



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE Oficina
Superior de
Control
Gubernativo

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

Sumilla: *"(...) fin de analizar la responsabilidad administrativa por la infracción tipificada como presentación de documentos falsos, no resulta trascendente analizar la autoría, la tramitación, la gestión para su obtención, la elaboración del documento, u otras conductas activas u omisivas, pues basta con la constatación del hecho descrito para que se configure la infracción referida, lo que se produce con la presentación, ante la Entidad, del documento falso".*

Lima, 05 ABR. 2019

VISTO en sesión del 5 de abril de 2019, de la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° 346-2018.TCE, sobre el procedimiento administrativo sancionador seguido contra las empresas V&A Consulting Engineering S.A.C. y CAMSA Ingenieros S.A.C., integrantes del Consorcio V-C, por su supuesta responsabilidad al haber presentado información inexacta y/o documentación falsa o adulterada en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 8-2017-UEGRN (Tercera Convocatoria); infracciones tipificadas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, modificada por Decreto Legislativo N° 1341, respectivamente, y atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

 El 29 de setiembre de 2017, la Unidad Ejecutora 004: Gestión de los Recursos Naturales, en adelante la Entidad, convocó la Adjudicación Simplificada N° 8-2017-UEGRN (Tercera Convocatoria), para la contratación del "Servicio de consultoría para la elaboración del estudio de climatología e hidrología para las provincias de Carabaya, Quispicanchi, Tahuamanu y Tambopata (distrito de Las Piedras) para el PIP Institucionalidad", con un valor referencial de S/ 129,052.50 (ciento veintinueve mil cincuenta y dos con 50/100 soles), en adelante el procedimiento de selección.

Conforme al calendario del procedimiento de selección, el 10 de octubre de 2017 se llevó a cabo la presentación de ofertas, y el 11 del mismo mes y año se notificó, a través del SEACE, el otorgamiento de la buena pro al Consorcio V-C, integrado por las empresas V&A Consulting Engineering S.A.C. y CAMSA Ingenieros S.A.C., en adelante el Consorcio, por el monto de S/ 116,147.25 (ciento dieciséis mil ciento cuarenta y siete con 25/100 soles).

 El 24 de octubre de 2017, el Consorcio y la Entidad suscribieron el Contrato N°



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



012-2017-MINAN-VMDERN-UEGRN derivado del procedimiento de selección.

A través de la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 005-2018-MINAM-VMDERN/UEGRN-PGAS CVIS 2 del 29 de enero de 2018, el Titular de la Entidad declaró de oficio la nulidad del Contrato N° 012-2017-MINAN-VMDERN-UEGRN del 24 de octubre de 2017, por transgresión al principio de presunción de veracidad.

2. Mediante Oficio N° 021-2018-MINAM/VMDERN/UEGRN, presentado el 6 de febrero de 2018 en la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante el Tribunal, la Entidad comunicó que el Consorcio le habría presentado documentación falsa o adulterada, como parte de la oferta que presentó en el procedimiento de selección. Para dichos efectos, la Entidad remitió, además de los antecedentes administrativos del procedimiento de selección y los actuados de la fiscalización posterior que llevó a cabo, el Informe N° 014-2018-MINAM/VMDERN/UEGRN-LEG del 25 de enero de 2018, en el cual manifestó, entre otros aspectos, lo siguiente:

- i. A través de la Carta N° 308-2017-MINAM/DVMDERN/UEGRN del 29 de noviembre de 2017, la Entidad solicitó a la empresa Telemática S.A. se pronuncie respecto de la veracidad del Certificado emitido a nombre de la señora Guadalupe Bendezú Peña, por haber completado el curso de "Introduction to ArcGIS - Part I (for ArcView 9.x, ArcEditor 9.x and ArcInfo 9.x)" realizado del 14 al 19 de febrero de 2015.

En respuesta al citado requerimiento, mediante Carta N° TM-2295-2017 del 4 de diciembre de 2017, la empresa Telemática S.A. manifestó lo siguiente:

"(...)

1. Que, la señorita Guadalupe Bendezú Peña no forma parte de la base de datos de estudiantes capacitados por parte de nuestra representada, Telemática S.A.
2. Que, en el mes de febrero de 2015, nuestra empresa NO dictó ningún curso de capacitación de la tecnología ArcGIS ni capacitación en cualquier otra línea de producto.
3. Que, el formato de certificado que ustedes adjuntan NO corresponde al formato de Certificado que viene emitiendo nuestra empresa desde el año 2014. El formato de certificado que ustedes adjuntan corresponde a un formato antiguo que nuestra empresa.

"(...)"



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

(Sic)

- ii. En tal sentido, mediante Carta N° 335-2017-MINAM/DVMDERN/UEGRN notificada el 19 de diciembre de 2017, la Entidad requirió el descargo correspondiente al Consorcio.

Al respecto, a través de la Carta N° 010-2017-CONSORCIO-V-C/RC, recibida el 20 de diciembre de 2017, el Consorcio efectuó sus descargos manifestando que actuó en base a la buena fe y la confiabilidad que brinda a sus trabajadores, por lo que solicitó a su personal remitir información sobre el documento cuestionado; en ese sentido, solicita a la Entidad otorgarle un plazo de tres (3) días hábiles para recabar la información correspondiente.

- iii. Adicionalmente, mediante Carta N° 012-2017-CONSORCIO-VC/RC, recibida el 27 de diciembre de 2017, el Consorcio manifestó que "(...) al momento de adjuntar los documentos que se presentaron ante su despacho y por error de nuestro personal de trabajo se traspapeló el certificado que se adjuntó y que su entidad mediante Carta N° 335-2017-MINAM/DVMDERN/UEGRN adjuntaron a dicho escrito".

A

- iv. Por ello, a través del Informe N° 037-2018-MINAM/DVMDERN/UEGRN/UAD-LOG del 17 de enero del 2018, el Especialista en Logística y Control patrimonial, solicitó la nulidad del Contrato N° 012-2017-MINAM-VMDERN-UEGRN, debido a la presentación de documentación falsa como parte de la oferta del Consorcio en el procedimiento de selección.

3. Con decreto del 7 de noviembre de 2018, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra los integrantes del Consorcio, por su presunta responsabilidad en la comisión de las infracciones previstas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, modificada por Decreto Legislativo N° 1341, toda vez que habría presentado información inexacta o documentos falsos o adulterados a la Entidad como parte de la oferta que presentó en el procedimiento de selección, consistente en el Certificado supuestamente emitido por la empresa Telemática S.A. a favor de la señora Guadalupe Bendezú Peña, por haber completado el curso de "Introduction to ArcGIS - Part I (for ArcEditor 9.x and ArcInfo 9.x)", realizado del 14 al 19 de febrero de 2015.

Asimismo, se dispuso otorgar a los integrantes del Consorcio el plazo de diez (10)



días hábiles para que presenten sus descargos, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación que obra en el expediente.

4. Por decreto del 20 de diciembre de 2018, considerando que los integrantes del Consorcio no presentaron sus descargos en el plazo otorgado, se dispuso hacer efectivo el apercibimiento decretado de resolver con la documentación obrante en autos y se remitió el expediente a la Tercera Sala del Tribunal para que resuelva.
5. A través del formulario y el escrito s/n, presentados el 28 de diciembre de 2018 en la Mesa de Partes del Tribunal, la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C., integrante del Consorcio, se apersonó al presente procedimiento y presentó sus descargos extemporáneamente en los siguientes términos:

- i. Los documentos presentados como parte de su oferta fueron aportados por su representada, no habiendo realizado una fiscalización oportuna respecto a la procedencia y veracidad del certificado cuestionado; por tanto, asume la responsabilidad respecto del documento, toda vez que éste estuvo en la esfera de control de su representada.

- ii. Pese a ello, cabe indicar que la documentación que se presentó carece de falsedad y no se encuentra enmarcada en la definición de documentos inexactos.



- iii. Asimismo, es preciso señalar que cometió una infracción por error humano involuntario, agregando que su actuar no ha sido premeditado ni malintencionado y en ningún momento pretendió infringir la ley ni sorprender a la Entidad, *"sino esto proviene del desconocimiento de la normatividad vigente en este aspecto"* (sic).

- iv. Por otro lado, a efectos de graduar la sanción conforme a lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, invoca que el Tribunal tenga presente que el hecho que se les imputa no ha generado un perjuicio efectivo al Estado, es decir, su accionar involuntario no ha afectado gravemente el interés o bien protegido por la norma, no ha causado perjuicio económico alguno.



- v. Del mismo modo, conforme se puede apreciar de la base de datos del RNP, su representada no ha sido sancionada con anterioridad por el Tribunal, dejando constancia que su actuar no es reiterado.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo
Múltiplemente
Cualificado
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

- vi. Finalmente, conforme al Acuerdo Plenario N° 1-2006/ESV-22 (Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanentes y Transitorias) de fecha 13 de octubre de 2006, se señala los presupuestos legitimadores de la prueba indiciaria, lo que se configura como la única manera que permite enervar la presunción de inocencia.

En ese sentido, el principio de presunción de licitud, aplicable a la potestad sancionadora del Estado, implica que las entidades deben presumir que los administrados han actuado, apegados a sus deberes y probar más allá de la duda razonable la existencia de la infracción y la culpabilidad del mismo.

6. Mediante formulario y escrito s/n, presentados el 28 de diciembre de 2018 ante la Mesa de Partes del Tribunal, la empresa V & A Consulting Engineering S.A.C., integrante del Consorcio, se apersonó al presente procedimiento y presentó sus descargos de forma extemporánea en los mismos términos que su consorciada, la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C., agregando lo siguiente:

- i. De conformidad con el artículo 220 del Reglamento de la Ley N° 30225, la norma más favorable al administrado, en el presente caso, resulta posible individualizar la responsabilidad de su representada respecto de su consorciada la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C.

- ii. En efecto, dado que la naturaleza de la infracción por presentar documentación falsa y/o inexacta es reprimir a aquellos que trasgreden el principio de moralidad y presunción de veracidad, en el caso de consorcios, el nivel de responsabilidad, en algunos casos, podrá no resultar extensible a todos los integrantes, cuando es posible identificar al integrante que presentó la documentación cuestionada o cuando estaba dentro de su esfera de control verificar la veracidad del documento antes de presentar el documento.

- iii. En el caso concreto resultaría posible la individualización de responsabilidad, toda vez que el documento cuestionado fue emitido a favor de su consorciada la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C.

