



FACULTAD DE DERECHO

**INFORME JURÍDICO DE EXPEDIENTE
ADMINISTRATIVO N°1855/2019.TCE**

**PRESENTADO POR
XEMIRAMIS DANIELA FIGUEROA MIRANDA**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL
PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA**

**LIMA – PERÚ
2021**



CC BY-NC-SA

Reconocimiento – No comercial – Compartir igual

El autor permite transformar (traducir, adaptar o compilar) a partir de esta obra con fines no comerciales, siempre y cuando se reconozca la autoría y las nuevas creaciones estén bajo una licencia con los mismos términos.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada

Informe Jurídico sobre Expediente N°1855/2019.TCE

<u>MATERIA</u>	: CONTRATACIONES CON EL ESTADO
<u>ENTIDAD</u>	: TRIBUNAL DE CONTRATACIONES CON EL ESTADO
<u>DENUNCIANTE</u>	: MINISTERIO PÚBLICO
<u>DENUNCIADO</u>	: ADSERCO SAC
<u>BACHILLER</u>	: FIGUEROA MIRANDA XEMIRAMIS DANIELA
<u>CÓDIGO</u>	: 2007225450

**LIMA – PERÚ
2021**

En el presente Informe Jurídico se analiza el procedimiento administrativo sancionador en materia de contrataciones con el estado seguido ante el Tribunal de Contrataciones del Estado por el denunciante, Ministerio Público contra la empresa ADSERCO SAC, por la presunta comisión de infracción al haber presentado documentos falsos y/o adulterados e información inexacta en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 002-2018-PERUCOMPRAS/CE- Primera Convocatoria “Contratación por encargo del servicio de limpieza integral a nivel nacional de los distritos fiscales del Ministerio Publico”.

De acuerdo a los hechos ocurridos, el Contratista habría brindado documentos falsos y/o adulterados e información inexacta, la cual resultaba beneficiosa para este, para la suscripción del contrato y para la suscripción de adenda.

Dentro de este contexto la Primera Resolución sanciona con inhabilitación definitiva al Contratista dado que, para el Tribunal fue suficiente la Fiscalización Posterior obtenida por el Ministerio Público y porque el Contratista era reincidente en la infracción de presentar documentos falsos y/o adulterados.

Es así que, el Contratista al no encontrarse satisfecho con lo resuelto por esa Resolución, procede a presentar el Recurso de Reconsideración, la Sala resuelve en la Segunda Resolución declarar fundado el Recurso interpuesto ya que no se encontró certeza de la inexactitud y tampoco una convicción firme respecto a los presuntos documentos falsos y/o adulterados e información inexacta, por lo que se declara no ha lugar a la imposición de sanción contra la referida empresa a su vez se genera la devolución de la garantía presentada por ellos.

ÍNDICE

1	RELACION DE LOS PRINCIPALES HECHOS EXPUESTOS POR LAS PARTES INTERVINIENTES DEL PROCEDIMIENTO.	4
1.1	Solicitud de Aplicación de Sanción presentada por el Ministerio Público.	4
1.2	Inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador	7
1.3	Descargo Presentado por la empresa ADSERCO	8
1.4	Primera Resolución emitida por el Tribunal de Contrataciones del Estado	11
1.5	Recurso de Reconsideración	12
1.6	Segunda Resolución emitida por el Tribunal de Contrataciones del Estado.....	15
2	IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS DEL EXPEDIENTE.	16
2.1	Determinar si corresponde la aplicación del Principio de Presunción de Veracidad. ...	16
2.2	Determinar si los certificados médicos emitidos por los Centros de salud a favor de los trabajadores del Contratista constituyen documentos falsos y/o adulterados.	18
2.3	Determinar si los Curriculum Vitae en el cual se señala poseer en uno, un periodo de tiempo laborado en una empresa y en otro la existencia o no del mismo, constituyen información inexacta o adulterada.	21
3	POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS Y LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS.	23
3.1	Primera resolución emitida por el Tribunal	23
3.2	Segunda resolución emitida por el Tribunal	26
4	CONCLUSIONES.	28
5	BIBLIOGRAFÍA.	29
6	ANEXOS.	30

1 RELACION DE LOS PRINCIPALES HECHOS EXPUESTOS POR LAS PARTES INTERVINIENTES DEL PROCEDIMIENTO.

1.1 Solicitud de Aplicación de Sanción presentada por el Ministerio Público.

Con fecha 13 de mayo de 2019, mediante formulario de Solicitud de Aplicación de Sanción-Entidad/Tercero presentado ante la oficina desconcentrada del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (en adelante OSCE) de la ciudad de Lima, el Ministerio Público (en adelante la Entidad), puso de conocimiento que la empresa Administración de Servicios Complementarios SAC (en adelante el Contratista) habría incurrido en causal de infracción al haber presuntamente presentado documentos falsos y/o adulterados junto con información inexacta. Se adjunta al citado formulario, el Informe N° 000531-2019 con sus anexos correspondientes, el cual sustenta la Solicitud de Aplicación de Sanción, informando los principales hechos que a continuación paso a detallar:

- El 15 de junio de 2018, la Central de Compras Públicas- Perú Compras convocó el Procedimiento de Selección por Adjudicación Simplificada N° 002-2018-PERUCOMPRAS/CE- Primera Convocatoria “Contratación por encargo del servicio de limpieza integral a nivel nacional de los distritos fiscales del Ministerio Publico” derivado del Concurso Público N° 001-2018-PERUCOMPRAS/CE-Primera Convocatoria, convocado el 26 de febrero de 2018, de acuerdo al siguiente detalle:

Ítem	Descripción	Valor Referencial (S/.)
1	Lima y Callao	26 419 775,04
2	Zona Sur	34 062 844,88
3	Zona Nor Oriente	39 254 636, 52

- El 03 de julio de 2018, se otorgó la Buena Pro del Ítem N° 01 al Contratista en Acto Público.
- El 17 de julio de 2018, la Entidad y el Contratista firmaron el Contrato N° 063-2018-MP-FN-GG.
- El 06 de noviembre de 2018, mediante Resolución de la Gerencia General N°001137-2018-MP-FN-GG, se autorizó la ejecución de prestaciones adicionales derivadas del Contrato N° 063-2018-MP-FN-GG hasta por la suma de S/. 1 893 759, 57 (Un millón ochocientos noventa y tres mil setecientos cincuenta y nueve y 57/100 Soles).
- El 06 de diciembre de 2018, en mérito a la Fiscalización Posterior a los documentos presentados por el Contratista para el perfeccionamiento de la adenda por prestaciones adicionales al Contrato, la Entidad, mediante Carta N° 000902-MP-FN-OSERGE solicita a la empresa Inversiones Centenario S.A.A la veracidad y/o autenticidad del Certificado de trabajo a favor de Z.M.G con fecha 18 de octubre de 2018.
- El 06 de diciembre de 2018, en mérito a la Fiscalización Posterior a los documentos presentados por el Contratista para el perfeccionamiento de la adenda por prestaciones adicionales al Contrato, la Entidad, mediante Carta N° 000913-MP-FN-OSERGE solicita a la empresa de Servicios Integrados de Limpieza S.A- SILSA, la veracidad y/o autenticidad de los Certificados de trabajo a favor de los señores J.P.M de fecha 02 de junio de 2016 y de C.G.R.M de fecha 09 de mayo de 2018.
- El 24 de enero de 2019, en mérito a la Fiscalización Posterior a los documentos presentados por el Contratista para la suscripción de contrato, con Oficio N° 000361-2019-MP-FN-OSERGE, la Entidad, solicita a la Dirección de Salud V- Lima Ciudad C.S Conde de La Vega, la veracidad y/o autenticidad del Certificado Médico N° 012432 otorgado a favor de D.G.M emitido con fecha 01 de junio de 2018, así como el Certificado Médico N° 004133 a favor de C.R.A, emitido con fecha 30 de mayo de 2018.

- El 24 de enero de 2019, en mérito a la Fiscalización Posterior a los documentos presentados por el Contratista para la suscripción de contrato, con Oficio N° 000353-2019-MP-FN-OSERGE, la Entidad solicitó al Ministerio de Salud- Dirección de Redes Integradas de Salud-Lima Este, la veracidad y/o autenticidad del Certificado Médico otorgado a favor de A.R.Q.L, emitido con fecha 02 de mayo de 2018.
- Con fecha 16 de marzo de 2019 a través del Informe N° 00408-2019-MP-FN-OSERGE, la Oficina de Servicios Generales advierte que el Contratista habría presentado documentos presuntamente falsos y/o adulterados para la suscripción del Contrato N° 063-2018-MP-FN-GG, así como para la adenda por prestaciones adicionales; ya que de las solicitudes presentadas según lo descrito en los párrafos precedentes, mediante Oficio N° 036 -2018-JEF-CSCVB-DIRIS-LC-2018, se indica que los Certificados Médicos de D.G.M y C.R.A, no se encuentran dentro de los archivos emitidos del Establecimiento de Salud.
- A través del Oficio N° 282-2019-DG/DMGS N° 169-DIRISLE/MINSA, se señala que no se evidencia la Historia Clínica del señor A.R.Q.L y que así mismo no hay evidencia en el área de tóxico, en el Libro de Registro de Atención en tóxico y los registros de laboratorio de PCT y registro de laboratorio respectivamente; mediante la Carta S/N con Expediente 10618-2018 la empresa Inversiones Centenario SAA señala que la señora Z.M.G no ha trabajado en la empresa y que la que suscribe el Certificado consultado tampoco labora en la empresa. Finalmente, mediante Carta N° 631-RRHH-SILSA-2018, la empresa Servicios Integrados de Limpieza S.A indica que el Certificado de Trabajo de C.G.R.M no concuerda con el cargo que obra en el acervo documentario de su representada.
- En ese sentido, la Entidad concluye que se habría presentado documentos falsos y/o adulterados de acuerdo con el literal j) del numeral 1 del artículo 50 de la Ley de

Contrataciones del Estado, esto es haber presentado documentos falsos.

1.2 Inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador

Con fecha 10 de setiembre de 2019 mediante Decreto 370891, el Tribunal de Contrataciones del Estado (en adelante el Tribunal), dispone el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador contra el Contratista por su supuesta responsabilidad al haber presentado, para la suscripción del contrato, supuesta documentación falsa o adulterada y para la suscripción de la adenda, supuesta documentación falsa o adulterada, así como información inexacta recaído en la presentación de:

- Certificado de salud N°04133 del 30 de mayo del 2018 suscrito por el señor G.C.A médico responsable de Centro de Salud Conde de la Vega a favor de la señora C.R.A.
- Certificado de salud N°04145 del 01 de junio del 2018, suscrito por el señor G.C.A, médico responsable del Centro de Salud Conde de la Vega, a favor de la señora D.G.M.
- Certificado médico del 02 de mayo del 2018, suscrito por el señor A.T.R, medico asistente del C.S Calcuta, a favor del señor A.R.Q.L.
- Certificado de salud del 03 de mayo del 2018, suscrito por el señor A.E.J, medico jefe del Centro de Salud Tupac Amaru San Carlos, a favor de la señora A.M.H.C.H.
- Certificado de salud del 17 de mayo del 2018, suscrito por el señor A.E.J, medico jefe del Centro de Salud Tupac Amaru San Carlos, a favor del señor E.A.V.Z
- Certificado de trabajo del 09 de mayo del 2018 emitido a favor de la señora C.G.R.M por haber laborado como operario de limpieza de la empresa SILSA S.A del 03 de mayo del 2017 al 30 de abril del 2018.
- Certificado de trabajo del 18 de octubre del 2018 emitido a favor de la señora Z.M.G por haber laborado en el Grupo Centenario como operario de limpieza desde el 01 de abril de 2017 al 30 de junio del 2018.
- Información inexacta en el Curriculum Vitae de la señora C.G.R.M.

- Información inexacta en el Curriculum vitae de la señora Z.M.G.

Los hechos imputados se encuentran tipificados en los literal i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225.

1.3 Descargo Presentado por la empresa ADSERCO

Con fecha 14 de noviembre de 2019 el Contratista presenta su descargo dentro del Procedimiento Administrativo sancionador por la supuesta comisión de la infracción, referida a haber presentado documentación falsa o adulterada y/o información inexacta en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 002-2018-PERUCOMPRAS/CE- Primera Convocatoria “Contratación por Encargo del Servicio de Limpieza Integral a Nivel Nacional de los Distritos Fiscales del Ministerio Público” derivado del Concurso Público N° 001-2018-PERUCOMPRAS/CE-Primera Convocatoria, notificada mediante Cedula de Notificación N° 67002/ 2019.TCE de fecha 25 de octubre de 2019.

Sustenta sus descargos en lo siguiente:

a.- No se ha negado la autenticidad del Certificado médico N°04133 a favor de la señora C.R.A, de fecha 30 de mayo de 2018.

Con respecto a este fundamento, señala que la respuesta emitida por el Centro de Salud Conde de la Vega mediante Oficio N° 036-2018-JEF-CSCVB-DIRIS-LC-2018 no se ha negado la autenticidad del Certificado Médico a favor de la Señora C.R.A suscrito por el señor G.C.A en calidad de Jefe Médico del Centro de salud en mención, toda vez que indican expresamente respecto a la solicitud por parte de la Entidad que no se encuentra registro en los archivos del Centro Médico, lo que es totalmente distinto a indicar que los documentos son falsos o adulterados.

b.- No se ha negado la autenticidad del Certificado médico, a favor del señor R.Q.L, de fecha dos de mayo del 2018.

Con respecto a este fundamento, señala que la respuesta emitida por el Centro de Salud Calcuta mediante el Acta de Visita N° 003-2019-OSS-DMGS/DIRISLE/MINSA no se ha negado la autenticidad del Certificado Médico a favor del señor A.R.Q.L suscrito por el señor A.T.R en calidad de Médico asistente del Centro de salud en mención, toda vez que indican expresamente respecto a la solicitud por parte de la Entidad, que no se encuentra historia clínica ni registro de atención en el área de tóxico, situación distinta a indicar que el certificado entregado es falso o adulterado.

c.- El propio emisor del documento cuestionado no se ha pronunciado de manera categórica y concluyente, respecto de la presunta falsedad del Certificado médico a favor de la señora A.M.H.C.H de fecha 3 de mayo del 2018 y del Certificado médico a favor del señor E.A.V.Z de fecha 17 de mayo del 2018.

Sobre esto el Médico jefe de la Red Salud Tupac Amaru-San Carlos mediante Oficio N° 1944-2019-DE. P.S.San Carlos, informa que los certificados de salud no son veraces porque no corresponde la numeración y el médico que suscribe no labora en dicho establecimiento de salud, desconociendo las prescripciones médicas otorgadas a los pacientes indicados.

Sin embargo, la información emitida por el Centro de Salud, no concuerda con la realidad toda vez que se acredita que el suscriptor de los Certificados médicos mencionados si es médico de la Red Lima Norte.

d.- La Entidad no garantiza que haya consultado de manera idónea la información contenida en el Certificado de trabajo a favor de la señora Z.M.G emitido por la empresa Grupo Centenario de fecha 18 de octubre del 2018.

La Entidad indica que, de la verificación posterior efectuada, la empresa Inversiones Centenario SAA mediante Carta S/N señala que la persona descrita en el Certificado

consultado no trabaja ahí, así mismo la persona quien suscribe el mencionado certificado tampoco labora en la empresa.

Al respecto se verificó que el Grupo Centenario cuenta con 9 razones sociales por lo que se evidencia que se hizo la consulta en merito a la fiscalización posterior a una empresa con razón social distinta al emisor que es Grupo Centenario.

e.- El certificado de trabajo a favor de la señora C.G.R.M de fecha 09 de mayo del 2018 emitido por la empresa Servicios Integrados de Limpieza S.A- SILSA no es categórico.

Se señala con carta N° 631-RRHH-SILSA-2018, que del certificado de trabajo consultado este no concuerda con el cargo que obra en el acervo documentario, al respecto se señala que el área de selección de la empresa, efectuó la verificación laboral correspondiente, corroborándose la información del certificado de trabajo no obstante la operaria ha declarado bajo juramento que el certificado de trabajo le fue expedido por su ex empleadora.

f.- En aplicación del Principio de Presunción de Veracidad, el Tribunal debe concluir que, no existen pruebas suficientes que acrediten la comisión de las infracciones imputadas, a raíz de quedar desvirtuada la supuesta inexactitud o falsedad de los Certificados de trabajo y por ende del Curriculum Vitae de las señoras Z.M.G y C.G.R.M.

