



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE

Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

Sumilla: *"(...) en el presente caso, este Tribunal también aprecia la culpabilidad de los integrantes del Consorcio en la comisión de la infracción de presentar documentos falsos (responsabilidad subjetiva), pues aquéllos, no han acreditado que actuaron con diligencia en el cumplimiento de su deber ante la administración pública, pues, de forma previa a su presentación, no verificaron la autenticidad del documento cuestionado ni efectuaron acción destinada a buscar ello."*

Lima, 26 ABR. 2019

VISTO en sesión de fecha 26 de abril de 2019 de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 4058/2017.TCE** sobre el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra las empresas **ALVAC DEL PERU S.A.C.** y **ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU**, integrantes del **CONSORCIO VIAL URBANO**, por presentar documentos falsos o adulterados, en el marco del Concurso Público N° 04-2016-CS/MSI; y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. De acuerdo a la información obrante en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE¹, el 7 de septiembre de 2016, la Municipalidad Distrital de San Isidro – Lima, en adelante la Entidad, convocó el Concurso Público N° 04-2016-CS/MSI, para la contratación del "Servicio de mantenimiento de áreas verdes de uso público en el Distrito de San Isidro", en adelante el procedimiento de selección, con un valor referencial ascendente a S/ 31'159,691.11 (treinta y un millones ciento cincuenta y nueve mil seiscientos noventa y uno con 11/100 soles), en adelante el procedimiento de selección.

Dicho procedimiento de selección fue convocado bajo la vigencia de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, en adelante la LCE (L 30225), y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 350-2015-EF, en adelante el RLCE (DS 350).

¹ Véase el folio 162 del expediente administrativo.

El 31 de octubre de 2016, se llevó a cabo el acto de presentación de ofertas y, el 4 de noviembre de 2016, se otorgó la buena pro a favor de la empresa M&F SERVICIOS EMPRESARIALES S.A.C., de acuerdo al siguiente detalle:

Postor	Oferta en soles	Puntaje total	Orden de prelación
M&F SERVICIOS EMPRESARIALES S.A.C.	24'473,936.16	100	1°
G Y J JARDINES S.A.C.	27'713,133.36	89.25	2°
CONSORCIO VIAL URBANO	30'868,052.40	75.94	3°

A través de Resolución N° 3066-2016-TCE-S2 del 28 de diciembre de 2016, el Tribunal declaró fundado en parte el recurso de apelación interpuesto por las empresas **ALVAC DEL PERU S.A.C.** y **ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU**, integrantes del **CONSORCIO VIAL URBANO**, en adelante el **Consortio**, disponiendo la descalificación de la oferta de la empresa M&F SERVICIOS EMPRESARIALES S.A.C. y, en consecuencia, la revocación de la buena pro. Asimismo, se dispuso que el comité de selección califique la oferta del postor G Y J JARDINES S.A.C. y, de ser el caso, le otorgue la buena pro.

Mediante la Resolución de Alcaldía N° 010² del 5 de enero de 2017, la Entidad declaró la nulidad del procedimiento de selección por haberse contravenido la normativa de contrataciones del Estado, retrotrayéndolo a la etapa de presentación de ofertas.

A través del Acta³ del 6 de febrero de 2017, el comité de selección otorgó la buena pro del procedimiento de selección a favor Consortio, por el monto de S/ 27'713,133.36.

 El 27 de febrero de 2017, la Entidad y el Consortio suscribieron el Contrato N° 026-2017-MSI por el monto adjudicado, en adelante el Contrato.⁴

2. Mediante formato de "Solicitud de aplicación de sanción - Entidad/Tercero", escrito s/n e Informes N° 061-2017-0400-GAJ/MSI/MSG del 25 de octubre de 2017, presentados el 28 de diciembre de 2017 ante la Mesa de Partes del

² Véase el folio 511 al 512 del expediente administrativo.

³ Véase el folio 31 (reverso) del expediente administrativo.

⁴ Véase el folio 34 al 36 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante el Tribunal, la Entidad puso en conocimiento que el Contratista habría incurrido en causal de infracción al haber presentado un documento falso o adulterado ante aquélla.

En los referidos documentos, informó lo siguiente:

2.1. En la supervisión efectuada al Consorcio en el ejecución del contrato, se verificó que prestaba el servicio contratado con el camión cisterna de placa de rodaje N° B51-810, fabricado en el año 2009; sin embargo, como parte de los documentos para la suscripción del contrato, el *Contratista presentó el Certificado de habilitación vehicular transporte terrestre de mercancías en general N° 151202526* correspondiente al del referido vehículo, pero en el que se indica como año de fabricación 2014.

Precisa que, según las bases del procedimiento de selección, la antigüedad de los vehículos no debía ser mayor a 5 años.

2.2. En torno a la fiscalización posterior efectuada por la Entidad, a través del Oficio N° 6960-2017-MTC/15.02 de julio de 2017, la Dirección de Servicios de Transporte Terrestre de Mercancías en General del Ministerio de Transportes y Comunicaciones indicó que no emitió el Certificado de habilitación vehicular transporte terrestre de mercancías en general N° 151202526.

2.3. En tal sentido, el Consorcio presentó ante la Entidad un documento que no es auténtico o legítimo, toda vez que no ha sido expedido por su supuesto emisor, por lo que habría incurrido en infracción administrativa.

3. Mediante decreto del 25 de abril de 2018, de forma previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador, se requirió a la Entidad la siguiente información:

3.1. Copia del documento mediante el cual el Consorcio ingresó a la Entidad el Certificado de Habilitación Vehicular de Transporte Terrestre de Mercancías en General N° 151202526.

3.2. Copia del Oficio N° 6960-2017-MTC/15.02 del 12 de julio de 2017.

3.3. Copia clara, completa y legible de la oferta presentada por el CONSORCIO.

Para dichos efectos, se le otorgó el plazo de diez (10) días hábiles, bajo responsabilidad y apercibimiento de resolver con la documentación obrante en autos y de poner en conocimiento de su Órgano de Control Institucional, en el supuesto caso que incumpliese el requerimiento.

4. Mediante Oficio N° 161-2018-0830-GAF-MSI presentado el 4 de junio de 2018, la Entidad remitió el documento mediante el cual el Consorcio presentó ante la Entidad el Certificado de Habilitación Vehicular de Transporte Terrestre de Mercancías en General N° 151202526 y el Oficio N° 6960-2017-MTC/15.02.
5. Por decreto del 29 de noviembre de 2018, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra los integrantes del Consorcio, por su presunta responsabilidad al haber presentado un supuesto documento falso o adulterado como parte de los documentos para la suscripción del Contrato derivado del procedimiento de selección, infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, el cual se detalla a continuación:
 - ✓ El Certificado de habilitación vehicular transporte terrestre de mercancías en general N° 151202526 del vehículo con Placa de rodaje N° B5I810, supuestamente emitido por la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a favor del transportista INVERSIONES E IMPORTACIONES DEL PACÍFICO S.A.C., expedido el 28 de diciembre de 2014 y vigente hasta el 19 de noviembre de 2023.

Por ello, se le otorgó el plazo de diez (10) días hábiles para que formule sus descargos, bajo apercibimiento de resolver con la documentación obrante en el expediente en caso de incumplir el requerimiento.

6. Mediante escrito presentado el 20 de diciembre de 2018, subsanado con escrito del 26 del mismo mes y año, la empresa ALVAC DEL PERU S.A.C. presentó sus descargos solicitando sea absuelto de los cargos imputados, por los siguientes argumentos:

6.1. De acuerdo a la denunciada presentada, "entendemos que la Entidad habría acreditado la falsedad del documento indicado, aspecto que no pretendemos cuestionar, sin perjuicio que el Tribunal, de acuerdo al curso de la presente investigación, se evidencie el quebrantamiento de la presunción de veracidad de éste" (sic).



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE

Organismo
Supervisor de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

- 6.2. Conforme a la bases del procedimiento de selección, en el requisito de calificación correspondiente al equipamiento estratégico (vehículos), se requirió contar con la disponibilidad de un mínimo de 2 camiones cisterna, para cuya acreditación se estableció la presentación de, entre otros, cartas de compromiso de alquiler, requisito que el Consorcio cumplió en la oferta que presentó.
- 6.3. A efectos de suscribir el Contrato, por un hecho ajeno a su responsabilidad, tuvo que cambiar a su proveedor de vehículos, para lo cual cotizó el arrendamiento de vehículos con el señor Wilmer Espinoza de la Cruz, en su condición de representante de la señora Ismelda Dolores Espinoza Guardia, a quien le solicitó que envié la documentación de los camiones cisterna, a efectos de verificar si cumplían con las condiciones establecidas en los términos de referencia de las bases.

Así, conforme se aprecia de las impresiones de los correos electrónicos del 22 y 23 de febrero de 2017 que cursó el señor Wilmer Espinoza de la Cruz al señor Walter Arca Medina (ex responsable de equipo mecánico) y Víctor Guzmán Gutiérrez (responsable del área de equipo mecánico), a través de dicho medio remitió sus cotizaciones y los documentos de los tres vehículos ofrecidos en alquiler, entre los cuales incluyó el relacionado al camión cisterna de agua de 5000 galones con matrícula N° B5I-810, esto es, el certificado de habilitación vehicular cuestionado, en el cual consignó que su año de fabricación era 2014.

