



## Resolución N° 1577-2016-TCE-S1

**Sumilla:** *"Es posible de sanción el Postor que presenta documentación falsa y/o información inexacta en el marco del proceso de selección".*

Lima, 12 JUL. 2016

**VISTO**, en sesión de fecha 12 de julio del 2016 de la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° 688/2016.TCE, sobre el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la empresa E & J Seguridad Integral S.A.C., por la supuesta comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, en el marco de la Adjudicación Directa Selectiva N° 7-2015-OTASS - Primera Convocatoria, para la "Contratación del servicio de seguridad y vigilancia para local de almacén y oficina administrativa del OTASS"; y atendiendo a los siguientes:

### ANTECEDENTES:

1. Según ficha del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE)<sup>1</sup>, el 28 de octubre de 2015, el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento, en adelante **la Entidad**, convocó la Adjudicación Directa Selectiva N° 7-2015-OTASS - Primera Convocatoria, para la "Contratación del servicio de seguridad y vigilancia para local de almacén y oficina administrativa del OTASS", con un valor referencial de S/ 74,509.80 (setenta y cuatro mil quinientos nueve con 80/100 soles), en adelante **el proceso de selección**.

Dicho proceso de selección fue convocado bajo la vigencia de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1017, modificada por la Ley N° 29873, en adelante **la Ley**; y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 184-2008-EF, y modificado con los decretos supremos N° 021-2009-EF, N° 154-2010-EF, N° 046-2011-EF, N° 138-2012-EF, N° 080-2014-EF y N° 261-2014-EF, en adelante **el Reglamento**.

Según el Acta N° 006-2015/CE/OTASS<sup>2</sup>, y de acuerdo a la información registrada en el SEACE, el 11 de noviembre de 2015 se llevó a cabo el acto de presentación de propuestas y, el 13 del mismo mes y año, se otorgó la buena pro del proceso de selección a favor de la empresa E & J Seguridad Integral S.A.C., en adelante **el Postor**, por el valor de su propuesta económica ascendente a S/ 70,700.00 (setenta mil setecientos con 00/100 soles).

Mediante la Resolución de Secretaría General N° 11-2015-OTASS/SG del 7 de diciembre de 2015<sup>3</sup>, se dispuso revocar el otorgamiento de la buena pro adjudicada al Postor, en virtud del recurso de apelación interpuesto ante la Entidad por la empresa Corporación Alejandra S.A.C.

<sup>1</sup> Obrante en el folio 113 del expediente administrativo.

<sup>2</sup> Obrante en el folio 140 del expediente administrativo.

<sup>3</sup> Obrante en los folios 24 y 25 del expediente administrativo.

Según el Acta N° 007-2015/CE/OTASS<sup>4</sup>, el 9 de diciembre de 2015 se dispuso otorgar la buena pro del proceso de selección a favor de la empresa Corporación Alejandra S.A.C.

2. Mediante el "Formulario de aplicación de sanción" y el Oficio N° 032-2016/OTASS/SG, presentados el 2 de marzo de 2016 ante la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, la Entidad comunicó que el Postor habría incurrido en la infracción prevista en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley.

A fin de sustentar su denuncia, la Entidad adjuntó, entre otros documentos, el Informe N° 023-2016-OTASS/OA/CL del 24 de febrero de 2015<sup>5</sup>, a través del cual señaló, entre otros aspectos, lo siguiente:

- i. A través del Formulario Único de Trámite (Expediente N° 201500327952) del 7 de diciembre de 2015, la Entidad solicitó a la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), informe respecto de la veracidad de los carnés del personal propuesto por el Postor.
- ii. Mediante el Memorando N° 4434-2015-SUCAMEC-GSSP y el Oficio N° 359-2015-SUCAMEC-GG, del 10 y 15 de diciembre de 2015, respectivamente, la SUCAMEC manifestó que los carnés N° 118262, N° 178739 y N° 77568, pertenecientes al personal propuesto por el Postor, consignan como fecha de vencimiento el 3 de noviembre de 2015, lo cual no concuerda con las copias de los carnés que presentó el Postor en el marco del proceso de selección, puesto que en los mismos se indica que vencen el 3 de noviembre de 2016.
- iii. Mediante el Informe N° 018-2016-OTASS/OA/CL del 25 de enero de 2016<sup>6</sup>, la Coordinación de Logística de la Entidad elaboró un informe técnico respecto de la presunta infracción en la que habría incurrido el Postor, por la presentación de documentación falsa o información inexacta, dentro de su propuesta técnica, en el marco del proceso de selección, en el que se concluyó que corresponde iniciar procedimiento administrativo sancionador en su contra.

3. Con Decreto del 16 de marzo de 2016, se dispuso admitir a trámite la denuncia presentada por la Entidad, e iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Postor, por su supuesta responsabilidad al haber presentado tres (3) copias de carnés de servicios de seguridad privada emitidos por la SUCAMEC, tales como: **(i)** Carné N° 118262 del agente José Colqui Valencia, **(ii)** Carné N° 178739 del agente Miguel Antonio Aguirre Cueva y **(iii)** Carné N° 77568 del agente Jorge Luis Quichiz Collantes, documentos supuestamente falsos o inexactos, presentados por el Postor, dentro de su propuesta técnica, en el marco del proceso de selección; infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley. A estos efectos, se corrió traslado al Postor, a fin que, dentro del plazo de diez (10) días hábiles, cumpla con presentar sus descargos,

<sup>4</sup> Obrante en el folio 23 del expediente administrativo.

<sup>5</sup> Obrante en los folios 11 al 14 del expediente administrativo.

<sup>6</sup> Obrante en los folios 16 (anverso y reverso) del expediente administrativo.



## Resolución N° 1577-2016-TCE-S1

bajo apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en autos<sup>7</sup>.

4. Mediante el "Formulario de presentación de descargos" y el escrito s/n, presentados el 18 de abril de 2016 ante el Tribunal, el Postor presentó sus descargos, señalando, entre otros aspectos, lo siguiente:
  - i. En el presente caso, la elaboración y presentación de las propuestas técnica y económica, estuvo a cargo de su trabajador, el señor Walter Cruz Cano, siendo dicha persona quien, por propia iniciativa y con el objeto de alcanzar su propósito encomendado, efectuó la alteración de la información que contenía la documentación cuestionada.
  - ii. En tal sentido, el señor Walter Cruz Cano es el único y directo responsable de la elaboración de la documentación presentada, toda vez que su representada, de buena fe, confió y encargó a la citada persona la elaboración y presentación de las propuestas técnica y económica.
  - iii. Por lo expuesto, queda demostrado que su representada no es responsable de la comisión de la infracción imputada, por lo que corresponde que se declare no haber lugar a la imposición de sanción.
5. Con Decreto del 21 de abril de 2016, se tuvo por apersonado y por presentados los descargos del Postor, remitiéndose el expediente a la Primera Sala del Tribunal para que resuelva.
6. Con Decreto del 8 de junio de 2016, se programó audiencia pública para el 20 del mismo mes y año a las 12:00 hrs; la misma que fue reprogramada para que se lleve a cabo en la misma fecha a las 16:00 hrs<sup>8</sup>.
7. Mediante escrito presentado ante el Tribunal, el 21 de junio de 2016, el representante del Postor, manifestó lo siguiente:
  - i. En las bases integradas del proceso de selección, numeral 2.5.1., respecto de la propuesta técnica, se señala que la documentación que debe presentarse obligatoriamente, según se requiere en el literal k), es "la declaración jurada, comprometiéndose a entregar para la firma del contrato, un file o carpeta conteniendo en forma ordenada, fotocopia de los documentos para el servicio (vigilante)", esto es, una declaración jurada, mediante la cual, en el supuesto de resultar ganador del proceso de selección, imponía la obligación a su representada de presentar la documentación del vigilante, entre los que se encuentra la copia del carné de identificación de vigilancia privada, según disposiciones de la SUCAMEC.