- iv. En virtud de la naturaleza de la infracción, es posible limitar la responsabilidad, si en el caso concreto se logra determinar al integrante del Consorcio que presentó el documento cuestionado o estaba dentro de su esfera de control verificar su veracidad.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



7. Con decreto del 14 de enero de 2019 se tuvo por apersonada y por presentados los descargos de la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C.
8. Por decreto del 14 de enero de 2019 se tuvo por apersonada y por presentados los descargos de la empresa V & A Consulting Engineering S.A.C.
9. Con decreto del 21 de enero de 2019, ante la reconfiguración de las Salas del Tribunal y la redistribución de los expedientes en trámite en Sala, según lo dispuesto mediante Resolución N° 007-2019-OSCE/PRE del 15 de enero de 2019, se remitió el presente expediente a la Primera Sala del Tribunal, el cual fue recibido por el Vocal ponente el 25 del mismo mes y año.
10. Por decreto del 18 de marzo de 2019, a fin de contar con mayores elementos mayores elementos de juicio al momento de emitir pronunciamiento, se solicitó la siguiente información adicional:

"A LA EMPRESA TELEMÁTICA S.A.:

Sírvase informar si emitió o no el Certificado, cuya copia se adjunta, a favor de la señora Guadalupe Bendezú Peña, por haber completado el curso de "Introduction to ArcGIS - Part I (for ArcView 9.x, ArcEditor 9.x and ArcInfo 9.x)" realizado del 14 al 19 de febrero de 2015.

De ser afirmativa su respuesta, indicar si dicho documento ha sufrido alguna adulteración en su contenido, respecto del que hubiere expedido.

La información requerida deberá ser remitida en el plazo de tres (3) días hábiles, bajo responsabilidad de resolverse con la documentación obrante en el expediente".

11. Con decreto del 19 de marzo de 2019 se programó la audiencia pública para el 25 del mismo mes y año a las 10:30 horas.
12. Mediante Carta N° TM-120-2019, presentada el 22 de marzo de 2019 ante la Mesa de Partes del Tribunal, la empresa Telemática S.A. atendió el requerimiento efectuado a través del decreto del 18 de marzo de 2019.
13. El 25 de marzo de 2019 se llevó a cabo la audiencia pública con la participación del representante de la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C., tal como se advierte de la respectiva acta obrante a folio 411 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

II. ANÁLISIS:

1. El presente procedimiento administrativo sancionador ha sido iniciado con la finalidad de determinar la responsabilidad administrativa de los integrantes del Consorcio, por la presunta presentación de información inexacta, documentos falsos o adulterados a la Entidad, durante el procedimiento de selección, lo cual habría tenido lugar el 10 de octubre de 2017, fecha en la que se encontraba vigente 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 Decreto Supremo N° 350-2015-EF, modificado mediante Decreto Supremo N° 056-2017-EF, en adelante el Reglamento.

Así, las infracciones imputadas a los integrantes del Consorcio se encuentran tipificadas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Naturaleza de las infracciones imputadas.

2. En el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley se establece que los agentes de la contratación incurrirán en infracción susceptible de imposición de sanción cuando presenten información inexacta a las Entidades, al Tribunal o al Registro Nacional de Proveedores (RNP), siempre que esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual.

De otro lado, en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, se establece que los agentes de la contratación incurrirán en infracción susceptible de imposición de sanción cuando presenten documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado o al Registro Nacional de Proveedores (RNP).

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 de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la LPAG, en virtud del cual 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 lo que estas definiciones de las conductas antijurídicas en el ordenamiento jurídico administrativo deben ser claras, además de tener la posibilidad de ser ejecutadas en la realidad.

Por lo 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 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 o con información inexacta) fueron efectivamente presentados ante una Entidad contratante (en el marco de un procedimiento de contratación pública), ante el Registro Nacional de Proveedores o ante el Tribunal.

A Una vez verificado dicho supuesto, y a efectos de determinar la configuración de la infracción corresponde acreditar la falsedad o adulteración del documento presentado o la inexactitud de la información presentada, en este caso, ante la Entidad, independientemente de quién haya sido su autor o de las circunstancias que hayan conducido a su falsificación o inexactitud; 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.

5. En ese orden de ideas, un documento falso es aquél que no fue expedido por su órgano emisor correspondiente, es decir por aquella persona natural o jurídica que aparece en el mismo documento como su autor; por su parte, documento adulterado es aquel que, aunque emitido válidamente, ha sido alterado de manera fraudulenta. De otro lado, la información inexacta supone un contenido que no es concordante o congruente con la realidad, lo que constituye una forma de falseamiento de esta.

9 En este punto, es importante precisar que en el caso de la infracción por la presentación de información inexacta, esta solo se configurará cuando se verifique



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

que la información que se ha acreditado es inexacta, está relacionada con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual.

6. Para todos los supuestos — documento falso o adulterado— la presentación de un documento con dichas características, 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, en concordancia con lo señalado en el numeral 51.1 del artículo 51 del TUO de la LPAG.
7. Al respecto, en el numeral 51.1 del artículo 51 del TUO la LPAG, se establece que todas las declaraciones juradas, los documentos sucedáneos 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, así como de contenido veraz para fines del procedimiento administrativo. Sin embargo, esta presunción admite prueba en contrario, en la medida que es atribución de la Administración verificar la documentación presentada, cuando existan indicios suficientes de que la información consignada no se ajusta a la verdad.
8. De manera concordante con lo manifestado, el numeral 4 del artículo 67 del mismo cuerpo legal, estipula como uno de los deberes generales de los administrados, la comprobación de la autenticidad, previamente a su presentación ante la Entidad, de la documentación sucedánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.

Configuración de la infracción:

9. En el caso materia de análisis, se imputa a los integrantes del Consorcio haber presentado en el procedimiento de selección, como parte de su oferta, el documento presuntamente falso o adulterado y/o con información inexacta que se detallan a continuación:

Certificado supuestamente emitido por la empresa Telemática S.A. a favor de la señora Guadalupe Bendezú Peña, por haber completado el curso de "Introduction to ArcGIS - Part I (for ArcView 9.x, ArcEditor 9.x and ArcInfo 9.x)" realizado del 14 al 19 de febrero de 2015.

10. Conforme a lo anotado de manera precedente, debe verificarse —en principio— que el documento ante enumerado fue presentado por el Consorcio a la Entidad.



Para ello, debe señalarse que la Entidad remitió copia legible de la oferta presentada por el Consorcio en el marco del procedimiento de selección, en la cual obra el citado documento cuestionado (folio 257 del expediente administrativo).

Habiéndose verificado la presentación del documento cuestionado ante la Entidad en el marco del procedimiento de selección, corresponde avocarse al análisis para determinar si el mismo es falso o adulterado y/o contiene información inexacta.

11. Al respecto, los cuestionamientos a la documentación presentada por el Consorcio tuvieron origen en la fiscalización posterior que la Entidad realizó al documento cuestionado, contenido en la oferta presentada por el Consorcio al procedimiento de selección.

Como parte de dicha verificación, mediante Carta N° 308-2017-MINAM/DVMDERN/UEGRN¹ del 29 de noviembre de 2017, la Entidad solicitó a la empresa Telemática S.A. se pronuncie respecto a la veracidad del Certificado emitido a nombre de la señora Guadalupe Bendezú Peña, por haber completado el curso de "Introduction to ArcGIS - Part I (for ArcView 9.x, ArcEditor 9.x and ArcInfo 9.x)" realizado del 14 al 19 de febrero de 2015.

En respuesta al citado requerimiento, a través de la Carta N° TM-2295-2017² del 4 de diciembre de 2017, la empresa Telemática S.A. manifestó lo siguiente:

"(...)

4. Que, la señorita Guadalupe Bendezú Peña no forma parte de la base de datos de estudiantes capacitados por parte de nuestra representada, Telemática S.A.
5. Que, en el mes de febrero de 2015, nuestra empresa NO dictó ningún curso de capacitación de la tecnología ArcGIS ni capacitación en cualquier otra línea de producto.
6. Que, el formato de certificado que ustedes adjuntan NO corresponde al formato de Certificado que viene emitiendo nuestra empresa desde el año 2014. El formato de certificado que ustedes adjuntan corresponde a un formato antiguo que nuestra empresa.

(...)"
(Sic)

¹ Obrante en el folio 22 del expediente administrativo.

² Obrante en el folio 21 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo
Múltiplemente
Nacional

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

12. En atención a lo expuesto, con la finalidad de verificar plenamente los hechos denunciados y de contar con mayores elementos de juicio al momento de emitir pronunciamiento, en aplicación del principio de verdad material, mediante decreto del 18 de marzo de 2019, este Tribunal requirió a la empresa Telemática S.A. (supuesta emisora del documento cuestionado) informar si emitió o no el documento cuestionado y, de ser afirmativa su respuesta, indicar si dicho documento ha sufrido alguna adulteración en su contenido, respecto del que hubiere expedido.

En respuesta al citado requerimiento, a través de la Carta N° TM-120-2019³ del 20 de diciembre de 2017, la empresa Telemática S.A. manifestó lo siguiente:

"(...)

Por medio de la presente (...) les informamos que mi representada Telemática S.A. no ha emitido el referido documento a favor de la señorita, Guadalupe Bendezu Peña, y que el curso de capacitación: Introduction to ArcGIS-Part I (for ArcView 9.x, ArcEditor 9.x and ArcInfo 9.x) del 14 al 19 de febrero de 2015, no se ha llevado a cabo en la fecha señalada" (sic).

(Resaltado agregado)

13. En tal sentido, nótese que la empresa Telemática S.A., supuesta emisora del documento cuestionado, ha señalado que **no emitió** dicho documento a favor de la señora Guadalupe Bendezú Peña.

A En este punto, cabe señalar que el Tribunal considera que para acreditar la falsedad de un documento, resulta necesario que el supuesto emisor o suscriptor del documento cuestionado declare **no haberlo expedido** o suscrito, o haberlo efectuado en condiciones distintas a las expresadas en el documento objeto de análisis. En el presente caso, la citada empresa, supuesta emisora del documento cuestionado, negó la emisión del mismo. Por consiguiente, basta que el supuesto emisor haya negado haber expedido el documento en cuestión (como sucede en el caso concreto), o que el suscriptor haya negado su firma, para que éste devenga en un documento falso.

