la ciudad de Tacna, e ingresado el 28 del mismo mes y año, a la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, la Entidad puso en conocimiento que el Consorcio habría incurrido en causal de infracción, al haber presentado supuestos documentos falsos o adulterados, y haber incumplido injustificadamente con su obligación de perfeccionar la relación contractual, en el marco del procedimiento de selección.

A fin de sustentar su denuncia adjuntó, entre otros documentos, el Informe N° 056-2020-GRM/ORAJ del 16 de enero de 2020, con el cual comunicó lo siguiente:

- i. El 22 de noviembre de 2019, se registró en el SEACE, el consentimiento de la buena pro del procedimiento de selección; es así que, mediante la Carta N° 01-CONSORCIO.SUR-2019 del 4 de diciembre de 2019, el Consorcio presentó los documentos para el perfeccionamiento del contrato.
- ii. Con Carta N° 418-2019-GRM/ORA del 6 de diciembre de 2019, se notificó al Consorcio las observaciones a la documentación que conforma los requisitos para el perfeccionamiento contractual, otorgándole un plazo perentorio de cuatro (4) días hábiles para la subsanación correspondiente.
- iii. Mediante Carta N° 02-CONSORCIO.SUR-2019 del 12 de diciembre de 2019, el Consorcio presentó la subsanación de los documentos para el perfeccionamiento del contrato; no obstante, aquél no subsanó de manera completa las observaciones advertidas.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

- iv. En ese sentido, se comunicó al Consorcio la pérdida automática de la buena pro del procedimiento de selección.
 - v. De otro lado, en el marco de la fiscalización posterior a la oferta presentada por el Consorcio, se obtuvo el siguiente resultado:
 - Respecto del **Certificado de Inspección Técnica Vehicular-MTC N° C-2019-168-241-008126 del vehículo N3 Camión de placa Z4C-920**, supuestamente emitido por la empresa Revisiones Técnicas Tacna Heroica S.A.C.; se obtuvo el correo electrónico del 3 de diciembre de 2019, a través del cual la referida empresa señaló que dicho certificado no es auténtico.
 - Respecto del **Certificado de Trabajo del 3 de febrero de 2018**, supuestamente emitido por la empresa Grupo Techo S.A.C., a favor del señor Oscar Luis Licota Coaquira; se obtuvo el correo electrónico del 2 de diciembre de 2019, a través del cual la referida empresa señaló que dicho certificado no corresponde a algún certificado expedido por aquella.
 - vi. Considerando ello, concluyó que el Consorcio incumplió injustificadamente con su obligación de perfeccionar la relación contractual y presentó documentación falsa, incurriendo en las causales de infracción tipificadas en los literales b) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, debiendo comunicarse al Tribunal para que actúe conforme a sus atribuciones.
3. 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 reinicio de los plazos de los procedimientos suspendidos, disposición que entró en vigencia al día siguiente de su publicación¹.

¹ 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 hasta el 2 de setiembre de 2021. 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 Ns. 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.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

4. A través del Decreto del 19 de agosto de 2022, se dispuso **iniciar** procedimiento administrativo sancionador contra los integrantes del Consorcio, por su presunta responsabilidad al incumplir injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato, y haber presentado supuesta documentación falsa o adulterada a la Entidad; infracciones tipificadas en los literales b) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, consistente en los siguientes documentos:

Supuestos documentos falsos o adulterados:

- i. **Certificado de Inspección Técnica Vehicular-MTC N° C-2019-168-241-008126 del vehículo N3 Camión de placa Z4C-920**, supuestamente emitido por la empresa Revisiones Técnicas Tacna Heroica S.A.C.
- ii. **Certificado de Trabajo del 3 de febrero de 2018**, supuestamente emitido por la empresa Grupo Techo S.A.C., a favor del señor Oscar Luis Licota Coaquira.

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

Dicho inicio del procedimiento administrativo sancionador fue notificado a la empresa Ecoin Holding Business S.C.R.L., integrante de Consorcio, el 22 de agosto de 2022, a través de la “Casilla Electrónica del OSCE”, de conformidad con el numeral 267.3 del artículo 267 del Reglamento y el numeral 7.1.2 del punto 7.1 de la Directiva N° 008-2020-OSCE/CD, aprobada con Resolución N° 086-2020-OSCE/CD; mientras que, el señor Víctor Hugo Aguilar Romero, fue notificado el 1 de setiembre de 2022, con la Cédula de Notificación N° 51348/2022.TCE, según cargos que obran en autos.

5. A través del Escrito N° 1 presentado el 7 de setiembre de 2022 al Tribunal, la empresa Ecoin Holding Business S.C.R.L., integrante de Consorcio, se apersonó al procedimiento administrativo sancionador y formuló sus descargos, argumentando lo siguiente:
- Señala que la empresa Secrex Cesce emitió la Carta fianza de fiel cumplimiento N° E3221-00-2019, avalando al Consorcio para la suscripción del contrato; no obstante, afirma que con la Carta N° 02-CONSORCIO.SUR-2019 del 12 de diciembre de 2019, presentó la subsanación de los documentos para el perfeccionamiento del contrato, adjuntando

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

erróneamente copia simple de la Carta Fianza N° 914786, emitida por el Banco de Crédito del Perú, a favor del Programa Nacional de Infraestructura Educativa UE108 (PRONIED) por la suma S/ 177,673.54; cuando debió haberse adjuntado la carta fianza en original por la suma de S/ 61,950.00 a favor de la Entidad.

- Indica que, una vez tomado conocimiento del documento errado (carta fianza en copia), se procedió a coordinar con el área de logística, y se entregó el original de la Carta fianza de fiel cumplimiento N° E3221-00-2019, por el valor de S/ 61,950.00, cumpliendo así los requisitos establecidos para el perfeccionamiento de la relación contractual; no obstante, pese a obrar en el expediente y estar en poder de la Entidad, se procedió a declarar desierto el procedimiento de selección, por lo que, se solicitó la devolución de la citada carta.
 - De otro lado, señala que los documentos cuestionados como falsos, fueron proporcionados por la empresa Promelec S.A.C. y el señor Oscar Luis Licota Coaquira a su consorciado Víctor Hugo Aguilar Romero, y que fueron presentados como parte de la oferta del Consorcio. Asimismo, señala que su representada no tenía conocimiento de la falsedad de los documentos en cuestión, más aún si dichos documentos no le pertenecen, por lo que, en virtud del principio de causalidad, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa de la infracción.
 - Alega que no tuvo intención de presentar documentación falsa, y que tales documentos no le significaron ventaja en el procedimiento de selección.
 - Además, refiere que habiendo suscrito previo a la suscripción del Anexo N° 5, un contrato de participación en otorgamiento de buena pro del 7 de noviembre de 2019, donde se precisaron las responsabilidades de los integrantes del Consorcio; solicita la individualización de responsabilidades.
6. Con Decreto del 29 de setiembre de 2022, se tuvo por apersonada a la empresa Ecoin Holding Business S.C.R.L. y por presentados sus descargos, mientras que se hizo efectivo el apercibimiento de resolver con la documentación obrante en el expediente respecto del señor Víctor Hugo Aguilar Romero; asimismo, se dispuso remitir el expediente a la Cuarta Sala del Tribunal para que emita pronunciamiento; siendo recibido el 30 del mismo mes y año.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

II. FUNDAMENTACIÓN:

1. Es materia del presente procedimiento administrativo sancionador, el análisis de la responsabilidad de los integrantes del Consorcio por haber presentado supuesta documentación falsa o adulterada e información inexacta a la Entidad, así como por haber incumplido injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato, en el marco del procedimiento de selección; infracciones tipificadas en los literales b) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, normativa vigente al momento de suscitarse los hechos imputados.