Este principio tiene como premisa que, “En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma descrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.”

Es así que, en aplicación del mismo, con lo que respecta a esos certificados de trabajo se ha evidenciado que los documentos materia de denuncia son auténticos, quedando desvirtuada la supuesta inexactitud o falsedad de dichos documentos.

g.- En aplicación del Principio de Licitud, el Tribunal debe concluir que no existen pruebas suficientes que acrediten la comisión de las infracciones imputadas y archivar el presente expediente.

Señala que este principio tiene como premisa fundamental que, para determinar la existencia de una infracción, la administración debe contar con pruebas idóneas y concluyentes para desvirtuar la presunción de inocencia que tienen todos los administrados, por lo que las manifestaciones de la Entidad junto con los documentos a mérito de la fiscalización posterior obtenido, no constituyen pruebas idóneas ni sustentos objetivos para que sea sancionado el Contratista.

1.4 Primera Resolución emitida por el Tribunal de Contrataciones del Estado

Con fecha 03 de agosto de 2020 se emite la Resolución 1609-2020-TCE-S4 por la Cuarta Sala del Tribunal, resolviendo sancionar a la empresa Administración de Servicios Complementarios Sociedad Anónima Cerrada, por un periodo de inhabilitación definitiva en sus derechos de participar en procedimientos de selección y/o contratar con el Estado por la presentación de documentación falsa, así como información inexacta, ante el Ministerio Público, en el marco de la Adjudicación Simplificada N°002-2018-PERUCOMPRAS/CE-Primera Convocatoria (Ítem N°1).

Debe señalarse que en la presente resolución existió un voto singular.

1.5 Recurso de Reconsideración

Mediante escritos N° 8 y N° 9 presentados el 10 y 12 de agosto respectivamente, el Contratista interpone Recurso de Reconsideración contra la Resolución 1609-2020-TCE-S4, sustentando su recurso en los siguientes fundamentos:

a) Existencia de duda razonable respecto a los certificados de salud emitidos en los Centros de Salud Conde de la Vega, Calcuta y San Carlos.

Señala que el Tribunal ha concluido que los elementos de convicción han determinado la falsedad de los certificados, sin embargo, en base a los reiterados pronunciamientos de este Tribunal, para calificar un documento como falso o adulterado y desvirtuar la presunción de veracidad de los documentos presentados ante la Administración Pública, debe tomarse en consideración, la manifestación de su supuesto emisor o suscriptor.

De acuerdo al análisis del Tribunal, se señala que los presuntos emisores de los certificados, sostienen que quienes figuran como suscriptores de dichos documentos no ejercían el cargo de médico responsable en la oportunidad en que supuestamente se expidieron. Así mismo, precisan que, para la emisión de un certificado de salud, es necesario realizar una serie de exámenes médicos, en el que no solo participa un miembro del centro de Salud que la emite, sino diferentes áreas, como se evidencia de los propios documentos cuestionados, en los cuales se hace mención a pruebas de rayos X, laboratorio, entre otros; y que en el caso particular, los presuntos emisores de los documentos en análisis han señalado que no obra registros de dicha atención, lo que implica que los certificados no fueron expedidos por ellos, ya que no se efectuaron los exámenes respectivo que dan cabida a su emisión.

Sobre este argumento, se señaló que las respuestas de los Centros de Salud no fueron concluyentes y que por lo mismo no se desvirtúan los argumentos de defensa sostenidos en el primer descargo que se realizó durante el procedimiento sancionador ya que en ningún

momento, los médicos que suscribieron los certificados de salud han negado su firma y expedición, lo que se evidencio es una falta de registro o procedimiento irregular.

Así mismo , el Tribunal requirió información a los Centros de Salud en mención, a través del Decreto de fecha 13 de julio de 2020, a fin de esclarecer los hechos, solicitando documentación que permita esclarecer lo sucedido, sin embargo ninguno de los Centros de Salud remitió respuesta dentro del plazo concedido o hasta la expedición de la Resolución en donde se establece la sanción, por lo que, no existen elementos de prueba suficientes que desvirtúen el principio de presunción de veracidad de los documentos cuestionados, existiendo duda razonable respecto a la expedición de los Certificados de Salud en dichos Centros Médicos.

A su vez recalca que, para establecer la responsabilidad de un administrado, se debe contar con pruebas suficientes que demuestren de forma indubitable la comisión de la infracción y la responsabilidad en el supuesto de hecho, de tal manera que produzca convicción suficiente, más allá de la duda razonable, y así se logre desvirtuar la presunción de veracidad que protege los certificados médicos cuestionados y de la licitud de la conducta del supuesto infractor.

b) Presentación de pericia grafotécnica.

Desde el inicio del Procedimiento se ofreció la realización de una pericia grafo técnica a fin de verificar la autenticidad de los Certificados de Salud, sin embargo, el Tribunal no actuó este elemento probatorio argumentando lo siguiente:

“Por tanto, más allá del resultado de la pericia solicitada, se aprecia que la falsedad de los certificados de salud se encuentra acreditada debido a lo manifestado por los Centros de Salud, no advirtiéndose documentos

originales que hayan sido aportados por el Contratista que permitan rebatir lo indicado (...)"

Sin perjuicio a ello y en virtud del Principio de Verdad Material que rige el Procedimiento Administrativo Sancionador, se solicitó al Colegiado que tenga en cuenta el Informe Pericial de fecha 11 de agosto de 2020, en el cual se concluye que, los certificados de salud no solo presentan los mismos formatos auténticos con las mismas características de diseño, fuentes, membretes, así como sello de los Centros de Salud, sino también las firmas de los médicos que suscriben los certificados presentan características de proceder del puño gráfico de sus titulares.

En mérito a ello es que se solicitó al Tribunal en aplicación del Principio de Verdad Material que, tenga en consideración el informe pericial en mención, ya que en un Procedimiento Administrativo la verdad material prima sobre la verdad formal.

De acuerdo con Cassagne (2002) "A diferencia de lo que acontece en el proceso judicial, donde el juez circunscribe su función jurisdiccional a las afirmaciones y pruebas aportadas por las partes, siendo ellas el único fundamento de la sentencia, en el procedimiento administrativo, el órgano que lo dirige e impulsa ha de ajustar su actuación a la verdad objetiva o material, con prescindencia o no de lo alegado y probado por el administrado." (p.527)

c) El Tribunal no ha requerido a la empresa SILSA que confirme la veracidad del documento emitido, convalidando la información remitida por el Ministerio Público, cuando se puede verificar que la persona que suscribe el documento es distinta a la persona que ha brindado la respuesta en la Fiscalización Posterior.

El Tribunal en reiterada jurisprudencia, ha señalado que un documento es falso cuando el emisor manifiesta un documento oficial que no lo ha expedido o habiéndolo realizado ha sido

adulterado en su contenido, lo cual no ha ocurrido en este caso, toda vez que solo se tiene el dicho de la Gerente de Recursos Humanos actual de la empresa en mención, la cual no es la misma persona que firmó el documento cuestionado.

En tal sentido, el certificado de trabajo emitido por la empresa SILSA es auténtico y veraz, no existiendo elementos de convicción suficientes que lo desvirtúen.

d) Gradualidad de la Sanción interpuesta

El Tribunal impone sanción de inhabilitación definitiva debido a que se verificó que se ha reincidido en la infracción referida a presentar documentos falsos, sin tener en consideración que el proceso Judicial recaído en el expediente N° 1931-2017-65, mediante la cual el Cuarto Juzgado Contencioso Administrativo de Lima concedió la medida cautelar innovativa a favor del Contratista, y se suspendió los efectos de la Resolución N°2615-2016-TCE-S4, de fecha 4 de noviembre de 2016 por mandato cautela concedido, a pesar de ello con fecha 16 de julio de 2020, el RNP registro la inhabilitación temporal, al haberse acogido la oposición interpuesta contra la medida cautelar, lo cual ha sido impugnado y no se encuentra consentido.

1.6 Segunda Resolución emitida por el Tribunal de Contrataciones del Estado

Con fecha 08 de setiembre de 2020, la Cuarta Sala del Tribunal emite la Resolución N°1894-2020-TCE-S4, en la cual resuelve declarar fundado el recurso de reconsideración interpuesto por el Contratista contra la Resolución N° 1609-2020-TCE-S4 de fecha 03 de agosto de 2020, mediante el cual se interpuso la sanción administrativa de inhabilitación definitiva en sus derechos para participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado impuesta mediante el numeral 1 de la parte decisoria de dicha Resolución, por las infracciones tipificadas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225-Ley de Contrataciones del Estado, en el marco de su participación en la Adjudicación Simplificada N° 002-2018-PERUCOMPRAS/CE- Primera Convocatoria "Contratación por Encargo del Servicio de Limpieza

Integral a Nivel Nacional de los Distritos Fiscales del Ministerio Público” derivado del Concurso Público N° 001-2018-PERUCOMPRAS/CE-Primera Convocatoria.

2 IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS DEL EXPEDIENTE.

Una vez establecidos los principales hechos acontecidos, procederemos a identificar los principales problemas jurídicos y analizarlos.

2.1 Determinar si corresponde la aplicación del Principio de Presunción de Veracidad.

Identificación:

El Tribunal de Contrataciones del Estado mediante la Resolución N° 1609-2020-TCE-S4 de fecha 03 de agosto de 2020 establece dentro de su fundamento seis (6) que la presentación de un documento falso o adulterado o información inexacta, supone el quebrantamiento del principio de presunción de Veracidad, de conformidad con lo establecido en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General, este fundamento es debatido por el contratista en su recurso de Reconsideración, el cual hemos expuesto líneas arriba, señalando que para el quebrantamiento del Principio de Presunción de Veracidad, se debe de indicar que un documento es falso cuando el mismo emisor, manifiesta un documento oficial que no lo ha expedido o habiéndolo realizado ha sido adulterado en su contenido, lo cual no ha ocurrido en este caso.

La postura señalada por el Contratista es recogida por la Sala en su Resolución N° 1894-2020-TCE-S4 estableciendo en su fundamento veintitrés (23) que, para verificar la configuración de una infracción, corresponde a la autoridad administrativa probar los hechos que se atribuyen al administrado, pues su actuación se encuentra amparada en el principio de licitud, recogido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General.

Siendo así, al existir posiciones divergentes entre la primera y segunda Resolución emitidas por el Tribunal, el problema jurídico determinado es si corresponde o no aplicar el Principio de Presunción de Veracidad.

Análisis:

A fin de verificar la correcta aplicación del Principio de Presunción de Veracidad, se señala que el documento desde que el Contratista lo presenta, se encuentra revestido por este Principio, el cual está estipulado en el numeral 1.17 del artículo IV de la LPAG, que establece que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

De acuerdo con Morón (2019) “Con este Principio se busca enfrentar la tradicional desconfianza que caracteriza el relacionamiento entre las entidades y el ciudadano/sociedad”. (p.454)

Este principio es una presunción a favor del administrado en cuanto se presume que la documentación que presenta es cierta; sin embargo, existe la posibilidad que no sea así siempre que se pruebe su falsedad y/o inexactitud.

Dentro de este contexto el inciso 9 del artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444 establece que las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

En este sentido la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ emitida el 7 de junio de 2017 en la que se resuelve aprobar la guía práctica sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador se señala que el Principio en mención se deriva del Principio Constitucional a la Presunción de Inocencia previsto en el literal e) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

Es así que la presunción de inocencia, se manifiesta en la carga de la prueba toda vez que esta recae sobre la Administración permitiendo así la anulación de la presunción.

Concluyendo sobre este punto, se puede establecer que desde el inicio se debió aplicar este Principio en todos los extremos, toda vez que no hubo una respuesta clara y expresa ante los documentos cuestionados y la imputación de la responsabilidad no puede realizarse por simples indicios, sino que ha estar debidamente sustentada y razonada.

2.2 Determinar si los certificados médicos emitidos por los Centros de salud a favor de los trabajadores del Contratista constituyen documentos falsos y/o adulterados.

Identificación:

Con fecha 13 de mayo de 2020 mediante formulario de Solicitud de Aplicación de Sanción-Entidad, se puso en conocimiento que el Contratista habría incurrido en causal de infracción por haber presentado documentos presuntamente falsos y/o adulterados e información inexacta, esta posición es fundamentada con el Informe N° 0408-2019-MP-FN-OSERGE y posteriormente complementado con el Informe Técnico Legal contenido en el Informe N° 0531-2019-MP-FN-OGASEJ; sobre este punto el Tribunal resuelve en su primera Resolución N°1609-2020-TCE-S4 de fecha 03 de agosto de 2020 que el Contratista presentó documentación falsa y adulterada, así como información inexacta ante el Ministerio Público, en el marco de la Adjudicación Simplificada N°002-2018-PERUCOMPRAS/CE-Primera Convocatoria; sin embargo, mediante Resolución N° 1894-2020-TCE-S4 de fecha 08 de setiembre de 2020, el colegiado dentro de sus fundamentos indica que no existe certeza sobre la imputación realizada contra el contratista, pues no obran en el expediente, documentos que permitan probar fehacientemente que los Certificados sean falsos y que los Curriculum Vitae contengan información inexacta.

Análisis:

En merito a la Fiscalización posterior a los documentos presentados para el perfeccionamiento de contrato y suscripción de adenda por prestaciones adicionales, por el Contratista se consultó los siguientes documentos:

- Con Oficio N°00361-2019-MP-FN-OSERGE de fecha 24 de enero de 2019 se solicitó al C.S Conde de la Vega, la veracidad y/o autenticidad del Certificado Medico otorgado a favor de D.G.M. y el otorgado a favor de C.R.A.

Es así que mediante Oficio N° 036-2018-JEF-CSCV-DIRIS-LC-2018, el Centro de Salud mencionado informó que los certificados de Salud de las señoras no se encontraban dentro de los archivos que expidió.

- Con Oficio N°000353-2019-MP-FN-OSERGE de fecha 24 de enero de 2019 se solicitó al C.S Calcuta, la veracidad y/o autenticidad del Certificado Médico otorgado a favor de A.R.Q.L.

Es así que a través del Oficio N° 282-2019-DG/DMGS N°169-DIRSLE/MINSA, remite el Acta de Visita, en el cual se concluye que no se evidencia historia clínica del señor en mención, ni de su atención en el libro de Registro de atención en tópico ni de Laboratorio.

- Certificado de salud a favor de A.M.H.C y a favor de E.A.V suscritos por A.E.J. , Medico del C.S San Carlos.

Es así que mediante Oficio N° 1944-2019-MINSA/DIRIS-LN/1 de fecha 17 de julio de 2019 el medico jefe del C.S San Carlos informa que los Certificados de Salud, no son veraces, porque no corresponde la numeración y el médico quien suscribe no labora en dicho establecimiento de Salud.

Antes de analizar la información cuestionada, es necesario aclarar, cuando es que estamos frente a un documento falso y/o adulterado, ya que esa figura se encuentra establecida en el artículo 50.1 inciso j) de la Ley N°30225-Ley de Contrataciones del Estado.

El literal j) del citado artículo establece que es una infracción “Presentar documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP), al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), o a la Central de Compras Públicas-Perú Compras”.

El supuesto anteriormente citado constituye una vulneración del Principio de Presunción de Veracidad establecido en el numeral 1.7 del artículo IV de la LPAG, la misma que detalla que los documentos y declaraciones que presenta un administrado responden a la verdad de lo que ellos afirman salvo prueba en contrario.

Se precisa a su vez que, mediante lo emitido por las instituciones consultadas, no se desvirtúa categóricamente ni se precisa de manera exacta que los documentos sean falsos y/o adulterados, solo mencionan que no obra en sus acervos documentarios o que por el solo hecho de no contar con una historia clínica estos no existen, adicional a ello el Centro de Salud San Carlos manifiesta que, en razón de la numeración del certificado y que la persona quien suscribe el certificado no trabaja ahí, ese documento es falso; sin embargo dicha instancia no responde lo que se le consulta; en base ello no se debería de presumir lo contrario al Principio descrito en el párrafo precedente.