En esa línea, atendiendo a los medios probatorios que obra en el expediente administrativo, y de una valoración conjunta y razonada de estos, se concluye que **el Certificado supuestamente emitido por la empresa Telemática S.A. a favor de la señora Guadalupe Bendezú Peña, por haber completado el curso de "Introduction to ArcGIS - Part I (for ArcView 9.x, ArcEditor 9.x and ArcInfo 9.x)" realizado del 14 al 19 de febrero de 2015 (presentado por el Consorcio a la Entidad**

G.
³ Obrante en el folio 409 del expediente administrativo.



en el marco del procedimiento de selección) **es falso**, toda vez que la supuesta emisora ha negado su expedición.

Cabe indicar que el certificado en mención también **contienen información inexacta**, toda vez que la empresa Telemática S.A. señala que el curso de capacitación: Introduction to ArcGIS-Part I (for ArcView 9.x, ArcEditor 9.x and ArcInfo 9.x), supuestamente realizado del 14 al 19 de febrero de 2015, no se ha llevado a cabo en dichas fechas señalada, en tanto que dicho documento indica lo contrario.

Cabe precisar que la presentación de dicho certificado fue requerida en las bases integradas del procedimiento de selección como requisito de calificación "Capacitación del personal clave".

Por lo tanto, como consecuencia del presente análisis, se ha desvirtuado la presunción de veracidad que amparaba el mencionado documento; razón por la cual, corresponde atribuir responsabilidad al Consorcio por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales j) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Concurso de infracciones:

- 14.** De acuerdo al artículo 228 del Reglamento, en caso los administrados incurran en más de una infracción en un mismo procedimiento de selección o en la ejecución de un mismo contrato, se aplica la sanción que resulte mayor.
- 15.** Bajo dicha premisa normativa, en el presente caso se advierte que concurren las infracciones previstas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley. Así se tiene, que a la infracción referida a la presentación de documentación falsa le corresponde una sanción de inhabilitación temporal no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor de sesenta (60) meses; en tanto la presentación de información inexacta le corresponde una sanción de inhabilitación temporal no menor de tres (3) meses ni mayor a treinta y seis (36) meses.
- 16.** Por consiguiente, en aplicación del referido artículo 228 del Reglamento, corresponde imponer la sanción de mayor gravedad, esto es, la prevista para la infracción tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, referida a la presentación de documentación falsa o adulterada; siendo ello así, la sanción que se recomendará imponer al proveedor será no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor a sesenta (60) meses.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor
de Inversión Privada

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

Individualización de responsabilidades:

17. Ahora bien, el artículo 220 del Reglamento, respecto de las sanciones a consorcios, establece que las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos los integrantes del mismo, aplicándose a cada uno de ellos la sanción que le corresponda, salvo que, por la naturaleza de la infracción, la promesa formal o contrato de consorcio, o cualquier otro medio de prueba documental, de fecha y origen cierto, pueda individualizarse la responsabilidad. Además, indica que la carga de prueba de la individualización corresponde al presunto infractor.

Asimismo, en el citado artículo se establece que, a efectos de la individualización de la responsabilidad y conforme a lo establecido en el artículo 13 de la Ley, deberán considerarse los siguientes criterios:

- a) Naturaleza de la Infracción. Este criterio solo podrá invocarse ante el incumplimiento de una obligación de carácter personal por cada uno de los integrantes del consorcio, en el caso de las infracciones previstas en los literales c), i) y k) del artículo 50 de la Ley.
- b) Promesa formal de consorcio. Este criterio será de aplicación siempre que dicho documento sea veraz y su literalidad permita identificar indubitablemente al responsable de la comisión de la infracción.

En este punto, cabe señalar que mediante Acuerdo de Sala Plena N° 05-2017/TCE, se aprobó los siguientes criterios a efectos de analizar la promesa formal de consorcio para:

- No corresponde efectuar la individualización de responsabilidad en base a una promesa formal de consorcio no auténtica ni veraz.
- No corresponde individualizar la responsabilidad por la presentación de documentación falsa o adulterada contenida en la oferta en una persona natural o jurídica que no sea uno de los integrantes del consorcio, o en un consorciado que en la promesa formal de consorcio sólo asume obligaciones administrativas, y no la venta, suministro, prestación del servicio o ejecución de la obra, según corresponda al objeto contractual.



- En los casos en que se invoque la individualización de la responsabilidad en base a la promesa formal de consorcio, este documento deberá hacer mención expresa a que la obligación vinculada con la configuración del supuesto infractor, corresponde exclusivamente a uno o algunos de los integrantes del respectivo consorcio. Si la promesa no es expresa al respecto, asignando literalmente a algún consorciado la responsabilidad de aportar el documento detectado como falso o asignando a algún consorciado una obligación específica en atención a la cual pueda identificarse indubitablemente que es el aportante del documento falso, no resultará viable que el Tribunal de Contrataciones del Estado, por vía de interpretación o inferencia, asigne responsabilidad exclusiva por la infracción respectiva a uno de los integrantes.
 - Para que la individualización de responsabilidad sea factible, la asignación de obligaciones en la promesa formal de consorcio debe generar suficiente certeza, debiéndose hacer referencia a obligaciones específicas, sin que se adviertan contradicciones en su propio contenido ni inconsistencias con otros medios probatorios y elementos fácticos que puedan resultar relevantes, de valoración conjunta, para la evaluación del caso concreto.
 - La sola referencia en la promesa formal de consorcio a que algún consorciado asume la obligación de "elaborar" o "preparar" la oferta, "acopiar" los documentos u otras actividades equivalentes, no implica que sea responsable de aportar todos los documentos obrantes en la misma (inferencia que contradice la propia definición de consorcio) ni de verificar la veracidad de cada uno de los mismos, siendo necesaria, para que proceda una individualización de responsabilidades, una asignación explícita en relación al aporte del documento o a la ejecución de alguna obligación específica de la cual se pueda identificar su aporte.
- c) Contrato de consorcio. Este criterio será de aplicación siempre que dicho documento sea veraz, no modifique las obligaciones estipuladas en la promesa formal de consorcio y su literalidad permita identificar indubitablemente al responsable de la comisión de la infracción.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor de
Inversión Privada

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

- d) Otros medios de prueba documental de fecha y origen cierto.

Se entiende como otro medio de prueba documental de fecha y origen cierto al documento otorgado por una entidad pública en el ejercicio de sus funciones, a la escritura pública y demás documentos otorgados ante o por notario público, según la Ley de la materia. Para la aplicación de este criterio la fecha cierta consignada en el documento debe ser anterior a la fecha de comisión de la infracción.

18. En ese sentido, en el presente caso corresponde dilucidar, de forma previa, si es posible imputar a una de las partes del Consorcio la responsabilidad por la presentación de documentación falsa (toda vez que, de conformidad con el análisis del concurso de infracciones realizado, será por dicha infracción que se sancionará), de conformidad con lo establecido en el artículo 220 del Reglamento, siendo que la imposibilidad de individualizar dicha responsabilidad determinaría que todos los miembros del Consorcio asuman las consecuencias derivadas de la infracción cometida (presentar documentación falsa ante la Entidad).

Cabe reiterar que la carga de prueba de la individualización corresponde al presunto infractor, por lo que este Colegiado analizará si es posible individualizar la responsabilidad teniendo en cuenta los documentos obrantes en el expediente administrativo.

19. Al respecto, la empresa V & A Consulting Engineering S.A.C. solicita que se individualice la responsabilidad por la naturaleza de la infracción, toda vez que, según refiere, fue la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C. quien presentó el documento cuestionado, el cual fue emitido a favor de dicha empresa, por lo que se encontraba dentro de su esfera de control verificar la veracidad de dicho documento antes de presentarlo.

Sobre el particular, cabe señalar que de conformidad con lo establecido en el literal a) del numeral 220.2 del artículo 220 del Reglamento, este criterio de individualización **solo podrá invocarse** ante el incumplimiento de una obligación de carácter personal por cada uno de los integrantes del consorcio, **en el caso de las infracciones previstas en los literales c), i) y k) del artículo 50 de la Ley**; es decir, para las siguientes infracciones: (i) contratar con el Estado estando en cualquiera de los supuestos de impedimento previstos en el artículo 11 de la Ley; (ii) presentar información inexacta a las Entidades, al Tribunal o al RNP, 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



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



selección o en la ejecución contractual y (iii) registrarse como participantes, presentar propuestas o suscribir contratos o Acuerdos Marco sin contar con inscripción vigente en el RNP o suscribir contratos por montos mayores a su capacidad libre de contratación, o en especialidades distintas a las autorizadas por el RNP.

En ese sentido, dicho criterio (el de naturaleza de la infracción) no puede ser aplicable en el presente caso para efectos de la individualizar responsabilidad, toda vez que se ha configurado la infracción referida a presentar documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal o al RNP, prevista en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

20. De otro lado, de la revisión del Anexo N° 5 – Promesa formal de consorcio del 10 de octubre de 2017, obrante a folio 117 del expediente administrativo, se advierte que no es posible individualizar las responsabilidades de los integrantes del Consorcio.

Cabe indicar que en dicho documento se indicó, como única obligación de la empresa V & A Consulting Engineering S.A.C., la elaboración de estudio de climatología e hidrología; asimismo, se estableció como obligaciones de la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C. las siguientes: elaboración de estudio de climatología e hidrología y actividades administrativas, económicas y financieras.