Añade que la entrega de los referidos documentos por parte del señor Wilmer Espinoza de la Cruz al señor Walter Arca Medina, es demostrada con el Acta de Verificación de hechos del 19 de diciembre de 2018, suscrita por el Notario Público Carlos Antonio Herrera Carrera.

 Precisa que su representada, luego de recibir la documentación relativa al vehículo de placa N° B5I-810, bajo el principio de buena fe, verificó que cumplía con las condiciones establecidas en las bases, pues, de lo contrario, no hubiera contratado su alquiler. En tal sentido, luego de haber sido revisado, procedió a formalizar el respectivo contrato de alquiler, en el cual se consigna claramente la fecha de antigüedad.

En tal sentido, en el supuesto que el documento cuestionado haya sido falsificado, los únicos responsables serían los señores Ismelda Dolores Espinoza Guardia y Wilmer Espinoza de la Cruz, y no los integrantes del Consorcio.

- 6.4. Precisa que ha formulado denuncia penal contra los señores Ismelda Dolores Espinoza Guardia y Wilmer Espinoza de la Cruz ante la Fiscalía Provincial de Turno de Lima, la cual se sustenta justamente en los correos electrónicos de 22 y 23 de febrero de 2017, medios probatorios que acreditan que la autoría del documento cuestionado recae sobre el señor Wilmer Espinoza de la Cruz.
- 6.5. Desde el 3 de abril de 2017 se encuentran vigentes las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1341, que modifica la LCE (L 30225), en adelante la **LCE (DL 1341)**, la cual, en su artículo 50, establece que la responsabilidad por la comisión de infracciones administrativa es objetiva, salvo en aquellos tipos infractores en los que admitan la posibilidad de justificar la conducta.

Al respecto, en el presente caso los hechos se suscitaron antes de la entrada en vigencia de la modificación de la LCE (L 30225); por lo tanto, en virtud del principio de irretroactividad contemplado en el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG, la responsabilidad objetiva no resulta aplicable al presente caso.

En dicha línea, en la medida que LCE (L 30225) no ha recogido ninguno de los principios que rigen la potestad sancionadora del Tribunal, necesariamente en el presente caso se tiene que aplicar los principios contenidos en el artículo 248 del TUO de la LPAG, entre ellos, los principios de presunción de licitud y causalidad.

Según el principio de causalidad, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable, principio que, de acuerdo al autor Juan Carlos Morón Urbina, se conecta con el principio de culpabilidad, el cual es entendido como una exigencia para ejercer legítimamente la potestad sancionadora.

De esta manera, para que se pueda imponer una sanción, refiere que el Tribunal necesariamente debe tener en cuenta el ámbito de la



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

responsabilidad subjetiva, razón por la cual no debe imponerse sanción a los integrantes del Consorcio, pues en ningún momento actuaron con dolo.

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

Añade que, el Tribunal Constitucional, en el EXP. N.° 01873-2009-PA/TC, ha determinado que "(...) los principios generales del derecho penal son de recibo, con ciertos matices, en el derecho administrativo sancionador. Sin agotar el tema, conviene tener en cuenta cuando menos algunos de los que son de recibo, protección y tutela en sede administrativa: (...) Principio de culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente." Asimismo, el referido Tribunal, en el EXP. N.° 00156-2012-PHC/TC, ha señalado que "(...) los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador".

En dicho contexto, en virtud del principio de culpabilidad, es necesario que, a efectos de imponer una sanción administrativa, se compruebe previamente la responsabilidad subjetiva del agente infractor.

Por lo tanto, considerando que se ha demostrado que nunca tuvo la intención de presentar un documento falso ante la Entidad, solicita ser exonerado de responsabilidad administrativa en el presente procedimiento.

7. Mediante escrito presentado el 20 de diciembre de 2018, subsanado con escrito del 26 del mismo mes y año, la empresa ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU presentó sus descargos solicitando ser absuelta de los cargos imputados, reiterando los argumentos que expuso la empresa ALVAC DEL PERU S.A.C. en su escrito de descargos

8. Por decreto del 28 de diciembre de 2018, se tuvo por apersonados a los integrantes del Consorcio y por presentados sus descargos, remitiéndose el expediente a la Tercera Sala del Tribunal para que resuelva.
9. Con decreto del 21 de enero de 2019, en mérito de la reconfirmación de Salas dispuesta en la Resolución N° 007-2019-OSCE/PRE del 15 de enero de 2019, publicada el 16 del mismo mes y año en el Diario Oficial "El Peruano", se sometió el presente expediente a conocimiento los Vocales de la Tercera Sala del Tribunal, siendo recibido en Sala el 31 del mismo mes y año.
10. A través del decreto del 12 de marzo de 2019, se comunicó a las partes de la designación de la Vocal María del Guadalupe Rojas Villavicencio de Guerra, por abstención del Vocal Jorge Luis Herrera Guerra.
11. Mediante decreto del 20 de febrero de 2019, se programó audiencia pública para el 13 de marzo de 2019 a las 16:00 horas.
12. El 13 de marzo de 2019 se llevó a cabo la audiencia pública programada, en la cual se contó con la participación del abogado de la empresa ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU.⁵
13. Con escrito presentado el 21 de marzo de 2019, la empresa ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU indicó lo siguiente:

13.1. El documento cuestionado le fue entregado con otros documentos falsificados, esto es, la tarjeta de propiedad, el SOAT y el certificado de inscripción registral del vehículo de placa N° B5I-810, en total 4 instrumentos en los que se adulteró el año de fabricación del referido vehículo.

13.2. Al tomar conocimiento de los referidos hechos en la reunión del 14 de junio de 2017 que tuvo con la Entidad, antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, a través de la Carta N° 105-2017-CVU del 21 de junio de 2017 dirigida a la Entidad, alcanzó todas las pruebas que acreditan que fueron timados, lo cual demuestra que su conducta estuvo dirigida a aclarar lo sucedido en forma inmediata.

⁵ Véase el folio 493 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Supervisor de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

- 13.3. A pesar que las bases sólo requerían la prestación del servicio objeto del procedimiento de selección con 2 cisternas con una antigüedad máxima de 5 años, el Consorcio asignó 3 cisternas, lo cual evidencia su diligencia, primero, por poner a disposición un vehículo adicional al requerido en los términos de referencia y, segundo, por procurar que este vehículo adicional cumpla el requisito de antigüedad (aunque ello no era obligatorio al ser un camión adicional).
- 13.4. Su conducta contractual ratifica la ausencia de intención en la presentación del certificado cuestionado, ello en la medida que al cumplir con los requerimientos establecidos en las bases no se tenía la necesidad de falsificar documento alguno, es decir, el certificado cuestionado no se encuentra relacionado con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación que les haya representado una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual.
- 13.5. Indica que fue víctima de los métodos ilegales a los que recurría los señores Ismelda Dolores Espinoza Guardia y Wilmer Espinoza de la Cruz, los cuales, de manera inescrupulosa, se aseguraron de concretar el alquiler de sus vehículos.
- 13.6. De acuerdo al artículo 220 del RLCE (DS 350), es posible la individualización de la responsabilidad a través de medios de prueba documental de fecha y origen cierto.

En el presente caso, mediante el correo electrónico del 23 de febrero de 2017, su proveedor remitió la información de las 3 cisternas que luego fueron objeto de alquiler, en la cual se encontraba la documentación relativa al vehículo de placa B5I-810, apreciándose que el área de compras de la empresa ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU gestionó el alquiler de los referidos bienes con dicho proveedor. Asimismo, luego de efectuada las coordinaciones con el señor Wilmer Espinoza de la Cruz, con motivo de la suscripción del contrato, se hizo llegar a la Entidad la Orden de Servicio N° AV 004-2017 del 23 de febrero de 2017, en la cual se hace referencia al vehículo de placa N° B5I- 810, apreciándose que fue recibida el 27 de febrero de 2017.

Con relación a lo expuesto, a través de la Resolución N° 2510-2017-TCE-S2 del 17 de noviembre de 2017, el Tribunal manifestó que el artículo 220 del

RLCE (DS 350) permite la individualización a partir de medios de prueba documental de fecha y origen cierto, valorando que la documentación, cuya falsedad se acreditó, se encontraba vinculada únicamente a uno de los consorciados, tal como ocurre en el presente caso.

En tal sentido, considera que el documento cuestionado guarda directa relación con las gestiones efectuadas por uno de los consorciados.

