

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ  
FACULTAD DE DERECHO



“Informe Jurídico sobre la Resolución N° 1648-2017-TCE-S1, sobre infracción administrativa de los integrantes del Consorcio SG”

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada  
que presenta:

Ana Lucía Marleni Almeyda Atúncar

ASESOR:

Alejandro Martín Moscol Salinas

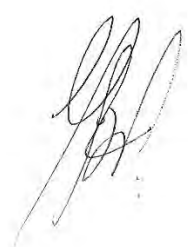
Lima, 2024

## Informe de Similitud

Yo, Alejandro Martín MOSCOL SALINAS, docente de la Facultad de derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor/a del trabajo de suficiencia profesional titulado "Informe Jurídico sobre la Resolución N° 1648-2017-TCE-S1, sobre infracción administrativa de los integrantes del Consorcio SG", del/de la autor/a Ana Lucía Marleni Almeyda Atúncar, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 35%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 28/01/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 29 de enero del 2025.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>MOSCOL SALINAS, ALEJANDRO MARTÍN</u>	
DNI: 09855438	
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0003-1125-3065">https://orcid.org/0000-0003-1125-3065</a>	
Firma	

## Resumen

El expediente se centra en un procedimiento administrativo sancionador iniciado por el Tribunal de Contrataciones del Estado (TCE) contra el Consorcio SG, integrado por las empresas ACE Ingenieros y Consultores S.A.C. y Contratistas y Maquinarias Campos S.A, por presuntamente presentar documentos falsos o información inexacta en una licitación pública, requerida por el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI) en 2013.

La licitación, identificada como "Licitación Pública N° 026-2013/MINAGRI-PSI-Primera Convocatoria", fue para la ejecución de la obra "Construcción y mejoramiento del sistema de riego de los sectores Huallchanca, Pacopata, Carcasunto, Pilpicancha en la microcuenca macro, distrito de Los Morochucos, provincia de Cangallo, Ayacucho". Sobre la cual, el referido consorcio obtuvo la buena pro el 16 de enero de 2014. Sin embargo, el 26 de septiembre de 2016, el TCE abrió un procedimiento sancionador contra el Consorcio por la presunta presentación de documentos falsos.

Inicialmente, el TCE sancionó al Consorcio tras emitir la resolución N° 1404-2017-TCE- S1, con fecha 3 de julio de 2017. No obstante, ante un recurso de reconsideración presentado por los consorciados el 10 de julio de 2017, que incluía nueva evidencia, el TCE revocó su decisión inicial y absolvió al Consorcio a través de la emisión de la resolución N° 1648-2017-TCE-S1.

La actuación del TCE representa la vulneración de los principios administrativos, entre ellos la verdad material, la presunción de veracidad y el debido procedimiento al no aplicarse de manera idónea el estándar probatorio exigido por la normativa vigente, los cuales representan problemas jurídicos que impiden tener jurisprudencia uniforme respecto del derecho administrativo sancionador peruano.

# ÍNDICE

## Contenido

<b>Resumen</b> .....	1
<b>Datos principales del caso</b> .....	3
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>1.1. Justificación de la elección de la resolución</b> .....	3
<b>1.2. Presentación del caso</b> .....	4
<b>2. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES</b> .....	5
<b>2.1. Antecedentes</b> .....	5
<b>2.2. Hechos relevantes del caso</b> .....	6
<b>3. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS</b> .....	7
<b>3.1. Problema principal</b> .....	7
<b>3.2. Problemas secundarios</b> .....	7
<b>4. POSICIÓN DE LA CANDIDATA</b> .....	8
<b>4.1. Respuesta preliminar a la pregunta principal y secundarias</b> .....	8
<b>5. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS</b> .....	15
<b>6. CONCLUSIONES</b> .....	26
<b>7. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	27

## Datos principales del caso

<b>No. Exp. / No. Resolución o sentencia / nombre del caso</b>	Resolución N 1648-2017-TCE-S1- Tribunal de Contrataciones con el Estado
Área(s) del derecho sobre las cuales versa el contenido del presente caso	Derecho Administrativo
Identificación de las resoluciones y sentencias más importantes	Resolución N° 1404-2017-TCE- S1 Resolución N° 1648-2017-TCE-S1
Recurrente	ACE Ingenieros y Consultores S.A.C, Contratistas y maquinarias Campos
Órgano administrativo ante quien se interpone el recurso administrativo	1°Sala TCE
Órgano Administrativo que emitió el acto de reconsideración	1° Sala TCE

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Justificación de la elección de la resolución

La resolución escogida encuentra justificación en el ámbito del derecho en el que me desempeño y la importancia que tiene la jurisprudencia del Tribunal del OSCE en la consolidación del derecho administrativo. Este caso en particular, brinda elementos y conceptos interesantes con los que se pueden analizar cómo la debida motivación de las resoluciones puede desvirtuar la presunción de inocencia de los administrados, siempre que se pruebe las faltas o infracciones de las cuales son responsables.

Es en este sentido que, la resolución administrativa materia de análisis emitida por el Tribunal de Contrataciones del Estado del Perú, aborda la necesidad de contar con el sustento probatorio sólido para crear convicción respecto de la comisión de una infracción y, tras ello, la responsabilidad del administrado, revistiendo particular trascendencia académica.

Ello permitiría realizar un análisis exhaustivo de la aplicación de los principios del debido procedimiento y la presunción de licitud en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de contratación pública, así como examinar a profundidad los estándares probatorios exigidos y los criterios interpretativos del Tribunal en cuanto a la valoración de pruebas y la carga de la prueba, lo cual contribuiría a esclarecer la jurisprudencia y brindar mayores luces a los operadores jurídicos, funcionarios y proveedores que intervienen en el sistema de contratación estatal, promoviendo una mayor seguridad jurídica.

Con el análisis de la referida resolución se aportan conocimientos útiles para los operadores jurídicos, funcionarios y proveedores que participan en las contrataciones públicas, promoviendo así una mayor seguridad jurídica en el sistema de contratación estatal.

## 1.2. Presentación del caso

La presente controversia administrativa se centra en evaluar la responsabilidad administrativa del Consorcio, derivada de la supuesta comisión de una infracción tipificada específicamente en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado. Esta infracción se configura por la presentación de documentación presuntamente falsa o que contiene información inexacta durante el desarrollo de un procedimiento de selección pública. La determinación de responsabilidad requiere un análisis probatorio riguroso bajo los principios del derecho administrativo sancionador peruano, particularmente los principios de legalidad, tipicidad y presunción de licitud.

Para establecer la existencia de la infracción administrativa, resulta imperativo que la autoridad administrativa, en ejercicio de su potestad sancionadora, acredite fehacientemente la falsedad de los documentos cuestionados. Esta falsedad puede manifestarse en dos modalidades:

- (i) Cuando se determina que los documentos no fueron efectivamente emitidos por quienes aparecen como sus otorgantes o suscriptores legítimos, vulnerando así el principio de autenticidad documental; o
- (ii) Cuando, habiéndose corroborado que los documentos fueron efectivamente expedidos por sus emisores aparentes, se verifica que su contenido ha sido objeto de adulteración posterior, alterando su naturaleza o alcances originales. Esta verificación debe realizarse respetando las garantías del debido procedimiento administrativo y el derecho de defensa del administrado, considerando además la jurisprudencia relevante del Tribunal

de Contrataciones del Estado en materia de documentación falsa e información inexacta.

El análisis debe tomar en consideración que, en el marco del derecho administrativo sancionador peruano, la carga de la prueba recae en la Administración, quien debe desvirtuar la presunción de veracidad que ampara los documentos presentados en el procedimiento, conforme a lo establecido en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Asimismo, dada la gravedad de la infracción y sus consecuencias que puede llegar incluso en términos de inhabilitación para contratar con el Estado, la valoración probatoria debe ser especialmente rigurosa, siendo especialmente importante observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la determinación de la existencia de responsabilidad administrativa.

En ese sentido, corresponde analizar la presunta falta a la luz del principio de veracidad y el marco normativo contemplado en el artículo 49 de la Ley de Procedimientos Administrativo en General (LPAG)

Cabe recalcar que, el proceso de selección fue convocado bajo el alcance de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1057 y modificada por la Ley N° 29873, en adelante la Ley y su reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N° 184-2008-EF, modificado por los Decretos Supremos N° 21- 2009-EF, 154-2010-EF y 138-2012-EF.

Por todo ello, el Tribunal- en el cumplimiento de sus funciones de control posterior y punitiva- debió tutelar de mejor manera los recursos del Estado frente al incumplimiento del deber en el que incurrieron los infractores con la presentación de documentación falsa en la etapa pre contractual de una licitación pública; debiendo haber sancionado dichas inadvertencias, en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 4, del artículo 65 de la LPAG, que establece que “los administrados tienen el deber de comprobar, previamente a su presentación ante la Entidad, la autenticidad de la documentación sucedánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.

## **2. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES**

### **2.1. Antecedentes**

El presente caso se sitúa en la etapa pre contractual de un proceso de Licitación Pública convocado en el año 2013 por el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI) para el servicio de “Construcción y mejoramiento del sistema de riego de los

sectores Huallichanca, Pacopata, Carcasunto, Pilpicancha en la microcuenca macro, distrito de Los Morochucos, provincia de Cangallo, Ayacucho”, con un valor referencial de S/3´130,475.22 (Tres millones ciento treinta mil cuatrocientos setenta y cinco con 22/100 soles).

## 2.2. Hechos relevantes del caso

- El **29 de noviembre del 2013**, el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI)<sup>1</sup> convocó la Licitación Pública N° 023-2013/MINAGRI-PSI- Primera Convocatoria.
- El **06 de enero de 2014**, las partes del Consorcio SG celebraron un acuerdo de responsabilidad ante Notario Público, denominado "Acuerdos para integrar un consorcio — obligaciones y responsabilidades", el cual no fue presentado como parte de la propuesta o la promesa de Consorcio.
- El **08 de enero de 2014**, se llevó a cabo el acto de presentación de propuestas.
- El **08 de enero de 2014**, se firmó y presentó la Promesa formal del Consorcio, declarando que se comprometían solidariamente para presentar una propuesta conjunta a la Licitación Pública responsabilizándose solidariamente por todas las acciones y omisiones que provengan del citado proceso.
- El **16 de enero de 2014**, se otorgó la buena pro a favor del Consorcio SG, integrado por las empresas ACE Ingenieros y Consultores S.A.C. y Contratistas y Maquinarias Campos S.A por su propuesta económica equivalente a S/ 2´817,427.70 (Dos millones ochocientos diecisiete mil cuatrocientos veintisiete con 70/100 soles).
- El **06 de febrero de 2014**, la entidad y el Consorcio suscribieron el Contrato derivado del proceso de selección.
- El **26 de setiembre del 2016**, mediante Cédula de Notificación N° 47219/2016.TCE, se adjuntó la Resolución N° 1889-2016/TCE-S3 del 12 de agosto de 2016, a través de la cual se dispuso abrir procedimiento sancionador contra los integrantes del Consorcio, por su presunta responsabilidad en la presentación de supuestos documentos falsos o información inexacta, como parte de su propuesta, en el marco del proceso de selección.
- En ese sentido, el Tribunal solicitó a la entidad que verifique la veracidad de la documentación presentada. La entidad verificó que, el Consorcio SG presentó documentos falsos o adulterados ante la entidad consistentes en i) *La "Carta de Compromiso del Ingeniero Residente de Obra y Declaración Jurada de Presentación de Colegiatura y Habilidad al Inicio de participación efectiva de la*

---

<sup>1</sup> En adelante, "la entidad".

*obra de fecha 08 de enero de 2014” y, ii) La “Carta de Compromiso del Ingeniero Residente de Obra y Declaración Jurada de Presentación de Colegiatura y Habilidad al Inicio de participación efectiva de la obra de fecha 08 de enero de 2014”*

- En fecha **03 de julio del 2017** se emitió la resolución N° 1404-2017-TCE- S1, la cual es impugnada mediante el recurso de reconsideración por los consorciados en fecha 10 de julio de 2017, que pide se deje sin efecto la resolución impugnada y se individualice la sanción del infractor.

Así mismo, los contratistas ofrecieron como prueba, 2 declaraciones juradas de las personas que firmaban los documentos cuestionados en la cual indican que los documentos supuestamente falsos sí fueron suscritos por ellos y sí dieron su consentimiento al Consorcio para ser incluidos en la propuesta de Consorcio.

- En fecha **04 de agosto del 2017**, mediante Resolución N° 1648-2017-TCE-S1, el mismo tribunal indicó que no se encontraron pruebas suficientes para desvirtuar el principio de presunción de veracidad, por tanto, dejaron sin efecto la sanción emitida y cursaron parte del expediente al Ministerio Público a efectos de investigar la veracidad de los documentos presentados por los administrados (profesionales cuestionados).

### **3. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS**

#### **JURÍDICOS**

##### **3.1. Problema principal**

- ¿Es correcto el fallo del Tribunal de Contrataciones del Estado para dilucidar la responsabilidad administrativa del consorcio a la luz de los principios del derecho administrativo?