21. Asimismo, tratándose de documentación falsa que formó parte de la oferta, no existe disposición en el Contrato N° 012-2017-MINAN-VMDERN-UEGRN del 24 de octubre de 2017 (derivado del procedimiento de selección) que pueda tener algún efecto o alcance retroactivo; por lo que, aún si se hubiese establecido en éste la individualización de la responsabilidad por la presentación de los documentos ante la Entidad, no correspondería tenerlo como medio probatorio válido para dicho fin (igual situación ocurriría respecto del contrato de consorcio); en consecuencia, no puede ser considerado como medio de prueba válido para individualizar responsabilidades.
22. Por último, no se aprecia en el expediente administrativo ningún otro medio de prueba documental de fecha y origen cierto, a efectos de individualizar las responsabilidades, entendido como aquel documento otorgado por una entidad pública en el ejercicio de sus funciones, a la escritura pública y demás documentos otorgados ante o por notario público, según la Ley de la materia, cuya fecha cierta consignada en el documento debe ser anterior a la fecha de comisión de la infracción.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo
Suplenente
de Contratación
Estatal

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

23. Sin perjuicio de ello, es preciso indicar que el hecho que la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C. haya manifestado que los documentos presentados como parte de la oferta del Consorcio fueron aportados por su representada, no habiendo realizado una fiscalización oportuna respecto a la procedencia y veracidad del certificado cuestionado, por lo que asume la responsabilidad respecto de dicho certificado; no es razón suficiente para individualizar responsabilidad, toda vez que, según se ha dispuesto en la norma de contrataciones del Estado, dicha individualización solo debe ser analizada a partir de los criterios establecidos en el artículo 220 del Reglamento en concordancia con lo señalado en el Acuerdo de Sala Plena N° 05-2017/TCE; de los cuales, según fue analizado precedentemente, no es posible individualizar la responsabilidad de alguno de los integrantes del Consorcio.
24. Por consiguiente, conforme al análisis efectuado, no es posible individualizar la responsabilidad de alguno de los integrantes del Consorcio, por lo que, corresponde atribuir responsabilidad administrativa a todos los consorciados.
25. Respecto del argumento señalado por la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C., referido a que fue una de sus trabajadoras quien por error presentó el documento cuya falsedad ha quedado acreditada en esta instancia; cabe señalar que, conforme a reiterada jurisprudencia emitida por este Tribunal, debe tenerse en cuenta que para la configuración de la responsabilidad administrativa del tipo infractor materia de análisis, basta la sola presentación del documento falso, sin considerar quién falsificó el mismo o si el proveedor conocía o no de la falta de autenticidad, a efectos que se imponga o no la sanción, pues todo proveedor es responsable de la veracidad de los documentos que presenta, en el caso concreto, ante la Entidad; así hayan sido tramitados por sí mismos o por un tercero, no sólo debido al vínculo existente entre ambas partes sino, debido a que el beneficio por la falsificación incurrida recae directamente sobre los proveedores, en el caso en concreto, el Consorcio.

Por lo tanto, todo proveedor es responsable de la veracidad de los documentos que presenta, **así hayan sido tramitados por sí mismo o por un tercero**, por cuanto los sujetos activos de las conductas infractoras, materia de análisis, son los proveedores, participantes, postores o contratistas o subcontratistas que realizan actuaciones en el marco de las contrataciones estatales, ya sea de forma directa o a través de sus trabajadores, representantes, encargados o cualquier otra *interpósita persona* (natural o jurídica) a través de la cual se elaboren las propuestas o presenten los documentos falsos.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE

Organización
para la Seguridad y
Cooperación
Europea

En el presente caso, la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C. (integrante del Consorcio) pretende eximirse de responsabilidad, argumentado que la responsabilidad por la presentación del documento falso (y con información inexacta) no le es imputable, en la medida que considera que fue una de sus trabajadoras quien por error presentó el documento cuya falsedad ha quedado acreditada en esta instancia. Cabe señalar que dicho argumento no puede ser amparado, pues, conforme ha sido indicado, es el administrado, en este caso el Consorcio, quien se encuentra obligado a verificar la veracidad de la documentación a presentar ante la Entidad (y a responder por ello). En esta línea de ideas, cabe indicar que la falta de diligencia, como ha sucedido en el presente caso, no es eximente de responsabilidad administrativa, por lo que no puede ser utilizada como argumento válido para lograr dicho fin; esto es, eximirse de responsabilidad.

Asimismo, en el presente caso, debe tenerse en cuenta la denominada responsabilidad vicaria, llamada también *in vigilando*, es decir, aquella que corresponde a quienes tienen a sus órdenes a terceros por los actos que ellos lleven a cabo en el desempeño de sus funciones, así como su deber de diligencia en el sentido de verificar la autenticidad de los documentos que deberá presentar a las entidades en el marco de un proceso de selección o durante la ejecución contractual. Por lo tanto, todo proveedor es responsable de la veracidad de los documentos que presenta, **así hayan sido tramitados por sí mismo o por un tercero**, por cuanto los sujetos activos de las conductas infractoras, materia de análisis, son los proveedores, participantes, postores o contratistas, que realizan actuaciones en el marco de las contrataciones estatales, ya sea de forma directa o a través de sus trabajadores, representantes, encargados o cualquier otra *interpósita persona* (natural o jurídica) a través de la cual se elaboren las propuestas o presenten los documentos falsos, tal como se indicó anteriormente.

Cabe añadir, que el posible beneficio derivado de la presentación de un documento falso (o con información inexacta) dentro del proceso de selección o de la ejecución contractual, que no haya sido detectado en su momento, será aprovechable directamente por el proveedor (en el caso concreto, por el Consorcio); consecuentemente, resulta razonable que sea él también quien soporte los efectos administrativos de su presentación, en caso que dicho documento falso se detecte.

Bajo ese contexto, a fin de analizar la responsabilidad administrativa por la infracción tipificada como presentación de documentos falsos, no resulta



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor
de Inversión

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

trascendente analizar la autoría, la tramitación, la gestión para su obtención, la elaboración del documento, u otras conductas activas u omisivas, pues basta con la constatación del hecho descrito para que se configure la infracción referida, lo que se produce con la presentación, ante la Entidad, del documento falso. Por consiguiente, no corresponde amparar los argumentos expuestos por la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C., toda vez que carecen de sustento jurídico.

26. Por otra parte, los integrantes del Consorcio han manifestado que no se ha desvirtuado la presunción de inocencia y de licitud que les ampara.

Agregan que la doctrina es unánime al reconocer que el principio de culpabilidad es inherente al procedimiento administrativo sancionador, y constituye un límite a la potestad punitiva del Estado.

27. Sobre el particular, cabe señalar que, para determinar la responsabilidad de un administrado debe contarse con las pruebas suficientes para concluir en la comisión y responsabilidad de la infracción imputada, ello con la finalidad que se produzca convicción suficiente más allá de la duda razonable y se logre desvirtuar la presunción de inocencia que protege a todo administrado.

En el marco de lo expuesto, es pertinente señalar que la presunción de inocencia es un principio del derecho penal, pero que es absolutamente aplicable a la potestad sancionadora de la administración, el cual impone el deber de probar más allá de la duda razonable, la existencia de la infracción y la culpabilidad del autor del hecho, circunstancia que se aprecia con claridad en el caso concreto, toda vez que, según lo señalado en los fundamentos precedentes, por un lado, se acreditó que el Certificado supuestamente emitido por la empresa Telemática S.A. a favor de la señora Guadalupe Bendezú Peña, por haber completado el curso de "Introduction to ArcGIS - Part I (for ArcView 9.x, ArcEditor 9.x and ArcInfo 9.x)" realizado del 14 al 19 de febrero de 2015 **es falso (y con información inexacta, el cual fue presentado para cumplir con un requisito de calificación)**, y por otro, que los integrantes del Consorcio **son responsables** por haber presentado documentación falsa (y con información inexacta) a la Entidad, en el marco del procedimiento de selección.

Por lo tanto, esta Sala considera que los argumentos de los integrantes del Consorcio, tendientes a señalar que no se ha podido desvirtuar el principio de presunción de inocencia que los protegía, en virtud a los argumentos citados, carecen de asidero legal, por lo que no pueden ser amparados.



28. En cuanto a la aplicación de los principios de causalidad y licitud previstos en el TUO de la LPAG⁴, debe señalarse que la conducta activa constitutiva de infracción sancionable fue efectuada por los integrantes del Consorcio, toda vez que fueron quienes presentaron la documentación falsa (y con información inexacta) a la Entidad, a través de su oferta, y que en el presente caso no se ha podido individualizar responsabilidades, tal como se analizó líneas arriba.

Asimismo, debe tenerse presente que la culpabilidad no solamente se encuentra constituida por el dolo, sino también por la culpa, es decir, por el nivel de negligencia, imprudencia o impericia. En ese sentido, debe indicarse que, de la revisión de los documentos que fueron presentados dentro de la oferta, se advierte que los integrantes del Consorcio, a través de su representante común, presentaron documentación falsa (y con información inexacta), sin comprobar previamente, la veracidad de la misma, lo cual indica falta de diligencia de su parte.

En consecuencia, se advierte la culpabilidad, por parte de los integrantes del Consorcio, en la comisión de la infracción imputada.

29. Por las consideraciones expuestas, en el presente caso, no resulta posible individualizar la responsabilidad de los integrantes del Consorcio por la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, ahora tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, aprobado por el Decreto Supremo N° 082-2019-EF, en adelante el TUO de la Ley, correspondiendo imponer sanción administrativa a aquellos.

Sobre la posibilidad de aplicar del principio de retroactividad benigna:

30. En este punto, cabe precisar que, a la fecha, se encuentra vigente el TUO de la Ley, el cual incorpora las modificatorias efectuadas mediante el Decreto Legislativo N°

⁴ "Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario".



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

1444; no obstante ello, el tipo infractor sobre el cual se ha realizado el presente análisis (presentar documentación falsa o adulterada a la Entidad), no ha sido objeto de modificación alguna en cuanto a los supuestos para su configuración, ni al periodo de sanción que debe imponerse por su comisión, de tal manera que pueda significar un tratamiento más benigno y favorable al postor que es imputado; por tanto, en el caso concreto no corresponde aplicar el principio de retroactividad benigna.

Asimismo, cabe señalar que, a la fecha, se encuentra en vigencia el Decreto Supremo N° 344-2018-EF; no obstante ello, los criterios para la individualización de responsabilidades por la comisión de infracciones cometidas en consorcio han sido objeto de modificación, al restringirse solo a los siguiente: i) por la naturaleza de la infracción, ii) la promesa formal, iii) contrato de consorcio, o iii) el contrato suscrito por la Entidad; adviértase que ya no se hace mención a cualquier otro medio de prueba documental, de fecha y origen cierto, a través del cual pueda individualizarse la responsabilidad, como lo hacía el Reglamento. Por lo tanto, el tratamiento de la individualización de responsabilidades por la comisión de infracciones cometidas en consorcio establecido en el citado Decreto Supremo no significa un tratamiento más benigno y favorable al postor que es imputado; por tanto, en el caso concreto no corresponde aplicar el principio de retroactividad benigna.

Criterios de graduación de la sanción:

31. En relación a la graduación de la sanción imponible, debe tenerse en cuenta que en el literal b) del numeral 50.2 del artículo 50 de la Ley se dispone que en caso de la comisión de la infracción prevista en el literal j) del numeral 50.1 del mismo artículo, corresponde una sanción de inhabilitación temporal en el derecho a participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, por un periodo no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor de sesenta (60) meses.