Inclusive, frente a esta situación, el Tribunal en virtud al Principio de Verdad Material establecido en el numeral 1.11 del artículo IV de la LPAG, en el cual se señala que la autoridad administrativa debe adoptar medidas probatorias a fin de verificar los hechos que tengan incidencia en sus decisiones, se debe considerar que el Tribunal esta facultado para disponer actuaciones adicionales, es por ello que el Tribunal solicita a los Centros una mayor información y precisa, sin embargo no se reciben las respuestas dentro del plazo, previo a la imposición de la sanción.

Sobre este principio Morón señala que:

“Por el principio de verdad material o verdad jurídica objetiva, las autoridades instructoras de los procedimientos tienen la obligación de agotar de oficio los medios de prueba a su alcance para investigar la existencia real de hechos que son la hipótesis de las normas que debe ejecutar y resolver conforme a ellas...” (p. 116)

En base a la aplicación de este Principio, el Tribunal debió de solicitar la pericia grafo técnica y solicitar información a las Direcciones de Redes Integradas de Salud de cada Centro de Salud, toda vez que al parecer se emitían los Certificados de manera irregular, sin embargo, solo se aplica la sanción, basados en lo remitido por el Ministerio Público y omitiendo las alternativas que brindaba el Contratista.

2.3 Determinar si los Curriculum Vitae en el cual se señala poseer en uno, un periodo de tiempo laborado en una empresa y en otro la existencia o no del mismo, constituyen información inexacta o adulterada.

- Mediante Carta N° 000902-2018-MP-FN-OSERGE, de fecha 6 de diciembre de 2018, la Oficina de Servicios Generales de la Oficina General de Logística solicita a la empresa Inversiones Centenario S.A.A, la veracidad y/o autenticidad del Certificado de Trabajo a favor de Z.M.G.

Es así que mediante Carta S/N, la empresa Inversiones Centenario S.A.A señala que dicha persona no ha trabajado, así mismo la persona que suscribe el documento tampoco labora en la empresa.

- Con Carta N° 000913-2018-MP-FN-OSERGE, de fecha 6 de diciembre de 2018 se le solicita a la empresa SILSA confirmar la veracidad y/o autenticidad de los Certificados de trabajo a favor de los señores J.P.M y de C.G.R.M.

Es así que, a través de la Carta N° 631-RRHH-SILSA-2018, la empresa SILSA S.A comunica en el extremo del Certificado de la señora C.G.R.M, que este documento presentado no concuerda con el cargo que obra en su acervo documentario.

Antes de analizar la información cuestionada, es necesario aclarar, cuando es que estamos frente a un documento que lleve información inexacta, ya que esta figura se encuentra establecidas en el artículo 50.1 inciso i) de la Ley N°30225-Ley de Contrataciones del Estado.

El literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de esta norma establece la siguiente causal de infracción administrativa “Presentar información inexacta a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP), al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y a la Central de Compras Públicas-Perú Compras. En el caso de las Entidades siempre que esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento, factor de evaluación o requisitos que le presente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual (...)”.

El supuesto anteriormente citado constituye una vulneración del Principio de Presunción de Veracidad establecido en el numeral 1.7 del artículo IV de la LPAG, la misma que detalla que los documentos y declaraciones que presenta un administrado responden a la verdad de lo que ellos afirman salvo prueba en contrario.

Con lo que respecta a lo manifestado por la empresa SILSA, esto no es contundente en la respuesta, dejando un vacío al solo indicar que el cargo no es igual al documento cuestionado, ya que se podría haber emitido mas de uno y tener solamente como cargo alguno de ellos, adicional a ello se evidencia que la persona que brinda esta respuesta ambigua, no es la misma que firmó el documento; por lo que al existir esta ambigüedad y duda, se debió tomar el documento como verdadero.

Con lo que respecta al Grupo Centenario, el mismo Tribunal indica que al haber consultado el documento cuestionado a una razón social distinta al emisor, debe prevalecer el Principio de Presunción de Veracidad y Licitud, con lo que se esta de acuerdo en ese extremo.

3 POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS Y LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS.

Habiéndose identificado y analizado los principales problemas jurídicos del procedimiento administrativo sancionador, procedemos a sentar posición fundamentada respecto a las dos resoluciones emitidas.

3.1 Primera resolución emitida por el Tribunal

El Tribunal resuelve sancionar al Contratista por un periodo inhabilitación definitiva en sus derechos de participar en procedimientos de selección y/o contratar con el Estado por la presentación de documentación falsa e información inexacta, los principales fundamentos para esta decisión son los siguientes:

6. En cualquier caso, la presentación de un documento falso o adulterado e información inexacta, supone el quebrantamiento del principio de presunción de veracidad, de conformidad con lo establecido en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

[...]

20. Por otro lado, el Contratista indico que, en los referidos Centros de Salud, se tramitan certificados de manera irregular, pues el cobro por su tramitación lo efectúan, de manera directa, personal medico que no tiene dicha función, lo cual respondería el por qué los documentos cuestionados no obran en el archivo de dichos establecimientos de Salud.

Para acreditar lo señalado, adjuntó certificados de salud emitidos con posterioridad a la imputación de cargos, respecto de los cuales afirma que también siguieron el mismo trámite que los documentos cuestionados; así como fotografías de los funcionarios que supuestamente estarían participando en dichas irregularidades.

21. Sobre el particular, si bien el administrado indica que los certificados bajo análisis se habrían emitido bajo un procedimiento irregular no adjunta ningún medio probatorio que lo acredite de manera directa, pues los documentos que adjunto corresponden a certificados expedidos con fecha posterior a la imputación de cargos, respecto de los cuales tampoco se verifica que fueron tramitados de forma irregular, en tanto, solo se adjuntaron fotos de la atención en un centro de Salud.

Aun teniendo en cuenta que o alegado por el contratista hubiese ocurrido, ello no desvirtúa la falsedad o adulteración de los certificados, mas aun si se argumenta que se obtuvieron gracias a que se pago directamente a funcionarios de cada centro de Salud, sin que estos fueran cajeros o tuvieran a su cargo el cobro por la atención médica y emisión de los mismos; es decir, que se emitieron de forma irregular.

33. En el caso analizado, se evidencia que el documento original emitido por la empresa SILSA S.A ha sido modificado pues en el se aprecia una fecha de inicio distinta a la contemplada en el certificado de trabajo cuestionado.

38. Sin perjuicio de ello, en el apartado anterior, se determinó que el certificado de trabajo del 9 de mayo de 2018, supuestamente emitido por la empresa SILSA S.A a favor de la señora C.G.R.M, es un documento adulterado, ya que según la versión original de dicho ejemplar el inicio de labores por parte de la señora se dio el 3 de mayo de 2017 y no el 5 de abril de 2017, como señalaba el documento adulterado, verificándose, entonces que la información laboral declarada en el Curriculum no es concordante con la realidad.

50. Así, cabe precisar que, según la base de datos del RNP, se advierte que el Contratista fue sancionado en dos oportunidades por el Tribunal (...).

En merito a ello, se verifica que el Contratista ha reincidido en la infracción referida a presentar documentos falsos (...), con lo cual se verifica que le corresponde la sanción de inhabilitación definitiva de sus derechos conforme a lo contemplado en el numeral 2 del artículo 227 del Reglamento.

Se sustenta también en que en el caso de un posible beneficio derivado de la presentación de un documento falso o adulterado o en su defecto de información inexacta será esta responsabilidad asumida por el Contratista.

Como se puede apreciar el Tribunal requirió mayor información por que no se contaba con los indicios suficientes para sancionarlos por los documentos presuntamente falsos y/o adulterados junto con información inexacta, adicional a ello se señala que el Contratista era reincidente en el tipo de infracción por lo que le correspondía la sanción de inhabilitación definitiva, sin tomar en consideración que la misma aún no se encontraba consentida.

Ahora, respecto al análisis que realiza el Tribunal referido a los documentos cuestionados y a la información brindada por cada institución, esto le fue suficiente para poder establecer que los documentos eran falsos y por ende uno de los Curriculum Vitae cuestionados contenían información inexacta, por cuanto las Instituciones emisoras habrían señalado que estos Certificados no obraban en sus acervos documentarios o en su defecto que con el que se contaba difería del documento cuestionado.

Respecto a la primera resolución emitida por el Tribunal, me encuentro en desacuerdo ya que en virtud al Principio de Licitud y de Veracidad se debió declarar que no existían pruebas suficientes para atribuir la responsabilidad al Contratista.

3.2 Segunda resolución emitida por el Tribunal

Con fecha 8 de setiembre 2020 se emite la Resolución N°1894-2020-TCE-S4 en la cual se declara fundado el Recurso de Reconsideración interpuesto contra la Resolución N°1609- 2020-TCE-S4 del 03 de agosto de 2020 por el Contratista, mediante la cual se le impuso la sanción administrativa de inhabilitación definitiva en sus derechos para participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado; declarando no ha lugar la imposición de sanción contra el Contratista, por su responsabilidad al haber presentado documentación falsa e información inexacta, basándose en los siguientes fundamentos:

22. Según los elementos con los que se cuenta, se advierte que las pruebas de cargo se fundamentan principalmente en lo manifestado por el presunto emisor de los certificados, así como en su registro; sin embargo, en el caso concreto, el impugnante ha cuestionado la credibilidad de dicho emisor, el cual según refiere, esta encubriendo las irregularidades que se cometieron por parte de su personal.

[...]

Cabe tener en cuenta que no se cuenta con la manifestación del presunto suscriptor de los documentos; por lo que, no es posible determinar que la firma obrante en los certificados de salud no le corresponde.

24. En el caso concreto, la Resolución impugnada considero como elementos de prueba principales lo manifestado por la médico responsable de la atención de salud del centro de salud Conde De La Vega Baja, quien indicó que los certificados no eran veraces, por que el señor G.C.A. , no ejercía el cargo de medico responsable de la atención de salud en las fechas de emisión de los documentos en cuestión, sin embargo a la luz de la nueva información presentada luego de la resolución recurrida, se generan dudas sobre tal conclusión, debido a que:

(i) Existen elementos (análisis grafotécnico y documentoscópico efectuado en el Informe Pericial del 12 de agosto de 2020) que permiten apreciar que los certificados si fueron suscritos por el señor Gonzalo calderón Aznaran y que los formatos utilizados corresponden a las plantillas emitidas por dicho Centro de Salud.

(ii) Que, en otras bases de datos, el señor mencionado figura como trabajador de dicho Centro de Salud, y que pese a ello ha guardado silencio sobre la suscripción de los documentos en lugar de pronunciarse al respecto.

[...]

34. Por lo que, de la reevaluación de los elementos de prueba obrantes en el expediente, se aprecia que no hay certeza de que el documento en cuestión sea falso o adulterado (...).

51. Se advierte que la empresa SILSA SA es rival comercial del Impugnante (...).

La segunda Resolución emitida por el Tribunal establece en primer lugar que posterior a la emisión de la primera resolución se obtuvo nuevos elementos, como lo fueron la pericia grafotécnica y documentoscópica, acompañados de la verificación de las respuestas de los Centros de Salud y de la empresa SILSA , donde se detalla que al ser un competidor directo del denunciado podrían no haber sido contundentes en la respuesta emitida al indicar que lo que obraba en cargo era distinto al documento consultado.

Por lo que, con lo que respecta a la segunda resolución coincido en la posición que se tuvo al declarar fundado el Recurso de Reconsideración dado que no existían pruebas suficientes para atribuir la responsabilidad al Contratista.

CONCLUSIONES

- Respecto al procedimiento administrativo sancionador, el Tribunal aplica los Principios de Presunción de Veracidad y Licitud ante los documentos cuestionados ya que no se advierten elementos de convicción suficientes para acreditar la falsedad, adulteración y/o inexactitud.
- La presentación de un documento ante la Administración Pública, se debe de dar por

veraz y cierto, siempre y cuando, no exista una nueva prueba que desvirtúe o contradiga lo declarado anteriormente.

- El Principio de Verdad Material obliga a la autoridad administrativa a recabar pruebas suficientes que lo lleven a establecer la verdad de los hechos, por lo que el Tribunal debió solicitar a los suscriptores de cada documento cuestionado la veracidad de los mismos, a fin de tener certeza sobre ellos.
- La Resolución N°1609-2020-TCE-S4 de fecha 03 de agosto de 2020 emitida por la Cuarta Sala del Tribunal, debió declarar no ha lugar la denuncia presentada, toda vez que, existe duda de los documentos cuestionados, lo que conlleva a que prevalezca el Principio de Presunción de Veracidad.
- La Resolución N°1894-2020-TCE-S4 de fecha 08 de setiembre de 2020 emitida por la Cuarta Sala del Tribunal, lo que hace es sustentar con los nuevos elementos entregados, revocar en todos sus extremos la Resolución mencionada en el párrafo precedente.

BIBLIOGRAFÍA

Cassagne, J. (2002). Derecho Administrativo (7ma Edición actualizada). Abeledo Perrot.

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

Fuentes Legales:

Decreto Supremo 082-2019-EF. Por medio del cual se expide el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. 12 de marzo de 2019.

Decreto Supremo 004-2019. Por el cual se aprueba el Texto Único ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. 22 de enero de 2019.

Decreto Supremo N° 344-2018-EF. Por medio del cual se expide el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. 29 de diciembre de 2018.

Jurisprudencia:

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ; 7 de junio del 2017 “Guía práctica sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador”.

ANEXOS

Segunda Resolución emitida por el Tribunal de Contrataciones del Estado, Resolución N° 1894-2020-TCE-S4 de fecha 08 de setiembre de 2020.

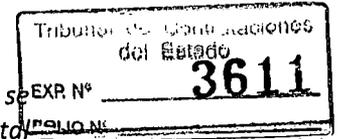


PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor de
Contrataciones del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado Resolución N° 1894-2020-TCE-S4



Sumilla: "(...) el recurso de reconsideración tiene por objeto que se revoque, reforme o sustituya un acto administrativo, con tal fin los administrados deben refutar los argumentos que motivaron la expedición o emisión de dicho acto, ofreciendo elementos de convicción que respalden sus alegaciones a efectos que el órgano emisor pueda reexaminar el acto recurrido. (...) a partir de la información aportada con motivo del presente recurso, que permite reconsiderar la decisión adoptada a través de la decisión impugnada, corresponde dejarla sin efecto, debiéndose revocar lo dispuesto en la Resolución N° 1609-2020-TCE-S4 del 20 de julio de 2020, declarándose fundado el recurso de reconsideración interpuesto por el Impugnante".

Lima, 8 de setiembre de 2020.

VISTO en sesión del 8 de setiembre de 2020, de la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 1855/2019.TCE**, sobre el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa Administración de Servicios Complementarios S.A.C. contra la Resolución N° 1609-2020-TCE-S4 del 3 de agosto de 2020, y atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. Mediante **Resolución N° 1609-2020-TCE-S4** del 3 de agosto de 2020, la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, en lo sucesivo el **Tribunal**, sancionó a la empresa Administración de Servicios Complementarios S.A.C., con inhabilitación definitiva en su derecho de participar en procedimientos de selección y contratar con el Estado, por su responsabilidad al haber presentado documentación falsa y adulterada, así como información inexacta ante el Ministerio Público, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 002-2018-PERÚ COMPRAS/CE - Primera Convocatoria (Ítem N° 1); infracciones tipificadas en los literales j) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante la Ley N° 30225, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341.