<sup>7</sup> Debidamente notificado el 5 de abril de 2016, mediante la Cédula de Notificación N° 17317/2016.TCE.

<sup>8</sup> Cabe señalar que la citada audiencia pública fue declarada frustrada por inasistencia de las partes.

- ii. Por tanto, la presentación de los carnets no es parte de los criterios de evaluación técnica. La declaración jurada para la presentación de documentación para la firma del contrato, solo fue un compromiso impuesto por la entidad, en el caso de resultar ganador del proceso.
- iii. Por otro lado, y de acuerdo a lo indicado en el Informe N° 103-2015-OTASS/OA del 3 de diciembre de 2015, complementado con el Informe N° 104-2015-OTASS/OA del 7 de diciembre de 2015, emitidos por la Oficina de Administración, que el Comité Especial no tomó en consideración la veracidad de los carnés, al no constituir un documento solicitado para la acreditación de los factores de evaluación. Dicha afirmación, se corrobora con la lectura de los criterios de evaluación técnica que aparecen en el Capítulo IV de las bases del proceso de selección, siendo los criterios de evaluación, la experiencia de la actividad y el cumplimiento del servicio, acreditándose con comprobantes de pago, copia de las conformidades, constancia de prestación, certificados o contratos, en ese sentido, no se puede acreditar que la presentación del carné haya afectado económicamente a la Entidad convocante, situación que debe ser considerada por el Tribunal al momento de emitir resolución.
- iv. En conclusión, y revisada la información, se aprecia que la asignación de puntajes en el proceso, se definen en las bases del mismo, y como se puede apreciar, la presentación de carnés no era un requisito de cumplimiento obligatorio, ni menos asigna puntaje en el presente proceso; no obstante ello, debe de mencionarse que inclusive la declaración jurada constituye un requerimiento técnico mínimo, que deben cumplir los postores para ser evaluados, a través de los criterios de evaluación, afirmación que se corrobora con la lectura de las actas del proceso y las bases del mismo.
- v. No obstante ello, y en el caso de encontrarse responsabilidad luego de haber analizado su escrito de descargos, indican que la aplicación de la sanción deberá aplicar la gradualidad acorde a lo previsto en el artículo 230, inciso 4 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y el principio de razonabilidad, previsto en el artículo 3 de la acotada norma, esto es, la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, el perjuicio económico causado, la repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción, las circunstancias de la comisión de la infracción, el beneficio ilegalmente obtenido y la existencia o no de intencionalidad en la conducta infractora.

#### **FUNDAMENTACIÓN:**

1. El presente procedimiento administrativo sancionador ha sido iniciado contra el Postor, por su presunta responsabilidad al haber presentado supuesta documentación falsa o información inexacta dentro de su propuesta técnica, en el marco del proceso de selección, infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley.



## Resolución N° 1577-2016-TCE-S1

### Naturaleza de la infracción:

2. El literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley establece que los agentes de la contratación incurrirán en infracción susceptible de sanción cuando presenten documentos falsos o información inexacta a las Entidades, al Tribunal o al OSCE. Dicha infracción se configura con la sola presentación del documento falso o inexacto, sin que la norma exija otros factores adicionales; es decir, con la sola afectación del principio de presunción de veracidad<sup>9</sup>, consagrado en el acápite 1.7 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, en adelante **la LPAG**, por cuanto la Administración Pública presume que todos los documentos y declaraciones formuladas por los administrados responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, reservándose, en virtud de lo establecido en el numeral 1.16 del citado dispositivo, el derecho de verificar posteriormente la veracidad y autenticidad de los mismos.

Asimismo, el artículo 42 de la LPAG establece que todas las declaraciones juradas, los documentos sucedáneos y la información incluida en los escritos y formularios que presenten los administrados para la realización de procedimientos administrativos, se presumen verificados por quien hace uso de ellos, así como de su contenido veraz para fines del procedimiento administrativo. Sin embargo, esta presunción es de índole *iuris tantum* pues admite prueba en contrario, en la medida que es atribución de la Administración Pública verificar la documentación presentada cuando existen indicios suficientes de que la información consignada no se ajusta a los hechos.