14. Con escrito presentado el 21 de marzo de 2019, la empresa ALVAC DEL PERU S.A.C. reiteró los argumentos expuestos por la empresa ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU en su escrito de la misma fecha.
15. Con decreto del 11 de abril de 2019, se requirió la siguiente información adicional:

"A LAS EMPRESAS ALVAC DEL PERU S.A.C. Y ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU, INTEGRANTES DEL CONSORCIO VIAL URBANO:

Sírvase remitir la siguiente información:

- *Copia de la promesa de consorcio presentado ante la Municipalidad Distrital de San Isidro – Lima, como parte de su oferta en el marco del Concurso Público N° 04-2016-CS/MSI.*
- *Copia del contrato de consorcio presentado ante la Municipalidad Distrital de San Isidro – Lima, como parte de los documentos para la suscripción del contrato en el marco del Concurso Público N° 04-2016-CS/MSI.*

*La información requerida deberá ser presentada a este Tribunal en el plazo de **tres (3) días hábiles** (...)*

A LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ISIDRO – LIMA:

Sírvase remitir la siguiente información:

- 1) *Considerando que, a través de su escrito presentado ante este Tribunal el 28 de diciembre de 2017, indicó que en la supervisión que realizó a los servicios prestados por el CONSORCIO VIAL URBANO, en el marco del contrato derivado de la Concurso Público N° 04-2016-CS/MSI, advirtió que aquél empleaba el camión cisterna de placa de rodaje N° B5J-810 del año 2009; sírvase precisar la fecha en que se realizó la indicada supervisión.*



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

Asimismo, informe a este Tribunal si el 14 de junio de 2017 mantuvo una reunión con los representantes del CONSORCIO VIAL URBANO en la cual les informó de los hechos advertidos en la supervisión que efectuó.

- 2) *Copia de la oferta que presentó el CONSORCIO VIAL URBANO en el marco del Concurso Público N° 04-2016-CS/MSI.*
- 3) *Copia de la promesa formal de consorcio que presentó el CONSORCIO VIAL URBANO en el marco del Concurso Público N° 04-2016-CS/MSI.*
- 4) *Copia del contrato de consorcio que presentó el CONSORCIO VIAL URBANO como parte de los documentos para el perfeccionamiento del contrato.*

*La información requerida deberá ser presentada a este Tribunal en el plazo de **tres (3) días hábiles (...)***

16. A través de escrito presentado el 22 de abril de 2019, la empresa ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU remitió la información solicitada. Asimismo, reiteró los argumentos que expuso en su escrito del 21 de marzo de 2019. Por otra parte, solicitó la individualización de la infracción de conformidad con el criterio plasmado en la Resolución N° 1807-2014-TC-S1.

II. FUNDAMENTACIÓN:

17. Es materia del presente procedimiento administrativo sancionador determinar si los integrantes del Consorcio, incurrieron en responsabilidad administrativa al haber presentado documentos supuestamente falsos o adulterados ante la Entidad, infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (L 30225).

Naturaleza de la infracción.

18. El literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (L 30225), establece que los agentes de la contratación incurrirán en infracción susceptible de sanción cuando presenten documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado o al Registro Nacional de Proveedores (RNP), respectivamente.
19. En relación al tipo infractor aludido, resulta relevante indicar que el procedimiento administrativo en general, y los procedimientos de selección en particular, se rigen por principios, los cuales constituyen elementos que el

legislador ha considerado básicos para, entre otros aspectos, controlar la liberalidad o discrecionalidad de la administración en la interpretación de las normas existentes, así como en la utilización de la técnica de integración jurídica.

Así, es preciso traer a colación lo dispuesto en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante *el TUO de la LPAG*, que consagra el *principio de presunción de veracidad*, en virtud del cual la Administración Pública presume que todos los documentos y declaraciones formuladas por los administrados responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, reservándose, en virtud de lo establecido en el numeral 1.16 del citado dispositivo, el derecho de verificar posteriormente la veracidad y autenticidad de los mismos.

Asimismo, el artículo 51 del TUO de la LPAG 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 su contenido veraz para fines del procedimiento administrativo. Sin embargo, esta presunción es de índole *iuris tantum*, pues admite prueba en contrario, en la medida que es atribución de la Administración Pública verificar la documentación presentada cuando existen indicios suficientes de que la información consignada no se ajusta a los hechos.

En ese marco, se tiene que el TUO de la LPAG ha recogido a la presunción de veracidad, como principio, en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar, y como norma positiva, en el artículo 51, que sirve como parámetro de la actuación de la administración pública respecto de la documentación que presenten los administrados en el marco del procedimiento administrativo sancionador.

De manera concordante con lo manifestado, el numeral 4 del artículo 67 del referido cuerpo legal estipula, como uno de los deberes generales de los administrados, la comprobación de la autenticidad, de manera previa a su presentación ante la Entidad, de la documentación sucedánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.

Además, respecto de los principios del procedimiento administrativo que resultan aplicables para encausar el presente procedimiento sancionador,



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

tenemos que el numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, reconoce expresamente la vigencia del principio de privilegio de controles posteriores, según el cual, la tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior, reservándose la autoridad administrativa el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz. En tal sentido, la Administración tiene el deber de comprobar la veracidad de los documentos presentados por los administrados y sancionar su falta, una vez culminados los procedimientos que conduce.

20. En dicho contexto, la documentación o declaración presentada por los administrados en un procedimiento administrativo, es responsabilidad de los mismos, quienes se encuentran obligados a responder por la veracidad formal y sustancial de aquellos, toda vez que, en aras del *principio de presunción de veracidad*, la Entidad presume que todos los documentos presentados en la tramitación de un procedimiento administrativo son veraces y auténticos, salvo prueba en contrario.
21. Teniendo presente dicho marco normativo y atendiendo a la tipificación de la infracción materia de análisis, se advierte que, para su configuración, se requiere acreditar la concurrencia de sus elementos constitutivos, a saber:
- 1) Que el proveedor, participante, postor o contratista haya presentado los documentos, entre otros, ante la Entidad.
 - 2) Que estos documentos sean falsos o adulterados.
22. Respecto del primer elemento constitutivo del tipo infractor, es importante señalar que, en virtud del principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analógica.
- Por tanto, en la medida que el tipo infractor previsto en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (L 30225) señala que la acción que dará lugar a la configuración de la infracción es la "presentación" del documento falso o adulterado, corresponde a quien detenta la potestad sancionadora del Estado,

en este caso, al Tribunal, corroborar que ello haya sucedido en el plano fáctico, a efectos de que se cumpla uno de los presupuestos implícitos en la infracción que es materia de pronunciamiento.

Asimismo, es oportuno precisar que la determinación de la responsabilidad administrativa, por el hecho objetivo de la presentación de un documento, no implica un juicio de valor sobre la falsificación o adulteración del mismo, debido a que la norma administrativa sólo sanciona la presentación en sí del documento, sin indagar sobre la autoría de la falsificación, posesión, importancia, relevancia, y/o pertenencia del documento falso, obligando a los proveedores, postores y contratistas a ser diligentes en cuanto a la veracidad de los documentos presentados.

Por ello, 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 la conducta activa, materia de infracción, es la de presentar los documentos cuestionados ante una Entidad, el Tribunal o el RNP, y no otras conductas activas u omisivas, como elaborar, falsificar, adulterar, confeccionar, preparar, gestionar, obtener, producir, proporcionar dichos documentos o la información cuestionada, o participar o no en la preparación o confección de la propuesta u oferta presentada, entre otros. Al respecto, cabe señalar que, en virtud de los principios de tipicidad y legalidad, recogidos por el artículo 248 del TUO de la LPAG, para efectos de la configuración de las infracciones materia de análisis, este Tribunal no puede incorporar estas otras conductas activas u omisivas, distintas de la presentación de los documentos o la información cuestionadas ante una Entidad, el Tribunal o el RNP.

De forma adicional, conviene recordar que los sujetos activos de la conducta infractora, 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 presenten los documentos falsos o adulterados.

23. En relación al segundo elemento constitutivo del tipo infractor, se requiere acreditar la falsedad o adulteración de los documentos cuestionados, esto es, que el documento o los documentos cuestionados no hayan sido expedidos, ya sea por el órgano o agente emisor correspondiente, o no hayan sido firmados por quien aparece como el representante en caso de personas jurídicas, o no



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

hayan sido suscritos por las personas naturales que supuestamente habrían emitido los documentos cuestionados, o que, siendo debidamente expedidos, hayan sido adulterados en su contenido.

24. De esta manera, al verificarse la concurrencia de ambos presupuestos del tipo infractor, además de producirse el quebrantamiento de los principios de licitud y de presunción de veracidad, se configura la infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (L 30225).

Configuración de la infracción.

25. En el presente caso, se atribuye responsabilidad administrativa a los integrantes del Consorcio por haber presentado el siguiente documento supuestamente falso o adulterado:

- ✓ El Certificado de habilitación vehicular transporte terrestre de mercancías en general N° 151202526 del vehículo con Placa de rodaje N° B5I810, supuestamente emitido por la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a favor del transportista INVERSIONES E IMPORTACIONES DEL PACÍFICO S.A.C., expedido el 28 de diciembre de 2014 y vigente hasta el 19 de noviembre de 2023.

En relación a la acreditación de la presentación del documento cuestionado.

26. Conforme a la tipificación de la infracción materia de análisis, a efectos de determinar su configuración, debe verificarse que el documento cuestionado haya sido efectivamente presentado por el presunto infractor, en este caso, ante la Entidad.
27. Sobre este acápite, es oportuno anotar que, de la revisión del apartado "Equipamiento estratégico" del numeral "6. Condiciones generales de prestación deservicio" del "Capítulo III – Requerimiento" de la Sección Específica de las bases del procedimiento de selección, concordado con el apartado "B.1 Equipamiento estratégico" del "Capítulo III – Requerimiento" de la misma sección, se aprecia que en éstas se estableció que el contratista debía prestar el servicio con, entre otros, un mínimo de 2 camiones cisterna con capacidad de 4,000 a 6,000 galones, los cuales debían contar con una antigüedad máxima de 5 años, autorizaciones correspondientes para su libre tránsito y SOAT.