Los principales fundamentos de dicha resolución fueron los siguientes:

- Se inició procedimiento administrativo sancionador contra la empresa Administración de Servicios Complementarios S.A.C., por haber presentado supuesta documentación falsa o adulterada, así como información inexacta, en el marco del procedimiento para la suscripción



Firmado digitalmente por
VILLANUEVA SANDOVAL Victor
Manuel FAU 20419026809 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08.09.2020 20:51:46 -05:00

Página 1 de 37



Firmado digitalmente por FLORES
OLIVERA Steven Anibal FAU
20419026809 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08.09.2020 20:41:24 -05:00



Firmado digitalmente por PONCE
COSME Cecilia Berenise FAU
20419026809 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08.09.2020 20:57:39 -05:00



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Oficina
de Control
de Gestión
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

del Contrato N° 63-2018-MP-FN-GG y para la firma de la adenda por prestaciones adicionales suscrita el 13 de diciembre de 2018, derivados de la Adjudicación Simplificada N° 002-2018-PERÚ COMPRAS/CE - Primera Convocatoria. Los documentos cuestionados fueron los siguientes:

Supuestos documentos falsos o adulterados presentados el 13 de julio de 2018, para el perfeccionamiento del contrato:

- (i) El Certificado de salud N° 004145 del 1 de junio de 2018, supuestamente suscrito por el señor Gonzalo Calderón Aznarán, en calidad de Médico Responsable de la Atención de Salud del Centro de Salud Conde De La Vega, a favor de la señora Doris García Medina.
- (ii) El Certificado de salud N° 004133 del 30 de mayo de 2018, supuestamente suscrito por el señor Gonzalo Calderón Aznarán, en calidad de Médico Responsable de la Atención de Salud del centro de salud Conde De La Vega Baja, perteneciente a la Dirección de Redes Integradas de Salud Lima Centro, a favor de la señora Carmen Ramos Araujo.
- (iii) El Certificado médico del 2 de mayo de 2018, supuestamente suscrito por el señor Alcides T. Reyes, en calidad de Médico Responsable de la Atención de Salud del centro de salud Madre Teresa de Calcuta, perteneciente a la Red Lima Este - Metropolitana, a favor del señor Alfredo Raúl Quispe López.
- (iv) El Certificado de salud del 3 de mayo de 2018, supuestamente suscrito por el señor Andrés Elías Justino, en calidad de Médico Jefe del centro de salud San Carlos, a favor de la señora Angélica María Hinostroza Chávez de Hurtado.
- (v) El Certificado de salud del 17 de mayo de 2018, supuestamente suscrito por el señor Andrés Elías Justino, en calidad de Médico Jefe del centro de salud San Carlos, a favor del señor Eufemio Alcides Valera Zevallos.

Supuestos documentos falsos o adulterados presentados el 3 de diciembre de 2018, para la suscripción de la adenda por prestaciones adicionales:



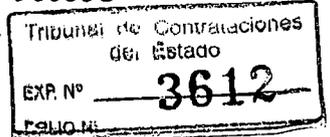
PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4



- (vi) El Certificado de trabajo del 18 de octubre de 2018, supuestamente suscrito por la Lcda. Jenny Herrera, Directora de Recursos Humanos del Grupo Centenario, a favor de la señora Zully Moreno Gonzales, por haber laborado como operaria de limpieza desde el 1 de abril de 2017 al 30 de junio de 2018.
- (vii) El Certificado de trabajo del 9 de mayo de 2018, supuestamente suscrito por la Lic. Anamaría Cáceres Alvis, Jefe del Departamento de Recursos Humanos de la empresa Servicios Integrados de Limpieza S.A. – SILSA, a favor de la señora Catherine Gissel Ríos Molinari, por haber laborado como operaria desde el 3 de mayo de 2017 al 30 de abril de 2018.

Supuesta información inexacta contenida en:

- (viii) El documento denominado Currículum Vitae, respecto de la experiencia laboral de la señora Zully Moreno Gonzales.
- (ix) El documento denominado Currículum Vitae, respecto de la experiencia laboral de la señora Catherine Gissel Ríos Molinari.

En cuanto a los certificados de salud señalados en los numerales i, ii, iii, iv y v:

- En el marco de la fiscalización posterior realizada por la Entidad, el centro de salud Conde De La Vega Baja, presunto emisor de los certificados de salud detallados en los numerales i y ii, informó que los documentos en mención no se encontraban en sus archivos, y que el señor Gonzalo Calderón Aznarán, presunto suscriptor, no ejercía el cargo de médico responsable en la oportunidad en que supuestamente se expidieron dichos documentos.
- Asimismo, se advirtió que el centro de salud Madre Teresa de Calcuta, institución que aparentemente expidió el Certificado médico del 2 de mayo de 2018 (documento señalado en el numeral iii), remitió durante dicha fiscalización el Acta de Visita N° 003-2019-OSS-DMGS/DIRIS LE/MINSA, en la cual dejó constancia que en sus archivos no figuraba ningún tipo de registro de la atención médica al señor Alfredo Raúl Quispe López; pues el certificado no se encontraba dentro de los



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

documentos emitidos por parte de dicha institución de salud, y tampoco tenía historia clínica en el referido centro, ni existía anotación sobre su supuesta atención médica en el libro de Registro Diario de Atención, en el Tópico, en los registros de laboratorios de PCT ni en el Registro de Laboratorio en el periodo comprendido entre el mes de abril y el 3 de mayo de 2018.

- Por su parte, el centro de salud San Carlos, el cual supuestamente expidió los certificados de salud iv y v, comunicó que dichos documentos no eran veraces, al no haberse registrado en su registro y debido a que el médico que presuntamente suscribió tales documentos, el Dr. Andrés Elías Justino, no laboraba en su institución.
- Como parte de sus argumentos de defensa, la empresa Administración de Servicios Complementarios S.A.C. alegó que los certificados de salud cuestionados sí fueron emitidos por personal médico de los centros de salud en mención, aunque para ello, el personal médico de dichas instituciones efectuó un procedimiento irregular, lo cual respondería el porqué no obraban en su acervo documentario.

Así, detalló que, con motivo de la imputación de cargos, tramitó nuevos certificados de salud a favor de su personal, a fin de observar el procedimiento que se seguía en dichas instituciones, observando que miembros del personal médico efectuaron el cobro por dicho procedimiento, pese a no tener competencia para ello; no obstante, al margen de tal irregularidad, refirió que sus trabajadores pasaron por todas las evaluaciones médicas para la obtención de los certificados que finalmente le fueron entregados, por lo cual presumió que dichos certificados eran auténticos, al tener certeza de que sus trabajadores se sometieron a las exámenes médicos correspondientes.

- Por otro lado, respecto a los certificados de salud detallados en los numerales iv y v, aseguró que el Dr. Andrés Elías Justino, quien figuraba como suscriptor, formaba parte del personal de la Dirección de Redes Integradas de Salud de Lima Norte durante el año 2019, lo cual desvirtuaba la respuesta efectuada por el centro de salud San Carlos. Para acreditar ello, adjuntó copia de la nómina del personal activo nombrado, vigente al mes de abril de 2019 (publicada en la página web de la Dirección de Redes Integradas de Salud de Lima Norte), en la cual figuraba como personal de la Dirección de Redes Integradas de Salud de Lima Norte, a la cual pertenecía el referido centro de salud San Carlos.



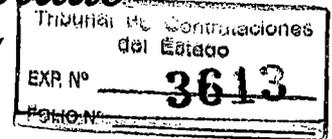
PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución Nº 1894-2020-TCE-S4



- En cuanto a lo señalado, la Sala , en mayoría, consideró que los certificados de salud eran falsos.

Como parte de sus fundamentos, consideró las respuestas efectuadas por los centros de salud en el marco de la fiscalización posterior realizada por la Entidad, de las cuales se desprendían que no habían registros de la atención médica a los supuestos beneficiarios, lo cual explicaba que dichos certificados no obren en los archivos de dichos establecimientos de salud.

Así, desestimó los argumentos presentados por la empresa imputada, porque, más allá de sus alegaciones, no acompañó ninguna prueba que indique que los documentos cuestionados fueran tramitados de forma irregular.

Asimismo, se concluyó que la lista de personal nombrado, presentada por la empresa mencionada, solo acreditaba que el Dr. Andrés Elías Justino era personal nombrado de la Dirección de Redes Integradas de Salud de Lima Norte, mas no la vinculación con el centro de salud San Carlos, que, a la fecha de expedición de los certificados en cuestión, haya sido el responsable del Centro de Salud San Carlos ni que haya suscrito los certificados de salud detallados en los numerales iv y v.

Por último, en relación a las declaraciones de sus trabajadores, que el referido proveedor adjuntó a sus descargos, en las cuales manifestaron que era cierto que fueron evaluados en los centros de salud y que tramitaron los certificados, estos no tenían suficiente valor probatorio para desvirtuar las declaraciones efectuadas por los presuntos emisores de los documentos en análisis, al tener interés en que no se declare que los documentos eran falsos o adulterados, al haber sido ellos quienes los entregaron a su empleadora, para su presentación a la Entidad.

- Por otro lado, en voto singular, se consideró que, si bien habían elementos que indicaban que los centros de salud Conde De La Vega Baja, Calcuta y San Carlos no expidieron los certificados en cuestión, no se había descartado de manera plena lo alegado por la empresa Administración de Servicios Complementarios S.A.C., respecto a la actuación irregular del personal médico (cobro de las tasas para dicho trámite por personal no asignado para dicha función), situación que



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

explicaría también porqué las atenciones médicas y los certificados no fueron registrados en los archivos de los centros de salud.

En dicho voto se consideró que, si fueran ciertos los hechos alegados por el contratista, la emisión de dichos documentos se habría efectuado de forma irregular, aunque bajo la apariencia de un procedimiento de atención médica común, razón por la que, en ese caso, el imputado no tenía por qué desconfiar de la veracidad de los documentos presentados, más aún teniendo en cuenta que se trataría de documentos expedidos por entidades públicas. Bajo dicha lógica, los certificados señalados calificarían como “no válidos” o “no idóneos” (precisamente por irregular emisión), pero no necesariamente como falsos o adulterados, por cuanto los suscriptores sí los habrían expedido.

Cabe tener en cuenta que, a fin de esclarecer la versión señalada por el Contratista, el Tribunal requirió a los centros de salud que informen si los médicos que supuestamente estarían involucrados en los hechos delictivos detallados trabajaban en sus establecimientos o habían sido denunciados previamente por actos similares; sin embargo, a la fecha de emisión del pronunciamiento, no se obtuvo respuesta de su parte, razón por la que, a su parecer, habían dudas de que los certificados en mención fueron expedidos bajo la forma descrita por el imputado, estando en la obligación de aplicar los principios de presunción de licitud y de veracidad.

En cuanto a la supuesta falsedad o adulteración del Certificado de trabajo del 18 de octubre de 2018, supuestamente emitido por el Grupo Centenario a favor de la señora Zully Moreno Gonzales:

- Respecto al documento señalado, en el decreto de inicio del procedimiento administrativo sancionador se consideró como indicios de su falta de autenticidad que la empresa Inversiones Centenario S.A.A. declaró que el certificado de trabajo era falso y que la señora Zully Moreno Gonzales no laboró para su compañía.
- Sin embargo, al ser esta una de las quince empresas que pertenecían al Grupo Centenario —el cual figuraba como emisor del certificado cuestionado—, dicha respuesta no tenía suficiente representatividad para determinar que, efectivamente, el certificado era falso o adulterado. Por ello, en el marco del procedimiento administrativo



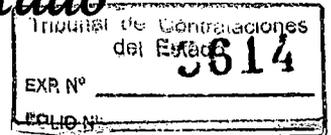
PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE Oficina Superior de Control
de la Gestión Pública

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4



sancionador, se consultó a este último si emitió o no el certificado bajo cuestionamiento, consulta que no fue absuelta hasta la fecha.

- Por tal motivo, se concluyó que no se contaba con indicios suficientes para señalar que dicha constancia fuera falsa o adulterada, siendo de aplicación los principios de presunción de veracidad y de licitud.

En cuanto a la supuesta falsedad o adulteración del Certificado de trabajo del 9 de mayo de 2018, supuestamente emitido por la empresa Servicios Integrados de Limpieza S.A. – SILSA a favor de la señora Catherine Gissel Ríos Molinari:

- En el certificado de trabajo se indicó que la señora Catherine Gissel Ríos Molinari laboró como operaria de limpieza en la Asociación Educativa Saco Oliveros, desde el 5 de abril de 2017 hasta el 30 de abril de 2018; sin embargo, durante la fiscalización posterior realizada por la Entidad, la presunta emisora de dicho documento, Servicios Integrados de Limpieza S.A. – SILSA informó que éste no concordaba con el cargo que obraba en su acervo documentario, el cual proporcionó para su comparación.
- En dicho cargo, se advertía que el periodo en el que laboró la referida operaria se encontraba entre el 3 de mayo de 2017 hasta el 30 de abril de 2018, evidenciándose un contraste entre el documento cuestionado y el certificado proporcionado por SILSA a la Entidad, en la fecha de inicio de labores de la referida trabajadora; por ello, se determinó que dicho certificado era adulterado.

En cuanto a la supuesta inexactitud de la información contenida en los currículum vitae de las señoras Zully Moreno Gonzáles y Catherine Gissel Ríos Molinari:

- En los currículums vitae mencionados se recogió la experiencia laboral de las señoras Zully Moreno Gonzáles y Catherine Gissel Ríos Molinari, acreditada con los Certificados de trabajo del 18 de octubre de 2018 y del 9 de mayo de 2018, supuestamente expedidos por el Grupo Centenario y la empresa Servicios Integrados de Limpieza S.A. – SILSA, respectivamente.
- Conforme al análisis realizado, se determinó que no había suficiente información para establecer que el currículum vitae de la señora Zully



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

Moreno Gonzáles contenía información inexacta. Respecto del currículum vitae de la señora Catherine Gissel Ríos Molinari, se determinó que sí tenía información discordante con la realidad, consistente en la fecha de inicio de labores, al computar un mes más de experiencia que la real, representando ello un beneficio para el imputado al permitirle cumplir con la experiencia requerida en las Bases para la operaria de limpieza (1 año).

- En mérito a los fundamentos detallados, se determinó que la empresa Administración de Servicios Complementarios S.A.C. incurrió en las infracciones tipificadas en los literales j) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Respecto a la sanción impuesta:

- De la base de datos del Registro Nacional de Proveedores, se verificó que la empresa Administración de Servicios Complementarios S.A.C. fue sancionada en dos oportunidades, según el siguiente detalle:

Inicio de inhabilitación.	Fin de inhabilitación	Periodo	Resolución	Fecha de resolución	Tipo de inhabilitación
26/03/2014	27/06/2014	6 meses	467-2014-TC-S3 ¹ (Efectos suspendidos por medida cautelar)	25/03/2014	Inhabilitación temporal
16/07/2020	10/09/2023	40 meses	2897-2016-TCE-S4	07/12/2016	Inhabilitación temporal

- En relación a la primera sanción impuesta, se precisó que sus efectos fueron suspendidos por la medida cautelar concedida por el Décimo Tercer Juzgado Contencioso Administrativo de Lima, a través de la Resolución N° 01 del 20 de junio de 2014 (emitida en el Expediente N° 4633-2014-53), razón por la cual no se tuvo en cuenta como parte de los antecedentes.
- En relación a la segunda sanción que le impuso el Tribunal, se advirtió que dicha empresa impugnó en vía contencioso administrativa las Resoluciones N° 2615-2016-TC-S4 y N° 2897-2016-TC-S4, obteniendo

¹ Con fecha 27 de junio de 2014, se notificó al OSCE la Resolución N° 01 del 20 de junio de 2014, mediante la cual el Décimo Tercer Juzgado Contencioso Administrativo de Lima (Expediente N° 4633-2014-53) concedió medida cautelar a favor del Contratista, en mérito a la cual se suspendieron las Resoluciones N° 287-2014-TC-S1 y N° 467-2014-TC-S3.



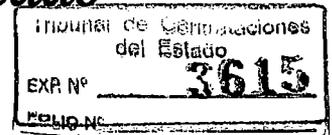
PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor
de Control
de Inversión

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4



una medida cautelar que suspendió sus efectos; sin embargo, de acuerdo a la última información registrada en el RNP, mediante la Resolución N° 6 de fecha 7 de julio de 2020 (emitida en el Exp. N° 1931-2017-65), el Cuarto Juzgado Contencioso Administrativo de Lima declaró fundada la oposición efectuada por la Procuraduría Pública del OSCE a la medida cautelar concedida, recobrando vigencia las resoluciones administrativas mencionadas. En virtud de ello, la Resolución N° 2615-2016-TC-S4, confirmada mediante la Resolución N° 2897-2016-TC-S4, fue considerada como antecedente de la empresa.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la empresa Administración de Servicios Complementarios S.A.C. cometió la infracción que se le imputa, cuando ya se le había impuesto sanción por la misma causal, incurrió en reincidencia sancionada con inhabilitación definitiva, según lo establecido en el numeral 2 del artículo 227 del Reglamento.