Sobre las infracciones previstas en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Naturaleza de la infracción.

2. El literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, establece que se impondrá sanción administrativa a los proveedores, participantes, postores, contratistas, subcontratistas y profesionales que se desempeñan como residente o supervisor de obra, que presenten documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal, al Registro Nacional de Proveedores (RNP), al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y a la Central de Compras Públicas (Perú Compras).
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 del Procedimiento Administrativo General N° 27444, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y modificado mediante Ley N° 31465, en adelante el **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.

En atención a dicho principio, las conductas que constituyen infracciones administrativas deben estar expresamente delimitadas, para que, de esa manera, los administrados conozcan en qué supuestos sus acciones pueden dar lugar a una sanción administrativa.

Por tanto, dicho principio exige al órgano que detenta la potestad sancionadora, en este caso el Tribunal, 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

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

administrado, es decir —para efectos de determinar responsabilidad administrativa— la Administración debe crearse la convicción de que, en el caso concreto, el administrado que es sujeto del procedimiento administrativo sancionador ha realizado la conducta expresamente prevista como infracción administrativa.

4. Atendiendo a ello, en el presente caso, corresponde verificar —en principio— que los documentos cuestionados (falsos o adulterados) fueron efectivamente presentados ante una Entidad contratante (en el marco de un procedimiento de contratación pública), al Tribunal, al Registro Nacional de Proveedores (RNP), al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y a la Central de Compras Públicas (Perú Compras).

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 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, entre otros.

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

Es decir, basta con verificar la presentación de los documentos cuestionados para que se configure la responsabilidad del agente, siendo irrelevante para estos efectos identificar a la persona que realizó la falsificación o adulteración del documento.

Ello se sustenta así, toda vez que en el caso de un posible beneficio derivado de la presentación de un documento falso o adulterado, que no haya sido detectado en su momento, este será aprovechable directamente, en sus actuaciones en el

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

marco de las contrataciones públicas por el proveedor, participante, postor, contratista, subcontratista y profesionales que se desempeñan como residente o supervisor de obra 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 o tercero, consecuentemente, resulta razonable que sea también éste el que soporte los efectos de un potencial perjuicio, en caso se detecte la falsedad o adulteración de la documentación presentada.

6. En ese orden de ideas, conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, un documento falso es aquél que no fue expedido por su supuesto órgano o agente emisor o suscrito por su supuesto suscriptor, es decir, por aquella persona natural o jurídica que aparece en el mismo documento como su autor o suscriptor; y, un documento adulterado será aquel documento que, siendo válidamente expedido, haya sido modificado en su contenido.
7. En cualquier caso, la presentación de documentación falsa o adulterada, 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, y el numeral 51.1 del artículo 51 del TUO de la LPAG, presunción por la cual, en la tramitación del procedimiento administrativo, la administración presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, salvo prueba en contrario.

Cabe precisar que el tipo infractor se sustentan en el incumplimiento de un deber, que, en el presente caso, está regulado por el numeral 4 del artículo 67 del TUO la LPAG, norma que expresamente establece que los administrados tienen el deber de comprobar, de manera previa a su presentación ante la Entidad, la autenticidad de la documentación sucedánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.

Como correlato de dicho deber, el numeral 51.1 del artículo 51 del TUO de la LPAG, además de reiterar la observancia del principio de presunción de veracidad, dispone que la administración presume verificadas todas las declaraciones juradas, los documentos sucedáneos presentados y la información incluida en los escritos y formularios que presenten los administrados para la realización de procedimientos administrativos, por quien hace uso de ellos.

8. Sin embargo, conforme el propio numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

del TUO de la LPAG contempla, la presunción de veracidad admite prueba en contrario, en la medida que es atribución de la administración pública verificar la documentación presentada. Dicha atribución se encuentra reconocida en el numeral 1.16 del mismo artículo, cuando, en relación con el principio de privilegio de controles posteriores, dispone que la autoridad administrativa se reserve el derecho de comprobar la veracidad de la documentación presentada.

Configuración de la infracción.

9. En el caso materia de análisis, se imputa a los integrantes de Consorcio haber presentado supuesta documentación falsa o adulterada a la Entidad en el marco del procedimiento de selección; consistente en los siguientes:

Supuestos documentos falsos o adulterados:

- i. **Certificado de Inspección Técnica Vehicular-MTC N° C-2019-168-241-008126 del vehículo N3 Camión de placa Z4C-920**, supuestamente emitido por la empresa Revisiones Técnicas Tacna Heroica S.A.C.
 - ii. **Certificado de Trabajo del 3 de febrero de 2018**, supuestamente emitido por la empresa Grupo Techo S.A.C., a favor del señor Oscar Luis Licota Coaquira.
10. Conforme a lo señalado en los párrafos que anteceden, a efectos de determinar la configuración de las infracciones materias 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.
11. Sobre el particular, se aprecia que en el expediente administrativo obra copia de la oferta presentada por el Consorcio, en la cual se incluyeron los documentos materia de cuestionamiento, con ello se ha acreditado la presentación efectiva ante la Entidad de estos. En ese sentido, corresponde avocarse al análisis para determinar si tales documentos son falsos o adulterados.

Respecto a la supuesta falsedad o adulteración de los documentos reseñados en los numerales i) y ii) del fundamento 9.

12. Al respecto, como se ha detallado en los antecedentes, se cuestiona los siguientes documentos:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

- **Certificado de Inspección Técnica Vehicular-MTC N° C-2019-168-241-008126 del vehículo N3 Camión de placa Z4C-920**, supuestamente emitido por la empresa Revisiones Técnicas Tacna Heroica S.A.C.²
- **Certificado de Trabajo del 3 de febrero de 2018**, supuestamente emitido por la empresa Grupo Techo S.A.C., a favor del señor Oscar Luis Licota Coaquira.³

13. Sobre ello, como parte del procedimiento de verificación posterior sobre el **Certificado de Inspección Técnica Vehicular-MTC N° C-2019-168-241-008126 del vehículo N3 Camión de placa Z4C-920**, supuestamente emitido por la empresa Revisiones Técnicas Tacna Heroica S.A.C., la Entidad a través del Oficio N° 351-2019-GRM/ORO-OLSG del 29 de noviembre de 2019⁴, requirió a la empresa Revisiones Técnicas Tacna Heroica S.A.C. confirmar la autenticidad y/o veracidad del documento en cuestión.

En atención a ello, mediante correo electrónico del 3 de diciembre de 2019⁵, la empresa Revisiones Técnicas Tacna Heroica S.A.C., informó lo siguiente:

"(...)

Indicarle que el vehículo de placa Z4C-920 no ha pasado revisión técnica en la planta, hacer la consulta en CITV del Ministerio de Transporte y ahí podrá visualizar que no figura ningún registro de Inspección técnica.