32. Así también, debe tenerse 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 autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción; criterio que será tomado en cuenta al momento de fijar la sanción a ser impuesta a los integrantes del Consorcio.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor de
Inversión Privada
del Perú

33. Por tanto, la sanción que se impondrá a los integrantes del Consorcio, deberá ser graduada dentro de los límites señalados, para lo cual deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 226 del Reglamento⁵.

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

- a) **Naturaleza de la infracción:** debe tenerse en cuenta que las infracciones en las que han incurrido los integrantes del Consorcio revisten una considerable gravedad, pues vulnera el principio de presunción de veracidad, el cual debe regir a todos los actos vinculados a las contrataciones públicas; dicho principio, junto a la fe pública, constituyen bienes jurídicos merecedores de protección especial, pues constituyen los pilares de las relaciones suscitadas entre la Administración Pública y los administrados; por ello, la presentación de documentación falsa reviste una considerable gravedad.
- b) **Ausencia de intencionalidad del infractor:** respecto a este criterio de graduación, y de conformidad con la valoración realizada por este Colegiado a los medios de prueba obrantes en el expediente administrativo, no es posible advertir si los integrantes del Consorcio tuvieron o no la intencionalidad de cometer las infracciones imputadas, lo cual será tomado en cuenta de forma positiva al momento de graduar la sanción en sus contras.
- c) **La inexistencia o grado mínimo de daño causado a la Entidad:** se evidencia que la sola presentación de la documentación falsa y con información inexacta conlleva a un menoscabo o detrimento en los fines de la Entidad, en perjuicio del interés público y del bien común, así como de la buena fe

⁵ **Artículo 226.- Determinación gradual de la Sanción**

Son criterios de gradualidad de las sanciones de multa o de inhabilitación temporal los siguientes:

- a) Naturaleza de la infracción.
b) Ausencia de intencionalidad del infractor.
c) La inexistencia o grado mínimo de daño causado a la Entidad.
d) Reconocimiento de la infracción cometida antes de que sea detectada.
e) Antecedentes de sanción o sanciones impuestas por el Tribunal.
f) Conducta procesal.
g) La adopción e implementación del modelo de prevención a que se refiere el numeral 50.7 del artículo 50 de la Ley.



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

que debe prevalecer en las relaciones entre los administrados y la Administración Pública.

Lo anterior se traduce en la obligación que recae sobre la Administración de presumir la buena fe y la legalidad de los documentos que presentan los administrados; de tal manera que, cuando estos últimos presentan documentación falsa ante las Entidades, traicionan la confianza de la Administración Pública depositada en ellos pues aquella emite actos administrativos presumiendo que la documentación presentada es verdadera. Dicha actuación afecta a todo el sistema de contratación pública.

En el caso concreto, el Consorcio obtuvo la buena pro, e incluso perfeccionó el contrato derivado del procedimiento de selección con la Entidad, pese a haber incluido en su oferta un documento falso y con información inexacta; contrato que posteriormente fue declarado nulo por el Titular de la Entidad a través de la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 005-2018-MINAM-VMDERN/UEGRN-PGAS CVIS 2 del 29 de enero de 2018, por transgresión al principio de presunción de veracidad, retrasando así la satisfacción de las necesidades de la Entidad.

Por lo tanto, lo manifestado por la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C., referido a que no se habría causado un perjuicio efectivo al Estado, por cuanto no causó perjuicio económico alguno; carece de sustento fáctico, toda vez que el daño causado con la presentación de documentación falsa y con información inexacta no se mide solo por el factor económico directo, sino por el menoscabo que implica que las entidades tomen decisiones presumiendo que los documentos presentados por los administrados son veraces y que, en el caso concreto, se tradujo en la nulidad del contrato suscrito entre la Entidad y el Consorcio por la presentación de documentación falsa y con información inexacta por parte de este último, retrasando así la satisfacción de las necesidades de la Entidad.

- d) Reconocimiento de la infracción antes de que sea detectada:** debe tenerse en cuenta que no obra en el expediente algún documento en el cual los integrantes del Consorcio hayan reconocido la infracción de presentar documentación falsa e información inexacta antes de que sea detectada.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



- e) **Antecedentes de sanción o sanciones impuestas por el Tribunal:** conforme se advierte de la base de datos del Registro Nacional de Proveedores, los integrantes del Consorcio no han sido sancionados con anterioridad por este Tribunal, lo cual será tomado en cuenta de forma positiva al momento de graduar la sanción en sus contras.
- f) **Conducta procesal del infractor:** es necesario tener presente que los integrantes del Consorcio han presentado sus descargos y no han tenido conductas tendientes a obstaculizar el desarrollo del presente procedimiento administrativo sancionador, lo cual será tomado en cuenta de forma positiva al momento de graduar la sanción en sus contras.
- g) **La adopción e implementación del modelo de prevención debidamente certificado:** de la documentación obrante en el expediente administrativo, no se advierte la adopción de ningún modelo de prevención que se encuentre certificado, por parte de los integrantes del Consorcio.

34. De otro lado, es pertinente indicar que, conforme a lo previsto en el numeral 229.5 del artículo 229 del Reglamento, en caso que, además de las infracciones administrativas, las conductas pudieran adecuarse a un ilícito penal, el Tribunal comunicará al Ministerio Público para que interponga la acción penal correspondiente, indicando las piezas procesales que se remitirán para tal efecto.

Atendiendo a ello, es pertinente indicar que la falsificación de documentos y la falsa declaración en procedimiento administrativo, constituyen ilícitos penales, previstos y sancionados en los artículos 411 y 427 del Código Penal⁶, el cual tutela como bien jurídico la fe pública y la funcionalidad del documento en el tráfico jurídico y trata de evitar perjuicios que afecten la confiabilidad especialmente en los actos vinculados a las contrataciones públicas.

⁶ **Artículo 427.- Falsificación de documentos**

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

Artículo 411.- Falsa declaración en procedimiento administrativo

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



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo
Suplenente
de
Contratación
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

Considerando ello, debe ponerse en conocimiento del Ministerio Público, los hechos expuestos para que interponga la acción penal correspondiente, para lo cual se remitirán al Ministerio Público — Distrito Fiscal de Lima, copia del anverso y reverso de los folios (anverso y reverso) 1 al 22, 257, 405 y 409 del presente expediente, así como copia de la presente Resolución, debiendo precisarse que el contenido de tales folios constituyen las piezas procesales pertinentes sobre las cuales debe actuarse la citada acción penal.

35. Finalmente, cabe mencionar que la comisión de la infracción por parte de los integrantes del Consorcio ocurrió el 10 de octubre de 2017, fecha en la que se presentó la documentación que se ha demostrado es falsa (y contiene información inexacta) ante la Entidad.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal ponente Héctor Marín Inga Huamán y la intervención de los Vocales Mario Fabricio Arteaga Zegarra y Carlos Enrique Quiroga Periche, y atendiendo a la conformación de la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 007-2019-OSCE/PRE del 15 de enero de 2019, y en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 52 y 59 de la Ley N° 30225, modificada mediante Decreto Legislativo N° 1341, Ley de Contrataciones del Estado, 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 mayoría;

A LA SALA RESUELVE:

1. **SANCIONAR** a la empresa **V & A Consulting Engineering S.A.C.**, con RUC N° 20543335879, con **treinta y nueve (39) meses** de inhabilitación temporal para participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado, por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225 - Ley de Contrataciones del Estado, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, al haber presentado un documento falso y con información inexacta ante la Unidad Ejecutora 004: Gestión de los Recursos Naturales, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 8-2017-UEGRN (Tercera Convocatoria), convocada para la contratación del "Servicio de consultoría para la elaboración del estudio de climatología e hidrología para las provincias de Carabaya, Quispicanchi, Tahuamanu y Tambopata (distrito de Las Piedras) para el



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE

Organismo
Supervisor del
Estado

PIP Institucionalidad"; sanción que entrará en vigencia a partir del sexto día hábil siguiente de notificada la presente resolución, por los fundamentos expuestos.

2. **SANCIONAR** a la empresa **CAMSA Ingenieros S.A.C.**, con **RUC N° 20547757506**, con **treinta y nueve (39) meses** de inhabilitación temporal para participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado, por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225 - Ley de Contrataciones del Estado, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, al haber presentado un documento falso y con información inexacta ante la Unidad Ejecutora 004: Gestión de los Recursos Naturales, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 8-2017-UEGRN (Tercera Convocatoria), convocada para la contratación del "Servicio de consultoría para la elaboración del estudio de climatología e hidrología para las provincias de Carabaya, Quispicanchi, Tahuamanu y Tambopata (distrito de Las Piedras) para el PIP Institucionalidad"; sanción que entrará en vigencia a partir del sexto día hábil siguiente de notificada la presente resolución, por los fundamentos expuestos.
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. Poner la presente resolución y las instrumentales consignadas en el fundamento 34 de la resolución, en conocimiento del Ministerio Público – Distrito Fiscal de Lima, para que, en mérito de sus atribuciones, adopte las medidas que estime pertinentes.


PRESIDENTE


VOCAL

Ss.

Arteaga Zegarra,
Quiroga Periche.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor de
Inversión Privada

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL HÉCTOR MARÍN INGA HUAMÁN:

El suscrito, discrepa respetuosamente de las conclusiones contenidas en la presente Resolución, referida al Expediente N° 346-2018-TCE, así como de las posiciones vertidas por los demás Vocales integrantes de la Sala, por lo que procede a emitir el presente voto en discordia, bajo los siguientes fundamentos:

Configuración de la infracción:

1. En el caso materia de análisis, se imputa a los integrantes del Consorcio haber presentado en el procedimiento de selección, como parte de su oferta, el documento presuntamente falso o adulterado y/o con información inexacta que se detalla a continuación:

Certificado supuestamente emitido por la empresa Telemática S.A. a favor de la señora Guadalupe Bendezú Peña, por haber completado el curso de "Introduction to ArcGIS - Part I (for ArcView 9.x, ArcEditor 9.x and ArcInfo 9.x)" realizado del 14 al 19 de febrero de 2015.

2. Conforme a lo anotado de manera precedente, debe verificarse —en principio— que el documento ante enumerado fue presentado por el Consorcio a la Entidad. Para ello, debe señalarse que la Entidad remitió copia legible de la oferta presentada por el Consorcio en el marco del procedimiento de selección, en la cual obra el citado documento cuestionado (folio 257 del expediente administrativo).