28. Al respecto, de la revisión del presente expediente, se advierte que, el 26 de febrero de 2017, con ocasión de la presentación de los documentos para la suscripción del Contrato (véase folios 49 al 98), el Consorcio presentó ante la Entidad el Certificado de habilitación vehicular transporte terrestre de mercancías en general N° 151202526 del vehículo con Placa de rodaje N° B5I810, documento que habilita el libre tránsito del vehículo de Placa de rodaje N° B5I810.

Cabe anotar que, de la documentación obrante en autos, no se advierte que el Consorcio haya presentado otros documentos relacionados al vehículo con Placa de rodaje N° B5I810.

29. En ese sentido, habiéndose acreditado el primer elemento para la configuración de la infracción imputada, referido a la presentación efectiva a la Entidad del documento materia cuestionamiento; corresponde determinar si constituye un documento falso o adulterado, de acuerdo a la imputación efectuada a través del decreto de inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.

En relación a la supuesta falsedad o adulteración del Certificado de habilitación vehicular transporte terrestre de mercancías en general N° 151202526 del vehículo con Placa de rodaje N° B5I810.

30. Al respecto, según se desprende de los antecedentes administrativos, en el marco de la supervisión que efectuó la Entidad a los servicios prestados por el Consorcio, verificó que este último utilizaba el vehículo con Placa de rodaje N° B5I810, fabricado en el año 2009, información que se contraponía con aquella consignada en el Certificado de habilitación vehicular transporte terrestre de mercancías en general N° 151202526, documento que indicaba que dicho vehículo fue fabricado en el año 2014.

31. En tal contexto, se tiene que, en el marco del procedimiento de fiscalización posterior del *Certificado de habilitación vehicular transporte terrestre de mercancías en general N° 151202526* (perteneciente del vehículo con Placa de rodaje N° B5I810), a través de Oficio N° 035-2017-0830-SLSG-GAF-MSI⁶ del 4 de julio de 2017 la Entidad solicitó a la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones confirme si emitió dicho documento y si su contenido es veraz.

⁶ Véase el folio 47 del expediente administrativo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

En respuesta, a través Oficio N° 6960-2017-MTC/15.02⁷ del julio de 2017, la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones manifestó lo siguiente:

"(...)

*Tengo a bien dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita se confirme la emisión de un Certificado de Habilitación Vehicular de la **unidad de placa B5I-810, con número 151202526, con fecha de expedición 28 de diciembre de 2014, vigente hasta el 19 de noviembre de 2023.***

*Al respecto, se le informa que de la revisión de nuestros sistemas, se tiene que la **unidad en mención se encontró habilitada con Certificado N° 101200011, a favor de la empresa INVERSIONES E IMPORTACIONES DEL PACÍFICO S.A.C., desde el 28 de diciembre de 2011 hasta el 13 de abril de 2012, fecha en la cual fue dada de baja al ser habilitado a favor del señor ANDERSON SAUL PANIBRA MEDINA, emitiéndose el Certificado N° 151411031.***

*Por lo que, la copia del Certificado anexada a su documento, **no fue emitido por esta administración**, lo cual pone en conocimiento y respuesta a su comunicación, para las acciones que considere pertinentes." (sic)*

(El resaltado es agregado)

Tal como se advierte, la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha negado haber emitido el *Certificado de habilitación vehicular transporte terrestre de mercancías en general N° 151202526* del vehículo con Placa de rodaje N° B5I810.

Asimismo, ha precisado que, el certificado de habilitación emitido a favor de la empresa INVERSIONES E IMPORTACIONES DEL PACÍFICO S.A.C., es el número 101200011, el cual estuvo vigente desde el 28 de diciembre de 2011 hasta el 13 de abril de 2012.

Al respecto, resulta pertinente para este Colegiado manifestar que, en base a los reiterados pronunciamientos de este Tribunal, para calificar un documento como falso o adulterado —y desvirtuar la presunción de veracidad del mismo— se toma en cuenta, como un elemento a valorar, la manifestación de su supuesto

⁷

Véase el folio 46 del expediente administrativo.

emisor o suscriptor, negando su participación en la producción, emisión o suscripción del mismo.

32. En tal entendido, al contarse con la manifestación expresa de la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y considerando que el Consorcio no ha aportado ningún medio de prueba que reste mérito probatorio a lo manifestado por dicha entidad, este Colegiado ha podido formarse convicción que, el *Certificado de habilitación vehicular transporte terrestre de mercancías en general N° 151202526* del vehículo con Placa de rodaje N° B51810, constituye un documento falso.
33. En este punto, es preciso traer a colación los descargos presentados por los integrantes del Consorcio, quienes señalaron que el documento cuestionado fue proporcionado a través de correo electrónico por el señor Wilmer Espinoza de la Cruz, en su condición de representante de la señora Ismelda Dolores Espinoza Guardia.

De esta manera, refieren que, conforme se aprecia de las impresiones de los correos electrónicos del 22 y 23 de febrero de 2017 que cursó el señor Wilmer Espinoza de la Cruz al señor Walter Arca Medina (ex responsable de equipo mecánico) y Víctor Guzmán Gutiérrez (responsable del área de equipo mecánico), a través de dicho medio remitió sus cotizaciones y los documentos de los tres vehículos que les fueron ofrecidos en alquiler, entre los cuales incluyó el documento relacionado al camión cisterna de agua de 5000 galones con matrícula N° B51-810, esto es, el certificado de habilitación vehicular cuestionado, en el cual consignó que su año de fabricación fue el 2014.

Añade que la entrega de los referidos documentos por parte del señor Wilmer Espinoza de la Cruz al señor Walter Arca Medina, es demostrada con el Acta de Verificación de hechos del 19 de diciembre de 2018, suscrita por el Notario Público Carlos Antonio Herrera Carrera.

 Precisan que su representada, luego de recibir la documentación relativa al vehículo de placa N° B51-810, bajo el principio de buena fe, verificó que cumplía con las condiciones establecidas en las bases, pues, de lo contrario, no hubiera contratado su alquiler. En tal sentido, luego de revisar, procedió a formalizar el respectivo contrato de alquiler, el cual se consigna claramente la fecha de antigüedad.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

Por lo expuesto, sostienen que en el supuesto en el que el documento cuestionado haya sido falsificado, los únicos responsables serían los señores Ismelda Dolores Espinoza Guardia y Wilmer Espinoza de la Cruz, y no los integrantes del Consorcio.

Adicionalmente, indican que formularon denuncia penal contra los señores Ismelda Dolores Espinoza Guardia y Wilmer Espinoza de la Cruz ante la Fiscalía Provincial de Turno de Lima, la cual se sustenta justamente en los correos electrónicos de 22 y 23 de febrero de 2017, medios probatorios que acreditan que la autoría del documento cuestionado recae sobre el señor Wilmer Espinoza de la Cruz.

34. En relación a los argumentos antes expuestos, es oportuno reiterar que, conforme a lo establecido en el artículo 50 de la LCE (L 30255), los sujetos activos de la conducta infractora materia de análisis son los proveedores, participantes, postores o contratistas (administrados), 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 presenten los documentos ante las entidades.

Asimismo, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4 del artículo 67 del TUO de la LPAG, conforme se ha indicado, es deber de todo administrado la comprobación de la autenticidad, de manera previa a su presentación ante la Entidad, de la documentación sucedánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad, toda vez que, según el artículo 51 del mismo cuerpo normativo, las entidades presumen su veracidad, otorgándole el valor de un original, lo cual finalmente redundará en beneficio para aquellos que utilizan dicha información.

En tal sentido, aun cuando en el presente caso el documento cuestionado haya sido proporcionado al Consorcio por el señor Wilmer Espinoza de la Cruz, en su condición de representante de la señora Ismelda Dolores Espinoza Guardia, ello no eximía a los consorciados del deber de verificar su autenticidad antes de presentarlo ante la Entidad y menos de su responsabilidad por el incumplimiento del referido deber, en el presente caso, la sanción administrativa prevista en la LCE (L 30225) por haber presentado un documento falso, pues es el Consorcio quien finalmente presentó el documento cuestionado sin haberse cerciorado previamente de si era o no auténtico.

Cabe resaltar que, en lo que respecta al tráfico de documentos, las relaciones entre los administrados y las entidades del Estado se rigen por el deber de todo administrado de verificar la autenticidad de los documentación a ser presentada bajo el principio de presunción de veracidad, deber que, en caso sea incumplido en el marco de los proceso de contratación, puede ser sancionado si se verifica que la documentación presentada no es veraz, sin que el principio de buena fe pueda ser alegado válidamente como sustento para no haber realizado ninguna verificación.