*Asimismo, **indicarle que ese certificado no es auténtico**, en nuestro sistema ese número de certificado pertenece a otro vehículo con características y placa completamente distintas. (...)"*.

(El énfasis es agregado).

14. De otro lado, como parte del procedimiento de verificación posterior sobre el **Certificado de Trabajo del 3 de febrero de 2018**, supuestamente emitido por la empresa Grupo Techo S.A.C., a favor del señor Oscar Luis Licota Coaquira, la Entidad a través del Oficio N° 342-2019-GRM/ORO-OLSG del 29 de noviembre de 2019⁶, requirió a la empresa Grupo Techo S.A.C. confirmar la autenticidad y/o

² Véase folio 165 del expediente administrativo.

³ Véase folio 169 del expediente administrativo.

⁴ Véase folio 164 del expediente administrativo.

⁵ Véase folio 162 y 163 del expediente administrativo.

⁶ Véase folio 168 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

veracidad del documento en cuestión.

En atención a ello, mediante correo electrónico del 2 de diciembre de 2019⁷, la empresa Grupo Techo S.A.C., informó lo siguiente:

"(...)

Buenas noches Sres. Gob. Reg. Moquegua.

El presente es para saludarles y dar respuesta al oficio referido en el asunto de este correo; respecto a la veracidad del certificado adjunto.

*Una vez revisada y corroborada la información con el área correspondiente; indico que lo suscrito en el documento en mención; **NO CORRESPONDE A ALGÚN CERTIFICADO EXPEDIDO POR ESTA ENTIDAD TÉCNICA.***

(...)".

(El énfasis es agregado).

15. Conforme a lo ya evidenciado, debe recordarse que, para determinar la falsedad o la adulteración de un documento, es necesario verificar que aquél no haya sido expedido ya sea por el órgano o agente emisor correspondiente, o que no haya sido firmado por quien o quienes aparecen como suscriptores del mismo, o que, habiendo sido debidamente expedido, haya sido adulterado en su contenido.

Así, para calificar un documento como falso o adulterado —y desvirtuar la presunción de veracidad de los documentos presentados ante la Administración Pública— se toma en cuenta, como un importante elemento a valorar, la manifestación de su supuesto emisor o suscriptor.

16. En ese contexto, las empresas Revisiones Técnicas Tacna Heroica S.A.C. y Grupo Techo S.A.C., han señalado expresamente que los documentos cuestionados no son auténticos ni fueron emitidos por aquéllas, negando con ello la veracidad de los mismos.

Bajo tales circunstancias, se verifica que el Certificado de Inspección Técnica Vehicular-MTC N° C-2019-168-241-008126 y el Certificado de trabajo del 3 de febrero de 2018, no fueron emitidos por las empresas Revisiones Técnicas Tacna Heroica S.A.C. y Grupo Techo S.A.C., respectivamente; por lo que, atendiendo a las declaraciones expuestas, y no obrando elementos probatorios adicionales que

⁷ Véase folio 167 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

reviertan dichas afirmaciones, se acredita la **falsedad** de los documentos cuestionados, quebrantándose así el principio de presunción de veracidad del que se encontraban premunidos.

17. Llegado a este punto, la empresa Ecoin Holding Business S.C.R.L., con ocasión de sus descargos señaló que los documentos cuestionados como falsos, fueron proporcionados por la empresa Promelec S.A.C. y el señor Oscar Luis Licota Coaquira a su consorciado Víctor Hugo Aguilar Romero, y que fueron presentados como parte de la oferta del Consorcio. Asimismo, señala que no tenía conocimiento de la falsedad de los documentos en cuestión, más aún si no le pertenecen, por lo que, en virtud del principio de causalidad, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa de la infracción.

Alega que, no tuvo intención de presentar documentación falsa, y que tales documentos no le significaron ventaja en el procedimiento de selección.

18. Sobre el particular, es pertinente recordar que, en el ámbito de la contratación pública, los únicos sujetos pasibles de sanción administrativa son, el proveedor, participante, postor, contratista, subcontratista y profesionales que se desempeñen como residente o supervisor de obra, cuando corresponda, sea que éstos hayan efectuado la conducta infractora de manera directa o indirecta; pues, de generarse un beneficio con la presentación de los documentos cuya falsedad se ha acreditado, el mismo recae directamente sobre dichos sujetos, no siendo posible deslindarse de responsabilidad, alegando las circunstancias bajo las cuales se presentó, proporcionó o tramitó tal documentación, pues en esta vía lo que se sanciona, más allá de la intención o la negligencia con la cual pudo haber actuado el infractor, es el quebrantamiento al principio de presunción de veracidad que reviste a los documentos presentados ante la Entidad.

De igual modo, la conducta tipificada –en este extremo– como infracción administrativa está referida a la presentación de documentos falsos o adulterados, lo que no significa imputar la falsificación o adulteración en sí a aquél que elaboró y/o proporcionó los documentos, puesto que la normativa en contrataciones con el Estado, sanciona el hecho de **presentar** un documento falso o adulterado mas no la autoría o participación en la falsificación o adulteración del documento.

Cabe precisar que, a diferencia de lo que sucede en el ámbito penal, donde la responsabilidad se atribuye al autor de la falsificación del documento en sí, como podría ser un tercero; la potestad sancionadora atribuida a este Tribunal tiene por

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

objeto identificar y, de ser el caso, sancionar al proveedor responsable por la presentación de documentos falsos o adulterados ante la Entidad.

Esto obliga a que los proveedores, postores y contratistas sean diligentes en cuanto a la verificación de la autenticidad, veracidad y fidelidad de los documentos y de la información que presentan dentro del marco de un procedimiento de selección; lo que constituye una obligación que forma parte de sus deberes como administrados establecidos en el TUO de la LPAG, y le da contenido al principio de integridad, corrección y licitud que rigen sus actuaciones con la Administración.

En consecuencia, el responsable de la infracción en un procedimiento administrativo sancionador siempre serán los citados agentes que vulneran alguno de los mandatos previstos en la normativa de la materia; sin perjuicio que el supuesto autor material (encargado, trabajador, empleado o terceros) pueda ser identificado o se responsabilice por los ilícitos cometidos que se encuentren tipificados en el ámbito penal.

En ese sentido, cualquier argumento que pretenda responsabilizar a un tercero por la presentación de documentación falsa, no puede ser acogido por este Tribunal, pues en esta instancia corresponde determinar la responsabilidad administrativa de los integrantes del Consorcio y no de la persona y/o la empresa que proporcionó tales documentos.

En el caso concreto, el único responsable por la comisión de la infracción analizada es el Consorcio, pues fue quien efectivamente presentó ante la Entidad los documentos cuya falsedad ha quedado acreditada, careciendo de sustento la posibilidad de trasladar su responsabilidad a un tercero, en este caso, a la empresa Promelec S.A.C. y al señor Oscar Luis Licota Coaquira.

Por otro lado, en relación al beneficio que habría obtenido con la presentación de los documentos cuestionados, es pertinente recordar que para el supuesto de hecho referido a la presentación de documentos falsos no se requiere que se verifique el beneficio o ventaja obtenida con su presentación.