- Habiéndose verificado la presentación del documento cuestionado ante la Entidad en el marco del procedimiento de selección, corresponde avocarse al análisis para determinar si el mismo es falso o adulterado o contiene información inexacta.
3. Al respecto, los cuestionamientos a la documentación presentada por el Consorcio tuvieron origen en la fiscalización posterior que la Entidad realizó al documento cuestionado, contenido en la oferta presentada por el Consorcio al procedimiento de selección.

Como parte de dicha verificación, mediante Carta N° 308-2017-



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



MINAM/DVMDERN/UEGRN⁷ del 29 de noviembre de 2017, la Entidad solicitó a la empresa Telemática S.A. se pronuncie respecto a la veracidad del Certificado emitido a nombre de la señora Guadalupe Bendezú Peña, por haber completado el curso de "Introduction to ArcGIS - Part I (for ArcView 9.x, ArcEditor 9.x and ArcInfo 9.x)" realizado del 14 al 19 de febrero de 2015.

En respuesta al citado requerimiento, a través de la Carta N° TM-2295-2017⁸ del 4 de diciembre de 2017, la empresa Telemática S.A. manifestó lo siguiente:

"(...)

7. Que, la señorita Guadalupe Bendezú Peña no forma parte de la base de datos de estudiantes capacitados por parte de nuestra representada, Telemática S.A.
8. Que, en el mes de febrero de 2015, nuestra empresa NO dictó ningún curso de capacitación de la tecnología ArcGIS ni capacitación en cualquier otra línea de producto.
9. Que, el formato de certificado que ustedes adjuntan NO corresponde al formato de Certificado que viene emitiendo nuestra empresa desde el año 2014. El formato de certificado que ustedes adjuntan corresponde a un formato antiguo que nuestra empresa.


(...)"
(Sic)

4. En atención a lo expuesto, con la finalidad de verificar plenamente los hechos denunciados y de contar con mayores elementos de juicio al momento de emitir pronunciamiento, en aplicación del principio de verdad material, mediante decreto del 18 de marzo de 2019, este Tribunal requirió a la empresa Telemática S.A. (supuesta emisora del documento cuestionado) informar si emitió o no el documento cuestionado y, de ser afirmativa su respuesta, indicar si dicho documento ha sufrido alguna adulteración en su contenido, respecto del que hubiere expedido.

En respuesta al citado requerimiento, a través de la Carta N° TM-120-2019⁹ del 20 de diciembre de 2017, la empresa Telemática S.A. manifestó lo siguiente:

"(...)

Por medio de la presente (...) les informamos que mi representada Telemática S.A. no ha

⁷ Obrante en el folio 22 del expediente administrativo.

⁸ Obrante en el folio 21 del expediente administrativo.

⁹ Obrante en el folio 409 del expediente administrativo.



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

emitido el referido documento a favor de la señorita, Guadalupe Bendezu Peña, y que el curso de capacitación: Introduction to ArcGIS-Part I (for ArcView 9.x, ArcEditor 9.x and ArcInfo 9.x) del 14 al 19 de febrero de 2015, no se ha llevado a cabo en la fecha señalada" (sic).
(Resaltado agregado)

5. En tal sentido, nótese que la empresa Telemática S.A., supuesta emisora del documento cuestionado, ha señalado que **no emitió** dicho documento a favor de la señora Guadalupe Bendezú Peña.

En este punto, cabe señalar que el Tribunal considera que para acreditar la falsedad de un documento, resulta necesario que el supuesto emisor o suscriptor del documento cuestionado declare **no haberlo expedido** o suscrito, o haberlo efectuado en condiciones distintas a las expresadas en el documento objeto de análisis. En el presente caso, la citada empresa, supuesta emisora del documento cuestionado, negó la emisión del mismo. Por consiguiente, basta que el supuesto emisor haya negado haber expedido el documento en cuestión (como sucede en el caso concreto), o que el suscriptor haya negado su firma, para que éste devenga en un documento falso.

En esa línea, atendiendo a los medios probatorios que obra en el expediente administrativo, y de una valoración conjunta y razonada de estos, se concluye que **el Certificado supuestamente emitido por la empresa Telemática S.A. a favor de la señora Guadalupe Bendezú Peña, por haber completado el curso de "Introduction to ArcGIS - Part I (for ArcView 9.x, ArcEditor 9.x and ArcInfo 9.x)" realizado del 14 al 19 de febrero de 2015 (presentado por el Consorcio a la Entidad en el marco del procedimiento de selección) es falso**, toda vez que la supuesta emisora ha negado su expedición.

Por lo tanto, como consecuencia del presente análisis, se ha desvirtuado la presunción de veracidad que amparaba el mencionado documento; razón por la cual, corresponde atribuir responsabilidad al Consorcio por la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Individualización de responsabilidades:

6. Ahora bien, el artículo 220 del Reglamento, respecto de las sanciones a consorcios, establece que las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos los integrantes del mismo, aplicándose a cada uno de ellos la sanción que le corresponda, salvo que, por la naturaleza de la infracción, la promesa formal o



contrato de consorcio, o cualquier otro medio de prueba documental, de fecha y origen cierto, pueda individualizarse la responsabilidad. Además, indica que la carga de prueba de la individualización corresponde al presunto infractor.

Asimismo, en el citado artículo se establece que, a efectos de la individualización de la responsabilidad y conforme a lo establecido en el artículo 13 de la Ley, deberán considerarse los siguientes criterios:

- e) Naturaleza de la infracción. Este criterio solo podrá invocarse ante el incumplimiento de una obligación de carácter personal por cada uno de los integrantes del consorcio, en el caso de las infracciones previstas en los literales c), i) y k) del artículo 50 de la Ley.
- f) Promesa formal de consorcio. Este criterio será de aplicación siempre que dicho documento sea veraz y su literalidad permita identificar indubitablemente al responsable de la comisión de la infracción.

En este punto, cabe señalar que mediante Acuerdo de Sala Plena N° 05-2017/TCE, se aprobó los siguientes criterios a efectos de analizar la promesa formal de consorcio para:

- No corresponde efectuar la individualización de responsabilidad en base a una promesa formal de consorcio no auténtica ni veraz.
- No corresponde individualizar la responsabilidad por la presentación de documentación falsa o adulterada contenida en la oferta en una persona natural o jurídica que no sea uno de los integrantes del consorcio, o en un consorciado que en la promesa formal de consorcio sólo asume obligaciones administrativas, y no la venta, suministro, prestación del servicio o ejecución de la obra, según corresponda al objeto contractual.
- En los casos en que se invoque la individualización de la responsabilidad en base a la promesa formal de consorcio, este documento deberá hacer mención expresa a que la obligación vinculada con la configuración del supuesto infractor, corresponde exclusivamente a uno o algunos de los integrantes del respectivo consorcio. Si la promesa no es expresa al respecto, asignando literalmente a algún consorciado la responsabilidad de aportar el



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

documento detectado como falso o asignando a algún consorciado una obligación específica en atención a la cual pueda identificarse indubitablemente que es el aportante del documento falso, no resultará viable que el Tribunal de Contrataciones del Estado, por vía de interpretación o inferencia, asigne responsabilidad exclusiva por la infracción respectiva a uno de los integrantes.

- Para que la individualización de responsabilidad sea factible, la asignación de obligaciones en la promesa formal de consorcio debe generar suficiente certeza, debiéndose hacer referencia a obligaciones específicas, sin que se adviertan contradicciones en su propio contenido ni inconsistencias con otros medios probatorios y elementos fácticos que puedan resultar relevantes, de valoración conjunta, para la evaluación del caso concreto.
- La sola referencia en la promesa formal de consorcio a que algún consorciado asume la obligación de “elaborar” o “preparar” la oferta, “acopiar” los documentos u otras actividades equivalentes, no implica que sea responsable de aportar todos los documentos obrantes en la misma (inferencia que contradice la propia definición de consorcio) ni de verificar la veracidad de cada uno de los mismos, siendo necesaria, para que proceda una individualización de responsabilidades, una asignación explícita en relación al aporte del documento o a la ejecución de alguna obligación específica de la cual se pueda identificar su aporte.

- g) Contrato de consorcio. Este criterio será de aplicación siempre que dicho documento sea veraz, no modifique las obligaciones estipuladas en la promesa formal de consorcio y su literalidad permita identificar indubitablemente al responsable de la comisión de la infracción.
- h) Otros medios de prueba documental de fecha y origen cierto.

Se entiende como otro medio de prueba documental de fecha y origen cierto al documento otorgado por una entidad pública en el ejercicio de sus funciones, a la escritura pública y demás documentos otorgados ante o por notario público, según la Ley de la materia. Para la aplicación de este criterio la fecha cierta consignada en el documento debe ser anterior a la fecha de comisión de la infracción.



7. En ese sentido, en el presente caso corresponde dilucidar, de forma previa, si es posible imputar a una de las partes del Consorcio la responsabilidad por los hechos expuestos, de conformidad con lo establecido en el artículo 220 del Reglamento, siendo que la imposibilidad de individualizar dicha responsabilidad determinaría que todos los miembros del Consorcio asuman las consecuencias derivadas de la infracción cometida (presentar documentación falsa ante la Entidad).

Cabe reiterar que la carga de prueba de la individualización corresponde al presunto infractor, por lo que este Colegiado analizará si es posible individualizar la responsabilidad teniendo en cuenta los documentos obrantes en el expediente administrativo.

8. Al respecto, la empresa V & A Consulting Engineering S.A.C. solicita que se individualice la responsabilidad por la naturaleza de la infracción, toda vez que, según refiere, fue la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C. quien presentó el documento cuestionado, el cual fue emitido a favor de dicha empresa, por lo que se encontraba dentro de su esfera de control verificar la veracidad de dicho documento antes de presentarlo.

Sobre el particular, cabe señalar que de conformidad con lo establecido en el literal a) del numeral 220.2 del artículo 220 del Reglamento, este criterio de individualización **solo podrá invocarse** ante el incumplimiento de una obligación de carácter personal por cada uno de los integrantes del consorcio, **en el caso de las infracciones previstas en los literales c), i) y k) del artículo 50 de la Ley**; es decir, para las siguientes infracciones: **(i)** contratar con el Estado estando en cualquiera de los supuestos de impedimento previstos en el artículo 11 de la Ley; **(ii)** presentar información inexacta a las Entidades, al Tribunal o al RNP, siempre que esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual y **(iii)** registrarse como participantes, presentar propuestas o suscribir contratos o Acuerdos Marco sin contar con inscripción vigente en el RNP o suscribir contratos por montos mayores a su capacidad libre de contratación, o en especialidades distintas a las autorizadas por el RNP.