35. Por lo expuesto, contrariamente a lo sostenido por los integrantes del Consorcio, al haber presentado el documento cuestionado ante la Entidad como parte de la documentación para el perfeccionamiento del contrato, estos resultan ser responsables por el incumplimiento de su deber de haber verificado la veracidad y, de ser el caso, de la sanción administrativa que corresponda, sin perjuicio que en sede penal se determine la responsabilidad del autor o autores del documento falso.
36. Por otra parte, los integrantes del Consorcio han señalado que, a la fecha de comisión de la infracción, la LCE (L 30225) no establecía la responsabilidad objetiva del infractor, pues ésta recién fue recogida desde la modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 1341.

En esa línea, refiere que, en la medida que LCE (L 30225) no ha recogido ninguno de los principios que rigen la potestad sancionadora del Tribunal, necesariamente en el presente caso se tienen que aplicar los principios contenidos en el TUO de la LPAG, entre ellos, los principios de presunción de licitud y causalidad. Asimismo, indica que, por el principio de causalidad, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable, principio que, de acuerdo al autor Juan Carlos Morón Urbina, se conecta con el principio de culpabilidad, el cual es entendido como una exigencia para ejercer legítimamente la potestad sancionadora.

De esta manera, para que se pueda imponer una sanción, refiere que el Tribunal necesariamente debe tener en cuenta el ámbito de la responsabilidad subjetiva, razón por la cual no debe imponerse sanción a los integrantes del Consorcio, pues en ningún momento actuaron con dolo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

Refiere que la doctrina es unánime al reconocer que el principio de culpabilidad es inherente al procedimiento administrativo sancionador, el cual además constituye un límite de la potestad punitiva del Estado. Asimismo, indica que el Tribunal Constitucional, en el EXP. N.° 01873-2009-PA/TC, ha determinado que *"(...) los principios generales del derecho penal son de recibo, con ciertos matices, en el derecho administrativo sancionador. Sin agotar el tema, conviene tener en cuenta cuando menos algunos de los que son de recibo, protección y tutela en sede administrativa: (...) Principio de culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente."* Asimismo, el referido Tribunal, en el EXP. N.° 00156-2012-PHC/TC, ha señalado que *"(...) los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador"*.

En dicho contexto, a su parecer, en virtud del principio de culpabilidad, es necesario que, a efectos de imponer una sanción administrativa, se compruebe previamente la responsabilidad subjetiva del agente infractor.

Por lo tanto, consideran haber demostrado que nunca tuvieron la intención de presentar un documento falso ante la Entidad, por lo que solicitan sean exonerados de responsabilidad administrativa en el presente procedimiento.

37. Al respecto, debe tenerse presente que, de acuerdo a los elementos típicos recogidos en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (30225), infracción imputada a los integrantes del Consorcio, para determinar su configuración se requiere verificar la falsedad del documento cuestionado y que el mismo efectivamente haya sido presentado ante la Entidad por el infractor, es decir, dicho tipo infractor solo sanciona el hecho de presentar un documento falso o adulterado y no otras conductas.
38. Ahora bien, como han señalado los integrantes del Consorcio, el numeral 10 del artículo 246 del TUO de la LPAG (que comprende las modificatorias introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272) establecía que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo disposición distinta de las leyes. Asimismo, es cierto que la LCE (30225) no reconocía expresamente que la responsabilidad derivada de la infracción materia de análisis sea objetiva; sin embargo, debe

tenerse en cuenta que, el caso de la infracción materia de análisis, el legislador no ha recogido elementos subjetivos para su configuración, esto es, el dolo o la culpa, y ha considerado como conducta antijurídica sancionable la sola presentación de los documentos falsos o adulterados ante las Entidades por los proveedores, participantes, postores y/o contratistas (agente infractor). lo cual determina que en tal infracción objeto de análisis contempla la responsabilidad objetiva del infractor.

39. Sin perjuicio de lo expuesto, es necesario señalar que, a efectos de abordar el análisis de la culpabilidad (responsabilidad subjetiva), debe tenerse presente este no solamente aborda el dolo con el que se actúa en la comisión de la infracción, sino también la culpa; es decir, el nivel de negligencia, imprudencia o impericia en el cumplimiento de los deberes y obligaciones que se pretenden proteger con la tipificación y sanción de conductas, aspectos que también revelan la culpabilidad del infractor en la comisión de infracciones.

En tal entendido, es de precisar que la tipificación establecida en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (30225) -por presentar documentos falsos o adulterados a las Entidades-, protege y sanciona el incumplimiento del deber legal establecido en el numeral 4 del artículo 67 del TUO de la LPAG⁸, en virtud del cual todo administrado se encuentra obligado a verificar la autenticidad de los documentos antes de ser presentados ante las Entidades, deber legal que, según se desprende de los antecedentes administrativos, no ha sido cumplido por los integrantes del Consorcio, toda vez que no han presentado a este Tribunal los documentos con los cuales acrediten haber efectuado la verificación del documento cuestionado, lo cual evidencia su culpabilidad en la infracción imputada, debiendo asumir la sanción por su incumplimiento.

40. En relación a lo anterior, a través de su escrito del 21 de marzo de 2019, la empresa ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU ha señalado que, a pesar que las bases sólo requerían la prestación del servicio objeto del procedimiento de selección con 2 cisternas con una antigüedad máxima de 5 años, el Consorcio



8

TUO de la LPAG:

"Artículo 67.- Deberes generales de los administrados en el procedimiento

Los administrados respecto del procedimiento administrativo, así como quienes participen en él, tienen los siguientes deberes generales:

(...)

4. Comprobar previamente a su presentación ante la entidad, la autenticidad de la documentación sujeción y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad."



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

asignó 3 cisternas, lo cual evidencia su diligencia, primero, por poner a disposición un vehículo adicional al requerido en los términos de referencia y, segundo, por procurar que este vehículo adicional cumpla el requisito de antigüedad (aunque ello no era obligatorio al ser un camión adicional).

Asimismo, refiere que su conducta "contractual" ratifica la ausencia de intención en la presentación del certificado cuestionado, ello en la medida que al cumplir con los requerimientos establecidos en las bases no tenían la necesidad de falsificar documento alguno, es decir, el certificado cuestionado no se encuentra relacionado con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación que les haya representado una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual.

Finalmente, señala que ha sido víctima de los métodos ilegales a los que recurría los señores Ismelda Dolores Espinoza Guardia y Wilmer Espinoza de la Cruz, los cuales, de manera inescrupulosa, se aseguraron de concretar el alquiler de sus vehículos.

41. En relación a lo argumentado, se debe indicar que el haber presentado más vehículos de los requeridos para la prestación del servicio objeto de procedimiento de selección, solo demuestra las acciones adoptadas por el Consorcio a efectos de cumplir con sus obligaciones contractuales frente a la Entidad, más no evidencia su diligencia en el cumplimiento del deber general de verificar la autenticidad de los documentos que presentó para el perfeccionamiento del contrato y menos del documento materia del presente expediente.

Cabe precisar que, tal deber general, recogido en el numeral 4 del artículo 65 del TUO de la LPAG, agiliza las relaciones entre administrados (proveedores, participantes, postores y/o contratistas) y la administración pública (Entidades del Estado); toda vez que, la administración pública presume su veracidad y le otorga validez, lo que repercute directamente en beneficio, ello en el entendido que éste cumplió con su deber de verificar la autenticidad de los documentos que presentó; por lo que, resulta razonable que también soporte los efectos que su conducta antijurídica implicó.

42. Por otro lado, el extremo de los descargos de la empresa ALVACS.A. - SUCURSAL DEL PERU en lo que respecta a la supuesta ausencia de intencionalidad en la

comisión de la infracción materia del análisis, será objeto de análisis en la sección correspondiente a la graduación de la sanción.

43. Asimismo, en lo que respecta al argumento en el cual indica haber sido víctima de las supuestas acciones ilícitas de los señores Ismelda Dolores Espinoza Guardia y Wilmer Espinoza de la Cruz, la referida empresa deberá hacer valer sus derechos en la vía que estime pertinente, pues el presente procedimiento solo tiene por objeto determinar la responsabilidad administrativa de los integrantes del Consorcio por haber incurrido en la infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (30225).
44. Por las consideraciones expuestas, en el presente caso, este Tribunal también aprecia la culpabilidad de los integrantes del Consorcio en la comisión de la infracción de presentar documentos falsos (responsabilidad subjetiva), pues aquéllos, no han acreditado que actuaron con diligencia en el cumplimiento de su deber ante la administración pública, pues, de forma previa a su presentación, no verificaron la autenticidad del documento cuestionado ni efectuaron acción destinada a buscar ello.
45. En dicho contexto, al haberse acreditado la falsedad del Certificado de habilitación vehicular transporte terrestre de mercancías en general N° 151202526 del vehículo con Placa de rodaje N° B51810, el cual fue presentado por el Consorcio ante la Entidad en el marco del procedimiento de suscripción del contrato derivado del procedimiento de selección; este Tribunal considera que dicha conducta ha configurado la infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (L 30225), pues aquél presentó un documentos falso ante la Entidad.

Sobre la posibilidad de la individualización de responsabilidades.

46. En relación al presente acápite, considerando que los criterios para la individualización de la responsabilidad por infracciones cometidas por los Consorcios recogidos en la LCE (L 30225) y su Reglamento han sido modificados por la normativa de contrataciones que entró en vigencia con fecha posterior; corresponde que este Tribunal, bajo el principio de retroactividad benigna recogido en el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG⁹, analice la

⁹

TUO de la LPAG:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

incidencia de la referida normativa en la individualización de la responsabilidad de los integrantes del Consorcio por la comisión de la infracción materia del presente expediente.