En tal sentido, es necesario reiterar que, debido a la naturaleza de las infracciones, este Tribunal ha valorado los presupuestos que exige la norma para su configuración, lo cual conlleva a que la responsabilidad por la presentación de los documentos cuestionados debe recaer en el Consorcio, por ser éste quien los presentó ante la Entidad, incluso si no tuvo la intención para ello.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

19. Por lo expuesto, de acuerdo con la valoración conjunta de los medios probatorios obrantes en el expediente, se ha verificado que los documentos analizados en el presente acápite son falsos, configurándose la infracción tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Sobre la infracción prevista en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Naturaleza de la infracción.

20. Sobre el particular, el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, establece como infracción la 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:

(...)

b) Incumplir injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato o de formalizar Acuerdos Marco.”

[El subrayado es agregado].

De esta manera, se aprecia que la norma contiene dos supuestos de hecho distintos y tipificados como sancionables, siendo pertinente precisar, a fin de realizar el análisis respectivo, que en el presente caso el supuesto de hecho corresponde al incumplimiento injustificado de la obligación de perfeccionar el contrato.

21. Ahora bien, la infracción contemplada en la normativa precitada establece, como supuesto de hecho indispensable para su configuración, que el postor no perfeccione el contrato pese a haber obtenido la buena pro del respectivo procedimiento de selección.
22. En relación con ello, cabe señalar que, con el otorgamiento de la buena pro, se genera el derecho del postor ganador del procedimiento de selección de perfeccionar el contrato con la Entidad. Sin embargo, dicho perfeccionamiento, además de un derecho, constituye una obligación del postor, quien, como

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

participante del procedimiento de selección, asume el compromiso de mantener la seriedad de su oferta hasta el respectivo perfeccionamiento del contrato, lo cual involucra su obligación, no solo de perfeccionar el acuerdo a través de la suscripción del documento contractual o la recepción de la orden de compra o de servicios, sino también la de presentar la totalidad de los requisitos requeridos en las bases para ello.

En tal sentido, de conformidad con lo establecido en el numeral 136.1 del artículo 136 del Reglamento, *“una vez que la buena pro ha quedado consentida, o administrativamente firme, tanto la Entidad como el o los postores ganadores, están obligados a contratar”*.

Por su parte, el numeral 136.3 del referido artículo señala que, en caso que el o los postores ganadores de la buena pro se nieguen a suscribir el contrato, son pasibles de sanción, salvo imposibilidad física o jurídica sobrevenida al otorgamiento de la buena pro que no le sea atribuible, declarado por el Tribunal.

Cabe señalar que, para que se perfeccione el contrato, es condición necesaria que el postor ganador de la buena pro presente todos los documentos exigidos en las bases dentro del plazo legal establecido, debiéndose tener en cuenta que, de no cumplir con dicha obligación, solo se le podrá eximir de responsabilidad cuando el Tribunal advierta la existencia de imposibilidad física o jurídica sobrevenida al otorgamiento de la buena pro.

23. Debe tenerse presente que el procedimiento para perfeccionar el contrato se encuentra previsto en el literal a) del artículo 141 del Reglamento, el cual dispone que, dentro del plazo de ocho (8) días hábiles siguientes al registro en el SEACE del consentimiento de la buena pro o de que ésta haya quedado administrativamente firme, el postor ganador de la buena pro debe presentar la totalidad de los requisitos para perfeccionar el contrato. Asimismo, en un plazo que no puede exceder de los dos (2) días hábiles siguientes de presentados los documentos, la Entidad debe suscribir el contrato o notificar la orden de compra o de servicio, según corresponda, u otorgar un plazo adicional para subsanar los requisitos, plazo que no puede exceder de cuatro (4) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación de la Entidad. A los dos (2) días hábiles como máximo de subsanadas las observaciones se suscribe el contrato.

Asimismo, el literal c) del citado artículo refiere que cuando no se perfeccione el contrato por causa imputable al postor, éste pierde automáticamente la buena pro.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

24. Por otra parte, debe tenerse presente que el numeral 64.1 del artículo 64 del Reglamento, establece que cuando se hayan presentado dos (2) o más ofertas, el consentimiento de la buena pro se produce a los ocho (8) días hábiles de la notificación de su otorgamiento, sin que los postores hayan ejercido el derecho de interponer el recurso de apelación. En caso de adjudicaciones simplificadas, selección de consultores individuales y comparación de precios, el plazo es de cinco (5) días hábiles. Por su parte, el numeral 64.2 del citado artículo señala que en el caso de Subasta Inversa Electrónica, el consentimiento de la buena pro se produce a los cinco (5) días hábiles de la notificación de su otorgamiento, salvo que su valor estimado corresponda al de una Licitación Pública o Concurso Público, en cuyo caso se produce a los ocho (8) días hábiles de la notificación de dicho otorgamiento

Asimismo, en el numeral 64.3 el referido artículo señala que en caso se haya presentado una sola oferta, el consentimiento de la buena pro se producirá el mismo día de la notificación de su otorgamiento y, en el numeral 64.4 del mismo, que el consentimiento de la buena pro debe ser publicado en el SEACE al día siguiente de producido.

De otro lado, el artículo 63 del Reglamento, señala que el otorgamiento de la buena pro se publica y se entiende notificado a través del SEACE, el mismo día de su realización, bajo responsabilidad del comité de selección u órgano encargado de las contrataciones, debiendo incluir el acta de otorgamiento de la buena pro y el cuadro comparativo, detallando los resultados de la calificación y evaluación.

25. En ese sentido, la infracción consistente en no perfeccionar el contrato no solo se concreta con la falta de suscripción del documento que lo contiene, cuando fueron presentados los requisitos correspondientes para dicho efecto, sino que también se deriva de la falta de realización de los actos que preceden al perfeccionamiento del contrato, como es la presentación de los documentos exigidos en las bases, toda vez que, esto último constituye un requisito indispensable para concretizar y viabilizar la suscripción del contrato, es decir, ello ocurre cuando el contrato no se suscribe debido a que no se cumplieron, previamente, los requisitos para tal fin.

Por tanto, una vez consentida la buena pro de un procedimiento de selección, por disposición de la Ley y el Reglamento, todo adjudicatario tiene la obligación de presentar la documentación exigida para la suscripción del contrato.

26. Siendo así, corresponde a este Colegiado analizar la responsabilidad administrativa del Postor por incumplir injustificadamente con su obligación de

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

suscribir el contrato, infracción prevista en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, de acuerdo con las disposiciones normativas precitadas que regulan la convocatoria. Cabe considerar que el análisis que debe efectuar este Tribunal se encuentra orientado a determinar si se produjo la conducta omisiva del presunto infractor, esto es, no suscribir el contrato o no efectuar las actuaciones previas destinadas a la suscripción del mismo, debiéndose verificar, además, la no existencia de posibles circunstancias o motivos que constituyan imposibilidad física o jurídica sobrevenida al otorgamiento de la buena pro que no le sea atribuible al imputado.

27. Además, resulta pertinente mencionar que el Acuerdo de Sala Plena N° 006-2021/TCE del 11 de junio de 2021, publicado el 16 del mismo mes y año en el Diario Oficial “El Peruano”, concluye que la infracción consistente en incumplir injustificadamente la obligación de perfeccionar el contrato o formalizar Acuerdos Marco, se configura en el momento en que el postor adjudicado incumple con alguna de sus obligaciones que impiden el perfeccionamiento del contrato o formalización de Acuerdos Marco.