##### **3.2. Problemas secundarios**

- ¿El estándar probatorio usado por el Tribunal de Contrataciones del Estado en la emisión de la resolución materia de análisis vulnera el principio de legalidad?
- ¿Es posible individualizar la responsabilidad administrativa de las empresas que conforman el Consorcio SG?

## 4. POSICIÓN DE LA CANDIDATA

### 4.1. Respuesta preliminar a la pregunta principal y secundarias

El Tribunal tiene amplias facultades para investigar y sancionar en los procesos administrativos sancionadores por la presentación de documentos falsos o información inexacta en las contrataciones públicas; así como determinación de responsabilidades y sanción administrativa en estos casos, actuando dentro del marco legal y reglamentario de las contrataciones públicas en Perú.

Dentro de su alcance el Tribunal puede iniciar procedimientos sancionadores de oficio o por denuncia cuando existan indicios de la presentación de documentos falsos o información inexacta.

1. Solicitar información y realizar las actuaciones probatorias que considere necesarias para determinar la existencia de infracciones, como requerir documentos, tomar declaraciones, realizar inspecciones, entre otras.
2. Evaluar y valorar las pruebas presentadas por los presuntos infractores y por la Entidad contratante.
3. Determinar la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de la infracción de presentar documentación falsa o información inexacta.
4. Imponer sanciones que pueden ser una multa, inhabilitación temporal o inhabilitación definitiva para participar en futuras contrataciones públicas, dependiendo de la gravedad de la infracción y los criterios establecidos por ley.
5. Graduar la sanción teniendo en cuenta criterios como la intencionalidad, el perjuicio causado, la reincidencia, entre otros aspectos relevantes.

Estas facultades encuentran respaldo tanto en el marco normativo vigente, la jurisprudencia del TCE y la doctrina. Ahora bien, si bien el Tribunal tiene competencias para poder instruir, juzgar y sancionar a los administrados con garantías que subyacen la finalidad pública de los procedimientos de su competencia, no se puede dejar de mencionar que las partes que asisten al proceso también están dotadas con derechos y principios administrativos que garantizan un adecuado juzgamiento y defensa de los intereses de los administrados en armonía con el interés general de la Administración Pública.

Preliminarmente, uno de los principios que funde como eje vertebrador de la defensa del Consorcio es el principio de veracidad, toda vez que el fallo del Tribunal se inclina por sostener que no cuenta con pruebas suficientes que desvirtúen este principio,

producto por el cual corresponde absolver al Consorcio de la sanción interpuesta en la resolución previa.

Según lo contemplado en la LPAG, el principio de veracidad es de vital importancia para los administrados en las actuaciones que estos realicen dentro de la Administración Pública, teniendo como núcleo el deber ético de decir la verdad y sirve como lineamientos a los administrados para disuadir y/o evitar cualquier acto de falsificación, distorsión, alteración u omisión de información que forme parte de los procedimientos en la Administración Pública. Este principio involucra actuar con transparencia, honestidad y buena fe durante todo el proceso y no solo es una garantía para un administrado, sino para el bienestar general y el buen recaudo de los intereses del Estado.

Respecto del administrado inmerso en el procedimiento sancionador se evidencia a un consorcio, en el que se identifica, según la promesa formal de consorcio, que todos sus (3) integrantes responden solidariamente frente a la Entidad contratante por las obligaciones contractuales aceptadas. En el ámbito administrativo sancionador, la responsabilidad por presentar documentos falsos o información inexacta también es solidaria entre los consorciados.

En nuestro marco normativo vigente, la Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225) establece en su artículo 49° que *"las obligaciones contractuales se mantienen hasta la completa ejecución de las prestaciones derivadas del contrato, siendo las mismas solidarias entre los integrantes del consorcio"*

Además, el Reglamento de la Ley de Contrataciones (D.S. 344-2018-EF) precisa en su artículo 120.4° que *"en caso de la comisión de la infracción de presentar información inexacta a las Entidades, cada integrante del consorcio es solidariamente responsable frente a la Entidad y el Tribunal por esa infracción"*.

La jurisprudencia del propio Tribunal de Contrataciones ha ratificado esta responsabilidad solidaria, por ejemplo, en la Resolución N° 1428-2019-TCE-S4 se precisa que: *"Cuando se conforma un Consorcio, sus integrantes responden solidariamente frente a la Entidad por los vicios o deficiencias del bien, servicio u obra contratada; del mismo modo, en el ámbito administrativo sancionador, responden solidariamente por las infracciones incurridas"*.

No habiendo ningún documento formal que proscriba lo contrario; es decir, una forma distinta de distribuir las responsabilidades del Consorcio, corresponde que

todas las partes responden solidariamente frente a la entidad, no pudiendo individualizarse la responsabilidad administrativa, de probarse.

Respecto del recurso de reconsideración interpuesto por el Consorcio alegando prueba nueva, podemos entender que es aquella prueba no actuada con anterioridad que, por su propia naturaleza, no pudo ser conocida y valorada previamente; sin embargo, esta debe cumplir con ciertos requisitos para su admisión y actuación, debe ser relevante, pertinente y suficiente para que, en este caso, el Tribunal de Contrataciones del Estado sustente la reversión de su decisión.

En cuanto a la prueba nueva, el Reglamento del Tribunal de Contrataciones (Resolución N° 265-2020-OSCE/PRE) define en su artículo 18° que se entiende como tal a *"aquella que no pudo ser conocida por el Tribunal al momento de resolver, siempre que su actuación hubiera podido determinar una resolución distinta"*. En concordancia con lo antes descrito, encontramos la Sentencia N° 1744-2005-PA/TC, en la cual el máximo intérprete de la Constitución peruana define como prueba nueva a *" (...) aquella que no pudo ser conocida, actuada y valorada oportunamente por el órgano jurisdiccional; es decir, que se trata de un medio probatorio incorporado al proceso luego de iniciado, siempre que su actuación pueda modificar la resolución impugnada"*

Asimismo, la doctrina también ha sustentado los requisitos de relevancia, pertinencia y suficiencia de la prueba nueva para revertir una decisión, como indica la doctrina, encabezada por Hinostroza Minguez la prueba nueva *"debe ser relevante, esto es, conducente al caso, pertinente para el objeto de la controversia y suficiente para modificar la resolución impugnada"* (Minguez, p.184).

El Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su Reglamento, no contienen disposiciones específicas sobre la admisión de pruebas nuevas en los procedimientos sancionadores. Sin embargo, el artículo 226 del Reglamento establece que, en lo no previsto en el procedimiento sancionador, se aplican las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Por el lado de la doctrina, encontramos a Morón Urbina (2019) que proscribe que *"La prueba nueva es aquella que, existiendo al momento de la emisión del acto administrativo, no pudo ser aportada al procedimiento por desconocimiento o por causas no imputables al administrado, o que, siendo posterior al acto, tenga relevancia para la resolución del caso"* (p. 624).

En la línea jurisprudencial, encontramos que el Tribunal de Contrataciones del Estado ha abordado la cuestión de las pruebas nuevas en varias resoluciones. Por ejemplo, en la Resolución N° 2196-2020-TCE-S2, en la que se señala que "para que un medio probatorio sea considerado como nueva prueba, no basta con alegar su reciente obtención, sino que debe acreditarse que no se pudo obtener con anterioridad, pese a que existía en la realidad" (Tribunal de Contrataciones del Estado, 2020, fundamento 15).

De lo antes expuesto, se desprende en mi opinión que la consideración como prueba nueva dependerá de varios factores:

- a) Momento de la presentación: Si la declaración se presenta durante la etapa de reconsideración o apelación, podría ser considerada como un argumento nuevo más que como una prueba nueva.
- b) Justificación del cambio de versión: El imputado deberá justificar por qué no pudo proporcionar esta información anteriormente.
- c) Relevancia y pertinencia: La nueva declaración debe ser relevante para el caso y aportar información sustancial que pueda influir en la decisión.
- d) Principio de verdad material: El Tribunal debe considerar esta nueva información a la luz del principio de verdad material, que obliga a la autoridad a verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones.

Como anteriormente se ha enfatizado, Guzmán Napurí (2017) sostiene que en respeto del principio de verdad material es la entidad administrativa la que se encuentra en el deber de verificar fehacientemente los hechos que se alegan y las pruebas que se postulan, para fundamentar debidamente sus decisiones, debiendo adoptar todas las herramientas y acciones que la ley le faculta, incluso si estas no han sido presentadas por los administradores, puede solicitarlas y exportarlas de oficio con el fin de tener los medios probatorios que requiera necesarios a fin de cautelar los intereses de la Administración Pública.

No obstante, en la Resolución N° 1648-2017-TCE-S1, la Primera Sala del Tribunal consideró las declaraciones juradas presentadas por los consorciados posteriormente como evidencia suficiente para que este reconsidere su decisión inicial. Lo que genera un precedente en la discusión de esta frecuente situación, sugiriendo que, en ciertas circunstancias, el Tribunal está dispuesto a considerar declaraciones posteriores como pruebas relevantes.

Generando la posibilidad de que los administrados que presentan una nueva declaración jurada (ante notario) que implique un cambio de versión por parte de uno de los imputados califica como "prueba nueva" en el sentido estricto del término o que, dependiendo de las circunstancias específicas del caso, el momento de su presentación, y su relevancia para el procedimiento, el Tribunal de Contrataciones del Estado podría considerarla como información relevante en virtud del principio de verdad material.

En ese sentido, la crítica va dirigida a que el Tribunal tendría que evaluar cuidadosamente la credibilidad y las razones del cambio de versión, así como su impacto potencial en el caso. Siendo importante recordar que, como señala Danós Ordóñez (2018), "en el procedimiento administrativo sancionador, la carga de la prueba corresponde a la entidad que imputa la comisión de una infracción" (p. 70). Por lo tanto, cualquier nueva información presentada por el imputado debe ser considerada seriamente por la autoridad administrativa.

#### **4.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución**

Mi posición es en contra del fallo de la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado que resuelve el recurso de reconsideración, toda vez que debido a las facultades de las que ha sido dotado por la Administración Pública para instruir y sancionar los procedimientos sancionadores, tiene el deber de velar por el uso adecuado y transparente de las contrataciones estatales; sin embargo, por los fallos contradictorios y la falta de motivación suficiente el Tribunal estaría incumpliendo su rol de proteger las contrataciones públicas.

Respecto al Procedimiento Administrativo Sancionador es importante mencionar que, conforme expone Danós<sup>2</sup>, el Rol del Estado pasó de ser uno tradicional para tener un rol esencialmente regulador, potenciando de esta manera, con la incorporación en la LPAG de un capítulo dedicado al procedimiento sancionador, las potestades conferidas a las entidades de la Administración Pública.

Ahora bien, en la misma línea de lo proscrito por el autor, respecto de la potestad sancionadoras existen garantías entre las cuales se destacan, según Danós (2019):

- La obligación de que toda sanción administrativa sea consecuencia de un procedimiento administrativo sancionador previo.

---

2

- La obligación de que habiendo sido notificado válidamente el imputado del inicio del procedimiento sancionador, se le otorgue la oportunidad de hacer valer su derecho a la defensa
- La obligación de que, en el procedimiento sancionador, la fase instructora y la sancionador estén separadas y a cargo de diferentes funcionarios, en aras de la objetividad.

De este modo, veremos que estas garantías no se han respetado en el procedimiento sancionador materia de estudio.

Es cierto que, la presentación de pruebas falsas o adulteradas constituye una infracción grave que atenta contra los principios de presunción de veracidad, transparencia y buena fe que deben regir en las contrataciones públicas. Razón por la cual el Tribunal del OSCE es quien en cumplimiento del principio de legalidad debe impartir directrices y lineamientos que permitan a los administrados reconocer con claridad cómo deben actuar dentro del marco de las contrataciones con el Estado, al no tener claro los estándares probatorios que enmarcan la actuación de los instructores del procedimiento se estaría enviando un mensaje perjudicial de tolerancia frente a prácticas deshonestas de los proveedores.

Además, al no sancionar adecuadamente a los infractores, se estaría beneficiando a aquellos que recurren a métodos ilícitos para obtener la buena pro, en perjuicio de los postores que actúan de manera íntegra. Esto atenta contra la libre y leal competencia que debe existir.

Por otro lado, la falta de sanción podría generar un riesgo de que el contrato se ejecute de manera deficiente o se incurra en sobrecostos, afectando los recursos públicos destinados a la adquisición de bienes, servicios u obras que son de interés público.

En ese sentido, la resolución que absuelve al consorcio infractor no respeta los principios administrativos instaurados tales como el principio de legalidad, el principio de presunción de veracidad, el principio de verdad material, entre otros.

En esa línea, considero que, uno de los argumentos principales que sustentan mi posición es que el TCE no respetó el principio de verdad material establecido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), que indica que el TCE debe "*verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas*

*las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley*"<sup>3</sup>. Debiendo y pudiendo el TCE solicitar una pericia grafotécnica de oficio y/o una declaración de parte para verificar la autenticidad de las firmas en los documentos cuestionados, sino que fundamentó (mal) su falló y seguidamente corrió traslado al Ministerio Público para que discierna respecto de la veracidad de los documentos presentados por el Consorcio, lo que evidenciaría que al momento de resolver no cumplió con esclarecer si existía o no responsabilidad administrativa del Consorcio por la presentación de documentación falsa o inexacta dentro de las actuaciones precontractuales de una Licitación Pública.