47. Al respecto, es preciso indicar que, el artículo 13 de la LCE (L 30225), establecía que los integrantes del Consorcio son responsables solidariamente por las infracciones y consecuencias derivadas de su participación individual o conjunta en los procedimientos de selección y en la ejecución contractual. Asimismo, el artículo 220 del RLCE (DS 350) establecía 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 el contrato celebrado con la Entidad, pueda individualizarse la responsabilidad, siendo que la carga de la prueba de la individualización corresponde al presunto infractor.
48. Por su parte, el numeral 13.3 del artículo 13 de la LCE (L 30225), modificado por el Decreto Legislativo N° 1341, en adelante la **LCE (DL 1341)**, concordado con el artículo 220 RLCE (DS 350), modificado por el Decreto Supremo N 056-2017-EF, en adelante el **RLCE modificado (DS 056)** [vigentes desde el 3 de abril de 2017], establecen que las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos sus integrantes de manera solidaria, 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 (criterio que incluye al contrato celebrado con la Entidad, al ser un documento de fecha cierta), pueda individualizarse la responsabilidad, en cuyo caso se aplica la sanción únicamente al consorciado que la cometió, siendo que la carga de la prueba de la individualización corresponde al presunto infractor.

Asimismo, el referido artículo 220 del RLCE modificado (DS 056) modificado precisa que el criterio de: i) la naturaleza de la infracción, sólo puede invocarse cuando la infracción implique el incumplimiento de una obligación de carácter personal, siendo aplicable únicamente para las infracciones previstas en los

(...)

5.- Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición."

literales c), i) y k) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (DL 1341)¹⁰; ii) *la promesa formal de consorcio*, sólo podrá ser utilizada en tanto dicho documento sea veraz y su literalidad permita identificar indubitablemente al responsable de la comisión de la infracción; iii) *el contrato del consorcio*, será empleado siempre y cuando dicho documento sea veraz, no modifique las estipulaciones de la promesa formal de consorcio y su literalidad permita identificar indubitablemente al responsable de la comisión de la infracción; y, iv) en cuanto a *los otros medios de prueba documental de fecha y origen cierto*, señala que están referidos a los documentos otorgados por las Entidades en ejercicio de sus funciones, a la escritura pública y demás documentos otorgados ante y por notario público; siendo dichos documentos los cuales podrían ser materia de análisis a efectos de verificar la posibilidad de individualizar la responsabilidad por la comisión de infracción administrativa.

49. A su turno, el numeral 13.3 del artículo 13 de la LCE (L 30225), modificada por el Decreto Legislativo N° 1444, en adelante la **LCE (DL 1444)**, concordado con el artículo 258 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, en adelante el **nuevo RLCE** [vigentes desde el 30 de enero de 2019], actualmente establecen que las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos sus integrantes de manera solidaria, 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 el contrato suscrito con la Entidad, pueda individualizarse la responsabilidad, en cuyo caso se aplica la sanción únicamente al consorciado que la cometió, siendo que la carga de la prueba de la individualización corresponde al presunto infractor.

10

"Artículo 50. Infracciones y sanciones administrativas

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

(...)

c) Contratar con el Estado estando en cualquiera de los supuestos de impedimento previstos en el artículo 11 de esta Ley.

(...)

i) Presentar información inexacta a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado o al Registro Nacional de Proveedores (RNP), siempre que esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual.

(...)

k) Registrarse como participantes, presentar propuestas o suscribir contratos o Acuerdos Marco sin contar con inscripción vigente en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) o suscribir contratos por montos mayores a su capacidad libre de contratación, o en especialidades distintas a las autorizadas por el Registro Nacional de Proveedores (RNP)."

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

Asimismo, el referido artículo 258 del nuevo RLCE, precisa que el criterio de: i) la *naturaleza de la infracción*, sólo puede invocarse cuando la infracción implique el incumplimiento de una obligación de carácter personal, siendo aplicable únicamente para las infracciones previstas en los literales c), i) y k) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (DL 1444)¹¹; ii) la *promesa formal de consorcio*, sólo podrá ser utilizada en tanto dicho documento sea veraz y su literalidad permita identificar indubitablemente al responsable de la comisión de la infracción; iii) *el contrato del consorcio*, será empleado siempre y cuando dicho documento sea veraz, no modifique las obligaciones de la promesa formal de consorcio y su literalidad permita identificar indubitablemente al responsable de la comisión de la infracción; y, iv) *el contrato suscrito con la Entidad*, puede ser empleado, cuando su literalidad permita identificar indubitablemente al responsable de la comisión de la infracción; siendo dichos documentos los cuales podrían ser materia de análisis, a efectos de verificar la posibilidad de individualizar la responsabilidad por la comisión de infracción administrativa.

50. En dicho contexto normativo, este Colegiado considera que las disposiciones de la LCE (DL 1341) y el RLCE modificado (DS 056) resultan más favorables a los administrados consorciados a quienes se les imputa la comisión de una infracción administrativa, frente a la regulación que estuvo contenida en la LCE (L 30225) y su RLCE (DS 350) y la actualmente recogida en la LCE (DL 1444) y el nuevo RLCE; toda vez que el numeral 13.3 del artículo 13 de la LCE (DL 1341), concordado con el artículo 220 del RLCE modificado (DS 056), prevén, como elemento de acreditación de dicha individualización, no solo a la naturaleza de la

11

"Artículo 50. Infracciones y sanciones administrativas

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

(...)

c) Contratar con el Estado estando impedido conforme a Ley.

(...)

i) Presentar información inexacta a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP), al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y a la Central de Compras Públicas - Perú Compras. En el caso de las Entidades siempre que esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento, factor de evaluación o requisitos que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual.

Tratándose de información presentada al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP) o al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), el beneficio o ventaja debe estar relacionada con el procedimiento que se sigue ante estas instancias.

(...)

k)

Suscribir contratos o Acuerdos Marco sin contar con inscripción vigente en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) o suscribir contratos por montos mayores a su capacidad libre de contratación, en especialidades o categorías distintas a las autorizadas por el Registro Nacional de Proveedores (RNP)."

infracción, la promesa formal o contrato de consorcio, sino que ha extendido dicho estatus a cualquier otro medio de prueba documental, de fecha y origen cierto [criterio que incluye al contrato celebrado con la Entidad, pues es un documento de fecha cierta], lo cual significa una mayor posibilidad para la individualización de la infracción imputada a los integrantes del Consorcio.

En relación a lo anterior, cabe anotar que, a través del Acuerdo de Sala Plena N° 05/2017.TCE¹², que constituye precedente de observancia obligatoria, se estableció, entre otros supuestos, que en los casos en que se invoque la individualización de la responsabilidad en base a la promesa formal de consorcio por la presentación de documentos falsos o adulterados, 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. Asimismo, se determinó que 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.

51. En ese sentido, en virtud del principio de retroactividad benigna recogido en el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG, a efectos de determinar la sanción a imponerse a los integrantes del Consorcio por la comisión de la infracción materia de análisis, en el presente caso, corresponde dilucidar, de forma previa, si es posible imputar a alguno o algunos de los integrantes del Consorcio la responsabilidad por su comisión, de conformidad con los criterios recogidos en el numeral 13.3 del artículo 13 de la LCE (DL 1341), concordado con el artículo 220 del RLCE modificado (DS 056), esto es, de acuerdo a: **i) la naturaleza de la infracción; ii) la promesa formal; ii) el contrato de consorcio; iv) el contrato celebrado con la Entidad; o, v) cualquier otro medio de prueba documental, de fecha y origen cierto; siendo que la imposibilidad de individualizar dicha responsabilidad, determina que todos los miembros del Consorcio asuman las consecuencias derivadas de la infracción imputada.**

¹²

Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 29 de septiembre de 2017.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE

Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

52. Precisado lo anterior, en lo que atañe a la posibilidad de individualizar la responsabilidad administrativa a partir de "la promesa de consorcio", de la revisión del Anexo N° 6 – Promesa de consorcio del 25 de octubre de 2016 (folio 591), se aprecia el siguiente contenido:

"(...)

ANEXO N° 06
PROMESA DE CONSORCIO

(...)

Los suscritos declaramos expresamente que hemos convenido en forma irrevocable, durante el lapso que dure el proceso de selección, para presentar una propuesta conjunta al Concurso Público N° 04-2016-CS/MSI.

