

y funciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática;

#### SE RESUELVE:

**Artículo 1.-** Aprobar la Norma Técnica Censal N° 006-2017-INEI/CPV "EMPADRONAMIENTO ESPECIAL EN ESCUELAS, CUARTELES, BASES Y ESTABLECIMIENTOS SIMILARES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ", la misma que en anexo forma parte integrante de la presente Resolución.

**Artículo 2.-** Disponer la publicación de la presente Resolución y anexo en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional: [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)

Regístrese y comuníquese.

ANÍBAL SÁNCHEZ AGUILAR  
Jefe (e)

#### **NORMA TÉCNICA CENSAL N° 006-2017-INEI/CPV "EMPADRONAMIENTO ESPECIAL EN ESCUELAS, CUARTELES, BASES Y ESTABLECIMIENTOS SIMILARES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ"**

**Artículo 1.-** Las personas civiles, militares y policiales que el Día del Censo se alojen o se encuentren internos en las Escuelas, Cuarteles, las Bases y establecimientos similares de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, estarán sujetos a un Empadronamiento Especial.

**Artículo 2.-** La más alta autoridad militar o policial de las viviendas colectivas a que se refiere el artículo anterior, bajo responsabilidad prevista en la normatividad censal, hasta el día 04 de octubre de 2017, mediante comunicación dirigida al Jefe Distrital de los Censos del distrito donde se encuentra ubicada la vivienda colectiva, designará un representante, quien será responsable de la ejecución del empadronamiento en la vivienda colectiva. La dirección de la Oficina Distrital de los Censos se podrá obtener de la página web del INEI: [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)

**Artículo 3.-** El empadronamiento a las personas que se encuentren alojadas o internas en estas viviendas el Día del Censo, se realizará los días 16 al 20 de octubre de 2017, de acuerdo al procedimiento siguiente:

a) A nivel departamental y provincial se deben realizar por anticipado las coordinaciones con las máximas autoridades de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, para que comuniquen a todas las instancias y establecimientos militares o policiales que se efectuará el operativo del Empadronamiento Especial, con el fin de que brinden las facilidades del caso. Lo propio realizará el INEI en la capital de la República con los Jefes del Ejército, Aviación, Marina y Policía Nacional.

b) A nivel de cada distrito, el Jefe Distrital realizará las coordinaciones con la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú de ese ámbito, para la organización del Empadronamiento Especial y la designación de un representante por cada Comando.

c) Los representantes designados deben validar y/o actualizar el directorio de establecimientos militares y policiales que existan en el distrito y que serán sujetos del Empadronamiento Especial.

d) Los responsables de cada Comando deben designar a un representante responsable en cada establecimiento militar o policial del distrito.

e) El representante responsable de cada establecimiento militar o policial debe realizar las coordinaciones con el Jefe Distrital del Censo donde se encuentre la vivienda colectiva, con el fin de determinar el número de empadronadores/as, cantidad de cédulas censales y otros materiales censales.

f) El representante debe designar al personal propio del establecimiento militar o policial para que ejecute el Empadronamiento Especial, tomando en cuenta el número de personas internas o alojadas en el establecimiento, considerando que cada empadronador puede empadronar hasta 60 personas por día.

g) La capacitación sobre el Empadronamiento Especial del representante responsable y del personal que se desempeñará como empadronador especial se debe realizar dos semanas antes del Día del Censo.

h) El representante responsable de cada establecimiento militar o policial recibirá del Jefe Distrital el material censal con la debida anticipación.

i) Serán empadronadas todas las personas que viven y pasarán la noche anterior al Día del Censo en el establecimiento militar o policial.

j) El empadronamiento del personal militar o policial que tenga que trabajar el Día del Censo y que residen en una vivienda particular, es decir no es interno ni alojado, se realizará siguiendo el procedimiento establecido para el "Empadronamiento Especial de las Personas que Trabajan el Día del Censo".

**Artículo 4.-** Las personas que el Día del Censo hayan sido seleccionadas para cumplir alguna misión fuera de la vivienda colectiva, deberán portar su "Constancia de Persona Empadronada".

**Artículo 5.-** Las autoridades de las viviendas colectivas deberán brindar las facilidades a los funcionarios censales a fin de supervisar el desarrollo del empadronamiento.

**Artículo 6.-** Ninguna persona o autoridad diferente a las autoridades censales debidamente identificadas, tendrá acceso a las cédulas utilizadas en el empadronamiento de estas viviendas colectivas.

#### DISPOSICIÓN FINAL

En lo no previsto en la presente Resolución, las autoridades censales del distrito donde se ubica la vivienda colectiva, adoptarán las medidas pertinentes para asegurar el empadronamiento de todas las personas.

1570801-2

### ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO

**Acuerdo de Sala Plena referido a la individualización de responsabilidad en base a la promesa formal de consorcio por la presentación de documentación falsa o adulterada contenida en la oferta**

ACUERDO N° 05-2017/TCE

ACUERDO N° 05-2017/TCE

25.08.2017

En la SESIÓN No. 6/2017 de fecha 25 de agosto de 2017, los Vocales integrantes del Tribunal de Contrataciones del Estado, aprobaron por mayoría lo siguiente:

ACUERDO DE SALA PLENA REFERIDO A LA INDIVIDUALIZACIÓN DE RESPONSABILIDAD EN BASE A LA PROMESA FORMAL DE CONSORCIO POR LA PRESENTACIÓN DE DOCUMENTACIÓN FALSA O ADULTERADA CONTENIDA EN LA OFERTA.