2. El día posterior a la emisión de la resolución, la señora Rocío Jiménez Camaná, Médico Responsable de la Atención de Salud del centro de salud Conde De la Vega Baja remitió al Tribunal, vía correo electrónico, el Oficio N° 194-2020-JEF-CSCVB, a través del cual dio atención al requerimiento de información que se le efectuara durante el procedimiento administrativo sancionador. Cabe tener en cuenta que, en su oportunidad, se requirió al referido centro de salud que remita copia de la Resolución Administrativa N° 897-2015-URRHH-ERPOB, pues, según lo señalado por la empresa Administración de Servicios Complementarios S.A.C. en sus descargos, el señor Demetrio Martín Olivera Yaringaño (quien habría participado en la emisión irregular del Certificado de salud N° 004145 del 1 de junio de 2018 y del Certificado de salud N° 004133 del 30 de mayo de 2018), fue suspendido sin goce de haber por la comisión de actos similares a los denunciados. Asimismo, se requirió informar si el citado médico laboró en las fechas de emisión de los certificados que supuestamente expidió y que indique las personas responsables de emitir los certificados de salud cuestionados. Por último, se le pidió que remita copia de los Certificados de salud N° 004133 y N° 4145, emitidos en el año 2018 y copia del libro de registros de certificados de salud emitidos en las fechas mencionadas.

En atención a lo solicitado, el citado centro de salud informó que no contaba con la Resolución Administrativa N° 897-2015-URRHH-ERPOB en su archivo, sin embargo, precisó que la causa por la cual se sancionó al médico Demetrio Martín Olivera Yaringaño versaba sobre abuso de autoridad; de igual modo, comunicó que el 30 de mayo de 2018, dicho médico se encontraba de post guardia, es decir que en dicho día no laboró en el centro de salud, mientras que el día 1 de junio de



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

2018, sí laboró en el turno diurno. Por otro lado, precisó que, desde inicios del año 2017 hasta la actualidad, el trabajador mencionado no prestaba servicios para dicho establecimiento de salud, no habiendo denuncias en su contra ni contra su jefatura.

De otro lado, manifestó que el Cuaderno de Registros de Certificados de Salud del año 2018 no contaba con los números 004133 ni 004145, pues, desde que asumió la jefatura del establecimiento de salud en el mes de marzo de 2017, había registros de certificados emitidos hasta el número 00676, verificándose que el último certificado que se emitió en el mes de diciembre de 2018 era el 00839; por último, comunicó que ni el 30 de mayo ni el 1 de junio de 2018, su jefatura expidió certificado de salud alguno.

3. A través del Escrito N° 8, presentado el 10 de agosto de 2020 ante el Tribunal, subsanado el 12 del mismo mes y año mediante el Escrito N° 9, la empresa Administración de Servicios Complementarios S.A.C., en adelante **el Impugnante**, interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución N° 1609-2020-TCE-S4, argumentando lo siguiente:

En cuanto a los certificados de salud determinados como falsos:

- Precisa que las respuestas de los centros de salud Conde De La Vega Baja, Madre Teresa de Calcuta y San Carlos no son concluyentes ni permiten desvirtuar los argumentos de defensa sostenidos por su empresa, ya que, en ningún momento, los médicos que suscribieron los certificados de salud negaron la autenticidad de su firma; por el contrario, incide en que los centros de salud no registraron la emisión de los certificados en cuestión.
- Adicionalmente, indica que, con fecha posterior a la emisión de la resolución impugnada, el centro de salud Conde De La Vega Baja presentó al Tribunal el Oficio N° 194-2020-JEF-CSCVS-DIRIS-LC, a través del cual absolvió las consultas formuladas por el Tribunal mediante el decreto del 13 de julio de 2020.

Al respecto, adjuntó a dicho oficio, una copia del cuaderno de cargos de los certificados de salud emitidos desde el 9 de mayo de 2018 al 11 de abril de 2019, lo cual muestra el trámite de 38 certificados de salud en un período de once meses, hecho que resulta cuestionable, pues, de acuerdo al reporte oficial de la Dirección de Redes Integradas de Salud



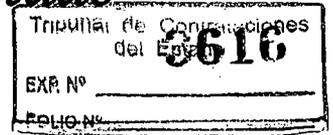
PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

SCE Supervisión
de las
Comercios
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4



de Lima Centro (DIRIS Centro), la población atendida en dicho centro de salud durante el año 2019 fue de 45,544 personas, hecho que evidencia una brecha significativa con el número de certificados consignados en el registro del referido centro de salud.

En ese sentido, alega que el referido registro de cargos posiblemente fue creado con el fin de dar una respuesta al Tribunal, para encubrir las irregularidades funcionales denunciadas, encubriendo a una organización enquistada en el centro de salud.

- Por otro lado, en cuanto al Certificado médico del 2 de mayo de 2018, supuestamente expedido por el centro de salud Madre Teresa de Calcuta, refiere que si bien este acotó que no existía en sus archivos historia clínica de la atención médica al señor Alfredo Raúl Quispe López, negó que tal respuesta sea determinante para concluir que dicho documento es falso; en tanto que, para que se abra una historia clínica, el paciente debe atenderse para tratar alguna dolencia o enfermedad, situación distinta a la que motiva la emisión de los certificados de salud, que se tramitan, por lo general, para fines laborales.
- En la misma línea, refirió que, pese a que el centro de salud San Carlos manifestó que el señor Andrés Alejandro Elías Justino, presunto suscriptor de los certificados presuntamente emitidos bajo su nombre, no laboraba en dicho establecimiento de salud, de acuerdo a la información recabada de la página web de la Dirección de Redes Integradas de Salud de Lima Norte (DIRIS Lima Norte), dicho médico figura en el listado de personal activo nombrado al mes de abril del año 2019, hecho que, según manifiesta, acredita que este laboró en la fecha de emisión de los certificados cuestionados (3 y 17 de mayo de 2018).

En adición a lo expuesto, cuestiona la respuesta dada por el referido centro de salud, el cual desconoció las “prescripciones médicas” realizadas por el médico Andrés Alejandro Elías Justino en calidad de Médico Jefe de su establecimiento. Al respecto, indica que, según el Manual de Buenas Prácticas de Prescripción del MINSA, dicho término alude a un acto científico, ético y legal, mediante el cual un profesional médico utiliza un producto biológico, químico o natural que modificará las funciones bioquímicas y biológicas del organismo de una persona con el objetivo de alcanzar un resultado terapéutico, cuestión que no es el caso de los certificados médicos.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor de
Inversión Privada
del Perú

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

- Por ello, concluye que las respuestas brindadas por los centros de salud San Carlos y Madre Teresa de Calcuta resultan incongruentes, por los términos usados (“historia clínica” y “prescripciones médicas”), indicando que estos no entendieron realmente lo que se les estaba solicitando.
- Por otro lado, señala que, a pesar de requerir que se efectúe una pericia a los certificados, no se le requirió los originales correspondientes (que obraban en su poder) ni se le consultó si estaba dispuesto a asumir los costos de tal actuación. Sin perjuicio de ello, adjuntó como nueva prueba el Informe pericial de fecha 12 de agosto de 2020, elaborado por el perito grafotécnico Winston Quije, en el cual concluyó que los cinco certificados médicos presentaban características de proceder del puño gráfico de su titular.

Así también se realizó un análisis documentoscópico, en el cual se determinó que dichos documentos presentaban los mismos formatos auténticos, características de diseño, fuente, membretes y sellos distintivos que otros certificados auténticos emitidos por dichos centros de salud.

- De tal modo, concluyó que los certificados de salud no son falsos ni adulterados, puesto que: (i) acorde a la pericia grafotécnica, dichos documentos son auténticos, (ii) los médicos que expidieron los certificados no negaron haber suscrito dichos documentos, (iii) los beneficiarios de los certificados sí recibieron los certificados de salud en los centros médicos, (iv) el hecho que no existan registros de los certificados de salud no significa que estos sean falsos o adulterados, (v) todo certificado de salud es válido cuenta con firma y sello del mismo colegiado, (vi) existe una actividad regular recurrente en los centros de salud que demuestran irregularidades en desmedro del Estado.

En cuanto al Certificado de trabajo del 9 de mayo de 2018, supuestamente emitido por la empresa Servicios Integrados de Limpieza S.A. – SILSA a favor de la señora Catherine Gissel Ríos Molinari:

- Indica que la respuesta que dio la empresa Servicios Integrados de Limpieza S.A. a la Entidad en el marco de la fiscalización posterior, fue suscrita por su Gerente de Recursos Humanos, persona distinta a la que



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

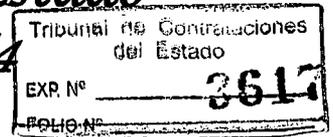


figura como suscriptora del certificado de trabajo; motivo por el que dicha respuesta no es suficiente para determinar la falsedad o adulteración del certificado de trabajo.

Respecto a la sanción de inhabilitación definitiva impuesta en su contra:

- Refiere que en la resolución impugnada se consideró como parte de sus antecedentes la sanción impuesta a través de la Resolución N° 2615-2016-TC-S4, confirmada mediante la Resolución N° 2897-2016-TC-S4, pues pese a que sus efectos fueron suspendidos en virtud de una medida cautelar dictada por el Cuarto Juzgado Contencioso Administrativo de Lima (en el Exp. N° 1931-2017-65), a través de la Resolución N° 6 de fecha 7 de julio de 2020, se declaró fundada la oposición efectuada por la Procuraduría Pública del OSCE a la medida cautelar concedida, que dispuso que las resoluciones administrativas en mención recobraban vigencia. Sin embargo, informa que impugnó la Resolución N° 6; por lo cual, señala que el acto que declara fundada la oposición a la medida cautelar no se encuentra consentida.
 - Por otro lado, alega que para la ejecución del contrato suscrito con la Entidad se cubrieron un total de 516 puestos, cumpliendo con presentar aproximadamente 6700 documentos, teniendo la diligencia de validar la información que le fue posible en tiempo récord, debido al limitado tiempo con el que contaba, sin intuir que una entidad del Estado emitiría certificados de salud irregulares.
 - Asimismo, incide que la inhabilitación definitiva impuesta ocasiona un daño irreparable a su empresa, pues lo obligaría a liquidarla, dejando sin trabajo a 1800 trabajadores en plena crisis sanitaria y económica.
 - En virtud de lo expuesto, solicita que se declare fundado el recurso de reconsideración interpuesto por su empresa.
4. Mediante Escrito N° 10, presentado al Tribunal el 13 de agosto de 2020, el Impugnante adjuntó el texto íntegro del Informe pericial grafotécnico del 12 de agosto de 2020, pues el ejemplar que acompañó a su recurso de reconsideración, se encontraba incompleto.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

5. Con decreto del 17 de agosto de 2020, se puso a disposición de la Cuarta Sala del Tribunal, el recurso de reconsideración presentado por el Impugnante, y se programó audiencia pública para el 27 de agosto de 2020.
6. Por medio del Oficio N° 200-2020.P.S SAN CARLOS, presentado al Tribunal el 21 de agosto de 2020, el centro de salud San Carlos dio atención al requerimiento de información efectuado por el Tribunal con decreto del 13 de julio de 2020. Al respecto, indica que el señor Andrés Elías Justino —supuesto suscriptor de los Certificados de salud del 3 y del 17 de mayo de 2018, emitidos a favor del señor Alfredo Raúl Quispe López y de la señora Angélica María Hinostroza Chávez de Hurtado—, no labora en dicho establecimiento de salud; por el contrario, indica que las personas responsables de suscribir los certificados de salud desde el año 2018 hasta la actualidad fueron las señoras Sandra Yucra Amaro y Karina Assina Quiroga.

Asimismo, comunicó que el señor Óscar Durán, a quien el Impugnante señaló como miembro del personal de Triage que estaría involucrado en la emisión irregular de los certificados de salud en dicho establecimiento, laboró en las fechas en que se expidieron los citados documentos hasta las 14:00 horas; sin embargo, refiere que no ha recibido denuncias contra dicho colaborador. A la par, informó que, en las fechas mencionadas no se emitió ningún certificado de salud.

7. A través del Escrito N° 12, presentado al Tribunal el 24 de agosto de 2020, el Impugnante presentó el Informe pericial del 21 de agosto de 2020, elaborado por el perito grafotécnico Winston Aquije, el cual concluyó que trece de las treinta y ocho firmas obrantes en el Cuaderno de Registros de Certificados de Salud del centro de salud Conde De La Vega Baja, presentado por dicha institución al Tribunal el 4 de agosto de 2020, no correspondían a las firmas de sus supuestos titulares.

Dicho medio de prueba, según afirma, corrobora que el centro de salud Conde De La Vega Baja expide certificados de manera irregular y no efectúa un debido registro de dichos documentos; por lo que, conculca que la información que presentó al Tribunal no resulta suficiente para concluir que los Certificados N° 004145 del 1 de junio de 2018 y N° 004133 del 30 de mayo de 2018 fueran falsos o adulterados.

8. Por medio del Escrito N° 13, presentado al Tribunal el 26 de agosto de 2020, el Impugnante presentó argumentos adicionales para mejor resolver, señalando lo siguiente:

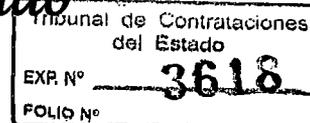


PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Oficina
Superior de
Contratación
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado *Resolución N° 1894-2020-TCE-S4*



Respecto a la respuesta brindada por el centro de salud San Carlos, mediante el Oficio N° 200-2020.P.S SAN CARLOS, presentado el 21 de agosto de 2020 al Tribunal:

- Considera que la Médico Jefe del centro de salud San Carlos, no ha confirmado o aseverado la falsedad de los certificados médicos cuestionados (Certificados de salud del 3 de mayo de 2018 y del 17 de mayo de 2018, supuestamente suscritos por el señor Andrés Elías Justino, en calidad de Médico Jefe del centro de salud San Carlos, a favor de la señora Angélica María Hinostroza Chávez de Hurtado y del señor Eufemio Alcides Valera Zevallos, respectivamente). En ese sentido, indica que lo único que ha confirmado es que los certificados en cuestión no figuran en sus registros, hecho que no desvirtuaba el principio de presunción de veracidad que reviste a aquellos documentos.
- Asimismo, incide en que, de la respuesta brindada, se confirma que el señor Óscar Durán laboró en dicho puesto de salud el 3 y el 17 de mayo de 2018 hasta las 14:00 horas; por lo que, reafirma su versión de los hechos de que fue dicha persona quien atendió a sus trabajadores en el área de Tópico, en las oportunidades en que acudieron a realizar el trámite de los certificados en cuestión.
- En la misma línea, indica que ni el médico Andrés Elías Justino (presunto suscriptor de los documentos) ni el señor Óscar Durán (quien, según afirma, era el encargado de cobrar el monto respectivo por la tramitación de los certificados de salud) negaron haber expedido, suscrito y/o tramitado los documentos señalados; razón por la cual sustenta que no se encuentra acreditada su falsedad o adulteración.
- Por otro lado, advierte que, según la copia del registro presentado por dicho centro de salud, desde el 11 de enero de 2018 hasta el 17 de diciembre de 2019, solo se habrían remitido 55 certificados de salud, lo cual causa suspicacia sobre la veracidad de dicho registro, más aún teniendo en cuenta que había inconsistencias en las fechas de emisión de los certificados 1380 al 1385.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución Nº 1894-2020-TCE-S4

Acorde a lo descrito, considera que hay certificados de salud que no fueron registrados en los reportes del centro de salud, lo cual explicaría porque los documentos en cuestión no figuran en su registro.

Respecto al Certificado de trabajo del 9 de mayo de 2018, supuestamente emitido por la empresa Servicios Integrados de Limpieza S.A. – SILSA a favor de la señora Catherine Gissel Ríos Molinari:

- Reiteró que, para que se tenga el documento en cuestión por falso o adulterado, la negación sobre su autenticidad tendría que provenir del presunto suscriptor del certificado de trabajo, es decir, de la señora Anamaría Cáceres Alvis, quien fue Jefa del Departamento de Recursos Humanos de la empresa Servicios Integrados de Limpieza S.A. – SILSA; cuestión que en el caso concreto no ha sucedido, pues la respuesta brindada por dicha compañía durante la fiscalización efectuada por la Entidad, fue suscrita por la señora Susan Castillo Luque, quien actualmente ejerce el cargo de Jefa de Recursos Humanos de la misma.
- Asimismo, alega que el hecho que el certificado no concuerde con el cargo que obra en el acervo documentario de SILSA no quiere decir que el documento sea falso, pues puede haber diversos motivos que justifiquen la ausencia del documento en cuestión, como el que se haya extraviado.