Asimismo, en caso de obtener la buena pro, nos comprometemos a formalizar el contrato de consorcio (...) bajo las siguientes condiciones:

(...)

d) Las obligaciones que corresponden a cada uno de los integrantes del consorcio son las siguientes:

<u>OBLIGACIONES DE ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU:</u>	<u>50%</u>
<ul style="list-style-type: none">• Ejecución del mantenimiento de áreas verdes de uso público en el Distrito de San Isidro.• Obligaciones administrativas, financieras y contables.	
<u>OBLIGACIONES DE ALVAC DEL PERU S.A.C.:</u>	<u>50%</u>
<ul style="list-style-type: none">• Ejecución del mantenimiento de áreas verdes de uso público en el Distrito de San Isidro.• Obligaciones administrativas, financieras y contables.	
TOTAL: 100%	

Lima, 25 de octubre de 2016" (sic)

Como se advierte, el Anexo N° 4 - Promesa formal de consorcio, no contiene indicación a partir de la cual se pueda individualizar la responsabilidad por la comisión de la infracción materia del presente expediente, pues ambos consorciados asumieron idénticas obligaciones, sin identificar al consorciado responsable del aporte de los documentos cuestionados ni al responsable de la ejecución de alguna obligación específica de la cual se pueda identificar su aporte, supuestos que, de haberse precisado, evidenciarían al responsable de la comisión de las infracciones materia del presente expediente.

53. En relación a la solicitud expresada en el escrito del 22 de abril de 2019 a través del cual empresa ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU solicita a este Tribunal la individualización de la infracción de conformidad con el criterio establecido en la

Resolución N° 1807-2014-TC-S1, de la revisión de la referida resolución, en el cual se resolvió el procedimiento administrativo sancionador en contra del señor Marcial Fernando Boulanger Adrianzén y la empresa PUKARA CONSULTORÍA Y CONSTRUCCIONES EIRL, integrantes del Consorcio Luciano, se tiene que la Primera Sala del Tribunal verificó que el contrato y constancia cuestionados eran falsos, los cual acreditaban la supuesta experiencia del señor Marcial Fernando Boulanger Adrianzén (uno de los integrantes del Consorcio Luciano).

Asimismo, en torno al análisis de individualización de la responsabilidad administrativa de los referidos consorciados, en dicha resolución se da cuenta que se verificó que, en la Promesa formal de consorcio del 24 de julio de 2013, cada uno de los integrantes del referido consorcio se responsabilizaban por el aporte de experiencia del postor [situación que en el presente expediente no se aprecia].

En tal sentido, habiéndose obligado cada uno de los consorciados a aportar la experiencia que les correspondía y considerando que los documentos falsos solo acreditaban la experiencia del señor Marcial Fernando Boulanger Adrianzén, la Primera Sala del Tribunal determinó que la responsabilidad administrativa por la presentación de los referidos documentos sólo debía imputarse a la referida persona.

En el presente caso, a diferencia del que fue materia de la Resolución N° 1807-2014-TC-S1, la promesa de consorcio no tiene indicación a partir de la cual se pueda identificar al consorciado responsable del aporte de los documentos cuestionados; por lo tanto, no es posible la individualización de la infracción empleando el criterio establecido en la referida resolución.

54. Por otro lado, en lo que respecta a la posibilidad de individualizar la responsabilidad administrativa a partir del "contrato de consorcio"; de la revisión del contrato de consorcio del 9 de febrero de 2017, se aprecia que recogió las mismas obligaciones que fueron establecidas en el Anexo N° 6 – Promesa de consorcio del 25 de octubre de 2016, lo cual determina que tampoco contiene información que permita la individualización de la infracción.

55. En lo que atañe a la posibilidad de individualizar la responsabilidad administrativa a partir del "contrato suscrito con la Entidad"; de la revisión del Contrato que el Consorcio suscribió con la Entidad el 27 de febrero de 2017, no se advierten elementos de juicio que permitan determinar la individualización.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

56. En cuanto a la posibilidad de individualizar la responsabilidad administrativa a partir de la información contenida en “cualquier otro medio de prueba documental de fecha y origen cierto”; se debe tener en consideración que, por disposición del artículo 220 del RLCE modificado (DS 056), sólo resulta posible valorar aquellos documentos con fecha cierta anterior a la comisión de la infracción, a fin de verificar si es posible la individualización de la responsabilidad administrativa. Asimismo, de acuerdo a dicha norma, se ha establecido que, por medio de prueba documental de fecha y origen cierto, se entiende a: i) el documento otorgado por una entidad pública; ii) la escritura pública; y, iii) demás documentos otorgados ante y por notario público, según la ley de la materia.

De esta manera, solo los referidos documentos fecha y origen cierto podrán ser objeto de análisis a efectos de determinar si es posible la individualización de la responsabilidad administrativa.

57. Sobre el referido criterio de individualización, a través de su escrito del 21 de marzo de 2019, la empresa ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU indicó que en el presente caso, mediante el correo electrónico del 23 de febrero de 2017, su proveedor le alcanzó la información de las 3 cisternas que luego fueron objeto de alquiler, en la cual se encontraba la documentación relativa al vehículo de placa B5I-810, lo cual evidenciaría que su área de compras gestionó el alquiler de los referidos bienes con dicho proveedor. Asimismo, refiere que, luego de efectuada las coordinaciones con el señor Wilmer Espinoza de la Cruz, con motivo de la suscripción del contrato, hizo llegar a la Entidad la Orden de Servicio N° AV 004-2017 del 23 de febrero de 2017, en la cual se hace referencia al vehículo de placa N° B5I- 810, apreciándose que fue recibida el 27 de febrero de 2017.

Con relación a lo anterior, refiere que a través de la Resolución N° 2510-2017-TCE-S2 del 17 de noviembre de 2017, el Tribunal manifestó que el artículo 220 del RLCE (DS 350) permite la individualización a partir de medios de prueba documental de fecha y origen cierto, valorando que la documentación -cuya falsedad se acreditó- se encontraba vinculada únicamente a uno de los consorciados, tal como sucedería en el presente caso.

En tal sentido, sostiene que el documento cuestionado guarda directa relación con las gestiones efectuadas por dicho consorciado.

58. En relación a los argumentos antes expuestos, conforme a lo indicado, los documentos de fecha cierta que este Tribunal puede analizar a efectos de individualizar la responsabilidad administrativa, son: i) el documento otorgado por una entidad pública; ii) la escritura pública; y, iii) demás documentos otorgados ante y por notario público, según la ley de la materia; por lo tanto, considerado que la Orden de Servicio N° AV 004-2017 del 23 de febrero de 2017 no cumple con dichas condiciones, el mismo no constituye un documento susceptible de análisis a efectos de la individualización de la responsabilidad administrativa.

Por lo tanto, se desestiman los argumentos expuestos por la empresa ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU.

59. Por otra parte, en cuanto a la posibilidad de individualizar la responsabilidad en virtud del criterio de la "naturaleza de la infracción"; de acuerdo a lo establecido en el artículo 220 del RLCE modificado (DS 056), la infracción por presentar documentos falsos ante la Entidad no puede ser objeto de individualización empleando dicho criterio, pues tal posibilidad fue excluida por la referida norma.
60. En dicho contexto, se aprecia que, en el presente caso, ninguno de los criterios de individualización analizados aportan elementos en virtud de los cuales se deba individualizar la responsabilidad administrativa en alguno de los integrantes del Consorcio por la infracción de presentar documento falso a la Entidad que se les imputa.
61. Por dichas consideraciones, atendiendo a que en el expediente administrativo no obra elemento probatorio alguno que permita realizar la individualización de la responsabilidad del infractor de conformidad con lo establecido en el artículo 220 del RLCE modificado (DS 056), por la infracción de presentar documento falso ante la Entidad; corresponde aplicar sanción administrativa a todos los integrantes del Consorcio por su comisión, previa evaluación de los criterios de graduación aplicables al caso.

Graduación de la sanción.

62. En relación a la graduación de la sanción imponible, el numeral 50.2 del artículo 50 de la LCE (30225) establece que los postores que incurran en la infracción de presentar documentos falsos o adulterados ante la Entidad serán sancionados con inhabilitación temporal para participar en procedimientos de selección y



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

contratar con el Estado, por un periodo no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor de sesenta (60) meses, sanción que será determinada de acuerdo a los criterios de graduación consignados en el artículo 226 del RLCE (DS 350) .

Adicionalmente, se debe tener en consideración que, para la determinación de la sanción, resulta importante traer a colación el *principio de razonabilidad* consagrado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, por medio del cual las decisiones de la autoridad administrativa que impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

63. En tal sentido, y a efectos de graduar la sanción a imponerse, se deben considerar los siguientes criterios:

- a) **Naturaleza de la infracción:** en el presente caso, la presentación de documentación falsa o adulterada, reviste gravedad, toda vez que, se ha vulnerado el *principio de presunción de veracidad* que debe regir en todos los actos vinculados a las contrataciones públicas, puesto que dicho principio, junto con la fe pública, constituyen bienes jurídicos merecedores de protección especial, pues son los pilares de las relaciones suscitadas entre la administración pública y los administrados.
- b) **Intencionalidad del infractor.**

Al respecto, con ocasión de la presentación de descargos, la empresa ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU ha señalado que, en la reunión del 14 de junio de 2017 que tuvo con la Entidad, tomó conocimiento de los hechos que esta última advirtió en el marco de la fiscalización posterior (presentación de un certificado falso como parte de la documentación para la suscripción del contrato), razón por la cual, antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, a través de la Carta N° 105-2017-CVU del 21 de junio de 2017 alcanzó a la Entidad todas las pruebas que acreditan que fueron timados, lo cual demostraría que su conducta estuvo dirigida a aclarar lo sucedido en forma inmediata.