ACUERDO N° 05/2017

25.08.2017

En este estado, el Presidente dispuso que la Secretaria dé lectura a la propuesta de acuerdo en la sesión de fecha 25 de agosto del presente año, referido a la Individualización de responsabilidad en base a la promesa formal de consorcio por la presentación de documentación falsa o adulterada contenida en la oferta.

Así, la Secretaría da lectura a la propuesta de Acuerdo sobre la materia referida, cuyo sustento se expone a continuación:

## **A. ANTECEDENTES**

1. El artículo 13 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por la Ley N° 30225, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, en adelante, la Ley, dispone lo siguiente:

“13.1 En los procedimientos de selección pueden participar varios proveedores agrupados en consorcio con la finalidad de complementar sus calificaciones, independientemente del porcentaje de participación de cada integrante, según las exigencias de los documentos del procedimiento de selección y para ejecutar conjuntamente el contrato, con excepción de los procedimientos que tengan por objeto implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco.

En ningún caso, la participación en consorcio implica la obligación de crear una persona jurídica diferente.

13.2 Los integrantes del consorcio son responsables solidariamente ante la Entidad por las consecuencias derivadas de su participación durante la ejecución del contrato. El contrato de consorcio debe contar con firma legalizada.

13.3 Las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos sus integrantes de manera solidaria, salvo que por la naturaleza de la infracción, la promesa formal, contrato de consorcio, o cualquier otro medio de prueba documental, de fecha y origen cierto, pueda individualizarse la responsabilidad. En este caso, se aplica la sanción únicamente al consorciado que la cometió.

(...).

Por su parte, el artículo 220 del Reglamento de la Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF, modificado por el Decreto Supremo N° 056-2017-EF, en adelante, el Reglamento, dispone lo siguiente:

“220.1. Las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos los integrantes del mismo, aplicándose a cada uno de ellos la sanción que le corresponda, salvo que, por la naturaleza de la infracción, la promesa formal o contrato de consorcio, o cualquier otro medio de prueba documental, de fecha y origen cierto, pueda individualizarse la responsabilidad.

La carga de la prueba de la individualización corresponde al presunto infractor”.

2. Según reportes obtenidos de la información que administra el Tribunal, la infracción que tuvo mayor incidencia en la contratación pública nacional, el año 2016, es la presentación de documentación falsa o adulterada como parte de las ofertas presentadas en los procedimientos de selección (que junto a la presentación de información inexacta, constituyó el 56% de procedimientos resueltos en el Tribunal).

3. Sin embargo, se ha advertido que en los pronunciamientos emitidos por las Salas del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante el Tribunal, se emplean diferentes criterios al individualizar la responsabilidad de los integrantes de un consorcio en base a la promesa formal de consorcio, en un supuesto como la presentación de documentación falsa o adulterada incluida en la oferta. Así, mientras en algunos pronunciamientos se ha considerado que, sobre la base de la promesa formal de consorcio, no es posible individualizar la responsabilidad entre sus integrantes, por la presentación de documentación falsa o adulterada (criterio bajo el cual todos los integrantes del consorcio serán siempre administrativamente responsables por tal infracción, sin resultar relevante el contenido de la promesa formal de consorcio), por otra parte también se han emitido pronunciamientos que sí consideran posible la individualización de responsabilidad por la comisión del mencionado

supuesto infractor, aunque bajo criterios distintos para efectuar dicha individualización.

En ese sentido, en aras de la predictibilidad que debe regir en los pronunciamientos que emite este Tribunal, de tal manera que los operadores del régimen de contratación estatal conozcan con claridad cómo se evalúa la individualización de la responsabilidad de los integrantes de un consorcio, en el caso de la presentación de documentación falsa o adulterada en la oferta, resulta necesario establecer criterios uniformes para la evaluación de la posible individualización de responsabilidad en base a dicho documento.

4. Sin perjuicio de ello, resulta pertinente llamar la atención sobre los riesgos que se generan para el régimen de contratación pública (y, por ende, para las Entidades que convocan los respectivos procesos de contratación) que la legislación permita que los miembros de un consorcio puedan introducir pactos que limiten o determinen su responsabilidad en la comisión de determinadas infracciones, al abrirse con ello la posibilidad que dicha facultad sea mal utilizada por determinados agentes económicos, lo que se ha podido corroborar en una multiplicidad de casos que han llegado a conocimiento del Tribunal.

5. No obstante lo señalado, lo cierto es que, conforme a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 30225 y el artículo 220 de su Reglamento, la legislación vigente ha previsto la posibilidad (excepcional por cierto, pues la regla general es la solidaridad entre los integrantes del consorcio) de individualizar la responsabilidad en caso de infracciones cometidas mediante la participación en consorcio en un proceso de contratación estatal, de manera que el presente Acuerdo está dirigido a superar y uniformizar, en aras de la predictibilidad, los diversos criterios que se han considerado para efectos de la individualización de la responsabilidad, en un caso de alta incidencia en el mercado de la contratación pública, como es la presentación de documentación falsa o adulterada, lo cual debe dar cuenta de la voluntad de los integrantes del pleno de Vocales, de ceder a sus posiciones inicialmente adoptadas, con la finalidad de que se alcance el consenso necesario para generar un criterio uniforme y predecible para el supuesto bajo análisis.