Configuración de la infracción.

Incumplimiento de obligación de perfeccionar el contrato.

28. De manera previa, conviene recordar que la normativa de contrataciones del Estado ha establecido un procedimiento específico para la suscripción del contrato, el cual está revestido de una serie de formalidades, las cuales –*en concordancia con el principio de legalidad*⁸– deben ser cumplidas obligatoriamente por las partes a efectos de perfeccionar el contrato y, consecuentemente, ejecutar las prestaciones respectivas.
29. A efectos de analizar la eventual configuración de la infracción por parte del Consorcio, corresponde determinar el plazo con el que éste contaba para perfeccionar el contrato derivado del procedimiento de selección, en el cual debía presentar la documentación prevista en las bases integradas y, de ser el caso, la Entidad debía solicitar la subsanación correspondiente, a fin que el postor adjudicado cuente con la posibilidad de subsanar las observaciones formuladas por la Entidad.

⁸ El principio de legalidad previsto en el numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, señala que “Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.”

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

30. Sobre el particular, fluye de los antecedentes administrativos que el otorgamiento de la buena pro a favor del Consorcio, tuvo lugar el **14 de noviembre de 2019**, siendo publicado en el SEACE en la misma fecha.

Al respecto, dado que el procedimiento de selección corresponde a una adjudicación simplificada en la cual existió pluralidad de postores, el consentimiento de la buena pro se produjo a los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de su otorgamiento, es decir, quedó consentida el **21 de noviembre de 2019**.

Asimismo, conforme a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 43 del Reglamento, dicho consentimiento fue registrado en el SEACE al día hábil siguiente de ocurrido, esto es, el **22 de noviembre de 2019**.

31. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el numeral 141 Reglamento, el Consorcio contaba con ocho (8) días hábiles a partir del registro en el SEACE del consentimiento de la buena pro para presentar la documentación requerida para el perfeccionamiento del contrato, esto es, **hasta el 4 de diciembre de 2019**.
32. De manera previa, es preciso mencionar que en las bases integradas se estableció, entre otros documentos, los siguientes:

2.3. REQUISITOS PARA PERFECCIONAR EL CONTRATO

El postor ganador de la buena pro debe presentar los siguientes documentos para perfeccionar el contrato:

- a) Garantía de fiel cumplimiento del contrato. CARTA FIANZA.
- b) Contrato de consorcio con firmas legalizadas ante Notario de cada uno de los integrantes, de ser el caso.
- c) Código de cuenta interbancaria (CCI).
- d) Copia de la vigencia del poder del representante legal de la empresa que acredite que cuenta con facultades para perfeccionar el contrato, cuando corresponda.
- e) Copia de DNI del postor en caso de persona natural, o de su representante legal en caso de persona jurídica.

Advertencia

De acuerdo con el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1246, las Entidades están prohibidas de exigir a los administrados o usuarios la información que puedan obtener directamente mediante la interoperabilidad a que se refieren los artículos 2 y 3 de dicho Decreto Legislativo. En esa medida, si la Entidad es usuaria de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE⁶ y siempre que el servicio web se encuentre activo en el Catálogo de Servicios de dicha plataforma, no corresponderá exigir los documentos previstos en los literales e) y f).

- f) Domicilio y Correo Electrónico para efectos de la notificación durante la ejecución del contrato.
- g) Detalle de los precios unitarios del precio ofertado⁷.
- h) Estructura de costos⁸.
- i) Detalle del precio de la oferta de cada uno de los servicios que conforman el paquete⁹.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

33. Sobre el particular, de la revisión de la documentación remitida por la Entidad, y lo expuesto por la misma en el Informe N° 056-2020-GRM/ORAJ del 16 de enero de 2020, mediante Carta N° 01-CONSORCIO.SUR-2019 del 4 de diciembre de 2019 (dentro del plazo previsto en el Reglamento), el Consorcio presentó los documentos para el perfeccionamiento del contrato por la Entidad.
34. Ahora bien, la Entidad refiere que, luego de la revisión efectuada a la documentación remitida por el Consorcio, advirtió que la misma no se encontraba conforme; razón por la cual, mediante Carta N° 418-2019-GRM/ORAJ del 6 de diciembre de 2019, notificó al Consorcio las observaciones a la documentación que conforma los requisitos del perfeccionamiento contractual, otorgándole un plazo perentorio de cuatro (4) días hábiles para la subsanación correspondiente; conforme a lo siguiente:

Asunto : Solicito Subsanación y Levantamiento de observaciones de los Requisitos para el Perfeccionamiento del Contrato.

Ref. : 1).-Carta N° 01-Consorcio.Sur-2019.
2).-AS N° 36-2019-CS/GR.MOQ-2, Derivada del C.P N° 002-2019-CS/GR.MOQ-1.

Que, mediante el presente me dirijo a usted, a fin de saludarlo cordialmente a nombre del Gobierno Regional Moquegua y comunicarle que de revisados los requisitos presentados por su representada para el perfeccionamiento del contrato, se ha verificado y observado la siguiente documentación para que proceda a su subsanación conforme al siguiente detalle:

- No presento la garantía de fiel cumplimiento del contrato, equivalente al diez por ciento (10%) del monto del contrato original (carta fianza).
- No presento el Contrato de Consorcio con firmas legalizadas ante NOTARIO PÚBLICO de cada uno de los integrantes que conforman el mismo.
- Presentar nuevamente la vigencia de poder del representante legal de la Empresa ECOIN HOLDING BUSINESS S.C.R.L., por cuanto esta por vencer su vigencia al perfeccionamiento del contrato.
- No presento el Código de Cuenta Interbancaria (CCI).
- No presento los DNI de los integrantes que conforman el Consorcio. (persona natural y representante legal).
- El detalle de precios unitarios consignados por su representada es el precio total por la instalación de 03 módulos demostrativos de cultivo de choro-bateas de madera en el Distrito de Pacocha, Provincia de Ilo, lo que se le requiere a su representada es que consigne el precio unitario por la instalación de cada módulo, siendo un total de 03 módulos, los cuales deberán de sumar el precio total, consignado en su oferta económica.
- No presento la Estructura de Costos.
- No presento el Detalle del precio de la oferta de cada uno de los servicios que conforman el paquete.
- No presento la Ficha Ruc de los integrantes que conforman el Consorcio.