Asimismo, refiere que su conducta "contractual" ratifica la ausencia de intención en la presentación del certificado cuestionado, ello en la medida

que al cumplir con los requerimientos establecidos en las bases no tenían la necesidad de falsificar documento alguno, es decir, el certificado cuestionado no se encuentra relacionado con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación que les haya representado una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual.

Sobre lo argumentado, de la revisión de la Carta N° 105-2017-CVU (véase folios 482 al 484), se aprecia que el 21 de junio de 2017 el Consorcio comunicó a la Entidad sobre las investigaciones que realizó, informándole, entre otros, que el Certificado de habilitación vehicular transporte terrestre de mercancías en general N° 151202526 del vehículo con Placa de rodaje N° B5I810, y otros documentos relativos al mismo bien, fueron entregados por el señor Wilmer Espinoza de la Cruz (en representación de la señora Ismelda Dolores Espinoza Guardia) a la empresa ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU, empresa que contrató el alquiler de tal vehículo. Asimismo, a través de la referida misiva el Consorcio comunicó a la Entidad que, el 16 de junio de 2017, presentó denuncia contra las referidas personas por haber cometido el delito de falsificación de documentos.

En tal sentido, se aprecia que, efectivamente, el Consorcio mostró su disponibilidad de colaboración con la Entidad a efectos de esclarecer los hechos relativos a los supuestos autores del certificado falso que es materia de análisis.

Por otro lado, en relación al argumento por el cual la empresa ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU indica que no tenían necesidad de falsificar el documento cuestionado porque cumplían con los requisitos establecidos en las bases, se debe precisar que, según lo establecido en el apartado "Equipamiento estratégico" del numeral "6. Condiciones generales de prestación de servicio" del Capítulo III de la Sección Específica de las bases, concordado con el apartado "B.1 Equipamiento estratégico" del mismo capítulo, se estableció que el contratista debía prestar el servicio con, entre otros, un mínimo de 2 camiones cisterna con capacidad de 4,000 a 6,000 galones, los cuales debía contar con una antigüedad máxima de 5 años, autorizaciones correspondientes para su libre tránsito y SOAT.

Asimismo, según el numeral "2.4 Requisitos para el perfeccionamiento del contrato" del Capítulo II de la Sección Específica de las bases, no se



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

advierte que la Entidad haya requerido la presentación de los documentos relativos a los camiones cisterna a efectos de la suscripción del Contrato; sin embargo, de la revisión de los documentos que para tal efecto el Consorcio presentó ante la Entidad el 26 de febrero de 2017 [véase folios 49 al 98], se advierte que aquél presentó la documentación relativa de 2 camiones cisterna, esto es, de los vehículos de placa N° B5I810 (presentó el certificado de habilitación vehicular cuestionado) y N° D8E792 (presentó el certificado de habilitación vehicular, la tarjeta de identificación vehicular y el SOAT) [véase folios 81 al 85].

En tal sentido, si bien las bases exigían la prestación del servicio con, entre otros, un mínimo de 2 camiones cisterna (con capacidad de 4,000 a 6,000 galones, antigüedad máxima de 5 años, y autorizaciones correspondientes para su libre tránsito y SOAT), las mismas no exigían la presentación de los documentos relativos a dichos vehículos a efectos de la suscripción del contrato; por lo que, no resultaba necesario que el Consorcio presente ante la Entidad el Certificado de habilitación vehicular transporte terrestre de mercancías en general N° 151202526 como parte de la documentación para la suscripción del Contrato.

En tal sentido, de la evaluación conjunta de los hechos antes expuestos, este Tribunal no advierte que el Consorcio haya tenido la intención de incurrir en la infracción materia del presente expediente.

- c) **Daño causado:** se debe considerar que ha quedado acreditada la presentación de un documento falso a la Entidad, no obstante de la información obrante en el expediente, no se puede advertir daño patrimonial causado a la Entidad.
- d) **Reconocimiento de la infracción cometida antes que sea detectada:** conforme a la documentación obrante en el expediente, no se advierte documento alguno por el cual alguno de los integrantes del Consorcio hayan reconocido su responsabilidad en la comisión de la infracción antes que fuera detectada.
- e) **Antecedentes de sanción impuesta por el Tribunal:** de la revisión de la base de datos del Registro Nacional de Proveedores se advierte que los integrantes del Consorcio no han sido sancionados con anterioridad por el Tribunal.

f) **Conducta procesal:** los integrantes del Consorcio se apersonaron al presente procedimiento y presentaron sus descargos ante las imputaciones formuladas en su contra.

64. Ahora bien, es pertinente indicar que la presentación de documentos falsos constituye un ilícito penal, previsto y sancionado en el artículo 427 del Código Penal¹³, 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 las contrataciones que realiza el Estado.

En tal sentido, el artículo 229 del RLCE (DS 350) dispone que deben ponerse en conocimiento del Ministerio Público las conductas que pudieran adecuarse a un ilícito penal, razón por la cual deberán remitirse al Distrito Fiscal de Lima, copia de la presente resolución y de los folios indicados en la parte resolutive del presente pronunciamiento, debiendo precisarse que el contenido de tales folios constituyen las piezas procesales pertinentes sobre las cuales debe actuarse la acción penal.

65. Por otra parte, cabe mencionar que la comisión de la infracción de presentar documentación falsa, por parte de los integrantes del Consorcio, cuya responsabilidad ha quedado acreditada, tuvo lugar el 26 de febrero de 2017; es decir, en la fecha que aquellos presentaron a la Entidad los documentos para el perfeccionamiento del contrato.

66. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe añadir que este Tribunal, a través del decreto del 11 de abril de 2019, requirió a la Entidad información adicional a fin de contar con mayores elementos de juicio al momento de resolver; sin embargo, a la fecha, no ha cumplido con atender tal requerimiento, transgrediendo el artículo 85 del TUO de la LPAG, que establece el criterio de colaboración entre entidades, incumplimiento que debe ser puesto en conocimiento de Órgano de Control Institucional de la Entidad a efectos que adopte las medidas que considere pertinentes en el marco de su competencia .

13

"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".



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo
Superior de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 0816-2019-TCE-S3

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe de la Vocal ponente Gladys Cecilia Gil Candia y la intervención de las Vocales Violeta Lucero Ferreyra Coral y María del Guadalupe Rojas Villavicencio de Guerra, en reemplazo del Vocal Jorge Luis Herrera Guerra, de acuerdo al rol de turnos de vocales vigente, y atendiendo a la conformación de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 073-2019-OSCE/PRE del 23 de abril de 2019, publicada el 24 del mismo mes y año en el Diario Oficial "El Peruano", y en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 082-2019-EF, así como los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por el Decreto Supremo N° 076-2016-EF del 7 de abril de 2016; analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

III. LA SALA RESUELVE:

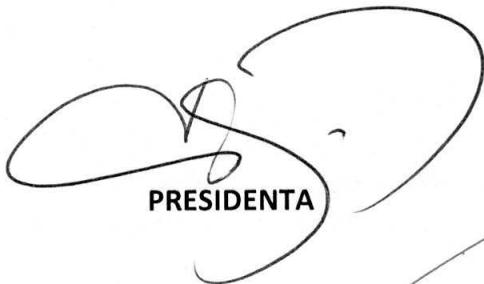
1. **Sancionar** a la empresa **ALVAC DEL PERU S.A.C. (con R.U.C. N° 20547305354)**, integrante del **CONSORCIO VIAL URBANO**, con **treinta y seis (36) meses de inhabilitación temporal** en su derecho a participar en cualquier procedimiento de selección y procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, por su responsabilidad al haber presentado un documento falso como parte de la documentación para la suscripción del Contrato N° 026-2017-MSI derivado del Concurso Público N° 04-2016-CS/MSI; infracción que estuvo tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, actualmente tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 082-2019-EF; la cual entrará en vigencia a partir del sexto día hábil de notificada la presente resolución, por los fundamentos expuestos.
2. **Sancionar** a la empresa **ALVAC S.A. - SUCURSAL DEL PERU (con R.U.C. N° 20550520002)**, integrante del **CONSORCIO VIAL URBANO**, con **treinta y seis (36) meses de inhabilitación temporal** en su derecho a participar en cualquier procedimiento de selección y procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, por su responsabilidad al haber presentado un documento falso como parte de la documentación para la suscripción del Contrato N° 026-2017-MSI derivado del Concurso Público N° 04-2016-CS/MSI; infracción que estuvo tipificada en el literal

i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, actualmente tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 082-2019-EF; la cual entrará en vigencia a partir del sexto día hábil de notificada la presente resolución, por los fundamentos expuestos.

3. Poner la presente resolución en conocimiento del **Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Distrital de San Isidro – Lima** para que, en mérito a sus atribuciones, adopte las medidas que estime pertinentes en relación a los hechos expuestos en la presente resolución.
4. Remitir al Ministerio Público - Distrito Fiscal de Lima, copia de la presente resolución, así como de los folios 1 al 98, 109 al 351, 461 al 467, 482 al 495 (anversos y reversos), del expediente administrativo, para que proceda conforme a sus atribuciones.
5. Archivar el presente expediente administrativo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.


VOCAL


PRESIDENTA


VOCAL

ss.
Gil Candia.
Ferreyra Coral.
Rojas Villavicencio.

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