## **B. ANALISIS**

1. Sin perjuicio de las diferentes concepciones doctrinales existentes sobre el contrato de consorcio, la justificación de la introducción de la figura del consorcio en la normativa de contratación pública radica en la idea de fortalecer el régimen competitivo que subyace a los procedimientos de selección, permitiendo que diferentes personas (naturales y/o jurídicas) se asocien, con criterio de complementariedad de recursos, capacidades y aptitudes, a fin de constituirse en una alternativa capaz de competir eficientemente en dicho mercado y, de ser el caso, contratar en él.

Si bien desde la perspectiva de los agentes privados, el consorcio se constituye en un medio o herramienta del que se valen para perseguir un objetivo común, en pro de la satisfacción de sus legítimos intereses particulares<sup>1</sup>, desde la perspectiva del Estado resulta indispensable asegurar que dicha figura asociativa se emplee de forma responsable y congruente con la trascendencia que tiene para la sociedad la eficiente ejecución de los contratos

<sup>1</sup> En palabras de Gaspar Caballero Sierra: “Resultado de allí que el consorcio es un medio o herramienta de que se valen los particulares o las entidades públicas para lograr un objetivo común. En una palabra es un ente instrumental que actúa al servicio de los intereses propios y particulares de los diferentes sujetos asociados para tal fin (...)”. CABALLERO SIERRA, Gaspar. LOS CONSORCIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS. Editorial Temis S.A. Bogotá, 1986. Pág. 86.

Gutiérrez Camacho refiere que lo que impulsa a quienes deciden formar un consorcio, como a cualquier empresario, es su ánimo de lucro. GUTIERREZ CAMACHO, Walter. Tratado de Derecho Mercantil. Tomo I. Segunda Edición. Gaceta Jurídica. Lima, 1985. Pág. 1397

que el Estado celebra para proveerse de bienes, servicios u obras.

Ello explica la razón por la que el artículo 13 de la Ley dispone que las infracciones cometidas por un consorcio, durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos sus integrantes de manera solidaria, salvo supuestos expresamente previstos. Si bien es evidente la fortaleza que una figura como el consorcio concede a los postores para pugnar por acceder a un contrato con el Estado, es lógico que, como correlato de ello, la legislación imponga a sus integrantes la obligación de responder de forma solidaria por las obligaciones asumidas frente a aquel. De esa manera, se incentiva, además, que quien decida recurrir a la figura del consorcio como medio para mejorar sus condiciones para acceder a un contrato público, se asegure también de asociarse con personas idóneas para tal fin.

2. Al respecto, si bien el artículo 13 de la Ley parte del principio general de la responsabilidad solidaria entre todos los integrantes del consorcio, se ha contemplado en dichas normas la posibilidad de que, como excepción a dicho principio, el presunto infractor pruebe que, en el caso concreto, es posible individualizar la responsabilidad entre los integrantes del consorcio por las infracciones cometidas. Una de dichas posibilidades, objeto del presente Acuerdo, es invocar la individualización de la responsabilidad en base al contenido de la promesa formal de consorcio, en el caso específico de la infracción prevista en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, cuando el documento falso o adulterado haya sido presentado como parte de la oferta.

Conforme al citado artículo 220 del Reglamento, uno de los documentos en base a los cuales es posible individualizar la responsabilidad entre los integrantes de un consorcio, por infracciones cometidas por este, es la promesa formal de consorcio, en el entendido que en dicho documento las partes deben describir sus acuerdos internos (entre ellos, sus obligaciones y/o compromisos contractuales y administrativos) y hacerlos de conocimiento del Estado, con la finalidad que éste los tenga en consideración, tanto para exigir el cumplimiento de dichas obligaciones, como para imputar al responsable (y no a los demás) las consecuencias que correspondan en caso que se produzca el incumplimiento de las obligaciones asumidas.

En este contexto, individualizar debe entenderse como la posibilidad de atribuir responsabilidad administrativa sólo a uno o algunos de los integrantes de un consorcio por la comisión de una infracción; en el caso de la presentación de documentos falsos o adulterados contenidos en la oferta, implica atribuir dicha responsabilidad al integrante del consorcio que aportó los documentos cuestionados, siempre que sea posible identificarlo de manera inequívoca e indubitable, aplicándose, para tales efectos, las reglas que se explican a continuación.

3. Un primer aspecto a tenerse en cuenta para que sea posible individualizar la responsabilidad en base a la promesa formal de consorcio, es que esta debe constituir un documento veraz y exacto; resultando un total contrasentido que se pretenda la individualización en base a un documento que, por sí mismo, infringe el principio de presunción de veracidad<sup>2</sup>. En tal sentido, no corresponderá efectuarse la individualización de responsabilidad en base a una promesa formal de consorcio no veraz, falsa o adulterada.

Por otro lado, si la promesa formal de consorcio no permite conocer de manera clara cuál de los integrantes del consorcio asumió la obligación vinculada a la infracción, la regla será la imputación de responsabilidad a todos sus integrantes, pues la autoridad administrativa no puede suplir la falta de precisión de parte de los propios integrantes del consorcio, ni mucho menos presumir que una obligación, que no ha sido expresamente atribuida en exclusividad a alguno o algunos de los integrantes en la promesa formal de consorcio, solo sea responsabilidad de alguno de ellos.