De manera concordante con lo manifestado, el inciso 4) del artículo 56 del mismo cuerpo legal estipula como uno de los deberes generales de los administrados, la comprobación de la autenticidad previamente a su presentación ante la Entidad, de la documentación sucedánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.

3. Para la configuración del supuesto de presentación de documentación falsa, se requiere, previamente, acreditar su falsedad, esto es, que el documento o los documentos cuestionados hayan sido expedidos ya sea por el órgano o agente emisor correspondiente o por el representante en el caso de personas jurídicas, o que, siendo debidamente expedidos, hayan sido adulterados en su contenido.

Por otro lado, la infracción referida a información inexacta se configura ante la presentación de documentos no concordantes con la realidad, que constituye una forma de falseamiento de la misma.

En ambos casos se produce el quebrantamiento de los principios de moralidad y presunción de veracidad.

<sup>9</sup> El Principio de presunción de veracidad consiste en "el deber de suponer – por adelantado y con carácter provisorio – que los administrados proceden con verdad en sus actuaciones en el procedimiento que intervengan (rige tanto las relaciones de la Administración Pública con sus agentes como con el público). Sustituye la tradicional duda o escepticismo de la autoridad sobre los administrados". MORÓN URBINA, Juan Carlos. **Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General**. Cuarta Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2005; pp. 74 -75.

#### **Configuración de la causal:**

4. En el presente caso, se le atribuye responsabilidad al Postor por haber presentado los siguientes documentos presuntamente falsos o con información inexacta:
  - a) Carné SUCAMEC N° 118262 del agente José Colqui Valencia, con fecha de caducidad 3 de noviembre de 2016.
  - b) Carné SUCAMEC N° 178739 del agente Miguel Antonio Aguirre Cueva, con fecha de caducidad 3 de noviembre de 2016.
  - c) Carné SUCAMEC N° 77568 del agente Jorge Luis Quichiz Collantes, con fecha de caducidad 3 de noviembre de 2016.
  
5. Resulta relevante indicar, en este punto, que el procedimiento administrativo en general se rige por principios, los cuáles constituyen elementos que el legislador ha considerado básicos para controlar la liberalidad o discrecionalidad de la Administración en la interpretación de las normas existentes, así como de la utilización de la técnica de integración jurídica

Respecto a los principios del procedimiento administrativo que resultan aplicables para encausar el presente procedimiento sancionador, tenemos que el numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, reconoce expresamente la vigencia del principio de privilegio de controles posteriores<sup>10</sup>, según el cual, las Entidades del Sector Público deben privilegiar las técnicas de control posterior, en lugar de las técnicas de control preventivo, en los procedimientos que se desarrollan bajo su competencia. En tal sentido, la Administración tiene el deber de comprobar la veracidad de los documentos presentados por los administrados y sancionar su falta, una vez culminados los procedimientos que conduce.

6. Por tanto, este Organismo Supervisor ha establecido que la LPAG ha recogido como principio —numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar<sup>11</sup>— y como norma positiva — artículo 42<sup>12</sup>—, la presunción de veracidad de la documentación presentada por los particulares durante un procedimiento administrativo.

---

<sup>10</sup> **Artículo IV. – Principios del procedimiento administrativo (...)**

1.16. Principio de privilegio de controles posteriores. — La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz."

<sup>11</sup> Numeral 1.7 del Artículo IV del Título Preliminar: "*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.*"

<sup>12</sup> 42.1 *Todas las declaraciones juradas, los documentos sucedáneos presentados y la información incluida en los escritos y formularios que presenten los administrados para la realización de procedimientos administrativos, se presumen verificados por quien hace uso de ellos, así como de contenido veraz para fines administrativos, salvo prueba en contrario.*