Añade que, en su oportunidad, el Área de Selección de personal de su compañía efectuó la verificación de la información consignada en el certificado de trabajo por vía telefónica; razón por la cual le causa sorpresa la respuesta de SILSA.

Asimismo, manifiesta que, en su experiencia, es testigo que en ocasiones los trabajadores o ex trabajadores de las empresas de intermediación laboral requieren en varias oportunidades la emisión de certificados de trabajo; ello, aunado al posible error humano o de registro en los sistemas que albergan la información de dichos trabajadores, así como de la ingente cantidad de personal que maneja SILSA (8167 personas) puede explicar que haya habido un error en la custodia del documento cuestionado.

- Por otro lado, refiere que otra posible causa de que la empresa SILSA brinde dicha respuesta, es que intente perjudicar a su representada,



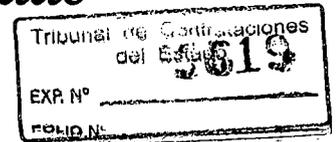
PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4



pues es su competidor directo en el mercado, ya que ambos tienen como objeto la limpieza hospitalaria y coinciden de manera recurrente en procedimientos de selección, conforme acredita con el "Reporte de clientes hospitalarios del año 2015 al 2020". En virtud de ello, explica que SILSA podría tener un interés directo en beneficiarse con la inhabilitación de su empresa.

9. El 27 de agosto de 2020, se llevó a cabo la audiencia pública programada, con la participación de la abogada y el representante del Impugnante.
10. Con decreto del 28 de agosto de 2020, el Tribunal requirió a la señora Anamaría Cáceres Alvis que informe expresamente si suscribió el Certificado de trabajo del 9 de mayo de 2018, supuestamente emitido por la empresa Servicios Integrados de Limpieza S.A. – SILSA, en el que figura que la señora Catherine Gissel Ríos Molinari laboró en la Asociación Educativa Saco Oliveros desde el 5 de abril de 2017 al 30 de abril de 2018. Dicha información también fue requerida a la empresa SILSA, a la cual también se le solicitó confirmar si era posible que su representada haya emitido certificados de trabajo adicionales a los obrantes en su archivo, a favor de la señora Catherine Gissel Ríos Molinari.
11. Por medio del Escrito N° 14, presentado el 1 de setiembre de 2020, el Impugnante presentó argumentos adicionales para ser valorados por la Sala, señalando lo siguiente:
 - Hizo mención al procedimiento administrativo sancionador seguido contra las empresas Soluciones Integrales en Bioingeniería S.A.C. y Metrología Lab S.A.C., en el que se les imputó haber presentado supuesta documentación falsa o adulterada consistente en una constancia de trabajo presuntamente emitida por la empresa Servicios Integrados de Limpieza S.A. – SILSA.
 - Alega que, pese a que dicho procedimiento se inició en parte por lo manifestado por SILSA en el marco de la fiscalización realizada por la entidad contratante, esta no fue clara ni contundente en su respuesta, pues solo refirió brevemente que, de acuerdo a su sistema, el señor Edge Michael Sandoval no laboró para ella, sin pronunciarse sobre la expedición del documento; así, en la Resolución N° 294-2018-TCE-S1, se determinó que tal respuesta no era suficiente para determinar que la constancia de trabajo fuera falsa o adulterada.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

- En ese sentido, concluye que no es la primera vez que la empresa SILSA emite respuestas poco contundentes sobre situaciones de índole laboral, sin aportar mayor información y claridad sobre ello.
- 12. Mediante Escrito N° 15, presentado ante el Tribunal el 1 de setiembre de 2020, el Impugnante presentó alegatos finales, reiterando los argumentos desarrollados previamente.
- 13. Con decreto del 2 de setiembre de 2020, se dejó a consideración de la Sala los argumentos presentados por el Impugnante a través de los Escritos N° 14 y 15.
- 14. A través del decreto del 2 de setiembre de 2020, se programó nueva audiencia pública para el día 8 del mismo mes y año, a fin de que participe en ella la Vocal Cecilia Berenise Ponce Cosme, quien reemplaza a la Vocal Paola Saavedra Alburquerque, por licencia médica.
- 15. El 8 de setiembre de 2020 se llevó a cabo la audiencia pública programada, con la participación de los representantes de la Entidad.

II. FUNDAMENTACIÓN:

1. Es materia del presente análisis, el recurso de reconsideración interpuesto por el Impugnante contra lo dispuesto en la Resolución N° 1609-2020-TCE-S4 del 3 de agosto de 2020, mediante la cual se declaró que aquel incurrió en responsabilidad administrativa por la comisión de la infracciones tipificadas en los literales j) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante la Ley N° 30225, modificada mediante el Decreto Legislativo N° 1341, en adelante la Ley, norma vigente al momento de producirse los hechos que se imputaron, esto es, al 13 de julio y al 3 de diciembre de 2018.
2. Ahora bien, debe destacarse que todo acto administrativo goza, por principio, de la presunción de validez. En ese contexto, el objeto de un recurso de reconsideración no es que vuelva a reeditarse el procedimiento administrativo que llevó a emitir la resolución recurrida, pues ello implicaría que el trámite de dicho recurso merezca otros plazos y etapas. Lo que busca la interposición de un recurso, que es sometido al mismo órgano que adoptó la decisión impugnada, es advertirle de alguna deficiencia que haya tenido incidencia en su decisión, presentándole, para tal fin, elementos que no tuvo en consideración al momento de resolver.



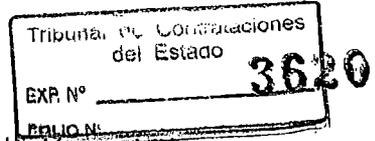
PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4



3. Si bien, un recurso de reconsideración presentado contra una resolución emitida por instancia única no requiere de una nueva prueba, igualmente resulta necesario que se le proporcione a la autoridad cuya actuación se invoca nuevamente, cuáles son los elementos que amerite cambiar el sentido de lo decidido (e incluso dejar sin efecto un acto administrativo premunido, en principio, de la presunción de validez), lo que supone algo más que una reiteración de los mismos argumentos que esencialmente fueron expuestos y evaluados durante el trámite que dio origen a la resolución impugnada.

Análisis sobre la procedencia del recurso de reconsideración.

4. El recurso de reconsideración en los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de este Tribunal, se encuentra regulado en el artículo 269 del Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, el cual establece que dicho recurso debe ser interpuesto dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes de notificada o publicada la respectiva resolución que impone la sanción y resuelto en el término de quince (15) días hábiles improrrogables a partir de su presentación sin observaciones o de la subsanación respectiva.
5. En ese sentido, de forma previa al análisis sustancial de los argumentos planteados por el recurrente, este Colegiado debe analizar si el recurso materia de estudio fue interpuesto oportunamente; es decir, dentro del plazo señalado en la normativa precitada.
6. Atendiendo a la norma antes glosada, así como de la revisión de la documentación obrante en autos y en el sistema del Tribunal, se aprecia que la Resolución N° 1609-2020-TCE-S4 fue notificada al Impugnante el 3 de agosto de 2020, a través del Toma Razón Electrónico ubicado en el portal institucional del OSCE.

En ese sentido, se advierte que el Impugnante podía interponer válidamente el recurso de reconsideración dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, en virtud de lo establecido en el artículo 269 del Reglamento, es decir, hasta el 10 de agosto de 2020.

7. Por tanto, teniendo en cuenta que el Impugnante interpuso su recurso de reconsideración el 10 de agosto de 2020, y lo subsanó el día 12 del mismo mes y año, cumpliendo con todos los requisitos de admisibilidad pertinentes, este resulta procedente; de acuerdo con ello, corresponde realizar el análisis de fondo respecto de los asuntos cuestionados.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

Respecto de los argumentos del recurso de reconsideración presentado.

8. En principio, cabe indicar que los recursos administrativos son mecanismos de revisión de actos administrativos². En el caso específico del recurso de reconsideración, lo que el administrado requiere es la revisión de la decisión ya adoptada, por parte de la misma autoridad que emitió el acto que impugna. Para tal efecto, el administrado somete a consideración de esa autoridad los nuevos elementos que considera atendibles y suficientes para revertir el sentido de la decisión adoptada.

En ese sentido, el recurso de reconsideración tiene por objeto que se revoque, reforme o sustituya un acto administrativo, con tal fin los administrados deben refutar los argumentos que motivaron la expedición o emisión de dicho acto, ofreciendo elementos de convicción que respalden sus alegaciones a efectos que el órgano emisor pueda reexaminar el acto recurrido.

Recordemos que *“si la administración adopta una decisión lo lógico es que la mantenga, a no ser que excepcionalmente se aporten nuevos elementos, a la vista de los cuales se resuelva rectificar lo decidido (...)”*³. En efecto, ya sea que el órgano emisor del acto recurrido no haya valorado algún elemento con el cual no se contaba al momento de la expedición de dicho acto o que haya existido un error en la valoración fáctica y jurídica al momento de emitir el mismo, lo cierto es que en ambos casos, los argumentos planteados por el recurrente estarán orientados exclusivamente a cuestionar el acto administrativo previamente emitido, en base al cual se efectuará el examen, lo que supone algo más que una reiteración de los mismos argumentos que esencialmente fueron expuestos y evaluados durante el trámite que dio origen a la recurrida.

Bajo dicha premisa, corresponde evaluar, en base a los argumentos y/o instrumentales aportados por el Impugnante en su recurso, si existen nuevos elementos de juicio que generen convicción en este Colegiado a efectos de revertir la sanción impuesta a través de la resolución impugnada. Debe destacarse que todo acto administrativo goza, por principio, de la presunción de validez. En tal sentido, a continuación, se procederá a evaluar los elementos aportados por dicho administrado, a efectos de determinar si existe sustento suficiente para revertir,

² GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Manual Del Procedimiento Administrativo General*. Pacífico Editores, Lima, 2013. Pág. 605.

³ GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. 11ª edición. Buenos Aires, 2016. Tomo 4. Pág. 443.



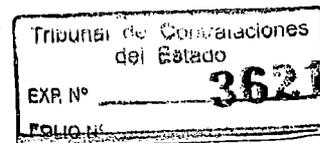
PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4



como pretende, el sentido de la decisión adoptada.

9. Con dicha finalidad, teniendo en consideración que la sanción impuesta obedeció a que el Impugnante presentó documentación falsa, como parte de su oferta, corresponde verificar si ha aportado elementos de convicción en su recurso, que ameriten dejar sin efecto lo dispuesto en la recurrida.

Sobre la información presentada por el Impugnante y los centros de salud Conde De la Vega Baja y San Carlos luego de emitirse la resolución impugnada

10. Conforme se ha detallado en los antecedentes, después de emitida la resolución impugnada, los centros de salud Conde De La Vega Baja y San Carlos, así como el Impugnante, han remitido nueva información.
11. Por tanto, corresponde al Colegiado determinar su valor probatorio atendiendo a, entre otros criterios, su veracidad, oportunidad y la coherencia que poseen con la información ya aportada durante el desarrollo del procedimiento sancionador.

En relación a los certificados de salud supuestamente emitidos por el centro de salud Conde De La Vega Baja:

12. En principio, dos de los documentos que se analizaron en la resolución impugnada fueron los Certificados de Salud N° 004145 del 1 de junio de 2018 y N° 004133 del 30 de mayo de 2018, los cuales figuran suscritos por el señor Gonzalo Calderón Aznarán, en calidad de Médico Responsable de la Atención de Salud del centro de salud Conde De La Vega Baja, a favor de las señoras Doris García Medina y Carmen Ramos Araujo, respectivamente.
13. Al respecto, en la resolución impugnada se tuvo en cuenta que el actual Médico Responsable de la Atención de Salud, Rocío Jiménez Camaná, en la fiscalización posterior realizada por la Entidad, a través del Oficio N° 036-2018-JEF-CSCVB-DIRIS-LC-2018 de fecha 4 de enero de 2019 y del Oficio N° 467-2019-JEF-CSCVB-DIRIS-LC de fecha 27 de noviembre de 2019, refirió que los certificados en cuestión no figuraban registrados en sus archivos, y que el señor Gonzalo Calderón Aznarán (presunto suscriptor), no ejerció el cargo de Médico Responsable en las fechas en que los documentos habrían sido expedidos (30 de mayo y 1 de junio de 2018).
14. Como parte de sus descargos, el Impugnante alegó que ni las evaluaciones médicas realizadas ni los certificados cuestionados se registraron, debido a la actuación irregular del personal médico del centro de salud, el cual, según afirma,



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



OSCE
Organismo
Suplensores de
Fiscalización
del OSCE

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

le requirió que se le abone directamente el pago por la atención médica, pese a que no tenía dicha función.

Para acreditar ello, refirió que, con fecha posterior a la imputación de cargos (el 14 de noviembre de 2019), envió a su trabajador Fulmer Collahua a tramitar su certificado en el referido centro de salud, quien, encontrándose allí, acudió al área de Orientación, en la que fue derivado al área de tópico, siendo atendido por el Dr. Demetrio Martín Olivera Yaringaño. Este supuestamente le solicitó la cancelación del certificado médico sin expedirle comprobante alguno, hecho que el citado paciente interpretó como parte del procedimiento regular en la emisión del certificado de salud, al haber recibido indicaciones de personal del centro médico y porque luego se le entregó el certificado correspondiente.

En ese sentido, refiere que el señor Demetrio Martín Olivera Yaringaño habría actuado de forma irregular, pues previamente había sido sancionado con tres (3) meses de suspensión sin goce de haber, por el Órgano Sancionador de la Dirección de Redes Lima Ciudad, a través de la Resolución Administrativa N° 897-2015-URRHH-ERPOB, razón por la cual solicitó que se requiera a la institución de salud remitir dicha resolución, a fin de conocer si la sanción también estaría vinculada a actos similares a los denunciados.

15. A fin de tener mayores alcances sobre lo alegado por la empresa impugnante, mediante decreto del 13 de julio de 2020, se requirió al referido al centro de salud Conde De La Vega Baja que remita copia de la Resolución Administrativa N° 897-2015-URRHH-ERPOB, que informe si dicho médico laboró en las fechas de emisión de los certificados cuestionados y que indique si fue denunciado previamente por la comisión de actos irregulares similares a los señalados por la empresa imputada. De igual modo, se le solicitó precisar qué personas eran las responsables, en las fechas de la supuesta expedición de dichos documentos y remitir copia de los Certificados de salud N° 004133 y N° 4145, emitidos en el año 2018 y copia del libro de registros de certificados de salud emitidos en las fechas mencionadas.

Dado que el referido centro de salud no absolvió el requerimiento de información en el plazo concedido y que, a la fecha de emitirse la resolución, no se contaban con elementos de juicio que indiquen que el personal del referido establecimiento hubiera actuado de forma irregular, se determinó que los certificados en mención eran falsos.

16. Sin embargo, al día siguiente de emitida y publicada la resolución impugnada, el centro de salud Conde De La Vega Baja presentó ante el Tribunal el Oficio N° 194-



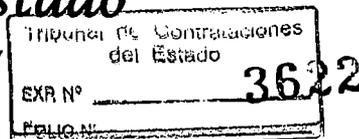
PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

SCE
Sistema
Nacional
de Contratación
Electrónica

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4



2020-JEF-CSCVB, a través del cual dio atención al requerimiento de información efectuado con decreto del 13 de julio de 2020.

En principio, señaló que no contaba con la Resolución Administrativa N° 897-2015-URRHH-ERPOB, pero que, de acuerdo al Informe Legal N° 078-2016-OAJ-IGSS del 4 de abril de 2016, remitida a la Oficina de Administración de la Dirección de Redes Integradas de Salud Lima Centro, correspondía que se declare su nulidad de oficio, pues esta no tenía competencia para sancionar a dicho médico.

Por otro lado, comunicó que el 30 de mayo de 2018, el señor Demetrio Martín Olivera Yaringaño se encontraba de post guardia, no habiendo laborado tal día en el centro de salud; y que el 1 de junio de 2018, sí había trabajado en el turno diurno. No obstante, también acotó que, desde inicios del año 2017 hasta la actualidad, el referido trabajador no laboró para dicho establecimiento de salud, hecho que resulta contradictorio con su propia manifestación, en la que aseguró que había trabajado el 1 de junio de 2018.