En ese sentido, dicho criterio (el de naturaleza de la infracción) no puede ser aplicable en el presente caso para efectos de la individualizar responsabilidad, toda vez que se ha configurado la infracción referida a presentar documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal o al RNP, prevista en el literal j) del



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

9. De otro lado, de la revisión del Anexo N° 5 – Promesa formal de consorcio del 10 de octubre de 2017, obrante a folio 117 del expediente administrativo, se advierte que no es posible individualizar las responsabilidades de los integrantes del Consorcio.

Cabe indicar que en dicho documento se indicó, como única obligación de la empresa V & A Consulting Engineering S.A.C., la elaboración de estudio de climatología e hidrología; asimismo, se estableció como obligaciones de la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C. las siguientes: elaboración de estudio de climatología e hidrología y actividades administrativas, económicas y financieras.

10. Asimismo, tratándose de documentación falsa que formó parte de la oferta, no existe disposición en el Contrato N° 012-2017-MINAN-VMERN-UEGRN del 24 de octubre de 2017 (derivado del procedimiento de selección) que pueda tener algún efecto o alcance retroactivo; por lo que, aún si se hubiese establecido en éste la individualización de la responsabilidad por la presentación de los documentos ante la Entidad, no correspondería tenerlo como medio probatorio válido para dicho fin (igual situación ocurriría respecto del contrato de consorcio); en consecuencia, no puede ser considerado como medio de prueba válido para individualizar responsabilidades.

11. Por último, no se aprecia en el expediente administrativo ningún otro medio de prueba documental de fecha y origen cierto, a efectos de individualizar las responsabilidades, entendido como aquel documento otorgado por una entidad pública en el ejercicio de sus funciones, a la escritura pública y demás documentos otorgados ante o por notario público, según la Ley de la materia, cuya fecha cierta consignada en el documento debe ser anterior a la fecha de comisión de la infracción.

12. Sin perjuicio de ello, es preciso indicar que el hecho que la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C. haya manifestado que los documentos presentados como parte de la oferta del Consorcio fueron aportados por su representada, no habiendo realizado una fiscalización oportuna respecto a la procedencia y veracidad del certificado cuestionado, por lo que asume la responsabilidad respecto de dicho certificado; no es razón suficiente para individualizar responsabilidad, toda vez que, según se ha dispuesto en la norma de contrataciones del Estado, dicha individualización solo debe ser analizada a partir de los criterios establecidos en el artículo 220 del Reglamento en concordancia con lo señalado en el Acuerdo de



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Sala Plena N° 05-2017/TCE; de los cuales, según fue analizado precedentemente, no es posible individualizar la responsabilidad de alguno de los integrantes del Consorcio.

13. Por consiguiente, conforme al análisis efectuado, no es posible individualizar la responsabilidad de alguno de los integrantes del Consorcio, por lo que, corresponde atribuir responsabilidad administrativa a todos los consorciados.
14. Respecto del argumento señalado por la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C., referido a que fue una de sus trabajadoras quien por error presentó el documento cuya falsedad ha quedado acreditada en esta instancia; cabe señalar que, conforme a reiterada jurisprudencia emitida por este Tribunal, debe tenerse en cuenta que para la configuración de la responsabilidad administrativa del tipo infractor materia de análisis, basta la sola presentación del documento falso, sin considerar quién falsificó el mismo o si el proveedor conocía o no de la falta de autenticidad, a efectos que se imponga o no la sanción, pues todo proveedor es responsable de la veracidad de los documentos que presenta, en el caso concreto, ante la Entidad; así hayan sido tramitados por sí mismos o por un tercero, no sólo debido al vínculo existente entre ambas partes sino, debido a que el beneficio por la falsificación incurrida recae directamente sobre los proveedores, en el caso en concreto, el Consorcio.

Por lo tanto, todo proveedor es responsable de la veracidad de los documentos que presenta, **así hayan sido tramitados por sí mismo o por un tercero**, por cuanto los sujetos activos de las conductas infractoras, materia de análisis, son los proveedores, participantes, postores o contratistas o subcontratistas que realizan actuaciones en el marco de las contrataciones estatales, ya sea de forma directa o a través de sus trabajadores, representantes, encargados o cualquier otra *interpósita persona* (natural o jurídica) a través de la cual se elaboren las propuestas o presenten los documentos falsos.

En el presente caso, la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C. (integrante del Consorcio) pretende eximirse de responsabilidad, argumentado que la responsabilidad por la presentación del documento falso no le es imputable, en la medida que considera que fue una de sus trabajadoras quien por error presentó el documento cuya falsedad ha quedado acreditada en esta instancia. Cabe señalar que dicho argumento no puede ser amparado, pues, conforme ha sido indicado, es el administrado, en este caso el Consorcio, quien se encuentra obligado a verificar la veracidad de la documentación a presentar ante la Entidad (y a responder por ello). En esta línea de ideas, cabe indicar que la falta de



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo
Supleniente
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

diligencia, como ha sucedido en el presente caso, no es eximente de responsabilidad administrativa, por lo que no puede ser utilizada como argumento válido para lograr dicho fin; esto es, eximirse de responsabilidad.

Asimismo, en el presente caso, debe tenerse en cuenta la denominada responsabilidad vicaria¹⁰, llamada también *in vigilando*, es decir, aquella que corresponde a quienes tienen a sus órdenes a terceros por los actos que ellos lleven a cabo en el desempeño de sus funciones, así como su deber de diligencia en el sentido de verificar la autenticidad de los documentos que deberá presentar a las entidades en el marco de un proceso de selección o durante la ejecución contractual. Por lo tanto, todo proveedor es responsable de la veracidad de los documentos que presenta, **así hayan sido tramitados por sí mismo o por un tercero**, por cuanto los sujetos activos de las conductas infractoras, materia de análisis, son los proveedores, participantes, postores o contratistas, que realizan actuaciones en el marco de las contrataciones estatales, ya sea de forma directa o a través de sus trabajadores, representantes, encargados o cualquier otra *interpósita persona* (natural o jurídica) a través de la cual se elaboren las propuestas o presenten los documentos falsos, tal como se indicó anteriormente.

Cabe añadir, que el posible beneficio derivado de la presentación de un documento falso dentro del proceso de selección o de la ejecución contractual, que no haya sido detectado en su momento, será aprovechable directamente por el proveedor (en el caso concreto, por el Consorcio); consecuentemente, resulta razonable que sea él también quien soporte los efectos administrativos de su presentación, en caso que dicho documento falso se detecte.

SP
Bajo ese contexto, a fin de analizar la responsabilidad administrativa por la infracción tipificada como presentación de documentos falsos, no resulta trascendente analizar la autoría, la tramitación, la gestión para su obtención, la elaboración del documento, u otras conductas activas u omisivas, pues basta con la constatación del hecho descrito para que se configure la infracción referida, lo que se produce con la presentación, ante la Entidad, del documento falso. Por consiguiente, no corresponde amparar los argumentos expuestos por la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C., toda vez que carecen de sustento jurídico.

¹⁰ Decreto Legislativo N° 295 - Código Civil

Artículo 1981.- Aquel que tenga a otro bajo sus órdenes responde por el daño causado por éste último, si ese daño se realizó en el ejercicio del cargo o en cumplimiento del servicio respectivo. El autor directo y el autor indirecto están sujetos a responsabilidad solidaria.



15. Por otra parte, los integrantes del Consorcio han manifestado que no se ha desvirtuado la presunción de inocencia y de licitud que les ampara.

Agregan que la doctrina es unánime al reconocer que el principio de culpabilidad es inherente al procedimiento administrativo sancionador, y constituye un límite a la potestad punitiva del Estado.

16. Sobre el particular, cabe señalar que, para determinar la responsabilidad de un administrado debe contarse con las pruebas suficientes para concluir en la comisión y responsabilidad de la infracción imputada, ello con la finalidad que se produzca convicción suficiente más allá de la duda razonable y se logre desvirtuar la presunción de inocencia que protege a todo administrado.

En el marco de lo expuesto, es pertinente señalar que la presunción de inocencia es un principio del derecho penal, pero que es absolutamente aplicable a la potestad sancionadora de la administración, el cual impone el deber de probar más allá de la duda razonable, la existencia de la infracción y la culpabilidad del autor del hecho, circunstancia que se aprecia con claridad en el caso concreto, toda vez que, según lo señalado en los fundamentos precedentes, por un lado, se acreditó que el Certificado supuestamente emitido por la empresa Telemática S.A. a favor de la señora Guadalupe Bendezú Peña, por haber completado el curso de "Introduction to ArcGIS - Part I (for ArcView 9.x, ArcEditor 9.x and ArcInfo 9.x)" realizado del 14 al 19 de febrero de 2015 **es falso**, y por otro, que los integrantes del Consorcio **son responsables** por haber presentado documentación falsa a la Entidad, en el marco del procedimiento de selección.

Por lo tanto, esta Sala considera que los argumentos de los integrantes del Consorcio, tendientes a señalar que no se ha podido desvirtuar el principio de inocencia que los protegía, en virtud a los argumentos citados, carecen de asidero legal, por lo que no pueden ser amparados.

17. En cuanto a la aplicación de los principios de causalidad y licitud previstos en el TUO de la LPAG¹¹, debe señalarse que la conducta activa constitutiva de infracción

¹¹ Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor de
Inversión Privada

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

sancionable fue efectuada por los integrantes del Consorcio, toda vez que fueron quienes presentaron la documentación falsa a la Entidad, a través de su oferta, y que en el presente caso no se ha podido individualizar responsabilidades, tal como se analizó líneas arriba.

Asimismo, debe tenerse presente que la culpabilidad no solamente se encuentra constituida por el dolo, sino también por la culpa, es decir, por el nivel de negligencia, imprudencia o impericia. En ese sentido, debe indicarse que, de la revisión de los documentos que fueron presentados dentro de la oferta, se advierte que los integrantes del Consorcio, a través de su representante común, presentaron documentación falsa, sin comprobar previamente, la veracidad de la misma, lo cual indica falta de diligencia de su parte.

En consecuencia, se advierte la culpabilidad, por parte de los integrantes del Consorcio, en la comisión de la infracción imputada.

18. Por las consideraciones expuestas, en el presente caso, no resulta posible individualizar la responsabilidad de los integrantes del Consorcio por la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, ahora tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, aprobado por el Decreto Supremo N° 082-2019-EF, en adelante el TUO de la Ley, correspondiendo imponer sanción administrativa a aquellos.