En virtud de lo expuesto, se le requiere a su representada cumpla con levantar y subsanar los documentos observados en mención en el párrafo precedente en el **término perentorio de cuatro (04) días hábiles**, bajo apercibimiento de pérdida de la buena pro. Dicho plazo correrá a partir del día siguiente de notificado el presente documento a su representada.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

35. En ese sentido, con Carta N° 02-CONSORCIO.SUR-2019 del 12 de diciembre de 2019, el Consorcio presentó la subsanación de los documentos para el perfeccionamiento del contrato; no obstante, aquél no subsanó de manera completa, toda vez que presentó la Carta Fianza N° 914786 del 4 de diciembre de 2019, emitida por el Banco de Crédito del Perú (BCP), a favor del Programa Nacional de Infraestructura Educativa UE 108 (PRONIED), por la suma de S/. 177,673.54; es decir, para otra entidad, otro procedimiento de selección y por otra suma.
36. Teniendo en cuenta ello, el 20 de diciembre de 2019, se registró en el SEACE el Informe N° 44-2019-GRM/ORÁ/OLSG-EC del 16 de diciembre de 2019, a través del cual la Entidad comunicó la pérdida automática de la buena pro al no ser subsanada la observación advertida, en el plazo establecido.
37. De la revisión de la ficha del procedimiento de selección del SEACE, se advierte que no se interpuso ningún recurso de apelación contra la decisión de la pérdida automática de la buena pro antes detallada, por lo que el Consorcio consintió dicha pérdida.
38. Por lo tanto, de la valoración conjunta de los medios de prueba obrantes en el expediente, este Colegiado se ha formado convicción de que el Consorcio no perfeccionó el contrato correspondiente al procedimiento de selección dentro del plazo legal establecido en la normativa de contrataciones del Estado y las bases integradas, al haber incumplido con su obligación de levantar la observación a la documentación requerida para el perfeccionamiento del contrato, conllevando a que dicho perfeccionamiento contractual se frustrara.

Sobre la imposibilidad física o jurídica sobreviniente al otorgamiento de la buena pro.

39. Conforme se ha señalado previamente, el tipo infractor requiere para su configuración que el incumplimiento de la obligación de perfeccionar el contrato o de formalizar Acuerdos Marco sea injustificado; asimismo, el numeral 136.3 del artículo 136 del Reglamento establece que el postor adjudicatario que no perfeccione la relación contractual es pasible de sanción, salvo que concurra: (i) una imposibilidad física que no le sea atribuible, o (ii) una imposibilidad jurídica que no le sea atribuible, en ambos casos, la imposibilidad debe ser sobrevinida al otorgamiento de la buena pro.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

40. Sobre el particular, el Tribunal ha reconocido en reiteradas resoluciones que, en el marco de la normativa de contrataciones del Estado, la **imposibilidad física** del postor adjudicado se encuentra referida a un obstáculo temporal o permanente que lo inhabilite o imposibilite, irremediable e involuntariamente, a cumplir con su obligación de perfeccionar la relación contractual; mientras que la **imposibilidad jurídica** consiste en la afectación temporal o permanente de la capacidad jurídica de la persona natural o jurídica para ejercer derechos o cumplir obligaciones, pues de hacerlo se produciría la contravención del marco jurídico aplicable al caso, y consecuentemente, la posible invalidez o ineficacia de los actos así realizados.
41. Debe precisarse que, del análisis efectuado precedentemente, se tiene que el no perfeccionamiento del contrato tuvo su origen en que, el Consorcio no subsanó la totalidad de los requisitos para el perfeccionamiento del contrato, al no presentar la garantía de fiel cumplimiento [carta fianza].
42. A fin de justificar dicha omisión, la empresa Ecoin Holding Business S.C.R.L., señaló que la empresa Secrex Cesce emitió la Carta fianza de fiel cumplimiento N° E3221-00-2019, avalando al Consorcio para la suscripción del contrato; no obstante, afirmó que con la Carta N° 02-CONSORCIO.SUR-2019 del 12 de diciembre de 2019, presentó la subsanación de los documentos para el perfeccionamiento del contrato, adjuntando erróneamente copia simple de la Carta Fianza N° 914786, emitida por el Banco de Crédito del Perú, a favor del Programa Nacional de Infraestructura Educativa UE108 (PRONIED) por la suma de S/ 177,673.54.

Asimismo, indicó que una vez tomado conocimiento del documento errado, se procedió a coordinar con el área de logística, y se entregó el original de la Carta fianza de fiel cumplimiento N° E3221-00-2019, por el valor de S/ 61,950.00, cumpliendo así los requisitos establecidos para el perfeccionamiento de la relación contractual; no obstante, pese a obrar en el expediente y estar en poder de la Entidad, se procedió a declarar desierto el procedimiento de selección, por lo que, se solicitó la devolución de la citada carta.

43. Sobre ello, es menester recordar que, a fin que los postores conozcan de antemano toda la documentación que deberán presentar para perfeccionar el contrato, en caso obtengan la buena pro, las bases administrativas e integradas deben prever expresamente en qué consiste dicha documentación, lo que exige obviamente a los postores tomar todas las previsiones del caso para que, en caso consigan su objetivo de obtener la buena pro, cumplan con entregar oportunamente la documentación exigida para el perfeccionamiento del contrato.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

Así, la normatividad también establece consecuencias en caso el postor ganador de la buena pro no cumpla con la entrega oportuna y completa de la documentación para el perfeccionamiento del contrato, aun considerando los plazos para la subsanación de eventuales omisiones. Y ello tiene plena justificación en el fin último de todo proceso de contratación estatal, cual es procurar la satisfacción oportuna de las necesidades públicas vinculadas a toda adquisición, respetando además los derechos de todos los postores que pugnaron por la buena pro, tanto al debido proceso, como a un trato justo e igualitario, en estricto cumplimiento de las reglas establecidas tanto en la normativa de contratación pública como en las bases del procedimiento.

En el caso concreto, se advierte que el Consorcio presentó una carta fianza emitida por el Banco de Crédito del Perú, a favor del Programa Nacional de Infraestructura Educativa UE108 (PRONIED), por la suma de S/ 177,673.54, en el marco de la LP-SM-7-2019-MINEDU/UE108-1, es decir, para otra entidad, por otra suma y por otro procedimiento de selección; razón por la cual, dicha conducta evidencia negligencia o descuido en el actuar por parte del Consorcio, mas no implica una imposibilidad física o jurídica que justifique el error advertido.

Asimismo, no obra elemento probatorio que acredite la presentación, dentro del plazo previsto para la subsanación, de la Carta fianza de fiel cumplimiento N° E3221-00-2019, por el valor de S/ 61,950.00, por lo que, dicho extremo tampoco acredita justificación alguna para el actuar del Consorcio.

- 44.** En ese sentido, debe precisarse que, de la revisión del expediente, no se aprecia la existencia de alguna imposibilidad física o jurídica sobrevenida al otorgamiento de la buena pro, no atribuible al Consorcio, que le haya impedido cumplir con presentar la documentación requerida por la Entidad, en consecuencia, con su obligación de perfeccionar el contrato.

En tal sentido, ha quedado acreditado que el Consorcio no perfeccionó el contrato correspondiente al procedimiento de selección, dentro del plazo legal establecido en la normativa de contrataciones del Estado y las bases integradas, conllevando a que dicho perfeccionamiento se frustrara, por su falta de diligencia, al no presentar los documentos exigibles para la celebración del contrato, causa injustificada que le genera responsabilidad.

- 45.** En consecuencia, al haberse verificado que el Consorcio no cumplió dentro del plazo previsto con la subsanación de los requisitos para el perfeccionamiento de la relación contractual y, consecuentemente, no suscribió el contrato, y no

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

habiendo acreditado causa justificante para dicha conducta, a juicio de este Colegiado, se ha acreditado su responsabilidad en la comisión de la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Sobre la posibilidad de individualizar la responsabilidad de la infracción detectada.