4. Lo expuesto implica que en los casos en que se pretende invocar la individualización de la responsabilidad en base a la promesa formal de consorcio, este

documento deberá hacer referencia expresa a que la obligación vinculada a la infracción imputada, corresponde exclusivamente a uno o algunos de los integrantes del respectivo consorcio, no pudiendo la autoridad administrativa atribuir responsabilidad exclusiva a uno de los integrantes, si los propios integrantes del consorcio no han incluido una estipulación que así lo precise indubitablemente.

Ello también excluye la posibilidad de individualizar la responsabilidad en base a una promesa formal de consorcio que atribuye la obligación de presentar la documentación que conforma la oferta, en una persona natural o jurídica que no sea uno de los integrantes del consorcio. La ausencia de precisión en el referido documento, que impida efectuar la individualización de la responsabilidad administrativa en uno o más de los integrantes del consorcio, constituye un hecho enteramente atribuible a los integrantes del mismo, quienes no pueden pretender que la autoridad administrativa presuma la existencia de ciertos pactos, desconocidos tanto para la Entidad como para la autoridad administrativa competente, a efectos de evaluar su responsabilidad.

Considerando que, conforme al criterio que sustenta el presente Acuerdo, resulta posible introducir en la promesa formal de consorcio estipulaciones que permitan individualizar la responsabilidad entre sus integrantes por la presentación de documentación falsa o adulterada en la oferta, el hecho que no existan pactos expuestos que permitan sustentar dicha individualización conlleva a aplicar la regla general contenida en el artículo 13 de la Ley, es decir la regla que implica que todos los integrantes son solidariamente responsables por tal infracción, en caso su comisión sea determinada en el respectivo procedimiento sancionador.

5. En atención a las consideraciones anteriores, en el supuesto específico que motiva el presente Acuerdo, para que se pueda individualizar la responsabilidad en base a la promesa formal de consorcio, por la presentación de documentación falsa o adulterada como parte de la oferta, aquel documento deberá permitir, de forma expresa e indubitable, la identificación del integrante responsable por el aporte de dicho documento.

En este orden de ideas, es oportuno precisar que la sola referencia en la promesa formal de consorcio a que algún consorciado asume la obligación de “elaborar” o “preparar” la oferta, “acompañar” los documentos u otras actividades equivalentes, no implica que sea responsable de aportar todos los documentos obrantes en la misma (inferencia que contradice la propia definición de consorcio) ni de verificar la veracidad de cada uno de los mismos, siendo necesaria, para que proceda una individualización de responsabilidades, una asignación explícita en relación al aporte del documento o a la ejecución de alguna obligación específica de la cual se pueda identificar su aporte.

6. Por cierto, en la aplicación del presente Acuerdo, se deberá procurar identificar aquellos casos en que se integra al consorcio a un miembro que, sin tener asignada ninguna obligación propia de la ejecución del contrato, es incorporado con la única finalidad de asumir la responsabilidad por la infracción. Si bien la promesa formal de consorcio es un documento que, conforme al artículo 13 de la Ley y artículo 220 del Reglamento, puede servir para sustentar la individualización de responsabilidad, no debe permitirse que la figura del consorcio se desnaturalice a tal punto que se convierta meramente en un instrumento para evadir la responsabilidad por la presentación de documentación falsa o adulterada. Repárese al respecto en lo expresado líneas arriba sobre

<sup>2</sup> Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1.7 Principio de presunción de veracidad. - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume 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.”

la finalidad pro-competitiva que reviste la introducción de la figura del consorcio en la normativa de contratación pública, finalidad que se desnaturaliza completamente si el documento en el que se plasma la voluntad y compromiso de conformar el consorcio, se introduce un pacto por el cual uno de sus integrantes se incorpora con la única "función" de asumir toda la responsabilidad por alguna eventual infracción.

En tal sentido, si a través de la promesa formal de consorcio se pretende asignar la responsabilidad por la presentación de la documentación conformante de la oferta, a un integrante que no tiene asignadas obligaciones propias de la ejecución del contrato, no corresponderá la individualización.

Sin perjuicio de los criterios ya expuestos, para que el Tribunal se forme convicción sobre la individualización de responsabilidad por la presentación de documentación falsa o adulterada en base a la promesa formal de consorcio, será necesario que de una evaluación integral de ésta de manera conjunta con los demás medios probatorios obrantes en cada caso, no se aprecien contradicciones o inconsistencias en su propio contenido ni respecto de otros medios probatorios y elementos fácticos que resulten relevantes para la evaluación del caso.

7. Finalmente, cabe precisar que, en tanto el presente acuerdo persigue fijar criterios de interpretación respecto de lo establecido en la normativa sobre la individualización de la responsabilidad en el caso de consorcios ante la presentación de documentación falsa o adulterada en la oferta, debe ser de aplicación a los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite a la fecha de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

### **C. PROPUESTA**

1. Es posible realizar la individualización de responsabilidad administrativa por la infracción relativa a la presentación de documentación falsa o adulterada contenida en la oferta, en base a la promesa formal de consorcio presentada como parte de la oferta, de acuerdo a lo previsto en el artículo 220 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF y modificado por Decreto Supremo N° 056-2017-EF.

2. No corresponde efectuar la individualización de responsabilidad en base a una promesa formal de consorcio no auténtica ni veraz.

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

4. En los casos en que se invoque la individualización de la responsabilidad en base a la promesa formal de consorcio, este documento deberá hacer mención expresa a que la obligación vinculada con la configuración del supuesto infractor, corresponde exclusivamente a uno o algunos de los integrantes del respectivo consorcio. Si la promesa no es expresa al respecto, asignando literalmente a algún consorciado la responsabilidad de aportar el documento detectado como falso o asignando a algún consorciado una obligación específica en atención a la cual pueda identificarse indubitavelmente que es el aportante del documento falso, no resultará viable que el Tribunal de Contrataciones del Estado, por vía de interpretación o inferencia, asigne responsabilidad exclusiva por la infracción respectiva a uno de los integrantes.