Sobre la posibilidad de aplicar del principio de retroactividad benigna:

19. En este punto, cabe precisar que, a la fecha, se encuentra vigente el TUO de la Ley, el cual incorpora las modificatorias efectuadas mediante el Decreto Legislativo N° 1444; no obstante ello, el tipo infractor sobre el cual se ha realizado el presente análisis (presentar documentación falsa o adulterada a la Entidad), no ha sido objeto de modificación alguna en cuanto a los supuestos para su configuración, ni al periodo de sanción que debe imponerse por su comisión, de tal manera que pueda significar un tratamiento más benigno y favorable al postor que es imputado; por tanto, en el caso concreto no corresponde aplicar el principio de retroactividad benigna.

Asimismo, cabe señalar que, a la fecha, se encuentra en vigencia el Decreto

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”.



Supremo N° 344-2018-EF; no obstante ello, los criterios para la individualización de responsabilidades por la comisión de infracciones cometidas en consorcio han sido objeto de modificación, al restringirse solo a los siguiente: i) por la naturaleza de la infracción, ii) la promesa formal, iii) contrato de consorcio, o iii) el contrato suscrito por la Entidad; adviértase que ya no se hace mención a cualquier otro medio de prueba documental, de fecha y origen cierto, a través del cual pueda individualizarse la responsabilidad, como lo hacía el Reglamento. Por lo tanto, el tratamiento de la individualización de responsabilidades por la comisión de infracciones cometidas en consorcio establecido en el citado Decreto Supremo no significa un tratamiento más benigno y favorable al postor que es imputado; por tanto, en el caso concreto no corresponde aplicar el principio de retroactividad benigna.

Criterios de graduación de la sanción:

20. En relación a la graduación de la sanción imponible, debe tenerse en cuenta que en el literal b) del numeral 50.2 del artículo 50 de la Ley se dispone que en caso de la comisión de la infracción prevista en el literal j) del numeral 50.1 del mismo artículo, corresponde una sanción de inhabilitación temporal en el derecho a participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, por un periodo no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor de sesenta (60) meses.
21. Así también, debe tenerse 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 autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción; criterio que será tomado en cuenta al momento de fijar la sanción a ser impuesta a los integrantes del Consorcio.
22. Por tanto, la sanción que se impondrá a los integrantes del Consorcio, deberá ser graduada dentro de los límites señalados, para lo cual deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 226 del Reglamento¹².

¹² Artículo 226.- Determinación gradual de la Sanción

Son criterios de gradualidad de las sanciones de multa o de inhabilitación temporal los siguientes:

- Naturaleza de la infracción.
- Ausencia de intencionalidad del infractor.
- La inexistencia o grado mínimo de daño causado a la Entidad.
- Reconocimiento de la infracción cometida antes de que sea detectada.



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

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

- a) **Naturaleza de la infracción:** debe tenerse en cuenta que la infracción en la que han incurrido los integrantes del Consorcio reviste una considerable gravedad, pues vulnera el principio de presunción de veracidad, el cual debe regir a todos los actos vinculados a las contrataciones públicas; dicho principio, junto a la fe pública, constituyen bienes jurídicos merecedores de protección especial, pues constituyen los pilares de las relaciones suscitadas entre la Administración Pública y los administrados; por ello, la presentación de documentación falsa reviste una considerable gravedad.
- b) **Ausencia de intencionalidad del infractor:** respecto a este criterio de graduación, y de conformidad con la valoración realizada por este Colegiado a los medios de prueba obrantes en el expediente administrativo, no es posible advertir si los integrantes del Consorcio tuvieron o no la intencionalidad de cometer la infracción imputada, lo cual será tomado en cuenta de forma positiva al momento de graduar la sanción en sus contras.
- c) **La inexistencia o grado mínimo de daño causado a la Entidad:** se evidencia que la sola presentación de la documentación falsa conlleva a un menoscabo o detrimento en los fines de la Entidad, en perjuicio del interés público y del bien común, así como de la buena fe que debe prevalecer en las relaciones entre los administrados y la Administración Pública.



Lo anterior se traduce en la obligación que recae sobre la Administración de presumir la buena fe y la legalidad de los documentos que presentan los administrados; de tal manera que, cuando estos últimos presentan documentación falsa ante las Entidades, traicionan la confianza de la Administración Pública depositada en ellos pues aquella emite actos administrativos presumiendo que la documentación presentada es

e) Antecedentes de sanción o sanciones impuestas por el Tribunal.

f) Conducta procesal.

g) La adopción e implementación del modelo de prevención a que se refiere el numeral 50.7 del artículo 50 de la Ley.



verdadera. Dicha actuación afecta a todo el sistema de contratación pública.

En el caso concreto, el Consorcio obtuvo la buena pro, e incluso perfeccionó el contrato derivado del procedimiento de selección con la Entidad, pese a haber incluido en su oferta un documento falso; contrato que posteriormente fue declarado nulo por el Titular de la Entidad a través de la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 005-2018-MINAM-VMDERN/UEGRN-PGAS CVIS 2 del 29 de enero de 2018, por transgresión al principio de presunción de veracidad, retrasando así la satisfacción de las necesidades de la Entidad.

Por lo tanto, lo manifestado por la empresa CAMSA Ingenieros S.A.C., referido a que no se habría causado un perjuicio efectivo al Estado, por cuanto no causó perjuicio económico alguno; carece de sustento fáctico, toda vez que el daño causado con la presentación de documentación falsa no se mide solo por el factor económico directo, sino por el menoscabo que implica que las entidades tomen decisiones presumiendo que los documentos presentados por los administrados son veraces y que, en el caso concreto, se tradujo en la nulidad del contrato suscrito entre la Entidad y el Consorcio por la presentación de documentación falsa por parte de este último, retrasando así la satisfacción de las necesidades de la Entidad.

- SL*
- d) **Reconocimiento de la infracción antes de que sea detectada:** debe tenerse en cuenta que no obra en el expediente algún documento en el cual los integrantes del Consorcio hayan reconocido la infracción de presentar documentación falsa antes de que sea detectada.
 - e) **Antecedentes de sanción o sanciones impuestas por el Tribunal:** conforme se advierte de la base de datos del Registro Nacional de Proveedores, los integrantes del Consorcio no han sido sancionados con anterioridad por este Tribunal, lo cual será tomado en cuenta de forma positiva al momento de graduar la sanción en sus contras.
 - f) **Conducta procesal del infractor:** es necesario tener presente que los integrantes del Consorcio han presentado sus descargos y no han tenido conductas tendientes a obstaculizar el desarrollo del presente procedimiento administrativo sancionador, lo cual será tomado en cuenta de forma positiva al momento de graduar la sanción en sus contras.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0539-2019-TCE-S1

- g) **La adopción e implementación del modelo de prevención debidamente certificado:** de la documentación obrante en el expediente administrativo, no se advierte la adopción de ningún modelo de prevención que se encuentre certificado, por parte de los integrantes del Consorcio.

23. De otro lado, es pertinente indicar que, conforme a lo previsto en el numeral 229.5 del artículo 229 del Reglamento, en caso que, además de las infracciones administrativas, las conductas pudieran adecuarse a un ilícito penal, el Tribunal comunicará al Ministerio Público para que interponga la acción penal correspondiente, indicando las piezas procesales que se remitirán para tal efecto.

Atendiendo a ello, es importante destacar que la falsificación de documentos constituye 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, así como la presunción de veracidad establecida por ley, y trata de evitar perjuicios que afecten la confiabilidad.

Considerando ello, debe ponerse en conocimiento del Ministerio Público, los hechos expuestos para que interponga la acción penal correspondiente, para lo cual se remitirán al Ministerio Público — Distrito Fiscal de Lima, copia del anverso y reverso de los folios (anverso y reverso) 1 al 22, 257, 405 y 409 del presente expediente, así como copia de la presente Resolución, debiendo precisarse que el contenido de tales folios constituyen las piezas procesales pertinentes sobre las cuales debe actuarse la citada acción penal.

24. Finalmente, cabe mencionar que la comisión de la infracción por parte de los integrantes del Consorcio ocurrió el 10 de octubre de 2017, fecha en la que se presentó la documentación que se ha demostrado es falsa ante la Entidad.

CONCLUSIONES:

1. **SANCIONAR** a la empresa **V & A Consulting Engineering S.A.C.**, con RUC N° **20543335879**, con **treinta y ocho (38) meses** de inhabilitación temporal para participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado, por la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225 - Ley de Contrataciones del Estado, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, al haber presentado un documento falso ante la Unidad Ejecutora 004: Gestión de los Recursos Naturales, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 8-2017-UEGRN (Tercera Convocatoria), convocada para la



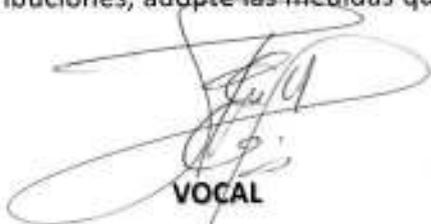
PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor
de Control Financiero

contratación del "Servicio de consultoría para la elaboración del estudio de climatología e hidrología para las provincias de Carabaya, Quispicanchi, Tahuamanu y Tambopata (distrito de Las Piedras) para el PIP Institucionalidad"; sanción que entrará en vigencia a partir del sexto día hábil siguiente de notificada la presente resolución, por los fundamentos expuestos.

2. **SANCIONAR** a la empresa **CAMSA Ingenieros S.A.C.**, con **RUC N° 20547757506**, con **treinta y ocho (38) meses** de inhabilitación temporal para participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado, por la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225 - Ley de Contrataciones del Estado, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, al haber presentado un documento falso ante la Unidad Ejecutora 004: Gestión de los Recursos Naturales, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 8-2017-UEGRN (Tercera Convocatoria), convocada para la contratación del "Servicio de consultoría para la elaboración del estudio de climatología e hidrología para las provincias de Carabaya, Quispicanchi, Tahuamanu y Tambopata (distrito de Las Piedras) para el PIP Institucionalidad"; sanción que entrará en vigencia a partir del sexto día hábil siguiente de notificada la presente resolución, por los fundamentos expuestos.
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. Poner la presente resolución y las instrumentales consignadas en el fundamento 23 del voto en discordia, en conocimiento del Ministerio Público – Distrito Fiscal de Lima, para que, en mérito de sus atribuciones, adopte las medidas que estime pertinentes.



VOCAL

Regístrese, comuníquese y publíquese.

SS.

Inga Huamán.

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