En la misma línea argumentativa, el TCE en la primera resolución N° 1404-2017-TCE- S1 no respetó el principio de presunción de licitud, previsto en el numeral 9 del artículo 248 de la LPAG, que establece: "Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario"<sup>4</sup>, teniendo en consideración que, a lo largo del procedimiento administrativo sancionador, el TCE no contó con evidencia fehaciente para sancionar al Consorcio.

Por último, considero que el estándar probatorio utilizado por el TCE es inadecuado para garantizar la seguridad jurídica en el derecho administrativo puesto que, en la Guía práctica sobre la actividad probatoria en los procedimientos administrativos del Ministerio de Justicia, se establece: "el nivel de probanza de la acusación es que esta se encuentre probada más allá de toda duda razonable"<sup>5</sup>. Ello también debió evaluarse a la luz de lo dispuesto bajo la normativa actual, específicamente el artículo 220 del Decreto Supremo N°056-2017-EF, el TCE debería haber actuado una pericia grafotécnica de oficio.

Además, Guzmán Napurí, afirma que, *"en tanto la iniciación del proceso es resultado del interés de la Administración, la autoridad administrativa tiene la obligación de efectuar la actividad probatoria necesariamente a fin de acreditar los*

---

<sup>3</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

<sup>4</sup> Ministerio de Justicia. (2016). Guía práctica sobre la actividad probatoria en los procedimientos administrativos.

<sup>5</sup> Decreto Supremo N°056-2017-EF, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

*hechos en los cuales sustentar su pretensión"* <sup>6</sup>, pudiendo concluir que, por lo expuesto la resolución materia de análisis ha estado dotada de defectos que afectan su eficacia, pues se desprende que el Tribunal de Contrataciones del Estado no cumplió adecuadamente con aplicar los principios y estándares probatorios establecidos en la normativa vigente, lo que resultó en una decisión que no protege adecuadamente las contrataciones públicas.

## 5. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

### 5.1. Problema principal

- ¿Es correcto el fallo del Tribunal de Contrataciones del Estado para dilucidar la responsabilidad administrativa del consorcio a la luz de los principios del derecho administrativo?

El análisis de los problemas jurídicos de la resolución N° 1648-2017-TCE- S1 se enmarcan en examinar el fallo del Tribunal de Contrataciones del Estado en un procedimiento sancionador que versa sobre la infracción administrativa en la que habría incurrido el Consorcio SG por la presentación de documentos presuntamente adulterados en la etapa precontractual de un Licitación Pública, identificando como principal problema dilucidar si el referido consorcio es responsable administrativamente bajo el análisis de los principios administrativos que priman en las contrataciones públicas.

En ese sentido, la actual Ley de Contrataciones del Estado, en su artículo 50°, establece que el Tribunal puede iniciar procedimientos sancionadores e imponer sanciones a los proveedores que presenten documentación falsa o inexacta. Así mismo, el Reglamento de la Ley de Contrataciones vigente, en sus artículos 222 al 228, detalla las facultades del Tribunal como órgano instructor y sancionador, pudiendo realizar actuaciones probatorias, valorar pruebas, determinar responsabilidades e imponer sanciones.

---

<sup>6</sup> Guzmán Napurí, C. La Instrucción del Procedimiento Administrativo. Revista de Derecho & Sociedad N°24.

De la misma manera, el propio Reglamento del Tribunal de Contrataciones<sup>7</sup> regula en su artículo 8 las amplias facultades instructoras, como solicitar información, citar a declarar, realizar inspecciones, oficiar a otras entidades públicas en favor de dotar al procedimiento de las pruebas suficientes para fundamentar sus fallos, entre otras.

La jurisprudencia del Tribunal de Contrataciones peruano no ha sido ajena a este desarrollo, todo lo contrario, contamos con numerosa jurisprudencia que ha ratificado reiteradamente estas facultades, por ejemplo, en la Resolución N°1873-2020-TCE-S4 señaló que el Tribunal cuenta con "*amplias facultades para realizar y/o solicitar las actuaciones probatorias que resulten necesarias para el esclarecimiento de los hechos objeto del procedimiento sancionador*".

En cuanto a las sanciones, conforme al artículo 50 de la Ley, pueden ser multa, inhabilitación temporal o inhabilitación definitiva, dependiendo de criterios como intencionalidad, perjuicio, reincidencia, entre otros que regula el artículo 226 del Reglamento.

La doctrina también desarrolla estas facultades de instrucción y sancionadoras al considerarse imprescindibles para garantizar la legalidad y transparencia en la contratación pública (Morón, p.538).

Entendiendo que, preliminarmente se puede inferir que el Tribunal condujo el procedimiento sancionador dentro de las competencias y facultades que la Administración Pública le ha conferido.

La decisión adoptada por el Tribunal de Contrataciones del Estado (TCE) evidencia una vulneración significativa de principios fundamentales del derecho administrativo sancionador, específicamente los principios de verdad material y presunción de licitud, ambos consagrados como pilares fundamentales en la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG). Esta transgresión afecta directamente las garantías procedimentales que deben regir todo procedimiento administrativo sancionador.

En particular, **el principio de presunción de licitud**, consagrado expresamente en el numeral 9 del artículo 248 de la LPAG, constituye una garantía fundamental que establece una presunción iuris tantum a favor del administrado, según la cual las entidades administrativas deben presumir que los administrados han actuado conforme a sus obligaciones y al ordenamiento jurídico mientras no exista evidencia concluyente que demuestre lo contrario. Este principio, que encuentra su correlato

---

<sup>7</sup> Resolución N°265-2020-OSCE/PRE

en el derecho penal como "presunción de inocencia", exige que la Administración, antes de imponer una sanción, debe necesariamente destruir la presunción de corrección que ampara al administrado mediante pruebas suficientes, obtenidas a través de un procedimiento regular que respete todas las garantías procesales.

La vulneración de este principio en el caso concreto resulta particularmente grave, pues implica que el TCE ha invertido indebidamente la carga de la prueba, exigiendo al administrado que demuestre su inocencia, cuando la obligación de probar la comisión de la infracción recae exclusivamente en la Administración. Esta situación no solo contraviene los principios básicos del procedimiento administrativo sancionador, sino que también afecta el derecho al debido procedimiento administrativo y el derecho de defensa del administrado, generando una situación de indefensión que compromete la validez jurídica de la decisión adoptada por el Tribunal.

En este sentido, el TCE en una primera resolución habría vulnerado este principio al sancionar a las empresas consorciadas sin contar con evidencia fehaciente, puesto que tomó como pruebas válidas y suficientes dos declaraciones simples de dos personas naturales, con intereses particulares, que además no cumplían con el estándar probatorio vigente en el desarrollo del procedimiento sancionador.

En relación al segundo pronunciamiento emitido por la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado (TCE), se evidencia una deficiencia en la aplicación del principio de verdad material, al no haber agotado la actuación de medios probatorios adicionales que permitieran determinar con certeza la configuración de la infracción administrativa. Esta omisión resulta particularmente relevante considerando la jurisprudencia establecida en la Resolución N° 2950-2019-TCE-S1<sup>8</sup>, donde se estableció que "la determinación de la responsabilidad administrativa requiere de elementos probatorios suficientes que generen convicción sobre la comisión de la infracción" (OSCE, 2019, p. 15).

El análisis realizado por el TCE debió enmarcarse necesariamente dentro de los parámetros establecidos por el principio de presunción de licitud, en concordancia con el estándar probatorio exigido por el artículo 220 del Decreto Supremo N°056-2017-EF. Este criterio ha sido respaldado por la jurisprudencia administrativa, como

---

<sup>8</sup> Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2019). Resolución N° 2950-2019-TCE-S1. Tribunal de Contrataciones del Estado.

se evidencia en la Resolución N° 1650-2021-TCE-S2<sup>9</sup>, donde se señala que "ante la ausencia de medios probatorios suficientes que desvirtúen la presunción de licitud, corresponde mantener la presunción de veracidad que ampara a los documentos presentados en el procedimiento administrativo" (OSCE, 2021, p. 23).

La omisión en la actuación de pruebas técnicas especializadas, como la pericia grafotécnica, para verificar la autenticidad de las firmas cuestionadas, constituye una vulneración al debido procedimiento administrativo y al derecho de defensa del administrado. Este criterio ha sido desarrollado en la Resolución N° 2156-2020-TCE-S3<sup>10</sup>, que establece que "la sola manifestación de un supuesto emisor negando la autenticidad de su firma no resulta suficiente para determinar la falsedad de un documento, requiriéndose de medios probatorios técnicos que corroboren dicha afirmación" (OSCE, 2020, p. 18). La falta de actuación de estos medios probatorios técnicos evidencia una motivación insuficiente en la resolución administrativa, contraviniendo así los principios fundamentales del procedimiento administrativo sancionador.

Sin perjuicio del análisis de la resolución que resuelve el recurso de reconsideración, no podemos dejar de observar y evidenciar que en la primera resolución que emitió la Primera Sala TCE el colegiado desvirtuó el principio de licitud en virtud de dos cartas simples presentadas por los ingenieros que formaban parte del cuerpo operativo presentado por el Consorcio, las cuales únicamente contenían una mera declaración que pretende invalidar la suscripción (firmas) y el contenido de los documentos presuntamente falsos, por lo que no constituyen medios probatorios idóneos ni suficientes para desvirtuar la presunción de licitud y determinar la falsedad de los documentos, vulnerando así este principio fundamental.

Respecto del **principio de verdad material**, establecido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, se precisa que la autoridad administrativa tiene el deber de "*verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias*

---

<sup>9</sup> Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2021). Resolución N° 1650-2021-TCE-S2. Tribunal de Contrataciones del Estado

<sup>10</sup> Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2020). Resolución N° 2156-2020-TCE-S3. Tribunal de Contrataciones del Estado.

*necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas".*

En el presente caso, el TCE no adoptó las medidas probatorias necesarias, entre las cuales se pudo haber solicitado la realización de una pericia grafotécnica de oficio, para verificar la autenticidad plena de las firmas contenidas en los documentos presuntamente falsos. En su lugar, el TCE basó su decisión únicamente en las declaraciones contenidas en dos cartas simples presentadas por las personas que en un primer momento habían declarado versiones contradictorias a las ofrecidas como prueba en la reconsideración, las cuales no constituyen medios probatorios idóneos para desacreditar dichos documentos.

En consecuencia, la Primera Sala del Tribunal en sus dos pronunciamientos ha vulnerado los principios de verdad material y presunción de licitud y finalmente, no demostró que exista responsabilidad administrativa, no porque haya llegado a esa conclusión fehacientemente, si no adoptó las medidas necesarias en cumplimiento del principio de verdad material para desvirtuar con medios probatorios adecuadas la presunción de licitud.

Del mismo modo, en respuesta al problema principal, corresponde enfatizar que las partes del Consorcio presentan el recurso de reconsideración alegando prueba nueva, ofreciendo las declaraciones juradas de las mismas personas que habían negado la veracidad de los documentos presentados por el Consorcio, corresponde analizar la implicancia de aceptar esta "prueba nueva" a la luz de los principios administrativos.

El Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su Reglamento, no contienen disposiciones específicas sobre la admisión de pruebas nuevas en los procedimientos sancionadores. Sin embargo, el artículo 226 del Reglamento establece que en lo no previsto en el procedimiento sancionador, se aplican las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Por el lado de la doctrina, encontramos a Morón Urbina (2019) que proscribe que "La prueba nueva es aquella que, existiendo al momento de la emisión del acto administrativo, no pudo ser aportada al procedimiento por desconocimiento o por causas no imputables al administrado, o que, siendo posterior al acto, tenga relevancia para la resolución del caso" (p. 624).

En la línea jurisprudencial, encontramos que el Tribunal de Contrataciones del Estado ha abordado la cuestión de las pruebas nuevas en varias resoluciones. Por ejemplo, en la Resolución N° 2196-2020-TCE-S2, en la que se señala que "para que un medio probatorio sea considerado como nueva prueba, no basta con alegar su reciente obtención, sino que debe acreditarse que no se pudo obtener con anterioridad, pese a que existía en la realidad" (Tribunal de Contrataciones del Estado, 2020, fundamento 15).

De lo antes expuesto, se desprende en mi opinión que la consideración como prueba nueva dependerá de varios factores:

- a) Momento de la presentación: Si la declaración se presenta durante la etapa de reconsideración o apelación, podría ser considerada como un argumento nuevo más que como una prueba nueva.
- b) Justificación del cambio de versión: El imputado deberá justificar por qué no pudo proporcionar esta información anteriormente.
- c) Relevancia y pertinencia: La nueva declaración debe ser relevante para el caso y aportar información sustancial que pueda influir en la decisión.
- d) Principio de verdad material: El Tribunal debe considerar esta nueva información a la luz del principio de verdad material, que obliga a la autoridad a verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones.