5. Para que la individualización de responsabilidad sea factible, la asignación de obligaciones en la promesa formal de consorcio debe generar suficiente certeza, debiéndose hacer referencia a obligaciones específicas, sin que se adviertan contradicciones en su propio contenido ni inconsistencias con otros medios probatorios y elementos fácticos que puedan resultar

relevantes, de valoración conjunta, para la evaluación del caso concreto.

6. La sola referencia en la promesa formal de consorcio a que algún consorciado asume la obligación de "elaborar" o "preparar" la oferta, "acopiar" los documentos u otras actividades equivalentes, no implica que sea responsable de aportar todos los documentos obrantes en la misma (inferencia que contradice la propia definición de consorcio) ni de verificar la veracidad de cada uno de los mismos, siendo necesaria, para que proceda una individualización de responsabilidades, una asignación explícita en relación al aporte del documento o a la ejecución de alguna obligación específica de la cual se pueda identificar su aporte.

7. El presente acuerdo será aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite a la fecha de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

### **En consecuencia:**

Visto y luego del debate correspondiente, el Tribunal de Contrataciones del Estado, Acordó aprobar por mayoría, el siguiente criterio de interpretación:

1. Es posible realizar la individualización de responsabilidad administrativa por la infracción relativa a la presentación de documentación falsa o adulterada contenida en la oferta, en base a la promesa formal de consorcio presentada como parte de la oferta, de acuerdo a lo previsto en el artículo 220 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF y modificado por Decreto Supremo N° 056-2017-EF.

2. No corresponde efectuar la individualización de responsabilidad en base a una promesa formal de consorcio no auténtica ni veraz.

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

4. En los casos en que se invoque la individualización de la responsabilidad en base a la promesa formal de consorcio, este documento deberá hacer mención expresa a que la obligación vinculada con la configuración del supuesto infractor, corresponde exclusivamente a uno o algunos de los integrantes del respectivo consorcio. Si la promesa no es expresa al respecto, asignando literalmente a algún consorciado la responsabilidad de aportar el documento detectado como falso o asignando a algún consorciado una obligación específica en atención a la cual pueda identificarse indubitablemente que es el aportante del documento falso, no resultará viable que el Tribunal de Contrataciones del Estado, por vía de interpretación o inferencia, asigne responsabilidad exclusiva por la infracción respectiva a uno de los integrantes.

5. Para que la individualización de responsabilidad sea factible, la asignación de obligaciones en la promesa formal de consorcio debe generar suficiente certeza, debiéndose hacer referencia a obligaciones específicas, sin que se adviertan contradicciones en su propio contenido ni inconsistencias con otros medios probatorios y elementos fácticos que puedan resultar relevantes, de valoración conjunta, para la evaluación del caso concreto.

6. La sola referencia en la promesa formal de consorcio a que algún consorciado asume la obligación de "elaborar" o "preparar" la oferta, "acopiar" los documentos u otras actividades equivalentes, no implica que sea responsable de aportar todos los documentos obrantes en la misma (inferencia que contradice la propia definición de consorcio) ni de verificar la veracidad de cada uno de los mismos, siendo necesaria, para que proceda una individualización de responsabilidades, una asignación explícita en relación al aporte del documento o a la



ejecución de alguna obligación específica de la cual se pueda identificar su aporte.

7. El presente Acuerdo de Sala Plena será aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite a la fecha de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

VÍCTOR VILLANUEVA SANDOVAL

MARIO F. ARTEAGA ZEGARRA

J. ANTONIO CORRALES GONZALES

OTTO EGÚSQUIZA ROCA

VIOLETA LUCERO FERREYRA CORAL

GLADYS CECILIA GIL CANDIA

PETER PALOMINO FIGUEROA

PAOLA SAAVEDRA ALBURQUEQUE

MARIELA SIFUENTES HUAMÁN

CAROLA PATRICIA CUCAT VILCHEZ  
Secretaria del Tribunal

#### **VOTO EN DISCORDIA DE LOS VOCALES JORGE LUIS HERRERA GUERRA, HÉCTOR MARÍN INGA HUAMÁN Y MARÍA DEL GUADALUPE ROJAS VILLAVICENCIO DE GUERRA**

Los suscritos respetuosamente manifestamos nuestra discordia con la propuesta y los fundamentos de la mayoría del Colegiado, por las siguientes razones:

1. Considerando que el Acuerdo está referido a la responsabilidad administrativa por la presentación de documentación falsa o adulterada contenida en la oferta, efectuada por los proveedores que participan en un procedimiento de selección agrupados en consorcio o futuro consorcio<sup>3</sup>, resulta necesario precisar, previamente, quién es el sujeto activo de las conductas infractoras materia de sanción administrativa en contratación pública.

Al respecto, el primer párrafo del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley ha precisado que los agentes a los cuales se les puede imputar la comisión de infracciones administrativas en materia de contratación pública, son: i) los proveedores, ii) los participantes, iii) los postores, y iv) los contratistas.