46. En este punto, la empresa Ecoin Holding Business S.C.R.L. señaló que, habiendo suscrito, previo a la suscripción del Anexo N° 5, un Contrato de participación en otorgamiento de buena pro legalizado ante la Notaría Gutiérrez Díaz el 7 de noviembre de 2019, donde se precisaron las responsabilidades de los integrantes del Consorcio, solicita la individualización de responsabilidades.
47. Sobre ello, es necesario tener en consideración que el artículo 258 del Reglamento establece que las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y en la ejecución del contrato, se imputan a todos los integrantes del mismo, aplicándose a cada uno de ellos la sanción que le corresponda, salvo que, por la **naturaleza de la infracción**, la **promesa formal** o el **contrato de consorcio**, o el **contrato suscrito con la Entidad**, pueda individualizarse la responsabilidad. La carga de la prueba de la individualización corresponde al presunto infractor.

En ese sentido, el “Contrato de participación en otorgamiento de buena pro” legalizado ante la Notaría Gutiérrez Díaz el 7 de noviembre de 2019, siendo un posible documento de fecha cierta, no está previsto en el artículo 258 del Reglamento; por lo que, no puede analizarse la individualización con dicho contrato.

48. Ahora bien, a efectos de determinar la sanción a imponerse en virtud de los hechos reseñados, en el presente caso corresponde dilucidar, de forma previa, si es posible imputar a uno de los integrantes del Consorcio la responsabilidad por los hechos expuestos, siendo que la imposibilidad de individualizar dicha responsabilidad determinaría que todos los miembros del consorcio asuman las consecuencias derivadas de las infracciones cometidas.
49. En relación a la posibilidad de individualizar la responsabilidad en virtud del criterio de la *“naturaleza de la infracción”*, se debe tener en cuenta que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 258 del Reglamento, la infracción por incumplir injustificadamente con la obligación de perfeccionar el contrato y por presentar documentos falsos o adulterados, no puede ser objeto de

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

individualización empleando dicho criterio, pues tal posibilidad ha sido excluida por la referida norma.

50. De otro lado, de la revisión del Anexo N° 5 - Promesa de Consorcio⁹, se advierte que los integrantes del Consorcio convinieron las obligaciones que corresponde a cada uno de sus integrantes, según el siguiente detalle:

<i>d) Las obligaciones que corresponden a cada uno de los integrantes del consorcio son las siguientes:</i>		
1. OBLIGACIONES DE ECOIN HOLDING BUSINESS S.R.L.	25%	
• <i>Servicio de transporte de materiales para la instalación de 03 módulos demostrativos de cultivo de choro – bateas de madera en el distrito de pacocha, provincia de ilo – región moquegua</i>		
2. OBLIGACIONES DE AGUILAR ROMERO VICTOR HUGO	75%	
• <i>Operador tributario.</i>		
• <i>Servicio de instalación de 03 módulos demostrativos de cultivo de choro – bateas de madera en el distrito de pacocha, provincia de ilo – región moquegua</i>		

Conforme se aprecia, los integrantes del Consorcio se comprometieron a presentar una propuesta conjunta al procedimiento de selección, no apreciándose de la literalidad de la promesa formal de consorcio, pactos específicos y expresos en los que se haya atribuido a alguno de sus integrantes, la obligación correspondiente a la presentación de los documentos para acreditar el requisito relacionado a la garantía de fiel cumplimiento, así como, de los documentos que forman parte de la oferta, en la cual se incluyeron los documentos acreditados como falsos, y que estén referidos al personal o al equipamiento estratégico.

En tal sentido, resulta claro que la promesa formal de consorcio, en el presente caso, no permite la individualización del infractor por el incumplimiento en presentar los documentos correspondientes para la suscripción del contrato, subsanarlos, y menos aún, del aporte específico de los documentos observados, así como de los documentos acreditados como falsos.

51. En relación al contrato de consorcio, cabe recordar que éste deriva de la oferta presentada por el Consorcio en el procedimiento de selección; en ese sentido, las obligaciones y responsabilidades de sus integrantes se encuentran determinadas

⁹ Véase folio 27 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

dentro de los alcances de la promesa formal de consorcio, por lo que éste no podría contener disposiciones diferentes a las consignadas en la promesa de consorcio antes analizada, la cual, como se fundamentó previamente, no individualizó las responsabilidades de los consorciados respecto a las infracciones materia de análisis. Bajo estas consideraciones, se verifica que, por medio de dicho contrato tampoco se puede individualizar la responsabilidad de los consorciados.

52. Finalmente, respecto del contrato; no es posible individualizar responsabilidades, ya que no se concretó el perfeccionamiento de la relación contractual, por lo que dicho documento no obra en el expediente.
53. Por lo tanto, atendiendo a que, en el expediente administrativo no obra elemento probatorio alguno que permita realizar la individualización del infractor, corresponde aplicar sanción administrativa a todos los integrantes del Consorcio por su comisión, previa evaluación de los criterios de graduación aplicables al caso.

Concurso de infracciones.

54. Sobre este aspecto, a fin de graduar la sanción a imponer al infractor, se debe precisar que, por disposición del artículo 266 del Reglamento, en caso de incurrir en más de una infracción en un procedimiento de selección, como ocurre en el presente caso, o en la ejecución de un mismo contrato, corresponde aplicar al infractor la sanción que resulte mayor, y en el caso de concurren infracciones sancionadas con multa e inhabilitación, se aplica la sanción de inhabilitación.

En tal sentido, considerando que en el caso que nos avoca existe concurso de infracciones [pues se ha configurado la infracción de presentación documentación falsa, con inhabilitación temporal no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor de sesenta (60) meses, y por haber incumplido injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato, con multa no menor al 5% ni mayor al 15% de la oferta o monto contractual], en cumplimiento del referido artículo corresponde aplicar al infractor la sanción que resulte mayor; es decir, **no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor de sesenta (60) meses**, sanción que será determinada según los criterios de graduación establecidos en el artículo 264 del Reglamento.

Graduación de la sanción.

55. Bajo el contexto descrito, corresponde determinar la sanción a imponer a los integrantes del Consorcio, conforme a los criterios de graduación establecidos en

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

el artículo 264 del Reglamento:

- a) **Naturaleza de la infracción:** la presentación de documentos falsos a la Entidad, reviste de gravedad pues supone una trasgresión del principio de presunción de veracidad, en vista que, si bien a través de dicho principio la Administración Pública se encuentra en el deber de presumir como veraces los documentos presentados por el administrado, esta situación ha quedado desvirtuada en el caso concreto, desde el momento en que se ha verificado la presentación de documentación falsa.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que los principios de presunción de veracidad e integridad deben regir a todos los actos vinculados a las contrataciones públicas. Tales principios, junto a la fe pública, constituyen bienes jurídicos merecedores de protección especial, pues constituyen los pilares de las relaciones suscitadas entre la Administración Pública y los administrados; por ello, la presentación de documentación falsa reviste una considerable gravedad.

De otro lado, la infracción por incumplir injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato, afecta la expectativa de la Entidad de perfeccionar un contrato con el proveedor ganador de la buena pro y, de esta forma, satisfacer las necesidades de la misma y, consecuentemente, el interés público; actuación que supone, además, un incumplimiento al compromiso asumido de perfeccionar el contrato derivado del procedimiento de selección por parte del Consorcio, en el plazo establecido en el artículo 141 del Reglamento.