Como anteriormente se ha enfatizado, Guzmán Napurí (2017) sostiene que en respeto del principio de verdad material es la entidad administrativa la que se encuentra en el deber de verificar fehacientemente los hechos que se alegan y las pruebas que se postulan, para fundamentar debidamente sus decisiones, debiendo adoptar todas las herramientas y acciones que la ley le faculta, incluso si estas no han sido presentadas por los administradores, puede solicitarlas y exhortarlas de oficio con el fin de tener los medios probatorios que requiera necesarios a fin de cautelar los intereses de la Administración Pública.

No obstante, en la Resolución N° 1648-2017-TCE-S1, la Primera Sala del Tribunal consideró las declaraciones juradas presentadas por los consorciados posteriormente como evidencia suficiente para que este reconsidere su decisión inicial. Lo que genera un precedente en la discusión de esta frecuente situación,

sugiriendo que, en ciertas circunstancias, el Tribunal está dispuesto a considerar declaraciones posteriores como pruebas relevantes.

Generando la posibilidad de que los administrados que presentan una nueva declaración jurada (ante notario) que implique un cambio de versión por parte de uno de los imputados califica como "prueba nueva" en el sentido estricto del término o que, dependiendo de las circunstancias específicas del caso, el momento de su presentación, y su relevancia para el procedimiento, el Tribunal de Contrataciones del Estado podría considerarla como información relevante en virtud del principio de verdad material.

En ese sentido, la crítica va dirigida a que el Tribunal tendría que evaluar cuidadosamente la credibilidad y las razones del cambio de versión, así como su impacto potencial en el caso. Siendo importante recordar que, como señala Danós Ordóñez (2018), "en el procedimiento administrativo sancionador, la carga de la prueba corresponde a la entidad que imputa la comisión de una infracción" (p. 70). Por lo tanto, cualquier nueva información presentada por el imputado debe ser considerada seriamente por la autoridad administrativa, lo que no sucedió en el caso analizado, por lo que concluyo que los argumentos esgrimidos por el Tribunal no han respetado los principios administrativos.

## **5.2. Problemas secundarios**

- ¿El estándar probatorio usado por el Tribunal de Contrataciones del Estado en la emisión de la resolución materia de análisis vulnera el principio de legalidad?

Desde el 03 de abril de 2017, se encuentra vigente el artículo 220 del Decreto Supremo N°056-2017-EF, que modificó el Reglamento de la Ley N°30225, el cual señala que la individualización de la responsabilidad comprende que los medios de prueba documental son:

- 1) Documentos de fecha cierta otorgado por una entidad, escritura pública y demás documentos otorgados por un notario público;
- 2) Siempre y cuando estos documentos tengan una fecha cierta consignada en el documento, anterior a la fecha de comisión de la infracción.

Considero que el estándar probatorio utilizado por el TCE, basado en las declaraciones contenidas en las cartas N°020-2016-LMAG y N°01-2016-FGAR, no es suficiente para asegurar la seguridad jurídica en el derecho administrativo.

Sobre el particular, el ministerio de justicia en su *"Guía práctica sobre la actividad probatoria en los procedimientos administrativos"*<sup>11</sup>, señala que *"el estándar de prueba en el derecho administrativo sancionador opera el estándar de la presunción de licitud"*, lo que implica que *"para resolver en contra de un administrado en un PAS es necesario que la administración cuente con evidencia que demuestre que el acusado cometió la infracción que se le imputa"*. Además, se indica que *"el nivel de probanza de la acusación es que esta se encuentre probada más allá de toda duda razonable"*.

En el presente caso, el TCE no logró demostrar, más allá de toda duda razonable, que las firmas contenidas en los documentos presuntamente falsos eran falsas. Las declaraciones contenidas en las cartas N°020-2016-LMAG y N°01-2016-FGAR no constituyen medios probatorios suficientes para desvirtuar la autenticidad de dichas firmas, ya que no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 220 del Decreto Supremo N°056-2017-EF.

Asimismo, MACASSI ZAVALA, Juan y otro, indican que *"en el procedimiento administrativo español rige el principio de libre valoración de la prueba, sin más que motivar o razonar el resultado final, lo que según el tipo de procedimiento debe cumplirse con más rigor (caso del procedimiento sancionador, según el Art. 138° LPC)"*. En este sentido, el TCE no habría valorado adecuadamente las pruebas presentadas ni habría motivado correctamente su decisión, al basar su fallo únicamente en las declaraciones contenidas en las cartas, sin considerar la necesidad de actuar una pericia grafotécnica como medio probatorio idóneo.

En ese sentido, el estándar probatorio utilizado por el TCE no es suficiente para asegurar la seguridad jurídica en el derecho administrativo, ya que no cumple con los principios de verdad material, presunción de licitud, los cuales son fundamentales en los procedimientos administrativos sancionadores.

---

<sup>11</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Guía práctica sobre la actividad probatoria en los procedimientos administrativos, 2016

Por lo antes expuesto, se puede apreciar que el estándar probatorio utilizado por el TCE, basado únicamente en las declaraciones de los supuestos suscribientes, no sería suficiente, ni idóneo para asegurar la seguridad jurídica en el derecho administrativo, pues el análisis que hace el TCE no expone de manera clara cómo las declaraciones contenidas en las cartas N°020-2016-LMAG y N°01-2016-FGAR son documentos idóneos para desacreditar las firmas de los suscribientes en los documentos presuntamente falsos, entendiéndose una clara vulneración al principio de licitud

- ¿Es posible individualizar la responsabilidad administrativa de las empresas que conforman el Consorcio SG?

Es importante realizar la distinción que existe entre la contratación privada y la contratación pública, lo cual más allá de las prerrogativas y burocracia del Estado, posee un factor determinante que radica en la función administrativa que ejerce la administración pública, la cual está intrínsecamente ligada a una finalidad pública.

Esta finalidad pública es el eje central que guía todas las contrataciones estatales, lo que implica que cada adquisición, servicio u obra contratada por el Estado debe estar orientada a satisfacer necesidades colectivas y a promover el bienestar general, siendo siempre los intereses particulares los que priman, que generan una serie de requisitos y atenciones especiales por parte de los administrados inmersos en las contrataciones públicas.

Estas condiciones, sumadas a la complejidad y magnitud de muchos proyectos públicos, presentan un desafío significativo para las empresas individuales. Es aquí donde surge la figura del consorcio como una solución estratégica.

Los consorcios permiten a las empresas unir sus capacidades técnicas, administrativas, económicas y logísticas para hacer frente a los requerimientos exigidos de las contrataciones públicas. Esta asociación temporal no solo beneficia a las empresas al permitirles acceder a contratos de mayor envergadura, sino que también favorece al Estado al ampliar el universo de postores calificados.

Desde la perspectiva legal, es importante señalar que la normativa de contrataciones del Estado en Perú, específicamente la Ley N° 30225 y su reglamento, reconoce y regula la participación de consorcios en los procesos de selección. Demostrando de esta manera la aceptación y promoción de esta figura

por parte del ordenamiento jurídico peruano como un mecanismo para lograr contrataciones más eficientes y beneficiosas para el interés público.

Respecto de la responsabilidad solidaria en los consorcios está establecida en el artículo 13 de la Ley de Contrataciones del Estado, precisando que respecto a este extremo el Tribunal en ambos pronunciamientos ha esgrimido argumentos concretos respecto a que el Consorcio SG en la promesa formal de Consorcio manifestó que todas las partes integrantes respondían solidariamente respecto a las obligaciones contraídas con la Entidad, no dejando opción a una interpretación más flexible que permita individualizar la responsabilidad administrativa de una de las partes en virtud de documentos o acuerdos internos que no fueron parte del expediente de contratación.

Sin embargo, la interpretación y aplicación de esta responsabilidad solidaria ha sido objeto de debate y evolución jurisprudencial.

Inicialmente, la tendencia era aplicar la responsabilidad solidaria de manera estricta. Sin embargo, con el tiempo, se ha desarrollado una interpretación más matizada que busca individualizar las responsabilidades cuando es posible.

Córdova Schaefer (2019) explica que "la evolución jurisprudencial del Tribunal de Contrataciones del Estado ha ido en la dirección de buscar mecanismos para individualizar las responsabilidades dentro de un consorcio, incluso cuando existe una declaración de responsabilidad solidaria" (p. 89).

En ese sentido, se han ido desarrollando algunos criterios para la individualización de responsabilidades por parte del Tribunal de Contrataciones del Estado para determinar cuándo es posible individualizar las responsabilidades en un consorcio.

Estos criterios se han ido refinando con el tiempo, puesto que podemos apreciar que en la Resolución N° 2304-2014-TC-S3, el Tribunal estableció que "*Para que proceda la individualización de la responsabilidad en un consorcio, debe acreditarse de manera clara y fehaciente que la infracción cometida se debió a la acción u omisión de uno de los integrantes del mismo*" (Tribunal de Contrataciones del Estado, 2014, fundamento 18), ampliando estos criterios en la Resolución N° 1641-2019-TCE-S4, el Tribunal ha ampliado estos criterios.

Por otro lado, respecto a la promesa formal de consorcio, se conoce que es un documento crucial en la determinación de responsabilidades. Sin embargo, su

interpretación no es siempre literal, especialmente cuando existen otros elementos que permiten individualizar las responsabilidades, pensamiento que recobra fuerza en la doctrina, encontrando argumentos expuesto por Álvarez Pedroza y Álvarez Medina (2021) sostienen que "La promesa formal de consorcio debe ser interpretada en conjunto con otros elementos del expediente, como la naturaleza de las obligaciones asumidas por cada consorciado y su participación efectiva en los hechos que constituyen la infracción" (p. 312).

Así como por jurisprudencia reciente, encontrando el Acuerdo de Sala Plena N° 05-2017/TCE del Tribunal de Contrataciones del Estado ha sido fundamental en la evolución de este tema. Este acuerdo establece criterios para la individualización de responsabilidades en consorcios, incluso cuando existe una declaración de responsabilidad solidaria. Así también la Resolución N° 2398-2020-TCE-S1, el Tribunal aplicó estos criterios:

*"Aun cuando exista una declaración de responsabilidad solidaria en la promesa formal de consorcio, es posible individualizar la responsabilidad si se demuestra que la infracción fue cometida por uno de los consorciados de manera exclusiva y que esto se puede determinar de los documentos del proceso de selección o de la ejecución contractual"* (Tribunal de Contrataciones del Estado, 2020, fundamento 31).

En el caso de un consorcio que ha presentado una promesa formal estableciendo la responsabilidad solidaria de las partes (el 08 de enero de 2014), se deben considerar los siguientes puntos:

- a) La declaración de responsabilidad solidaria es un punto de partida importante, pero no necesariamente determinante.
- b) Se debe analizar la naturaleza específica de la infracción alegada y la participación de cada consorciado en los hechos.
- c) Es crucial examinar la distribución de obligaciones establecida en la promesa de consorcio y su correlación con la infracción.
- d) Se deben considerar otros documentos del proceso de selección y de la ejecución contractual que puedan arrojar luz sobre la responsabilidad individual.

En la actualidad, un caso similar por infracción administrativa relacionada con la presentación de documentos presuntamente falsos en un procedimiento de

contratación pública sería analizado de acuerdo con la normativa vigente en derecho administrativo, particularmente la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG) y la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento.

En primer lugar, se aplicarían los principios rectores del procedimiento administrativo establecidos en la LPAG, como el principio de verdad material y el principio de presunción de licitud.

El principio de verdad material, contemplado en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, exigiría que la autoridad administrativa competente (en este caso, el TCE) verifique plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, adoptando todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, incluso aquellas no propuestas por los administrados.

En este sentido, el TCE estaría obligado a actuar una pericia grafotécnica de oficio sobre los documentos presuntamente falsos, ya que esta constituye el medio probatorio idóneo para determinar la autenticidad de las firmas contenidas en dichos documentos, como lo señala GUZMÁN NAPURÍ, quien afirma que *"en estos casos, en tanto la iniciación del proceso es resultado del interés de la Administración, la autoridad administrativa tiene la obligación de efectuar la actividad probatoria necesariamente a fin de acreditar los hechos en los cuales sustentar su pretensión"*.

Por otro lado, el principio de presunción de licitud, exigiría que el TCE presuma que los administrados (en este caso, las empresas consorciadas) han actuado apegados a sus deberes mientras no cuente con evidencia fehaciente en contrario. En este sentido, el TCE no podría sancionar a las empresas sin contar con un medio probatorio suficiente, como una pericia grafotécnica, que desacredite las firmas.

## 6. CONCLUSIONES

- a) El Tribunal de Contrataciones del Estado (TCE) evidenció una deficiencia significativa en su análisis probatorio al no fundamentar adecuadamente por qué las cartas constituían el único medio probatorio viable para determinar la responsabilidad administrativa. Esta limitación en la actividad probatoria resulta particularmente crítica en un procedimiento administrativo sancionador, donde la carga de la prueba recae en la Administración y debe ser especialmente rigurosa.