Por su parte, el Anexo de Definiciones del Reglamento, señala que un proveedor es aquella “persona natural o jurídica que vende o arrienda bienes, presta servicios en general, consultoría en general, consultoría de obra o ejecuta obras”; un participante es el “[p]roveedor que ha realizado su registro para intervenir en un procedimiento de selección”; un postor es aquella “persona natural o jurídica que participa en un procedimiento de selección, desde el momento en que presenta su oferta”; y, un contratista es aquel “proveedor que celebra un contrato con una Entidad, de conformidad con las disposiciones de la Ley y el Reglamento”.

Nótese que la Ley no incorpora como sujetos activos a los consorcios o futuros consorcios, y que las definiciones proporcionadas por el Reglamento comparten todas ellas la característica de estar referidas a personas naturales o jurídicas, no a agrupaciones de ellas realizadas a través de contratos asociativos (consorcios); por tanto, en aquellos casos donde se cometan infracciones dentro de esos marcos (futuros consorcios o consorcios), los sujetos activos de las conductas infractoras siempre serán los integrantes de dichos contratos asociativos.

2. Ahora bien, no obstante que el artículo 13 de la Ley establece que, en los procedimientos de selección, pueden participar varios proveedores agrupados en consorcio, con la finalidad de complementar sus calificaciones, según las exigencias de los documentos del procedimiento de selección, y para ejecutar conjuntamente el contrato<sup>4</sup>, dicha norma precisa que la participación en consorcio en

ningún caso implica la obligación de crear una persona jurídica diferente. Por tanto, el análisis de la configuración de infracciones y la determinación de sanciones que correspondan se realiza respecto de los sujetos activos (integrantes del consorcio o futuro consorcio), no así respecto del contrato asociativo (consorcio o futuro consorcio).

3. Es dentro de este contexto que se debe analizar la naturaleza del mandato contenido en el artículo 13 de la Ley y el artículo 220 del Reglamento, cuando se refiere a la “individualización” en caso de infracciones cometidas por los administrados que realizaron sus conductas en el marco de un consorcio o un futuro consorcio.

Así, el artículo 13 de la Ley ha establecido que la regla general para la determinación de responsabilidades en los casos en los que los proveedores, participantes, postores y/o contratistas actúen como integrantes de un consorcio o de un futuro consorcio, es la responsabilidad solidaria:

“Artículo 13. Participación en consorcio  
(...)”

13.2 Los integrantes del consorcio son responsables solidariamente ante la Entidad por las consecuencias derivadas de su participación durante la ejecución del contrato.

13.3 Las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos sus integrantes de manera solidaria, salvo que por naturaleza de la infracción, la promesa formal, contrato de consorcio, o cualquier otro medio de prueba documental, de fecha y origen cierto, pueda individualizarse la responsabilidad. En este caso, se aplica la sanción únicamente al consorciado que la cometió. (El resaltado es agregado)  
(...)”.

El criterio es repetido por la primera parte del numeral 220.1 del artículo 220 del Reglamento, cuando señala que “[l]as infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos los integrantes del mismo, aplicándose a cada uno de ellos la sanción que le corresponda, salvo que, por naturaleza de la infracción, la promesa formal o contrato de consorcio, o cualquier otro medio de prueba documental, de fecha y origen cierto, pueda individualizarse la responsabilidad. La carga de la prueba de individualización corresponde al presunto infractor (...)”.

Esta opción normativa no es privativa de la contratación pública, sino que es también considerada en los procedimientos administrativos sancionadores en general, conforme lo señala el numeral 249.2 del artículo 249 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, en adelante el TUO de LPAG:

“Artículo 249.- Determinación de la responsabilidad  
(...)”

249.2 Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán en forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan, y de las sanciones que se impongan.”

<sup>3</sup> Según el artículo 445 de la Ley N° 26887, Ley General de Sociedades, el consorcio es un contrato por el cual dos (2) o más personas se asocian para participar, en forma activa y directa, en un determinado negocio o empresa con el propósito de obtener un beneficio económico, manteniendo cada una su propia autonomía. Por su parte, de acuerdo al Anexo de Definiciones del Reglamento, se denomina consorcio al contrato asociativo por el cual dos (2) o más personas se asocian, con el criterio de complementariedad de recursos, capacidades y aptitudes, para contratar con el Estado.

<sup>4</sup> Independientemente del porcentaje de participación de cada integrante, y con excepción de los procedimientos que tengan por objeto implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco

Por tanto, en principio, de acuerdo a lo establecido en los numerales 13.2 y 13.3 del artículo 13 de la Ley, la primera parte del numeral 220.1 del artículo 220 del Reglamento, así como el numeral 249.2 del artículo 249 del TUO la LPAG, el análisis respecto de la configuración de infracciones, así como la aplicación de las sanciones que correspondan, debe ser realizado de manera conjunta para todos los integrantes del consorcio (responsabilidad administrativa solidaria); sin embargo, en aplicación de la segunda parte del numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley y de la segunda parte del numeral 220.1 y el numeral 220.2 del artículo 220 del Reglamento, las salas del Tribunal deberán efectuar un análisis de responsabilidad individual de las conductas infractoras de los integrantes del futuro consorcio o consorcio, debiendo, para tal efecto, configurar la infracción para cada consorciado, y, de ser el caso, aplicar la sanción de manera diferenciada.