De la misma forma, quien suscribió el oficio remitido, la Médico Responsable de la Atención de Salud del centro de salud Conde De la Vega Baja, Rocío Jiménez Camaná, informó que ejercía ese cargo desde el mes de marzo de 2017, tiempo en el cual el señor Demetrio Martín Olivera Yaringaño no recibió denuncias por comisión de actos similares a los señalados por el Impugnante; y que, acorde al Cuaderno de Registro de Certificados de Salud del año 2018, su institución no emitió los Certificados de salud N° 004133 ni N° 004145, precisando inclusive que, en las fechas en que supuestamente se expidieron los documentos cuestionados, en realidad no se emitió ningún certificado de salud.

17. Sobre el particular, de la información recabada en el Portal de Transparencia de la Dirección de Redes Integradas de Lima Centro, se aprecia la nómina del presupuesto analítico de personal del año 2018 y 2019, de la cual se desprende que el señor Gonzalo Calderón Aznarán es médico nombrado del centro de salud Villa María del Perpetuo Socorro, siendo designado como Jefe del centro de salud San Sebastián, a través de la Resolución Directoral N° 068-DG-OA-ORRHH-DIRIS-LC-2018 del 2 de febrero de 2018.

Ahora bien, de la información publicada en la página web del Ministerio de Salud, también se aprecia el Listado de aptos para el curso "Fundamentos de Baciloscopía para el diagnóstico de la Tuberculosis" (http://www.minsa.gob.pe/ensap/documentos/2019/curso_baliscotopia_2019.pdf), en el cual se aprecia que el centro de salud Conde De La Vega Baja designó al señor Gonzalo Calderón Aznarán como parte de su personal nombrado para participar en dicho curso, desarrollado



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

en el año 2019, esto es, cuando, según la nómina descrita, este pertenecía y ejercía la jefatura de otro centro de salud.

A partir de dicha información, no es posible concluir si, a la fecha de emisión de los certificados, el referido médico laboraba o ejercía algún cargo en el centro de salud Conde De La Vega Baja.

18. Por otro lado, como parte de su recurso, el Impugnante ha cuestionado la veracidad del cuaderno de registros presentado por el centro de salud, indicando que dicho documento habría sido elaborado para cumplir con el requerimiento del Tribunal, a fin de evitar que se constaten las irregularidades que se vienen dando al interior del centro de salud.

Así, resaltó que, según dicho documento, solo se habrían expedido treinta y ocho (38) certificados de salud en un periodo de once meses (desde el 9 de mayo de 2018 al 11 de abril de 2019), pese a que, según la información registrada en el reporte oficial de la DIRIS Lima Centro [<https://dirislimacentro.gob.pe/población>], la población estimada para ser atendida en la zona de influencia de dicho centro de salud durante el año 2019 fue de 45,544 personas, evidenciándose una brecha significativa respecto del número de certificados registrados.

Cabe tener en cuenta que dicho número hace referencia a la cantidad de personas que pueden requerir atención médica y que utilizan los servicios brindados por los establecimientos de salud, abarcando no solo las atenciones que se realicen para la emisión de certificados de salud, sino también los otros servicios médicos que se prestan en los establecimientos de salud.

Hecha tal aclaración, pese a que ambas variables no son equiparables, llama la atención el reducido número de certificados de salud registrados en el periodo comprendido entre el 9 de mayo de 2018 al 11 de abril de 2019, teniendo en cuenta la población estimada en la zona de influencia del centro de salud.

19. De igual forma, el recurrente presentó el Informe pericial del 19 de agosto de 2020, elaborado por el perito judicial Winston F. Aquije Saavedra, en el cual concluyó que trece de las treinta y ocho firmas obrantes en el cuaderno de registro, correspondientes a los supuestos beneficiarios de los certificados, no eran auténticas, pues, en todos los casos, sus características eran diametralmente opuestas a las firmas registradas ante la Reniec, tomadas como muestras de comparación. Para una mejor apreciación del contraste al que se refiere el informe pericial, se grafican parte de las firmas señaladas:



PERÚ

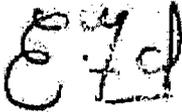
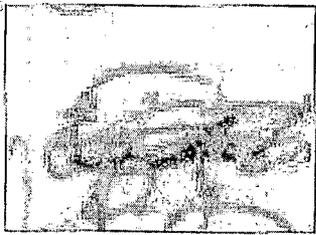
Ministerio de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

Tribunal de Contrataciones del Estado
 EXP. N° **3623**

Supuesto beneficiario del certificado según el Cuaderno de Registro de Certificados de Salud	Firma de supuesto beneficiario, obrante en el Cuaderno de Registro de Certificados de Salud emitidos por el centro de salud Conde De la Vega Baja	Firma de supuesto beneficiario, obrante en el certificado de inscripción del Registro Nacional de Inscripción y Estado Civil – RENIEC.
Milagros Allison Huamán Robles		
Óscar Junior Rojas Ventura		
Emilia Collahua Tello		
Seliwood Silvester Meléndez Palomino		

Es preciso aclarar que la pericia remitida se hizo en base a la copia proporcionada por el centro de salud Conde De La Vega Baja, y no sobre el documento original.

Sin embargo, cabe tener en cuenta que en el informe pericial se llegó a la conclusión de que las firmas cuestionadas son diametralmente opuestas a las que figuran en Reniec, hecho que es apreciable a simple vista, pues ni siquiera tienen el mismo patrón de escritura. En ese sentido, el contraste y diferencias entre las firmas analizadas constituye un aspecto que puede ser advertido sin mediar la



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

apreciación pericial, por lo que debe ser considerado por este Tribunal en su análisis.

20. De igual forma, el Impugnante también ha aportado el Informe pericial del 12 de agosto de 2020, en el cual el mismo perito concluyó que las firmas obrantes en los documentos cuestionados “presentaban características de proceder del puño gráfico del señor Gonzalo Calderón Aznarán”, presunto suscriptor del documento. Ahora bien, cabe tener en cuenta que los documentos utilizados para la comparación de firmas fueron los Certificados de salud N° 000814, 004121, 004122, 004124, 004138, 004140, 004147, 004151, 004152, 004170, 004171, 004191, todas presuntamente emitidos en el año 2018; sin embargo, de acuerdo a lo manifestado por el centro de salud Conde De La Vega Baja en el Oficio N° 194-2020-JEF-CSCVB, el último certificado que expidió en el 2018 tenía como numeración 000839, es decir, según dicha institución los certificados con los que se efectuó la comparación tampoco habrían existido.

Cabe mencionar que en dicho informe también se efectuó un análisis documentoscópico de las características gráficas de los certificados, para el cual se tuvo como muestra de comparación la copia del Certificado de salud N° 000814 (el cual figura anulado), que presentó el centro de salud Conde De La Vega Baja al Tribunal mediante el Oficio N° 194-2020-JEF-CSCVB. Al respecto, en el referido peritaje se determinó que los certificados en cuestión presentan “las mismas características distintivas y elementos individualizantes que el documento certificado de salud N° 000814”.

21. De la información acotada, se advierten los siguientes hechos:
- a) El centro de salud Conde De La Vega Baja afirmó, en el marco de la fiscalización posterior realizada por la Entidad, que los certificados en cuestión no obran en su archivo y además que figuran suscritos por el señor Gonzalo Calderón Aznarán, en calidad de Médico Responsable de la Atención de Salud de dicho puesto de salud, pese a que al 30 de mayo y el 1 de junio de 2018 (supuesta fecha de expedición de los documentos), quien ejercía ese cargo era Rocío Jiménez Camaná.
 - b) Dicho centro de salud también niega que haya denuncias en contra de su personal por haber incurrido en actos de corrupción, como lo sería emitir irregularmente certificados de salud en nombre de la institución.
 - c) Para acreditar que no expidió los documentos cuestionados, el centro de salud remitió copia del cuaderno del Registro de Certificados de Salud en la que



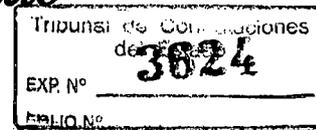
PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4



no figura los números de los certificados cuestionados; sin embargo, de la información proporcionada por el Impugnante, se aprecian elementos que generan dudas sobre la autenticidad de dicho registro, debido, en primer lugar, a la falta de proporcionalidad entre el número de población estimada de la zona de influencia del referido establecimiento y el número de certificados que supuestamente se expidieron, y en razón de la evidente divergencia entre las firmas de los supuestos beneficiarios que obran en dichos registros y las que figuran registradas en Reniec.

- d) No se tiene certeza de que el señor Gonzalo Calderón Aznarán laboraba para el referido centro de salud en las fechas de expedición de los certificados en cuestión.
 - e) Según el Informe pericial del 12 de agosto de 2020, la firma del señor Gonzalo Calderón Aznarán consignada en los documentos en cuestión sí es auténtica; sin embargo, acorde a lo manifestado por el centro de salud Conde De La Vega Baja, las muestras de comparación utilizadas (otros certificados de salud) tampoco fueron emitidos por su institución.
 - f) Acorde al análisis documentoscópico efectuado en dicho informe pericial, los documentos en cuestión poseen las características identificadoras de certificados utilizados por el centro de salud Conde De La Vega Baja.
- 22.** Según los elementos con los que se cuenta, se advierte que las pruebas de cargo se fundamentan principalmente en lo manifestado por el presunto emisor de los certificados, así como en su registro; sin embargo, en el caso concreto, el Impugnante ha cuestionado la credibilidad de dicho emisor, el cual, según refiere, está encubriendo las irregularidades que se cometieron por parte de su personal.

En este punto, si bien dicha circunstancia no ha sido comprobada, las inconsistencias que se advirtieron en el registro presentado generan dudas en cuanto a su autenticidad, lo cual, a su vez, refuerza la versión dada por el Impugnante, esto es, que sus trabajadores sí fueron evaluados en el referido establecimiento de salud y que sí se les emitió los certificados de salud cuestionados, pero que no hubo registro de estos en el libro correspondiente debido al accionar irregular del personal médico a su cargo, quien utilizó las plantillas aprobadas por el centro de salud.

Cabe tener en cuenta que no se cuenta con la manifestación del presunto suscriptor de los documentos; por lo que, no es posible determinar que la firma obrante en los certificados de salud no le corresponde.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución Nº 1894-2020-TCE-S4

23. En relación con el análisis expuesto, es importante tener en cuenta que, para verificar la configuración de una infracción, corresponde a la autoridad administrativa probar los hechos que se atribuyen al administrado, pues su actuación se encuentra amparada en el principio de licitud, recogido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

Dicho principio establece el deber de las entidades de presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario, la cual debe ser suficiente, lo que significa que, si *“en el curso del procedimiento administrativo no se llega a formar la convicción de la ilicitud del acto y de la culpabilidad del administrado, se impone el mandato 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”*⁴.

Como corolario de ello, se encuentra el principio de presunción de veracidad, establecido en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual prescribe que en la tramitación de un procedimiento administrativo se presume que los documentos y declaraciones formulados en la forma prescrita por la ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, admitiendo también dicha presunción prueba en contrario.

24. En el caso concreto, la resolución impugnada consideró como elementos de prueba principales lo manifestado por la Médico Responsable de la Atención de Salud del centro de salud Conde De La Vega Baja, quien indicó que los certificados no eran veraces, porque el señor Gonzalo Calderón Aznarán (quien figura como suscriptor de los certificados) no ejercía el cargo de Médico Responsable de la Atención de Salud en las fechas de emisión de los documentos en cuestión; sin embargo, a la luz de la nueva información presentada luego de la resolución recurrida, se generan dudas sobre tal conclusión, debido a que:

- (i) Existen elementos (análisis grafotécnico y documentoscópico efectuado en el Informe Pericial del 12 de agosto de 2020) que permiten apreciar que los certificados sí fueron suscritos por el señor Gonzalo Calderón Aznarán y que los formatos utilizados corresponden a las plantillas emitidas por dicho centro de salud;

⁴ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. 2008. Séptima Edición. Gaceta Jurídica S.A.C, p.670.



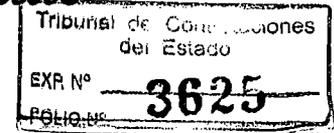
PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4



- (ii) Que, en otras bases de datos, el señor Gonzalo Calderón Azarán figura como trabajador de dicho centro de salud en otras bases de datos, y que, pese a ello, ha guardado silencio sobre la suscripción de los documentos, en lugar de pronunciarse al respecto.
- (iii) La desproporción entre el número de certificados registrados y el número de población estimada en la zona de influencia del centro de salud, así como la divergencia entre las firmas obrantes en cuaderno de registro de certificados y las firmas registradas en Reniec, genera dudas sobre el real número de certificados de salud emitidos por dicho establecimiento, y en consecuencia, el hecho que los documentos en cuestión no figuren registrados no implica que no hayan sido expedidos por el referido centro de salud.
25. De tal modo, al no advertirse elementos de convicción suficientes que permitan acreditar la **falsedad o adulteración** de dicho documento; corresponde la aplicación de los principios de presunción de veracidad y de presunción de licitud, antes descritos.
- En relación al certificado médico del 2 de mayo de 2018, supuestamente emitido por el centro de salud Madre Teresa de Calcuta:
26. De igual modo que en el caso de los certificados que figuran a nombre del centro de salud Conde De La Vega Baja, en la resolución recurrida se valoró como un medio de prueba fundamental lo dicho por el centro de salud Madre Teresa de Calcuta en el Acta de visita N° 003-2019-OSS-DMGS/DIRIS LE/MINSA, por medio de la cual se evidenció que en sus archivos no existía historia clínica ni registros de la atención en el Tópico, ni de laboratorio, del señor Alfredo Raúl Quispe López, ni tampoco del certificado cuestionado, presuntamente suscrito por el Dr. Alcides Reyes Jiménez, en calidad de Médico Asistencial.
27. Conforme a ello, el Impugnante también ha alegado que en dicho centro de salud se expiden los certificados de salud bajo un procedimiento irregular, pues los médicos asistenciales que realizan la atención médica cobran el pago respectivo de manera directa.

Así, comunicó que, para demostrar lo señalado, envió a su trabajador Jimmy Carlos Melo Quispe el 8 de noviembre de 2019 a tramitar su certificado de salud en el referido establecimiento de salud; estando en la recepción, se le indicó que hiciera el pago directo en el Consultorio de medicina N° 7, ubicado en el segundo piso, lo cual hizo, siendo atendido por el Dr. Carlos Enrique Echazu Irala, quien,



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución Nº 1894-2020-TCE-S4

supuestamente, le entregó un certificado a nombre del centro de salud el cual suscribió, en calidad de médico asistencial. A fin de acreditar ello, adjuntó fotos del referido médico durante la atención efectuada en el consultorio descrito, verificándose su identidad con la fotografía registrada ante Reniec.

- 28.** A fin de esclarecer los hechos detallados por el Impugnante, mediante decreto del 13 de julio de 2020, se solicitó al referido centro de salud que indique si el personal médico que laboró en su establecimiento el 2 de mayo de 2018, en las áreas que involucraban la emisión de certificados médicos, fue denunciado por la comisión de actos irregulares. De igual modo, se le solicitó que presente una copia del libro o padrón de registros de certificados de salud expedidos en dicha fecha, e indique qué persona era responsable de suscribir tales documentos.

Sin embargo, el centro de salud hasta la fecha no ha absuelto el requerimiento de información.

- 29.** Ahora bien, con ocasión de la interposición de su recurso, el Impugnante presentó el Informe pericial del 12 de agosto de 2020, en el que se efectuó un análisis documentoscópico del certificado en cuestión, determinándose que *“presenta el mismo membrete del Ministerio de Salud, formato de texto, fuente, así como la impresión de sello redondo de jefatura del centro de salud Calcuta”*.

Al respecto, tal informe tuvo como muestras de comparación el certificado médico del 4 de noviembre de 2017 expedido a favor de la señora Ana Graciela Rivas Román y del certificado médico del 8 de noviembre de 2019, emitido a favor del señor Jimmy Carlos Melo Quispe, suscritos por el Dr. Abraham Solís de Carvalho y por el Dr. Carlos Echazu Irala, respectivamente, en calidad de médicos asistenciales.