- b) La valoración probatoria realizada por el TCE debió alinearse con el estándar establecido en el artículo 220 del Decreto Supremo N°056-2017-EF, considerando una evaluación integral de los medios probatorios disponibles y potenciales. El principio de verdad material y la presunción de licitud no solo facultan, sino que obligan a la autoridad administrativa a agotar todos los medios probatorios razonablemente disponibles para alcanzar certeza sobre los hechos investigados, especialmente cuando está en juego la imposición de sanciones que pueden afectar significativamente la actividad económica del administrado.
- c) Aunque la promesa formal de consorcio establece la responsabilidad solidaria de las partes, la tendencia jurisprudencial y doctrinaria actual en Perú apunta hacia la posibilidad de individualizar las responsabilidades cuando existen elementos suficientes para hacerlo. Esto refleja un equilibrio entre el principio de responsabilidad solidaria y la búsqueda de una sanción justa y proporcional.
- d) En conclusión, el TCE no cumplió adecuadamente con los principios y estándares probatorios establecidos en la normativa vigente, lo que resultó en una decisión que no garantiza adecuadamente ni el debido procedimiento, ni las garantías procedimentales, ni el cumplimiento de los principios administrativos en las contrataciones públicas.
- e) Es importante resaltar que esta deficiencia en la actuación probatoria del TCE no solo compromete la validez jurídica de su decisión, sino que también establece un precedente preocupante en términos de seguridad jurídica y debido procedimiento administrativo. La ausencia de una motivación suficiente respecto a la imposibilidad o innecesariedad de actuar otros medios probatorios sugiere una aplicación mecánica de la potestad sancionadora, alejada de los principios fundamentales que deben regir la actividad administrativa sancionadora en un Estado de Derecho.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

### Normativa:

Decreto Supremo N° 344-2018-EF. Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. 31 de diciembre de 2018.  
<https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Reglamento%20de%20la%20ley%20N%2030225%20DS%20344-2018%20EF%20Integrado.pdf>

Ley N° 30225. Ley de Contrataciones del Estado. 11 de julio de 2014.  
<https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Ley%2030225%20Ley%20de%20contrataciones-ilegi.pdf>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2020). Resolución N° 265-2020-OSCE/PRE. Reglamento del Tribunal de Contrataciones del Estado.  
<https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Capacidades/Normativas/20200427-ReglamentoTCE.pdf>

#### **Jurisprudencia:**

Tribunal Constitucional (2005). Sentencia N° 1744-2005-PA/TC. Revisado en: [//www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/01744-2005-AA.html](http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/01744-2005-AA.html)

Tribunal de Contrataciones del Estado. (2019). Resolución N° 1428-2019-TCE-S4. Revisado en: <https://portal.osce.gob.pe/tribunal/acuerdos/1428.2019.TCE-S4.pdf>

Tribunal de Contrataciones del Estado. (2019). Resolución N° 2950-2019-TCE-S1.

Tribunal de Contrataciones del Estado (2020). Resolución N° 1873-2020-TCE-S4. Revisado en: <https://portal.osce.gob.pe/tribunal/acuerdos/1873.2020.TCE-S4.pdf>

Tribunal de Contrataciones del Estado. (2020). Resolución N° 2156-2020-TCE-S3.

Tribunal de Contrataciones del Estado. (2021). Resolución N° 1650-2021-TCE-S2.

#### **Doctrina:**

Danós Ordóñez, Jorge. (2018). Comentarios a propósito de los quince años de vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo General. *Revista "Justicia y Derechos Humanos"*, N° 1, 11-135.

Danos Ordóñez, Jorge. (2019). La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Revista de derecho administrativo*, (17), 26-50.

Guzmán Napurí, Christian. (2005). La Instrucción del Procedimiento Administrativo. *Revista de Derecho & Sociedad*. N°24.

Herrero, Mariano y Otro. (2020). La prueba en el derecho administrativo sancionador en el Perú y España. *Revista Derecho y Sociedad* N°54.

Zavala, J. P. M., & Ortiz, E. E. S. (2017). Aspectos esenciales de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador peruano: derecho a la prueba, carga y estándar de prueba. *Derecho & Sociedad*, (49), 337-356.

Ministerio de Justicia. (2016). Guía práctica sobre la actividad probatoria en los procedimientos administrativos.

Molina Dimitrijevič, A. (2001). Los principios del procedimiento administrativo en la Ley del Procedimiento Administrativo General: fundamentos, alcances e importancia. *Derecho & sociedad*, (17), 258-268.

Morón Urbina, J.C. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General (14a ed.). Gaceta Jurídica.

Rebollo Puig, M., Izquierdo Carrasco, M., Alarcón Sotomayor, L., & Bueno Armijo, A. (2005). Panorama del derecho administrativo sancionador en España Los derechos y las garantías de los ciudadanos. *Estudios Socio-Jurídicos*, 7(1), 23-74.



## Resolución N° 1648-2017-TCE-S1

**Sumilla:** "Resulta importante tener en cuenta que para establecer la responsabilidad de un administrado, debe contarse con pruebas suficientes para determinar la comisión de la infracción y la responsabilidad de tal hecho, de forma tal que se produzca convicción suficiente en la Sala, a fin de emitir el pronunciamiento correspondiente y logre desvirtuarse la presunción de inocencia que lo protege".

Lima, 04 AGO. 2017

**VISTO** en sesión del 04 de agosto de 2017, de la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° 2756-2016.TCE, sobre el recurso de reconsideración interpuesto las empresas ACE Ingenieros y Consultores S.A.C. y Contratistas y Maquinarias Campos S.A. contra lo dispuesto en la Resolución N° 1404-2017-TCE-S1 del 03 de julio de 2017, que dispuso imponerles sanción administrativa, a cada uno de ellos, de **treinta y ocho (38) meses** en sus derechos de participar en procesos de selección y contratar con el Estado, por la comisión de la infracción que estuvo prevista en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1017, modificada por la Ley N° 29873 [y que actualmente se encuentra tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, y, atendiendo a los siguientes:

### I. ANTECEDENTES:

1. El 03 de julio de 2017, en el trámite del Expediente N° 2756/2016.TCE, la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, emitió la Resolución N° 1404-2017-TCE-S1, en el marco de la Licitación Pública N° 026-2013/MINAGRI-PSI – Primera Convocatoria, para la "Construcción y mejoramiento del sistema de riego de los sectores Hualchancca, Pacopata, Carcasunto, Pilpicancha en la microcuenca macro, distrito de Los Morochucos, provincia de Cangallo, Ayacucho"<sup>1</sup>, convocada por el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI), en adelante **la Entidad**.

A través de dicho pronunciamiento se determinó la responsabilidad de las empresas **Contratistas y Maquinarias Campos S.A.C, ACE Ingenieros y Consultores S.A.C. y A.C. Contratistas S.R.L.**, integrantes del **Consortio SG**, por haber incurrido en la infracción que estuvo prevista en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1017, modificada por la Ley N° 29873 [y que actualmente se encuentra tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, en adelante la nueva Ley], **al haber presentado documentos falsos o adulterados ante la Entidad consistentes en** i) La "Carta de Compromiso del Ingeniero Residente de Obra y Declaración Jurada de Presentación de Colegiatura y Habilidad al Inicio de participación efectiva de la obra de fecha 08 de enero de 2014", suscrita por el señor Lorenzo Moisés Ayora Garagate; y, ii) La "Carta de Compromiso del Ingeniero Residente de Obra y Declaración Jurada de Presentación de Colegiatura y Habilidad al Inicio de participación efectiva de la obra de fecha 08 de enero de 2014", suscrita por el señor Fidel Gregorio Aparicio Roque.

Por tal motivo, en la citada Resolución se dispuso imponer a las empresas Contratistas y Maquinarias Campos S.A. y ACE Ingenieros y Consultores S.A.C., sanción de inhabilitación

<sup>1</sup> Cuyo valor referencial fue ascendente a S/ 3'130,475.22 (Tres millones ciento treinta mil cuatrocientos setenta y cinco con 22/100 soles).

temporal en sus derechos de participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado por un periodo de **treinta y ocho (38) meses**.

Asimismo, se declaró que **carecía de objeto** la imposición de sanción contra la empresa A.C. Contratistas S.R.L., al contar con inhabilitación definitiva en sus derechos de participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado.

**2.** Los principales fundamentos de dicho acto administrativo fueron los siguientes:

2.1. Se atribuyó responsabilidad a los integrantes del Consorcio SG, por la presentación de los siguientes documentos falsos:

- i) La "*Carta de Compromiso del Ingeniero Residente de Obra y Declaración Jurada de Presentación de Colegiatura y Habilidad al Inicio de participación efectiva de la obra de fecha 08 de enero de 2014*", suscrita por el señor Lorenzo Moisés Ayora Garagate.
- ii) La "*Carta de Compromiso del Ingeniero Residente de Obra y Declaración Jurada de Presentación de Colegiatura y Habilidad al Inicio de participación efectiva de la obra de fecha 08 de enero de 2014*", suscrita por el señor Fidel Gregorio Aparicio Roque.

2.2. En relación a la verificación sobre la falsedad del documento reseñado en el numeral i), se apreció que, mediante la Carta N° 020-2016-LMAG el señor Lorenzo Ayora Garate, profesional propuesto como Asistente de Residente de Obra, declaró no tener conocimiento sobre el proceso de selección, ni haber participado en dicho cargo, precisando que la firma y el sello consignados en el documento cuestionado no le corresponden.

Asimismo, respecto del documento descrito en el numeral ii), mediante Carta N° 01-2016-FGAR, el señor Fidel Gregorio Aparicio Roque, personal propuesto como Residente de Obra, declaró no conocer del proceso de selección, indicando que la firma contenido en el mismo, no le corresponde.

2.3. Con motivo de la presentación de sus descargos, los consorciados ACE Ingenieros y Consultores S.A.C. y Contratistas y Maquinarias Campos S.A. remitieron el documento denominado "*Acuerdos para integrar un consorcio – obligaciones y responsabilidades*", con firmas legalizadas notarialmente el 06 de enero de 2014, mediante el cual solicitaron que, conforme a lo establecido en el artículo 220 del Decreto Supremo N° 056-2017-EF [nuevo Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado], se realice la individualización del infractor, toda vez que de dicho documento, se apreciaría que el consorciado A.C. Contratistas S.R.L. sería el único responsable de la veracidad de los documentos presentados como parte de la propuesta del Consorcio SG.

2.4. Ahora bien, a fin de realizar el análisis sobre la eventual individualización del infractor, este Tribunal apreció la Promesa Formal de Consorcio<sup>2</sup> del 08 de diciembre de 2014, suscrita por las empresas integrantes del Consorcio, la cual contiene la siguiente información:

<sup>2</sup> Véase folio 166 del expediente administrativo.

## Resolución N° 1648-2017-TCE-S1

(...)

Los suscritos **declaramos expresamente que hemos convenido en forma irrevocable, durante el lapso que dure el proceso de selección, para presentar una propuesta conjunta a la Licitación Pública N° 026-2013-AG/PSI – Primera Convocatoria, responsabilizándonos solidariamente por todas las acciones y omisiones que provengan del citado proceso.**

(...)

Designamos al Sr. ANTONIO ALBERTO CILIO COLONIA, identificado con DNI N° 41663063, como representante común del consorcio para efectos de participar en todas las etapas del proceso de selección y para suscribir el contrato correspondiente con la Entidad – PROGRAMA SUBSECTORIAL DE IRRIGACIONES (...)

<b>Obligaciones de A.C. Contratistas S.R.L.</b>	<b>20% de obligaciones</b>
• Ejecución de la Obra, Administración, Finanzas, Contabilidad	20 %
<b>Obligaciones de ACE Contratistas y Consultores S.A.C.</b>	<b>40% de obligaciones</b>
• Ejecución de la Obra, Administración, Finanzas, Contabilidad	40 %
<b>Obligaciones de Contratistas y Maquinarias Campos S.A.</b>	<b>40% de obligaciones</b>
• Ejecución de la Obra, Administración, Finanzas, Contabilidad	40 %
<b>TOTAL: 100%</b>	

De la revisión del documento en alusión, el Tribunal advirtió que todos los integrantes del Consorcio asumieron la responsabilidad de las obligaciones de manera conjunta y solidaria, precisándose que en aquél no existe asignación de obligaciones que permita realizar la individualización, toda vez que si bien existe una variación de los porcentajes consignados [20% y 40%], los consorciados en su integridad acordaron que desarrollarían la ejecución de la obra.

En adición, se expresó que el Contrato de Consorcio establece, para cada uno de los consorciados, los mismos porcentajes y obligaciones previstos en la promesa de consorcio reseñada.

- 2.5 Por otra parte y con relación al documento remitido por los consorciados ACE Ingenieros y Consultores S.A.C. y Contratistas y Maquinarias Campos S.A. denominado "Acuerdos para integrar un consorcio – obligaciones y responsabilidades", que cuenta con firmas legalizadas notarialmente el 06 de enero de 2014, se advierte que contiene la siguiente información:

### **Acuerdos para integrar un Consorcio – Obligaciones y Responsabilidades**

(...)