4. Al respecto, debe precisarse que el mandato de individualización de la responsabilidad administrativa no constituye una causal para exceptuar, eximir o exonerar de responsabilidad administrativa, es decir, no es que el ordenamiento jurídico haya dispuesto que, dadas determinadas circunstancias, aun cuando se haya configurado una o más infracciones, por mandato expreso de la norma, no se aplicará la sanción correspondiente<sup>5</sup>; sino que la individualización, conforme se advierte de la lectura de los dispositivos antes citados, tiene que ver con el tratamiento del vínculo de causalidad que debe existir entre el sujeto o los sujetos que realizaron la conducta activa u omisiva que constituye infracción sancionable y la responsabilidad que emerge de dicha conducta.

Entonces, para individualizar responsabilidades en infracciones cometidas por los integrantes de un consorcio o un futuro consorcio, cuando se realiza el análisis de la configuración de infracciones y la determinación de las sanciones que correspondan, de ser el caso, debe tenerse en cuenta, de manera individual la naturaleza de la infracción, la promesa formal, contrato de consorcio, o cualquier otro medio de prueba documental de fecha y origen cierto, de tal manera que, con estos elementos, de manera excepcional (pues la norma señala que la regla general es la responsabilidad solidaria) se pueda determinar, de manera individual, la existencia del vínculo de causalidad entre cada integrante del consorcio y las infracciones imputadas, para conocer si, con su conducta, incurrió en infracción y cuál es la sanción que le corresponde. En el caso concreto, del presente Acuerdo de Sala Plena dicho análisis se restringe a la conducta activa de presentar documentos falsos o adulterados contenidos en la oferta conjunta.

5. Pues bien, teniendo en cuenta lo glosado, es pertinente adoptar un criterio uniforme respecto de los casos en que la presentación de documentos falsos o adulterados ante la Entidad sea realizada por los integrantes de un futuro consorcio o consorcio, en el marco del procedimiento de selección y, específicamente, en su oferta conjunta.

Ahora, en este punto conviene considerar que, conforme lo prevé el artículo 246 del TUO de la LPAG, la potestad sancionadora administrativa (como es la que ejerce el Tribunal) está regida por principios especiales, que no pueden ser dejados de lado; entre ellos se encuentra el de tipicidad, según el cual:

“Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.”

(...) (El resaltado es agregado).

Asimismo, siendo el procedimiento sancionador que conduce el Tribunal un procedimiento administrativo, es importante recordar que, según lo dispone el numeral 1.1 del artículo IV de la misma norma, constituye un principio

que ordena cualquier procedimiento administrativo el de legalidad, según el cual “[l]as autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.”

En ese sentido, la individualización de responsabilidades en infracciones cometidas por los integrantes de un consorcio o un futuro consorcio que realicen las salas del Tribunal no debe alejarse del cumplimiento de los principios antes señalados, es decir, debe estar referidas a las conductas expresamente tipificadas por la ley como sancionables, sin que el análisis se extienda a nuevas conductas sancionables no previstas por el tipo legal, pues lo contrario significa omitir dicho mandato expreso, y, en consecuencia, actuar en contravención del principio de legalidad.

6. Pues bien, dicho ello, es pertinente citar el tipo infractor materia de análisis:

“Artículo 50. Infracciones y sanciones administrativas

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

(...)

j) Presentar documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado o al Registro Nacional de Proveedores (RNP).

(...)

La responsabilidad derivada de las infracciones previstas en este artículo es objetiva, salvo en aquellos tipos infractores que admitan la posibilidad de justificar la conducta.”

7. Como se puede apreciar el tipo infractor está estructurado sobre la conducta activa de “presentar documentos falsos o adulterados”, sin que se condicione o exija elementos adicionales para la configuración de la infracción más allá de la contenida por el verbo rector “presentar”, exigiéndose, al contrario, un análisis de responsabilidad objetiva del tipo infractor (pues el mismo no admite la posibilidad de justificar la conducta).

En consecuencia, en el tema materia del presente Acuerdo, para efectos de individualizar la responsabilidad de cada uno de los integrantes de un consorcio o futuro consorcio, lo relevante es que se haya presentado la documentación cuestionada a la Entidad (en el caso concreto que el documento falso o adulterado obre en la oferta presentada de manera conjunta), ya sea que pertenezca a la esfera de dominio o de control de uno de sus integrantes, o a la de otras personas (ya sean integrantes o no del consorcio), pues analizar estas últimas situaciones implica analizar conductas (activas u omisivas) distintas a las de la conducta tipificada como infracción y alejarse de la responsabilidad objetiva dispuesta por la Ley para estos casos.

Debe quedar claro, entonces, que, en la infracción referida a la presentación de documentación falsa o adulterada, la conducta tipificada como infracción administrativa se encuentra estructurada en función del verbo rector “presentar”; por ello, es relevante destacar

<sup>5</sup> Cabe precisar que dentro del catálogo cerrado de condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones administrativas proporcionado por el numeral 1 del artículo 255 del TUO de la LPAG no se encuentra la circunstancia de la “individualización” para el caso de participación de administrados en procedimientos administrativos en el marco de contratos asociativos, como el consorcio o futuro consorcio. Es más, el numeral 236.3 del Reglamento, dispone, expresamente que “[e]n los procedimientos sancionadores de competencia del Tribunal no se aplican los supuestos eximentes establecidos en el artículo 236-A de la Ley N° 27444 [hoy artículo 255 del TUO de la LPAG], dada la determinación objetiva de la responsabilidad prevista en el numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley”.

que la determinación de la responsabilidad administrativa por esta conducta, no implica un juicio de valor sobre la falsificación, adulteración o el engaño, debido a que la norma administrativa solo sanciona la presentación en sí del documento cuestionado, sin indagar sobre la autoría de la falsificación, posesión, importancia, relevancia, tramitación, obtención, aporte, procedencia, control, verificación, elaboración de la oferta, acopio o proporcionar o la pertenencia del documento falso o adulterado, ni otras conductas activas u omisivas distintas de la presentación de la documentación falsa o adulterada; por tanto, el análisis del nexo causal debe estar referido a la conducta activa de los integrantes del Consorcio de presentar documentos falsos o adulterados, que es la conducta considerada como infracción administrativa.