## Resolución N° 1577-2016-TCE-S1

7. En tal sentido, la documentación o declaración presentada por los administrados en un procedimiento administrativo, es responsabilidad de los mismos, quienes se encuentran obligados a responder por la veracidad formal y sustancial de aquellos, toda vez que en aras del *principio de presunción de veracidad*, la Entidad presume que todos los documentos presentados en la tramitación de un procedimiento administrativo son veraces y auténticos, salvo prueba en contrario, en tanto el citado principio implica *"la fijación del deber del administrado de comprobar la autenticidad de la documentación e información que declare ante la Entidad (...) de lo cual se desprende que por el hecho de presentar al procedimiento un determinado documento, se presumirá que, su veracidad ha sido comprobada por quien lo emplea en el procedimiento"*<sup>13</sup>.
8. Así pues, en el caso de autos, el presente procedimiento administrativo sancionador se originó como consecuencia de la solicitud de aplicación de sanción formulada por la Entidad, quien informó a este Tribunal que el Postor habría incurrido en causal de sanción, al haber presentado, dentro de su propuesta técnica, en el marco del proceso de selección, supuestos documentos falsos o inexactos.
9. Al respecto, cabe señalar que los documentos citados en el fundamento N° 4 del presente pronunciamiento, fueron presentados por el Postor, dentro de su propuesta técnica, en el marco del proceso de selección, de acuerdo a la documentación e información presentada por la Entidad en el presente procedimiento administrativo sancionador.
10. Sobre el particular, la Entidad ha señalado, en su Informe N° 023-2016-OTASS/OAJ del 24 de febrero de 2016, que, mediante el Memorando N° 4434-2015-SUCAMEC-GSSP y el Oficio N° 359-2015-SUCAMEC-GG, del 10 y 15 de diciembre de 2015, respectivamente, la SUCAMEC manifestó que los carneés N° 118262, N° 178739 y N° 77568, pertenecientes al personal propuesto por el Postor, consignan como fecha de vencimiento el 3 de noviembre de 2015, lo cual no concuerda con las copias de los carneés que presentó el Postor en el marco del proceso de selección, puesto que en los mismos se indica que vencen el 3 de noviembre de 2016.
11. Ahora bien, en relación a la validez y autenticidad de los documentos en cuestión, la Entidad, en virtud de las acciones de fiscalización posterior que llevó a cabo, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.16 del artículo IV de la LPAG, solicitó a la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), a través del Formulario Único de Trámite (Expediente N° 201500327952) del 7 de diciembre de 2015, para que informe respecto de la veracidad de los carneés del personal propuesto por el Postor.

En atención a ello, este Colegiado advierte que, mediante el Memorando N° 4434-2015-SUCAMEC-GSSP del 10 de diciembre de 2015, la SUCAMEC manifestó, entre otros aspectos, lo siguiente:

"(...)

<sup>13</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 9na. Edición. Gaceta Jurídica S.A. Lima. Mayo 2011. Pág. 77.

Respecto a los datos contenidos en la base de datos de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil – SUCAMEC.

Que conforme a la base de datos de la SUCAMEC, se señala a continuación los siguientes datos:

CUADRO N° 2

N°	APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	NOMBRES	DNI	N° DE CARNÉ	FECHA DE EMISIÓN	FECHA DE CADUCIDAD	EMPRESA DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA	OBSERVACIÓN
1	COLQUI	VALENCIA	JOSÉ	6009193	118262	23/01/2009	23/01/2011	E&J SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C.	CARNÉ VENCIDO
						21/09/2011	21/09/2016	E&J SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C.	CARNÉ VENCIDO
						03/11/2014	<b>03/11/2015</b>	E&J SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C.	<b>CARNÉ VENCIDO</b>
2	AGUIRRE	CUEVA	MIGUEL ANTONIO	10579659	178739	28/09/2011	28/09/2013	HUCSEGUR SEGURIDAD E.I.R.L.	CESADO POR LA EMPRESA EL 03/10/2012
						09/10/2012	09/10/2014	ONSITE PERÚ S.A.C.	CARNÉ VENCIDO
						03/11/2014	<b>03/11/2015</b>	E&J SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C.	<b>CARNÉ VENCIDO</b>
3	QUICHIZ	COLLANTES	JORGE LUIS	15719032	77568	12/12/2003	12/12/2004	TAURO SEGURIDAD S.A.C.	CARNÉ VENCIDO
						20/04/2004	20/04/2006	E&J SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C.	CARNÉ VENCIDO
						22/09/2006	22/09/2008	E&J SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C.	CESADO POR LA EMPRESA EL 22/01/2007
						15/02/2007	15/02/2009	PSP S.R.L	CARNÉ VENCIDO
						22/06/2007	22/06/2009	E&J SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C.	CARNÉ VENCIDO
						17/07/2009	17/07/2011	E&J SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C.	CARNÉ VENCIDO
						26/07/2011	26/07/2013	E&J SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C.	CARNÉ VENCIDO
						25/04/2013	25/04/2014	E&J SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C.	CARNÉ VENCIDO
03/11/2014	<b>03/11/2015</b>	E&J SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C.	<b>CARNÉ VENCIDO</b>						

(Resaltado es nuestro).

## Resolución N° 1577-2016-TCE-S1

12. De lo anterior, conforme se puede apreciar de la comunicación vertida por la SUCAMEC, los carnés N° 118262, N° 178739 y N° 77568 de los agentes José Colqui Valencia, Miguel Antonio Aguirre Cueva y Jorge Luis Quichiz Collantes, respectivamente, **caducaron el 3 de noviembre de 2015**.

En tal sentido, de la revisión de los documentos cuestionados, se advierte que la fecha de caducidad que consignan los carnés de los agentes José Colqui Valencia, Miguel Antonio Aguirre Cueva y Jorge Luis Quichiz Collantes es el **3 de noviembre de 2016**; sin embargo, conforme ha sido esbozado en el acápite precedente, los mismos caducaron el **3 de noviembre de 2015**. Por lo tanto, este Colegiado estima que los documentos en cuestión han sido adulterados en su contenido.

13. Por su parte, con ocasión a la presentación de sus descargos, el Postor se ha limitado a señalar que la elaboración y presentación de las propuestas técnica y económica, estuvo a cargo de su trabajador, el señor Walter Cruz Cano, siendo dicha persona quien, por propia iniciativa y con el objeto de alcanzar su propósito encomendado, efectuó la alteración de la información que contenía la documentación cuestionada; razón por la cual, señala que el citado señor es el único y directo responsable de la elaboración de la documentación presentada.
14. Al respecto, es preciso recordar que la conducta tipificada como infracción administrativa se encuentra estructurada en función del verbo rector "presentar"; por ello, es relevante indicar que la determinación de la responsabilidad administrativa, por el hecho objetivo de la presentación de un documento falso o inexacto, no implica un juicio de valor sobre la falsificación o inexactitud del mismo, debido a que la norma administrativa solo sanciona la presentación en sí del documento, sin indagar sobre la autoría de la falsificación, posesión, importancia, relevancia, y/o pertenencia del documento falso o inexacto, obligando a los proveedores, postores y contratistas ser diligentes en cuanto a la veracidad de los documentos presentados.

Por ello, debe tenerse en cuenta que todo proveedor es responsable de la veracidad de los documentos que presenta ante la Entidad, así hayan sido tramitados por sí mismo o por un tercero, sino, con mayor razón, debido a que el beneficio por la falsificación o inexactitud incurrida recae directamente sobre el Postor.