#### **2° Acuerdo:**

Las partes **de mutuo acuerdo y para deslindar cualquier tipo de responsabilidad en la veracidad y exactitud de todos los documentos que se presenten en la Licitación Pública** mencionada, acuerdan en forma irrevocable, lo siguiente:

- **A.C. Contratistas S.R.L.:** será la encargada de elaborar y presentar la propuesta técnica/económica en la Licitación Pública N° 026-2013-MINAGRI-PSI. Asimismo, recopilar, verificar y presentar en la propuesta técnica, todos los documentos del personal propuesto (residente de obra, asistente de residente y administrador de obra), tal como se ha solicitado en el numeral 6 de los Requerimientos técnicos mínimos de las bases administrativas (...).
- **Contratistas y Maquinarias Campos S.A.:** se encargará de la ejecución de la obra, en

*caso de obtenerse la buena pro y posterior suscripción de contrato (...).*

*Asimismo, **aportará las cartas fianza en la etapa de ejecución contractual** (fiel cumplimiento, de adelanto directo y de adelanto de materiales)*

- **ACE Ingenieros y Consultores S.A.C.:** *se encargará de la **ejecución de la obra, administración y contabilidad** en caso de obtenerse la buena pro y posterior suscripción de contrato. Asimismo, **aportar maquinaria y equipos para la ejecución de la obra** (...)*

**3° Acuerdo:**

*(...) Asimismo, se debe precisar que **no existe la responsabilidad solidaria, ya que cada integrante tiene una función y/o obligación asumida**" (Sic).*

En dicho escenario, se expresó que el documento denominado "*Acuerdos para integrar un Consorcio – Obligaciones y Responsabilidades*" cuya creación, considerando su fecha, se habría realizado de modo previo a la suscripción de la promesa formal de consorcio, no posee las mismas obligaciones contenidas en esta última. Es decir, el hecho de ser un documento previo que posee un contenido que dista del documento formal que el Consorcio presentó al procedimiento de selección, le resta mérito probatorio, más aún porque debe asumirse la revocación de su contenido al presentarse, con fecha posterior y ante la Entidad, la promesa formal de consorcio, documento que posee el pacto definitivo que los integrantes del consorcio asumen en el contrato que celebrarían de ser adjudicados con la buena pro.

Aunado a ello, esta Sala manifestó que, en caso los integrantes del Consorcio hubiesen pretendido oponer las obligaciones indicadas en el Acuerdo remitido, no debían hacerlo ante este Tribunal, sino plasmarlas en la promesa formal de consorcio o, en todo caso, entregar dicho documento a la Entidad convocante, situación que inclusive no ocurrió. En ese sentido, se advirtió que entre el documento denominado "*Acuerdos para integrar un Consorcio – Obligaciones y Responsabilidades*", con firmas legalizadas el 06 de enero de 2014, y el contenido de la Promesa Formal de Consorcio del 08 del mismo mes y año existen variaciones en cuanto a los acuerdos y a las obligaciones, revelándose de esa forma que el pacto que se habría celebrado mediante aquél documento privado, habría sido dejado sin efecto, para establecer una nueva distribución de responsabilidades, conforme a lo declarado ante la Entidad precisamente en la Promesa Formal de Consorcio, documento que se presentó conjuntamente con los documentos cuestionados en el presente procedimiento.

- 2.6 Por otra parte, el Colegiado consideró relevante señalar que las diferencias entre ambos documentos se dan precisamente sobre un aspecto fundamental para el análisis de la posibilidad de individualizar la responsabilidad por la infracción cometida, toda vez que, en efecto, mientras el Acuerdo privado señala que existen obligaciones que no son solidarias entre los "futuros" consorciados (como la elaboración de la propuesta), en la Promesa Formal de Consorcio, suscrita días después y presentada formalmente ante la Entidad, los consorciados asumen expresamente todas las obligaciones en forma solidaria, responsabilizándose expresamente ante esta última por la presentación de la propuesta en forma conjunta, así como por todas y cada una de las obligaciones que cada consorciado declaraba asumir desde ese momento.



## Resolución N° 1648-2017-TCE-S1

Al respecto, se indicó que la Promesa Formal de Consorcio no constituye un mero formato predeterminado, sino que su importancia y necesidad radica en el hecho de que es en dicho documento en el que propiamente los integrantes de un consorcio deben consignar toda la información que consideren pertinente [sin limitante normativo y/o fáctico alguno], a fin de evitar incidentes como los que se ventilan en el presente procedimiento.

Asimismo, en relación al argumento de los consorciados ACE Ingenieros y Consultores S.A.C. y Contratistas y Maquinarias Campos S.A. referido a que debía procederse a la individualización de la responsabilidad, considerando el criterio adoptado en la Resolución N° 969-2013-TCE-S4 del 6 de mayo de 2013 y en la Resolución N° 2042-2013-TC-S3 del 12 de setiembre de 2013, el Colegiado manifestó que sólo constituyen precedentes de observancia obligatoria los acuerdos de Sala Plena emitidos por el Tribunal, que interpretan de modo expreso y con alcance general las normas establecidas en las disposiciones legales que rigen la materia. En ese sentido, las citadas resoluciones, emitidas bajo diferente marco normativo, no representan de forma alguna precedentes vinculantes, ni tampoco revelan la existencia de algún criterio establecido sobre los hechos en cuestión que debe observar el Colegiado.

- 2.7 Siendo así, y considerando que no obra en el expediente administrativo elemento probatorio alguno que permita realizar la individualización del infractor, corresponde imponer a todas las empresas integrantes del Consorcio, sanción de inhabilitación en sus derechos de participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado.
3. Dicha Resolución fue notificada el 03 de julio de 2017, a través del Toma Razón electrónico del OSCE<sup>3</sup>.
4. Mediante escritos presentado el 10 de julio de 2017 y subsanado el 12 del mismo mes y año, ante el Tribunal, la empresa **ACE Ingenieros y Consultores S.A.C.**, en adelante **el Impugnante (A)**, interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución N° 1404-2017-TCE-S1 del 03 de julio de 2017, sustentándolo en lo siguiente:
  - 4.1. El artículo 220 del Decreto Supremo N° 056-2017-EF, que modificó el Reglamento, entró en vigencia el 03 de abril de 2017. En dicho artículo se estableció que, para el caso de las sanciones a Consorcios, es posible individualizar la responsabilidad de los integrantes del mismo con "cualquier otro medio de prueba documental, de fecha y origen cierto".
  - 4.2. En la resolución recurrida, se ha señalado que no es posible individualizar al infractor mediante los alcances del citado artículo 220, a pesar haberse presentado un documento notarial de fecha y origen cierto denominado "Acuerdos para integrar un consorcio - Obligaciones y responsabilidades" del 06 de enero de 2014, el cual es totalmente válido para individualizar responsabilidades, toda vez que para el Colegiado, dicho documento deben contener iguales obligaciones a las contenidas en la promesa formal de consorcio.

<sup>3</sup> De conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 229 del Reglamento de la nueva Ley. Asimismo, según la Directiva N° 008-2012-OSCE/CD, aprobada mediante la Resolución N° 283-2012-OSCE/PRE del 18 de setiembre de 2012, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 19 de setiembre de 2012.

4.3. Añadió que, en el presente caso, el Tribunal extendió los alcances del artículo 220 del Reglamento de la nueva Ley, al pretender que la información contenida en los documentos de carácter privado que se presenten ante esta instancia, además de tener fecha cierta, deba coincidir con aquella consignada en la Promesa Formal de Consorcio, toda vez que, según indicó, dicha disposición legal no hace referencia al cumplimiento de dicha condición.

4.4. Aludió a que los acuerdos contenidos en el documento denominado "*Acuerdos para integrar un Consorcio – Obligaciones y Responsabilidades*", no son obligaciones contractuales, sino convenios para deslindar cualquier tipo de responsabilidad en la veracidad de los documentos obrantes en la propuesta, debiendo ser valorado de manera obligatorio por la Sala para individualizar las responsabilidades.

Añadió que, dada la situación reseñada, no pueden compararse la Promesa Formal de Consorcio y el documento privado aludido, pues, a su entender, no tienen la misma naturaleza.

4.5. Manifestó que el Tribunal sancionó al Consorcio en base a lo que califica como una "interpretación individual o personal" de la normativa vigente, en relación a la individualización del infractor, situación que, según indicó, vulneró el principio de tipicidad y el debido procedimiento, toda vez que, a su parecer, no existe disposición legal, precedente y/o jurisprudencia que sustente que la información consignada en los documentos privados de fecha cierta deban consignar los mismos datos que la Promesa Formal de Consorcio.

4.6. Finalmente, remite las Declaraciones Juradas con firmas legalizadas ante notario publicó de fechas 07 y 08 de julio de 2017, de los señores Fidel Gregorio Aparicio Roque y Lorenzo Moises Ayora Garagate, respectivamente, a través de las cuales indican que dieron su consentimiento para integrar el personal propuesto del Consorcio SG.

Adicionalmente, solicitó el uso de la palabra.

5. A través del escrito presentado el 10 de julio de 2017 y subsanado el 12 del mismo mes y año, ante el Tribunal, la empresa **Contratistas y Maquinarias Campos S.A.**, en adelante **el Impugnante (B)**, interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución N° 1404-2017-TCE-S1 del 03 de julio de 2017, en los siguientes términos:

5.1. Manifestó que en sus descargos presentaron el documento "*Acuerdos para integrar un Consorcio – Obligaciones y Responsabilidades*", del mismo que se desprende que la única responsable por la presentación de los documentos falsos es el consorciado A.C. Contratistas S.R.L.

5.2. Preciso que resulta válida la individualización del infractor, más aun considerando que dicho consorciado [A.C. Contratistas S.R.L.], no se apersonó al presente procedimiento y muestra la misma renuencia ante la solicitud de información efectuada por los otros consorciados, en torno a la remisión de documentos que acredite la exoneración de su responsabilidad en la comisión de la infracción imputada.

5.3. Finalmente señala que el consorciado A.C. Contratistas S.R.L., le alcanzó las Declaraciones Juradas notariales de los señores Fidel Gregorio Aparicio Roque y



## Resolución N° 1648-2017-TCE-S1

Lorenzo Moises Ayora Garagate, en donde manifiestan que dieron su consentimiento para integrar el personal propuesto del Consorcio SG.

Adicionalmente, solicitó el uso de la palabra.

6. Con decreto del 13 de julio de 2017, se remitió el expediente a la Primera Sala del Tribunal para que emita el pronunciamiento correspondiente.
7. Con decreto del 19 de julio de 2017, se dispuso programar la audiencia pública para el 26 del mismo mes y año, la misma que se declaró frustrada por inasistencia de los Impugnantes y la Entidad.

### II. ANÁLISIS:

8. El presente procedimiento está referido a los recursos de reconsideración interpuestos por las empresas ACE Ingenieros y Consultores S.A.C. y Contratistas y Maquinarias Campos S.A. contra lo dispuesto en la Resolución N° 1404-2017-TCE-S1 del 03 de julio de 2017, mediante la cual se les sancionó con inhabilitación temporal por un periodo de treinta y ocho (38) meses, por haber incurrido en la infracción que estuvo tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1017, modificada por la Ley N° 29873, en el extremo de documentos falsos, [actualmente tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la nueva Ley].

#### *Sobre la procedencia del recurso de reconsideración*

9. El recurso de reconsideración en los procedimientos administrativos sancionadores a cargo del Tribunal, se encuentra regulado en el artículo 231 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 056-2017-EF, en adelante **el nuevo Reglamento**, según el cual, aquél debe ser interpuesto dentro de los cinco (5) días hábiles de notificada o publicada la respectiva resolución; además, se señala que el Tribunal resolverá dentro del plazo de quince (15) días hábiles improrrogables de presentado sin observaciones o subsanado el recurso de reconsideración.
10. En relación a ello, este Colegiado debe analizar si los recursos materia de análisis fueron interpuestos oportunamente, es decir, dentro del plazo señalado expresamente en la normativa precitada.
11. Atendiendo a lo antes señalado, así como de la revisión de la documentación obrante en el expediente, la Sala aprecia que tanto el Impugnante (A) como el Impugnante (B) fueron notificados con la Resolución N° 1404-2017-TCE-S1, mediante publicación en el Toma Razón electrónico del OSCE, el 03 de julio de 2017.
12. Estando a lo anterior, se advierte que los recurrentes podían interponer válidamente el recurso impugnativo hasta el 10 de julio de 2017; por tanto, habiendo presentado sus recursos de reconsideración en dicha fecha, estos resultan procedentes, correspondiendo al Tribunal evaluar los argumentos planteados.

**Respecto de los argumentos de los recursos de reconsideración interpuestos:**

• **Del Impugnante (A)**

13. El Impugnante (A) expresó que, en aplicación de la normativa vigente, resulta suficiente la presentación de un documento de fecha y origen cierto para determinar la individualización del infractor, razón por la cual, en su oportunidad, presentó el documento denominado "*Acuerdos para integrar un Consorcio – Obligaciones y Responsabilidades*", con firmas legalizadas el 06 de enero de 2014 ante Notario Público.

A su parecer, en base a la información contenida en dicho documento, puede verificarse que el único responsable por la comisión de la infracción en autos es la empresa A.C. Contratistas S.R.L.

Precisó que, en el caso concreto, el Colegiado extendió los alcances del artículo 220 del nuevo Reglamento, pues, según indicó, dicha disposición legal no hace referencia a que la información contenida en los documentos de carácter privado que se presenten ante esta instancia, además de tener fecha cierta, deba coincidir con aquella consignada en la Promesa Formal de Consorcio.