Por cierto, también debe tenerse presente que la Directiva N° 006-2017-OSCE/CD “Participación de proveedores en consorcio en las contrataciones del Estado”, norma que deben seguir los proveedores que deciden participar en el marco de contratos asociativos de consorcio en procedimientos vinculados a la contratación estatal, establece, expresamente, en su numeral “7.4 Presentación de oferta”, específicamente en el acápite “7.4.1 Contenido de la oferta”, que: “La documentación que conforma la oferta compromete a todos los integrantes del consorcio” (El resaltado es agregado).

8. Entonces, en los casos en los que, en atención a la naturaleza de la infracción, o a lo expresado en la promesa formal, contrato de consorcio, o cualquier otro medio de prueba documental de fecha y origen cierto, se pueda determinar cuál de los integrantes del consorcio es el que aportó el documento cuestionado, ello no resulta suficiente para individualizar la responsabilidad administrativa de los otros consorciados, contrariamente a la posición asumida por la mayoría del Colegiado, pues la imputación de la infracción administrativa no está referida a esa conducta activa (aportar los documentos) sino a la conducta de presentar dichos documentos ante la entidad (en su oferta conjunta), la cual es diferente a la anterior; por lo que, en estos casos, se mantiene la regla general de la responsabilidad solidaria de los integrantes del consorcio.

JORGE LUIS HERRERA GUERRA

HÉCTOR MARÍN INGA HUAMÁN

MARÍA ROJAS DE GUERRA

1570885-1

PODER JUDICIAL

CONSEJO EJECUTIVO DEL  
PODER JUDICIAL

Designan Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Archivos del Poder Judicial

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA  
N° 262-2017-CE-PJ

Arequipa, 14 de agosto de 2017

VISTO:

El Oficio N° 031-2017-CONAP/PJ-CE-PJ, cursado por el señor Consejero Alfredo Alvarez Díaz, en su condición de Presidente de la Comisión Nacional de Archivos del Poder Judicial.

CONSIDERANDO:

**Primero.** Que mediante Resolución Administrativa N° 219-2017-CE-PJ, del 13 de julio de 2017, entre otros,

se dispuso la conformación de la Comisión Nacional de Archivos del Poder Judicial, señalando como uno de sus miembros, al Secretario Técnico de dicha comisión, quien sería designado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, a propuesta del Presidente de la mencionada comisión.

**Segundo.** Que en aplicación de la mencionada disposición, el Presidente de la Comisión Nacional de Archivos del Poder Judicial propone como Secretario Técnico de la referida comisión, al señor abogado Rolando Moises Chávez Rojas.

En consecuencia, evaluada la propuesta; así como, la hoja de vida adjunta; en mérito al Acuerdo N° 639-2017 de la trigésimo primera descentralizada sesión del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de la fecha, adoptado con la intervención de los señores Rodríguez Tineo, Lecaros Cornejo, Vera Meléndez y Alvarez Díaz; sin la intervención del señor De Valdivia Cano por encontrarse en comisión de servicios, y el señor Ruidías Farfán por motivos de salud; en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 82° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por unanimidad,

SE RESUELVE:

**Artículo Primero.-** Designar al señor abogado Rolando Moises Chávez Rojas, como Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Archivos del Poder Judicial.

**Artículo Segundo.-** Transcribir la presente resolución a la Presidencia del Poder Judicial, Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, Comisión Nacional de Archivos del Poder Judicial, funcionario designado; y, a la Gerencia General del Poder Judicial, para su conocimiento y fines pertinentes.

Regístrese, publíquese, comuníquese y cúmplase.

DUBERLÍ APOLINAR RODRÍGUEZ TINEO  
Presidente

1570682-1

Aprueban el “Protocolo de Justicia Itinerante para el Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad”

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA  
N° 264-2017-CE-PJ

Lima, 8 de setiembre de 2017

VISTO:

El Oficio N° 306-2017-P-PNAJPVvJC-CS-PJ, cursado por la Presidenta de la Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en Tu Comunidad.

CONSIDERANDO:

**Primero.** Que mediante el referido documento solicita la aprobación del proyecto de “Protocolo de Justicia Itinerante para el Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad”, dentro del marco del Plan Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad - Poder Judicial 2016-2021; a fin de propiciar el efectivo acceso a la justicia de dicho sector de la población, de escasos recursos económicos, residentes en zonas suburbanas y rurales del país.

**Segundo.** Que el protocolo propuesto tiene por objetivo regular la justicia itinerante en el desarrollo de las diferentes etapas del proceso judicial hasta la emisión de la sentencia; fortaleciendo así la institucionalidad del Poder Judicial, para permitir el acceso a la justicia de la población en condición de vulnerabilidad, brindándole un servicio de justicia descentralizado e integrado.

**Tercero.** Que el artículo 82°, inciso 26), del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial determina como función y atribución del Consejo Ejecutivo