- 30.** En ese sentido, se advierte que el documento cuestionado tiene las mismas características gráficas de los certificados que expide el referido centro de salud.
- 31.** Aunado a ello, cabe indicar que, al responder la consulta efectuada por la Entidad durante la fiscalización posterior, en torno a la veracidad del certificado, el referido centro de salud se remitió a los documentos y atenciones médicas que figuraban registrados en su archivo.
- 32.** Sin embargo, luego de que se le pusiera en conocimiento las acusaciones del Impugnante, referido a que parte de su personal médico haya cometido irregularidades (al cobrar directamente el pago por la atención médica y la emisión de los certificados), causando que no se hayan registrado numerosas atenciones

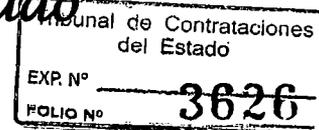


PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado *Resolución N° 1894-2020-TCE-S4*



médicas, el centro de salud no se pronunció al respecto, ni remitió la información requerida con decreto del 13 de julio de 2020, en el cual se le solicitó, entre otros, una copia del libro o padrón de registros de certificados médicos expedidos.

En ese sentido, pese a las acusaciones que le atribuyó dicho administrado, el referido centro no ha desvirtuado que su personal haya cometido tales irregularidades, ni tampoco ha negado que, dicho personal hubiera expedido el certificado de salud, con prescindencia de la formalidad referida a su registro.

33. De igual forma, tampoco se cuenta con la manifestación expresa del presunto suscriptor del documento (el Dr. Alcides Reyes Jiménez) en la que se pronuncie sobre la suscripción del certificado, pese a que, acorde al tenor de la denuncia efectuada por el Impugnante, estaría involucrado en las acciones irregulares mencionadas.
34. Por lo que, de la reevaluación de los elementos de prueba obrantes en el expediente, se aprecia que no hay certeza de que el documento en cuestión sea falso o adulterado, debido a que: (i) acorde al análisis documentoscópico efectuado en el informe pericial presentado por el Impugnante, el certificado señalado tendría todos los rasgos identificadores que contienen los certificados que usualmente expide dicho centro de salud; (ii) ni el presunto emisor (centro de salud Madre Teresa de Calcuta) ni el presunto suscriptor (el señor Alcides Reyes Jiménez) han negado expresamente haber emitido o suscrito el documento en mención; y (iii) que, pese a haber denuncias en su contra, ni el representante del centro de salud ni el supuesto suscriptor se han pronunciado en torno a las acusaciones efectuadas por el Impugnante, quien refirió que el personal médico del referido establecimiento habría cometido irregularidades, omitiendo el registro de las atenciones de salud que cobraban directamente, y de los certificados que derivaban de ello.
35. En mérito a la información acotada, el hecho que el certificado y la atención médica al señor Alfredo Raúl Quispe López no figuren como parte de los registros del centro de salud Madre Teresa de Calcuta, no resulta determinante para afirmar que el Certificado médico del 2 de mayo de 2018 es falso o adulterado.
36. Por tal razón, corresponde, en el presente caso, también aplicar los principios de presunción de veracidad y de licitud, antes desarrollados.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

En relación a los Certificados de salud del 3 y del 17 de mayo de 2018, supuestamente emitidos por el Centro de Salud "San Carlos" a favor de las señoras Anqélica María Hinostroza Chávez de Hurtado y Eufemio Alcides Valera Zevallos:

37. Por último, respecto a los certificados bajo análisis, en el marco de la fiscalización posterior, el Médico Jefe del puesto de salud San Carlos informó, a través del Oficio N° 206-2019-DE P.S. SAN CARLOS, que dichos documentos no eran veraces, porque no correspondían a la numeración de sus archivos, y porque el médico que figura como suscriptor no labora en dicho establecimiento de salud.
38. Sin embargo, al igual que en el análisis respecto de los anteriores certificados, el Impugnante manifestó que en dicho centro de salud también se expedían certificados de forma irregular, sin que fueran registrados, estando envuelto en tales actos el trabajador de triaje Óscar Durand, quien requirió el pago directo a su trabajador, para la atención médica y le entregó el certificado en cuestión, supuestamente suscrito por el Dr. Andrés Elías Justino.
39. En cuanto a dichas alegaciones, el 21 de agosto de 2020, el centro de salud San Carlos presentó el Oficio N° 200-2020.P.S SAN CARLOS, reiterando que el presunto suscriptor de los certificados en mención no labora en dicho establecimiento, siendo las personas responsables de suscribir los certificados de salud desde el año 2018 hasta la actualidad, las señoras Sandra Yucra Amaro y Karina Assina Quiroga.

De igual modo, comunicó que el señor Óscar Durán, a quien el Impugnante señaló que estaría involucrado en la emisión irregular de los certificados de salud, sí laboró en las fechas en que se expidieron los citados documentos hasta las 14:00 horas, pero que, en las fechas mencionadas, no se emitió ningún certificado de salud, adjuntando, para acreditar ello, copia del registro de certificados de salud emitidos desde el 11 de enero de 2018 hasta el 17 de diciembre de 2019.

40. Ante ello, el Impugnante agrega que ni el centro de salud ni el presunto suscriptor de ambos certificados han negado expresamente haberlos expedido o suscrito, respectivamente, razón por la que considera que no ha quedado desvirtuada la posibilidad de que los documentos en cuestión sí fueron emitidos por el centro de salud San Carlos —en virtud de la evaluación médica a la que se sometieron sus trabajadores—, pese a que no se haya dejado constancia de tal hecho en los archivos correspondientes.
41. Así, manifestó que un indicio de la falta de registro es que durante un periodo de dos años solo figuran 55 certificados en el archivo correspondiente, hecho que



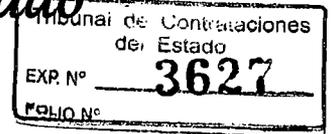
PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4



resulta cuestionable por la cantidad poblacional en la zona de influencia del citado establecimiento de salud.

Adicionalmente, evidenció una incongruencia en la información contenida en dicho padrón, al haber discontinuidad entre los certificados N° 1380 al 1385, de acuerdo al siguiente detalle:

Fechas	Número de historia clínica	Número de boleta de venta	Número de certificado médico
23-07-19	17724	3446	1380
13-04-19	11725	3612	1381
10-06-19	17212	3648	1382
30-06-19	17418	3660	1383
15-07-19	17468	3702	1384
17-07-19	17562	3715	1385

42. Considerando que los registros se inscriben en orden cronológico, en función de la fecha en que se expide los certificados, se evidencia que hay una discontinuidad entre el Certificado N° 1380 y los cinco documentos posteriores. Tal hecho, así como la falta de proporcionalidad entre los registros efectuados y la población estimada de pacientes, no genera certeza sobre la veracidad de la información contenida en el referido padrón.
43. Por otro lado, conforme al análisis grafotécnico efectuado en el Informe pericial del 12 de agosto de 2020, las firmas que obran en los documentos sub examine poseen "características de proceder del puño gráfico de su titular Andrés Elías Justino"; adicionalmente, se concluyó que su formato "presenta las mismas características de diseño, fuentes, membrete, así como el sello redondo de la Red de Salud Túpac Amaru y sello de ante firma y post firma del Médico Jefe Andrés Elías Justino".
44. De acuerdo a lo expuesto, de la valoración conjunta de la información obrante en el expediente y de aquella aportada con motivo del recurso de reconsideración (las inconsistencias del registro presentado y el análisis grafotécnico y documentoscópico de las firmas obrantes en los certificados), se aprecian elementos que generan dudas en torno al actuar del personal del citado establecimiento de salud, en lo concerniente a la inscripción de las atenciones médicas realizadas en el registro correspondiente.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

 OSCE
Organismo Supervisor de las
Contrataciones del Estado
S.A.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

45. Dicho esto, al existir dudas en torno al proceder del personal de dicho establecimiento, y de la autenticidad de los certificados en mención, corresponde la aplicación de los principios de presunción de veracidad y de licitud.

En relación al certificado de trabajo, supuestamente emitido por la empresa Servicios Integrados de Limpieza S.A. – SILSA S.A. y a la información contenida en el currículum vitae correspondiente a la señora Catherine Gissel Ríos Molinari:

46. El certificado de trabajo cuestionado figura emitido por la empresa Servicios Integrados de Limpieza S.A. – SILSA a favor de la señora Catherine Gissel Ríos Molinari, en el que se dejó constancia que dicha persona laboró como operaria de limpieza en la Asociación Educativa Saco Oliveros, desde el 5 de abril de 2017 hasta el 30 de abril de 2018; no obstante, acorde a la respuesta de la citada compañía, efectuada en el marco de la fiscalización posterior realizada por la Entidad, tal documento difiere del que obra en su archivo, de cuya revisión se verificó que, pese a tener el mismo formato que el documento cuestionado, considera como fecha de inicio de labores el 3 de mayo de 2017, acreditando con ello casi un mes adicional de experiencia. Por tal motivo, la resolución impugnada concluyó que el certificado de trabajo en cuestión era un ejemplar adulterado del documento remitido por la empresa SILSA a la Entidad.
47. Ahora bien, como parte del recurso, el Impugnante refiere que la presunta suscriptora del documento no se ha pronunciado en torno a la suscripción de dicho certificado de trabajo; además cuestiona la credibilidad de la empresa SILSA, pues refiere que, al ser su competidora directa en diversos procedimientos de selección, tiene interés directo en que se le inhabilite para contratar con el Estado, razón por la cual sus respuestas son escuetas, imprecisas y no tienen mayor desarrollo.

Así, advirtió que, en un caso anterior, al ser consultado por una entidad sobre la emisión de un certificado de trabajo que figuraba a su nombre, señaló únicamente que el beneficiario no había laborado para su representada, sin dar más explicaciones al respecto; por lo que, mediante la Resolución N° 601-2020-TCE-S1 del 18 de febrero de 2020, el Tribunal indicó que la respuesta dada por la citada empresa era insuficiente para acreditar que la constancia de trabajo era falsa o adulterada.

48. Sobre el particular, cabe recordar que, en la resolución recurrida se consideró que el documento en mención era adulterado, toda vez que el emisor proporcionó el ejemplar que habría emitido a favor de la señora Catherine Gissel Ríos Molinari, difiriendo este únicamente en la fecha de inicio de labores, reuniendo así un mes



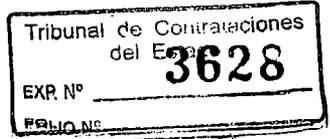
PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4



más de experiencia a su favor.

49. Sin embargo, es preciso valorar la particular situación en la que, quien brinda la respuesta, es competidor comercial del imputado, pues, en ese caso, su credibilidad puede resultar comprometida, por su interés directo que su competidor sea excluido del mercado. Por tanto, en casos como este, resulta relevante que la respuesta del supuesto emisor sea lo suficientemente clara respecto a la expedición del documento o que se complemente con otros medios probatorios que refuercen su versión.
50. En el caso concreto, dicha situación de rivalidad comercial ha sido evidenciada con los fundamentos presentados por el Impugnante luego de interpuesto su recurso de reconsideración.

Por dicho motivo, en esta instancia, se solicitó a la empresa SILSA y a la señora Anamaría Cáceres Alvis (presunta suscriptora del documento), que precisen si emitió y/o suscribió, respectivamente, el certificado de trabajo en cuestión y, en el caso de la compañía emisora, informar si era posible que haya expedido certificados de trabajo adicionales a los que obraban en su archivo a favor de la señora Catherine Gissel Ríos Molinari; pedido que también ha sido efectuado por el Impugnante a la presunta suscriptora, a través de la Carta Notarial N° 0996-08-2020 del 28 de agosto de 2020, a la cual le exigió la validación de ambos certificados (el cuestionado y el que obra en el archivo de la empresa SILSA). Sin embargo, habiendo transcurrido el plazo otorgado, ninguno de los dos ha absuelto la información requerida por el Tribunal.

51. En este escenario, a la luz de los nuevos fundamentos de hecho presentados por el Impugnante y de la actuación realizada en torno a ello, se ha efectuado una revisión de los elementos de prueba con los que se cuenta para determinar si el certificado de trabajo es adulterado o no, advirtiéndose lo siguiente:
- (i) La empresa SILSA es rival comercial del Impugnante.
 - (ii) La respuesta aportada por SILSA únicamente hace mención a que en su archivo figura un certificado de trabajo distinto al documento en cuestión, que acreditan las labores realizadas por la señora Catherine Gissel Ríos Molinari.
 - (iii) Ni la presunta emisora ni la presunta suscriptora del documento han negado expresamente haberlo expedido o suscrito, pese a haber sido requeridas para ello.
 - (iv) Pese a haber sido requerida para ello, la presunta emisora del documento



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

OSCE
Organismo Supervisor de
Inversión Privada

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4

no ha desvirtuado que, dada la ingente cantidad y rotación de trabajadores que tiene a su cargo, fuera posible que haya emitido documentos adicionales al documento que obra en su archivo, que acrediten las labores realizadas por Catherine Gissel Ríos Molinari,.

52. En ese sentido, a la luz de la información acotada por el Impugnante y las actuaciones realizadas en torno a ello, se han evidenciado situaciones, como las mencionadas, que no permiten tener convicción respecto a la falta de autenticidad del documento bajo análisis.
53. Por otro lado, en la resolución impugnada se determinó que el Impugnante incurrió en la infracción tipificada en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, toda vez que presentó información inexacta contenida en el currículum vitae de la señora Catherine Gissel Ríos Molinari, en la que consignó la experiencia validada con el certificado de trabajo detallado anteriormente; sin embargo, considerando que, en el presente acápite, se ha determinado que la información con la que se cuenta no es suficiente para determinar que dicho certificado es falso o adulterado, tampoco hay certeza de la inexactitud de la fecha de inicio de labores y de la experiencia consignada en el currículum.
54. En consecuencia, a partir de la información aportada con motivo del presente recurso, que permite reconsiderar la decisión adoptada a través de la decisión impugnada, corresponde dejarla sin efecto, debiéndose revocar lo dispuesto en la Resolución N° 1609-2020-TCE-S4 del 20 de julio de 2020, declarándose fundado el recurso de reconsideración interpuesto por el Impugnante.
55. Estando a lo expuesto, considerando que en el caso materia de análisis se ha determinado que no existen razones para sostener que el Impugnante haya incurrido en la comisión de las infracciones consistentes en presentar documentación falsa y adulterada, así como información inexacta, conductas tipificadas en los literales j) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley; corresponde devolverle la garantía presentada para su interposición.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal ponente Víctor Manuel Villanueva Sandoval y la intervención de la Vocal Cecilia Berenise Ponce Cosme, en reemplazo de la Vocal Paola Saavedra Alburqueque, según el Rol de Turnos de Vocales de Sala vigente, y el Vocal Steven Aníbal Flores Olivera, atendiendo a la conformación de la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado según lo dispuesto en la Resolución N° 056-2020-OSCE/PRE del 30 de abril de 2020, publicada el 2 de mayo del mismo año en el Diario Oficial El Peruano, en ejercicio de las facultades



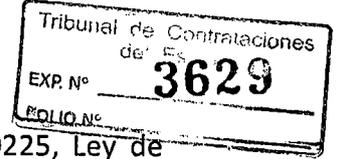
PERÚ

Ministerio de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 1894-2020-TCE-S4



conferidas en el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, vigente a partir del 14 de marzo de 2019, y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por Decreto Supremo N° 076-2016-EF del 7 de abril de 2016, analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

LA SALA RESUELVE:

1. Declarar **FUNDADO** el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa **ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA**, con R.U.C. N° **20511609675**, contra la Resolución N° 1609-2020-TCE-S4 del 3 de agosto de 2020, la cual se revoca en todos sus extremos, y reformándose se declara **NO HA LUGAR** a la imposición de sanción en contra de la referida empresa, por su supuesta responsabilidad en la comisión de las infracciones tipificadas en los literales j) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, conforme a los fundamentos expuestos.
2. Devolver la garantía presentada por la empresa **ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA**, con R.U.C. N° **20511609675**, para la interposición del recurso de reconsideración.
3. Dar por agotada la vía administrativa.

Regístrese, comuníquese y publíquese.



Firmado digitalmente por VILLANUEVA SANDOVAL Victor Manuel FAU 20419026809 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08.09.2020 20:52:04 -05:00

PRESIDENTE



Firmado digitalmente por PONCE COSME Cecilia Berenise FAU 20419028809 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08.09.2020 20:57:55 -05:00

VOCAL



Firmado digitalmente por FLORES OLIVERA Steven Anibal FAU 20419028809 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08.09.2020 20:41:41 -05:00

VOCAL

SS.
Villanueva Sandoval.
Ponce Cosme.
Flores Olivera.