14. En torno a lo esgrimido, es preciso señalar que si bien el artículo 220 del nuevo Reglamento alude a que, a efectos de proceder con la individualización del infractor, puede presentarse un documento privado de fecha y origen cierto, como se indicó en la Resolución recurrida, no puede soslayarse que, en el presente caso, el instrumento privado remitido por los Impugnantes "A" y "B" no genera convicción en este Tribunal para dicho efecto, en la medida que la información consignada en **el documento denominado "*Acuerdos para integrar un Consorcio – Obligaciones y Responsabilidades*" dista en aspectos sustanciales de aquella plasmada en el documento formal que el Consorcio finalmente presentó en el procedimiento de selección, como parte de su propuesta**, respecto de las responsabilidades y obligaciones asumidas por cada uno de los consorciados frente a la Entidad.

En línea con lo esbozado, resulta pertinente puntualizar que el documento denominado "*Acuerdos para integrar un Consorcio – Obligaciones y Responsabilidades*" no posee las mismas obligaciones contenidas en la Promesa Formal de Consorcio [reseñadas en el fundamento 37 de la Resolución recurrida], toda vez que, **en primer orden, en el documento privado el consorciado A.C. Contratistas S.R.L. no se obligó a la ejecución de la obra; mientras que tanto en la Promesa Formal de Consorcio sí, asumiendo respecto de dicha obligación un porcentaje de veinte por ciento (20%).** Asimismo, en éste último, no se hace referencia alguna a que los consorciados aportarían determinados documentos o que únicamente uno de ellos se encargaría de la elaboración y presentación de la oferta ante la Entidad, sino por el contrario, se alude a que tanto los Impugnantes "A" y "B" como el consorciado A.C. Contratistas S.R.L.; esto es, **todos serían los responsables de la ejecución de la obra** [Administración/ Finanzas y Contabilidad], **siendo la única diferencia el porcentaje de su participación en dicha actividad.**

A modo de resumen, resulta relevante presentar a continuación un cuadro que describe los aspectos reseñados:



## Resolución N° 1648-2017-TCE-S1

Consortiados	"Acuerdo"	Promesa Formal de Consorcio
	6 de enero de 2014	08 de enero de 2014
	<b>Obligaciones</b>	
A.C. Contratistas S.R.L.	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Elaboración y presentación de la propuesta técnica y económica.</i></li><li>• <i>Recopilar, verificar y presentar en la propuesta técnica todos los documentos del personal propuesto (residente de obra, asistente de residente y administrador de obra).</i></li></ul>	<b>Ejecución de obra</b> 20 %
Contratistas y Maquinarias Campos S.A.	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Ejecución de la obra</b>, en caso de obtenerse la buena pro y posterior suscripción de contrato.</li><li>• <i>Aporte de las cartas fianza en la etapa de ejecución contractual (fiel cumplimiento, de adelanto directo y de adelanto de materiales).</i></li></ul>	<b>Ejecución de obra</b> 40 %
ACE Ingenieros y Consultores S.A.C.	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Ejecución de la obra</b>, administración y contabilidad.</li><li>• <i>Aporte de maquinaria y equipos para la ejecución de la obra.</i></li></ul>	<b>Ejecución de obra</b> 40 %

Conforme a lo expresado, es relevante señalar que la diferencia en los compromisos pactados que se encuentran consignados en el documento privado que fue materia de análisis, le resta mérito probatorio y revela que éste, en su momento, fue dejado sin efecto o revocado en su contenido para establecer una nueva distribución de responsabilidades, **de acuerdo a lo declarado ante la Entidad precisamente en la Promesa Formal de Consorcio**, documento que se presentó conjuntamente con los documentos determinados como falsos en el presente procedimiento.

Por tal motivo, a consideración de esta Sala, en el caso de autos, no se realizó una interpretación extensiva del artículo 220 del nuevo Reglamento en el extremo cuestionado, sino que, en observancia de dicha disposición legal, se valoró el medio probatorio a fin de cautelar la información contenida en el documento privado de origen y fecha cierta coincida con aquella consignada en la Promesa Formal de Consorcio o el Contrato de Consorcio, a efectos de otorgarle validez, más aun si se tiene en cuenta que **éstos últimos son presentados ante la Entidad, ya sea como parte de la propuesta o para el perfeccionamiento del contrato y son la fuente de obligaciones en base a las cuales ésta puede exigir su cumplimiento efectivo.**

En atención a lo expuesto, el Colegiado concluye que el argumento del Impugnante (A) en este extremo no resulta estimable.

15. Otro argumento del Impugnante (A) se refiere a que los pactos contenidos en el documento denominado "Acuerdos para integrar un Consorcio – Obligaciones y Responsabilidades", no son obligaciones contractuales, sino convenios para deslindar cualquier tipo de responsabilidad en la veracidad de los documentos obrantes en la propuesta.

Añadió que, dada la situación reseñada, no pueden compararse la Promesa Formal de Consorcio y el documento privado aludido, pues, a su entender, no tienen la misma naturaleza.

- 16.** En relación a dicho argumento, en primer orden, resulta pertinente reiterar que, como se indicó en el fundamento 34 de la Resolución recurrida, de la revisión del documento denominado "*Acuerdos para integrar un Consorcio – Obligaciones y Responsabilidades*", se apreció que, entre otros aspectos, a diferencia de lo consignado en la Promesa Formal de Consorcio, al consorciado A.C. Contratistas S.R.L., no le asignan funciones de ejecución de obra en el porcentaje de veinte por ciento (20%).

Dicha situación, en opinión del Colegiado, no sólo hace referencia al deslinde de responsabilidades, como indicó el Impugnante (A), sino alude a la modificación de uno de los términos [compromisos] definitivos asumidos por aquél consorciado.

Asimismo, es preciso señalar que la alegación referida a que la Promesa Formal de Consorcio y el documento privado que fue objeto de examen no pueden ser comparados al tener finalidades distintas, carece de sustento, dado que las diferencias entre ambos documentos se dan precisamente sobre un aspecto fundamental para el análisis de la posibilidad de individualizar la responsabilidad por la infracción cometida, toda vez que, en efecto, mientras el Acuerdo privado señala que existen obligaciones que no son solidarias entre los "futuros" consorciados [como la elaboración de la propuesta], en la Promesa Formal de Consorcio, suscrita días después y presentada formalmente ante la Entidad, los consorciados asumen expresamente TODAS las obligaciones en forma SOLIDARIA, responsabilizándose expresamente ante ésta última por la presentación de la propuesta en forma conjunta, así como por todas y cada una de las obligaciones que cada consorciado declaraba asumir desde ese momento.

En ese orden de ideas, como se indicó en el fundamento de 35 de la Resolución recurrida, en el caso concreto, no sólo se evidenció una variación en el detalle de las obligaciones contenidas en ambos documentos, sino que, en el supuesto de darle valor probatorio al Acuerdo privado por sobre la promesa formal de consorcio, los consorciados no se harían responsables de los pactos expresos asumidos ante la Entidad, situación que constituye de mayor trascendencia al involucrar eventuales deficiencias en el sistema de compras públicas.

- 17.** En ese contexto, cabe puntualizar que la Promesa Formal de Consorcio no constituye un mero formato predeterminado, sino que su importancia y necesidad radica en el hecho de que era en dicho documento en el que, a la fecha de presentación de ofertas, los integrantes de un consorcio podían y debían consignar toda la información que considerasen pertinente [sin limitante normativo y/o fáctico alguno], a fin de evitar incidentes como los que se ventilan en el presente procedimiento.

En este extremo debe tenerse en cuenta que, a la fecha en que se suscribió el documento denominado "*Acuerdos para integrar un Consorcio – Obligaciones y Responsabilidades*", la norma vigente en ese entonces sólo admitía la individualización en función a la información contenida en la Promesa Formal de Consorcio y el Contrato de Consorcio, y es recién desde el 3 de abril de 2017 que se encuentran vigentes las disposiciones legales que ameritan la individualización del infractor a partir de la información contenida en un documento de origen y fecha cierto. Por lo tanto, se concluye que el documento privado presentado en esta instancia no pudo suscribirse con la finalidad de eximir de responsabilidad a los Impugnante (A) y (B).

Por tal motivo, en opinión de esta Sala, puede concluirse que la tesis del Impugnante (A) en este extremo no resulta amparable.

## Resolución Nº 1648-2017-TCE-S1

18. Por otra parte, el Impugnante (A) alega que el Tribunal sancionó al Consorcio a partir de una "interpretación individual o personal" de la normativa vigente, en relación a la individualización del infractor, por lo que, a su parecer, se vulneró el principio de debido procedimiento, en la medida que no existe disposición legal, precedente y/o jurisprudencia que sustente que la información consignada en los documentos privados de fecha cierta deban consignar los mismos datos que la Promesa Formal de Consorcio.
19. Respecto de lo esbozado, esta Sala considera relevante señalar que, como puede verificarse de lo expresado en el fundamento 16 de la presente Resolución y en los fundamentos 33 al 37 de la Resolución recurrida, respectivamente, el Colegiado no le otorgó mérito probatorio al documento denominado "*Acuerdos para integrar un Consorcio – Obligaciones y Responsabilidades*", en la medida que este contiene una asignación de obligaciones distinta a aquellos instrumentos formales presentados ante la Entidad y respecto de los cuales resultan legalmente exigibles las obligaciones asumidas.

En dicho escenario, en opinión de esta Sala, dado que la información contenida en el documento privado en mención no genera convicción a fin de considerarlo pertinente para proceder con la individualización del infractor en el presente caso, no se vulneró el principio de debido procedimiento, de derecho de defensa u otros de los pilares que rigen en el ámbito administrativo.

En adición, es pertinente señalar que la decisión adoptada en el caso concreto no obedece a una "interpretación individual o personal" del Colegiado sobre lo dispuesto en el artículo 220 del nuevo Reglamento, sino, corresponde a una línea de interpretación unívoca que, bajo el nuevo marco normativo, el Tribunal [en su integridad] ha aplicado en otros procedimientos, conforme a lo dispuesto en las Resoluciones Nos. 993-2017-TCE-S4<sup>4</sup> y 1227-2017-TCE-S3 del 12 de mayo de 2017 y 8 de junio del mismo año, respectivamente.

Atendiendo a lo expuesto, no resulta amparable el argumento expuesto por el Impugnante (A) en este extremo.

• **Del Impugnante (B)**

20. El Impugnante (B), al igual que su consorciado, alega que, de los actuados en el expediente, puede apreciarse que, en su oportunidad, presentó el documento denominado "*Acuerdos para integrar un Consorcio – Obligaciones y Responsabilidades*", con firmas legalizadas el 6 de enero de 2014, a partir del cual, a su entender, debe considerarse que la única responsable por la presentación de los documentos falsos es la empresa A.C. Contratistas S.R.L.

Precisó que, en aplicación del artículo 220 del nuevo Reglamento, resulta válida la individualización del infractor, más aun considerando que dicha empresa no se apersonó al presente procedimiento y muestra la misma renuencia ante la solicitud de información efectuada por los otros consorciados, en torno a la remisión de documentos que acredite la exoneración de su responsabilidad en la comisión de la infracción imputada.

21. En torno a lo esgrimido, en primer orden, es preciso señalar que, conforme a lo señalado en los fundamentos 33 al 37 de la Resolución recurrida, puede verificarse que, en el caso de autos, el Colegiado realizó el análisis sobre la procedencia de la individualización del

<sup>4</sup> Respecto del documento denominado "Acuerdo de Participación" del 22 de julio de 2016, que en dicha resolución el Consorcio presentó

infractor y se concluyó que, a partir de una evaluación integral del expediente, así como de lo señalado por los consorciados, y en la Promesa Formal de Consorcio; todos resultan responsables por la presentación de documentos falsos ante la Entidad, al no obrar información que exima a alguno de estos de dicha imputación.

Aunado a lo anterior, resulta pertinente señalar que, en el fundamento 14 de la presente Resolución, el Colegiado reiteró las razones por las cuales no resulta procedente dotar de validez al documento denominado "*Acuerdos para integrar un Consorcio – Obligaciones y Responsabilidades*"; a efectos de proceder con la individualización del infractor.

22. Ahora bien, el Impugnante (B) expresa que los hechos referidos a que i) el consorciado A.C. Contratistas S.R.L. no se haya apersonado al presente procedimiento y ii) la omisión en la atención de sus requerimientos a fin de que se le exonere de responsabilidad, evidencian que, en el caso de autos, corresponde la exoneración de responsabilidad por la presentación de documentos falsos ante la Entidad, en el marco del procedimiento de selección.

Al respecto, es relevante señalar que, como se indicó, el documento privado presentado por los Impugnantes (A) y (B) no genera convicción en este Colegiado, a efectos de proceder con la individualización del infractor, en la medida que, entre otros aspectos, las obligaciones contractuales consignadas en este difiere sustancialmente de aquellas contenidas en la Promesa Formal de Consorcio y el Contrato de Consorcio, siendo relevante precisar que, para la configuración de la infracción referida a la presentación de documentos falsos, no resulta necesario realizar el análisis sobre la actividad de falsificarlo, debido a que la normativa sólo sanciona la presentación 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 la información de los documentos presentados.