- b) **Ausencia de intencionalidad del infractor:** revisado el expediente, este Colegiado no encuentra elementos que permitan determinar si hubo o no intencionalidad por parte del Consorcio a cometer las infracciones atribuidas en el presente procedimiento administrativo sancionador.

No obstante, por lo menos se aprecia falta de diligencia en la verificación de la veracidad de la documentación presentada en su oferta, así como para la subsanación de la documentación, dentro del plazo previsto, para el perfeccionamiento de la relación contractual.

- c) **Inexistencia o grado mínimo de daño a la entidad:** debe tenerse en cuenta que, con la presentación de la documentación falsa, se generó una falsa

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

apariencia de veracidad en la oferta presentada por el Consorcio, que contravenía claramente los principios de presunción de veracidad e integridad, situación que fue advertida en el marco de la fiscalización posterior.

Por otro lado, se debe tener en consideración que la presentación de documentación falsa conlleva a un menoscabo o detrimento en los fines de la Entidad, en perjuicio del interés público y del bien común, pues se ha afectado la transparencia exigible a toda actuación realizable en el ámbito de la contratación pública.

Así también, como producto del incumplimiento de perfeccionar el contrato por parte del Consorcio, la Entidad se vio obligada a declarar desierto el procedimiento de selección, al no quedar oferta válida.

- d) **Reconocimiento de la infracción 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 las infracciones antes que fueran detectadas.
- e) **Antecedentes de sanción o sanciones impuestas por el Tribunal:** se debe tener en cuenta que, conforme a la base de datos del Registro Nacional de Proveedores (RNP), los integrantes del Consorcio no cuentan con antecedentes de haber sido sancionados por el Tribunal.
- f) **Conducta procesal:** solo la empresa Ecoin Holding Business S.C.R.L. se apersonó al presente procedimiento administrativo sancionador y formuló descargos a las imputaciones efectuadas en su contra.
- g) **La adopción e implementación del modelo de prevención a que se refiere el numeral 50.10 del artículo 50 de la Ley:** debe tenerse en cuenta que, de la información obrante en el expediente, no se advierte que los integrantes del Consorcio hayan adoptado algún modelo de prevención de actos indebidos como los que se suscitaron el presente procedimiento administrativo sancionador en su contra, ni para reducir significativamente el riesgo de su comisión.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

h) **Afectación de las actividades productivas o de abastecimiento en tiempos de crisis sanitarias tratándose de MYPE¹⁰:** en el caso particular, de la consulta efectuada al Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa [REMYPE], se advierte que solo la empresa Ecoin Holding Business S.C.R.L. se encuentra registrada como MYPE; no obstante, de la documentación obrante en el expediente, no se ha acreditado afectación alguna de sus actividades productivas o de abastecimiento en tiempos de crisis sanitarias.

56. Asimismo, se tendrá en cuenta lo establecido en el principio de razonabilidad previsto en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, el cual indica que las sanciones no deben ser desproporcionadas y que deben guardar relación con la conducta a reprimir, atendiendo a la necesidad que las empresas no deben verse privadas de su derecho de proveer al Estado más allá de lo estrictamente necesario para satisfacer los fines de la sanción, criterio que será tomado en cuenta al momento de fijar la sanción a ser impuesta a los integrantes del Consorcio.

57. Ahora bien, es pertinente indicar que la falsificación de documentos constituye un ilícito penal, previsto y sancionado en el artículo 427 del Código Penal, el cual tutela como bien jurídico la fe pública y la funcionalidad del documento en el tráfico jurídico; por tanto, debe ponerse en conocimiento del Ministerio Público los hechos expuestos para que proceda conforme a sus atribuciones.

En tal sentido, el artículo 267 del Reglamento dispone que deben ponerse en conocimiento del Ministerio Público las conductas que pudieran adecuarse a un ilícito penal, razón por la cual deberán remitirse al Distrito Fiscal de Moquegua copia de la presente resolución y de los folios indicados en la parte resolutive del presente pronunciamiento, debiendo precisarse que el contenido de tales folios constituye las piezas procesales pertinentes sobre las cuales debe actuarse la acción penal.

58. Finalmente, luego del análisis realizado y la fundamentación expuesta precedentemente, cabe concluir que en el presente caso corresponde sancionar a los integrantes del Consorcio por la comisión de las infracciones contenidas en los literales b) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, la cual tuvo lugar el **12 de noviembre de 2019** y el **12 de diciembre de 2019**.

¹⁰ En aplicación de la nueva modificación a la Ley N° 30225, dada con la Ley N° 31535 y publicada el 28 de julio de 2022 en el Diario Oficial "El Peruano", a fin de incorporar la causal de afectación de actividades productivas o de abastecimiento en tiempos de crisis sanitarias, aplicable a las micro y pequeñas empresas (MYPE), como nuevo criterio de graduación de la sanción.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe de la vocal ponente Violeta Lucero Ferreyra Coral, y la intervención de los vocales Cristian Joe Cabrera Gil y Annie Elizabeth Pérez Gutiérrez, atendiendo a la conformación de la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 056-2021-OSCE/PRE del 9 de abril de 2021, la Resolución N° D000090-2022-OSCE-PRE, y en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082- 2019-EF, 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 **ECOIN HOLDING BUSINESS S.C.R.L. (con R.U.C N° 20448053599)**, por el periodo de **treinta y siete (37) meses de inhabilitación temporal** en su derecho de participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, **por su responsabilidad al haber presentado documentación falsa, así como por haber incumplido injustificadamente su obligación de perfeccionar el contrato**, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 36-2019-CS/GR.MOQ (segunda convocatoria), por los fundamentos expuestos; sanción que entrará en vigencia a partir del sexto día hábil de notificada la presente resolución.
2. **SANCIONAR** al señor **VÍCTOR HUGO AGUILAR ROMERO (con R.U.C. N° 10075163342)**, por el periodo de **treinta y ocho (38) meses de inhabilitación temporal** en su derecho de participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, **por su responsabilidad al haber presentado documentación falsa, así como por haber incumplido injustificadamente su obligación de perfeccionar el contrato**, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 36-2019-CS/GR.MOQ (segunda convocatoria), por los fundamentos expuestos; sanción que entrará en vigencia a partir del sexto día hábil de notificada la presente resolución.
3. Disponer que, una vez que la presente resolución haya quedado administrativamente firme, la Secretaría del Tribunal registre la sanción en el módulo informático correspondiente.
4. Remitir copia de los folios 1 al 186 del archivo digital del expediente



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4498-2022-TCE-S4

administrativo, así como de la presente resolución, al Ministerio Público – Distrito Fiscal de Moquegua de acuerdo con lo señalado en la fundamentación.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

VIOLETA LUCERO FERREYRA CORAL

VOCAL

DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

ANNIE ELIZABETH PÉREZ GUTIÉRREZ

VOCAL

DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

CRISTIAN JOE CABRERA GIL

PRESIDENTE

DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

SS.

Cabrera Gil.

Ferreira Coral.

Pérez Gutiérrez.