En ese sentido, a consideración de esta Sala, el Consorcio, como postor, **debía realizar la verificación de todos los documentos presentados ante la Entidad**, como parte de su oferta, en cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 65 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en adelante la LPAG.

Cabe anotar que el conocimiento de dicho deber por parte de los Impugnantes, puede verificarse a partir de la suscripción de las Declaraciones Juradas obrantes en su propuesta como consorcio, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 42 del Reglamento [actualmente en el artículo 49 de la LPAG], a través de las cuales **los consorciados expresamente declararon ser responsables de la veracidad de los documentos e información que presentó en el proceso de selección.**

Por tal motivo, es relevante recordar que es de conocimiento de los proveedores que **es el Consorcio**, conformado por todos sus integrantes, **el postor que debía realizar la verificación de los documentos presentados ante la Entidad en su integridad**, ya sea como parte de su oferta como para la suscripción del contrato respectivo, de ser el caso.

Por lo tanto, de la revisión de los actuados en el presente procedimiento, se ratifica que el Consorcio presentó documentos falsos, como parte de su propuesta, **sin haber comprobado previamente su veracidad y/o autenticidad**, situación que permite verificar su falta de diligencia.

## Resolución N° 1648-2017-TCE-S1

Por lo expuesto, el Colegiado concluye que el argumento del Impugnante (B) en este extremo no resulta estimable para eximirlo de responsabilidad.

• **Del nuevo medio probatorio ofrecido por los Impugnantes A y B**

23. Sin perjuicio de lo expuesto, resulta relevante señalar que el 27 de junio de 2017 los Impugnantes (A) y (B) presentaron ante esta instancia dos (2) Declaraciones Juradas, con firmas legalizadas notarialmente, del 07 y 08 de julio de 2017, a través de las cuales los señores Fidel Gregorio Aparicio Roque y Lorenzo Moisés Ayora Garagate, profesionales propuestos como Residente de Obra y Asistente del Residente de Obra, respectivamente, manifestaron lo siguiente:

### DECLARACIÓN JURADA

YO, **LORENZO MOISES AYORA GARAGATE** (...) DECLARO BAJO JURAMENTO que la **Carta N° 020-2016-LMAG** de fecha 02 de noviembre de 2016, presentada ante el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI), donde comuniqué mi no participación como Asistente, propuesto por el Consorcio SG, **contiene información inexacta; debido que a esa fecha no recordé mi participación** en el mencionado proceso para el consorcio SG por el mismo tiempo **transcurrido de casi tres años** de haberse firmado las declaraciones juradas (...)

Es por ello que, mediante el presente escrito, confirmo lo siguiente:

- **Participé como integrante del personal propuesto** para el proceso de selección, según el Anexo N° 09 de fecha 08 de enero de 2014 (Asistente de Residente), presentado por el Consorcio SG, en la LP N° 026-2013-MINAGRI-PSI.
- **Confirmando que he suscrito la DECLARACIÓN JURADA DEL POSTOR DE DESIGNACIÓN DEL INGENIERO ASISTENTE DE RESIDENTE** de fecha 08 de enero de 2014, para el cargo de Asistente de Residente en la LP N° 026-2013-MINAGRI-PSI (...)
- Solo fui integrante del personal propuesto para el proceso de selección y no más para la ejecución contractual de la obra (...) de la LP N° 026-2013-MINAGRI-PS, en calidad de ASISTENTE DE RESIDENTE, es decir mi persona no estuvo en la ejecución contractual de la obra.

(...)

### DECLARACIÓN JURADA

YO, **FIDEL GREGORIO APARICIO ROQUE** (...) DECLARO BAJO JURAMENTO que la **Carta N° 01-2016-FGAR** de fecha 02 de noviembre de 2016, presentada ante el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI), donde comuniqué mi no participación como Asistente, propuesto por el Consorcio SG (...) **contiene información inexacta; ya que, al día 02 de noviembre de 2016, la base de datos de mi Computadora Personal (PC) estaba dañada (sin acceso a la información), donde se encontraban todas las informaciones y/o archivos de mi interés personal y profesional, incluido entre ellos la declaración jurada de mi participación como Residente de Obra en la Licitación Pública N° 026-2013-MINAGRI-PSI. Además, por la misma premura del tiempo en responder al PSI en el plazo 02 día hábiles, en ese instante no recordaba mi participación para el mencionado Consorcio, debido a que ya había transcurrido más de dos años y 10 meses de haberse firmado las declaraciones juradas.**

Es por ello que, mediante el presente escrito, confirmo lo siguiente:

- **Mi persona dio su consentimiento para ser integrante del personal propuesto** para el proceso de selección, según el Anexo N° 09 de fecha 08 de enero de 2014 (Residente de Obra), presentado por el Consorcio SG, en la LP N° 026-2013-MINAGRI-PSI.
- **Confirmando que he suscrito la DECLARACIÓN JURADA DEL POSTOR DE**

**DESIGNACIÓN DEL INGENIERO RESIDENTE DE OBRA** (...) de fecha 08 de enero de 2014, para el cargo de Residente de Obra en la Licitación Pública N° 026-2013-MINAGRI-PSI (...)

- Mi persona no participó en la ejecución contractual de la obra (...) de la LP N° 026-2013-MINAGRI-PS, en CALIDAD DE RESIDENTE DE OBRA.
- Con respecto a mi sello de colegiatura, hago mención que fue elaborado por el consorcio, con mi autorización.

(...)

Adicionalmente, como se ha señalado previamente, se advierte que las citadas Declaraciones Juradas cuentan con la certificación de la firma, realizado en la Notaría de Lima, Rosa María Fonseca Li.

Asimismo, se aprecia que el señor Lorenzo Moisés Ayora Garagate, señala como justificación para haber negado originalmente el haber suscrito el documento cuestionado, que ello se debió a que han transcurrido aproximadamente 3 años desde su suscripción.

Por otro lado, se aprecia que el señor Fidel Gregorio Aparicio Roque, además de aludir al tiempo transcurrido desde la suscripción del documento cuestionado, refiere que la computadora en la que guardaba su información, se encontraba averiada.

En este punto, la Sala advierte que los documentos cuestionados fueron emitidos el 8 de enero de 2014, y las negativas de los mismos [hoy revocadas] fueron emitidas el 2 de noviembre de 2016.

24. En esa línea de ideas, a diferencia de lo expresado en las Cartas Nros. 020-2016-LMAG y 01-2016-FGAR, se aprecia que, a través de las declaraciones juradas precitadas, los señores Fidel Gregorio Aparicio Roque y Lorenzo Moisés Ayora Garagate expresaron, entre otros aspectos, que sí participaron en la fase selectiva como Residente de Obra y Asistente del Residente de Obra, indicando que las firmas consignadas en los documentos denominados "*Carta de Compromiso del Ingeniero Residente de Obra y Declaración Jurada de Presentación de Colegiatura y Habilidad al Inicio de participación efectiva de la obra de fecha 08 de enero de 2014*", son de sus puños gráficos.

En ese contexto, es pertinente señalar que, de la revisión de los documentos obrantes en autos, se aprecian versiones contradictorias en relación a la participación de los señores Fidel Gregorio Aparicio Roque y Lorenzo Moisés Ayora Garagate.

Asimismo, debemos tener en consideración que las firmas consignadas en las citadas declaraciones juradas han sido certificadas notarialmente; vale decir, se encuentran amparadas por lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto Legislativo N° 1049 – Decreto Legislativo del Notariado, que estipula que los instrumentos públicos notariales otorgados por un Notario Público, ya sean estos por mandato de Ley o a solicitud de parte, **producen fe respecto a la realización del acto jurídico y de los hechos y circunstancias que éste presencie.**

25. Adicionalmente, resulta importante tener en cuenta que para establecer la responsabilidad de un administrado, debe contarse con pruebas suficientes para determinar la comisión de la infracción y la responsabilidad de tal hecho, de forma tal que se produzca convicción suficiente en la Sala, a fin de emitir el pronunciamiento correspondiente y logre desvirtuarse la presunción de inocencia que lo protege.

## Resolución N° 1648-2017-TCE-S1

Asimismo, la presunción de inocencia es un principio del derecho penal, pero que es 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 no se aprecia con la claridad debida en este caso concreto, toda vez que los hechos anteriormente narrados no hacen sino generar duda razonable sobre la participación de los señores Fidel Gregorio Aparicio Roque y Lorenzo Moisés Ayora Garagate.

En relación a lo anterior, debe tenerse en cuenta que el principio de licitud recogido en el numeral 9 del artículo 246 de la LPAG, refiere que la presunción de inocencia, de corrección o de licitud, implica que *"si en el curso del procedimiento administrativo no llega a forma la convicción de ilicitud del acto y de la culpabilidad del administrado, se impone el mandado de absolución implícito que esta presunción conlleva (in dubio pro reo). En todos los casos de inexistencia de prueba necesaria para destruir la presunción de inocencia, incluyendo la duda razonable, obliga a la absolución del administrado".* (El subrayado es nuestro).

26. Atendiendo a lo anterior, este Tribunal considera que, en esta instancia, respecto de las *"Carta de Compromiso del Ingeniero Residente de Obra y Declaración Jurada de Presentación de Colegiatura y Habilidad al Inicio de participación efectiva de la obra de fecha 08 de enero de 2014"*, no contándose con elementos probatorios suficientes que desvirtúen el *principio de presunción de veracidad* del cual se encuentran premunidos; en mérito a la información contradictoria remitida por los señores Fidel Gregorio Aparicio Roque y Lorenzo Moisés Ayora Garagate, en aplicación del artículo 229 del Reglamento, se suscita el supuesto de duda razonable respecto de su veracidad.
27. Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde comunicar tales hechos al Ministerio Público — Distrito Fiscal de Lima, a fin que evalúe la responsabilidad penal en que hubieran incurrido los señores Fidel Gregorio Aparicio Roque y Lorenzo Moisés Ayora Garagate, al presentar supuesta falsa declaración en un procedimiento administrativo, conforme al artículo 411 del Código Penal, en tanto, según lo indicado por las referidas personas, la información proporcionada en las Cartas Nros. 020-2016-LMAG y 01-2016-FGAR, ambas del 02 de noviembre de 2016 es contraria a la realidad.

En ese sentido, deberán remitirse al Distrito Fiscal de Lima los folios 1 al 726 del presente expediente administrativo, así como copia de la presente Resolución; debiendo precisarse que el contenido de tales folios constituyen las piezas procesales pertinentes sobre las cuales deben actuarse las citadas acciones penales.

Por las consideraciones expuestas, atendiendo a los criterios expuestos, corresponde la variación de la decisión contenida en la Resolución N° 1404-2017-TCE-S1 del 03 de julio de 2017; por lo que, éste Colegiado debe revocar lo dispuesto en la misma, en todos sus extremos, declarándose fundados los recursos interpuestos.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal ponente Víctor Manuel Villanueva Sandoval y la intervención de los Vocales Gladys Cecilia Gil Candia y María del Guadalupe Rojas Villavicencio de Guerra en reemplazo del Vocal Otto Eduardo Egusquiza Roca y, atendiendo a la conformación de la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 015-2017-OSCE/CD del 09 de mayo de 2017, publicada el 11 del mismo mes y año en el Diario Oficial El Peruano, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y

Funciones del OSCE, aprobado por Decreto Supremo N° 76-2016-EF; analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

**LA SALA RESUELVE:**

1. Declarar **FUNDADOS** los recursos de reconsideración interpuestos por las empresas **ACE Ingenieros y Consultores S.A.C.**, con **RUC N° 20547397291** y **Contratistas y Maquinarias Campos S.A.**, con **RUC N° 20506298301**, **dejándose sin efecto** la sanción de treinta y ocho (38) meses de inhabilitación temporal, impuestas a cada una de ellas, en sus derechos de participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado, impuesta mediante la Resolución N° 1404-2017-TCE-S1 del 03 de julio de 2017, por la infracción que estuvo tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Decreto Legislativo N° 1017, modificada mediante Ley N° 29873, actualmente, tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, en el marco de su participación en la Licitación Pública N° 026-2013-MINAGRI-PSI – Primera Convocatoria
2. Devolver las garantías presentadas por las empresas ACE Ingenieros y Consultores S.A.C., con RUC N° 20547397291 y Contratistas y Maquinarias Campos S.A., por la interposición del recurso de reconsideración contra la Resolución N° 1404-2017-TCE-S1 del 03 de julio de 2017.
3. Poner la presente Resolución en conocimiento del Ministerio Público – Distrito Fiscal de Lima, a efectos que, en mérito de sus atribuciones, adopten las medidas que estime pertinentes, de conformidad con lo señalado en el fundamento 27.
4. Poner la presente Resolución en conocimiento de la Secretaría del Tribunal para que registre la sanción en el módulo informático correspondiente.
5. Dar por agotada la vía administrativa.  
Regístrese, comuníquese y publíquese.



**PRESIDENTE**



**VOCAL**



**VOCAL**

SS.  
**Villanueva Sandoval.**  
Gil Candia.  
Rojas Villavicencio.

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