En esa misma línea, cabe señalar que, a fin de analizar la responsabilidad administrativa por la infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley, no resulta de trascendencia para efectos de la configuración de la infracción imputada, analizar la autoría, la tramitación, gestión, encargo y/o elaboración del documento falso o inexacto, pues basta con la constatación del hecho descrito para la comisión de la infracción referida a la sola presentación del documento falso o inexacto ante la Entidad, sin que la norma exija factores adicionales –entendiéndose ello a la *responsabilidad objetiva*<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> A diferencia del Derecho Penal, ámbito en el que constitucionalmente está proscrita, en el Derecho Administrativo la *responsabilidad objetiva* (culpa sin intencionalidad) del imputado, puede ser utilizada por la Administración para efectos del ejercicio de la potestad sancionadora, sin vulnerar el *Principio de Culpabilidad* (base de la *responsabilidad subjetiva* o de la culpa con intencionalidad), siempre que las reglas existentes y los procedimientos de aplicación del Derecho lo permitan. Consultar al respecto lo señalado por Marcial Rubio

Asimismo, es importante señalar que, en el caso de autos, no tiene relevancia, para efectos de responsabilidad administrativa, la identificación de la persona que adulteró un documento veraz, elaboró u obtuvo el documento falso, quien lo incluyó en la propuesta técnica, o elaboró esta última, toda vez que la propuesta técnica fue presentada en representación del Postor y en éste último recaía el beneficio de la documentación falsa o inexacta.

15. En este punto, es menester recordar que, para establecer la falsedad del documento, se debe verificar que éste no haya sido expedido por el órgano emisor correspondiente o que, siendo válidamente expedido, haya sido adulterado en su contenido.

Por lo tanto, habiéndose comprobado el quebrantamiento de la presunción de veracidad, debido a la presentación de documentación falsa por el Postor ante la Entidad, este Colegiado concluye que se ha configurado la infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley.

16. Por lo antes expuesto, corresponde imponer al Postor la sanción administrativa de inhabilitación en sus derechos de participar en procesos de selección y contratar con el Estado.

#### **Aplicación de la retroactividad benigna:**

17. En este punto, es importante señalar que el 9 de enero de 2016 entró en vigencia la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, en adelante la **nueva Ley**, así como su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 350-2015-EF, en adelante **el nuevo Reglamento**.

18. Conforme a ello, cabe traer a colación el principio de irretroactividad, contemplado en el numeral 5 del artículo 230 de la LPAG, en virtud del cual son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, **salvo que las posteriores le sean más favorables**.

En ese sentido, *"la regla de la irretroactividad, tiene esta excepción: si luego de la realización de un hecho sancionable según la ley preexistente, se produce una modificación legislativa, y la nueva ley es, en su consideración integral, más benigna para el administrado, bien porque quita al hecho el carácter punible, o porque establece una sanción de menor efecto dañino para el sujeto pasivo, entonces será dicha ley (la más favorable o benigna) la aplicable al caso, no obstante no haber regido al momento en que se ejecutara el ilícito administrativo"*<sup>15</sup>.

Correa sobre el Principio de Culpabilidad en "La Interpretación de La Constitución Según El Tribunal Constitucional". Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica. Lima, Segunda Edición, Octubre 2008. Páginas 87-88.

<sup>15</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica S.A., Lima, 2006, pág. 632.

## Resolución N° 1577-2016-TCE-S1

19. Atendiendo a dichas disposiciones, corresponde precisar que la tipificación que contiene la nueva Ley de la infracción materia del presente caso, conforme a lo dispuesto en su artículo 50, es la siguiente:

### **Artículo 50. Infracciones y sanciones administrativas**

*El Tribunal de Contrataciones del Estado sanciona a los proveedores, participantes, postores y/o contratistas (...), cuando incurran en las siguientes infracciones: (...)*

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

En atención la citada tipificación que contiene la nueva Ley respecto de la infracción que es materia de pronunciamiento, se advierte que en el caso de la documentación falsa, el tipo se mantiene tal como se encuentra establecido en el artículo 51.1 del artículo 51 de la Ley.

Asimismo, debe considerarse que en el literal i) del artículo 50.2 de la citada norma se dispuso que, en caso del supuesto infractor de presentar documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal o al Registro Nacional de Proveedores (RNP), se aplicará la sanción administrativa no menor de tres (3) años ni mayor de cinco (5) años, periodo de sanción que no ha sido modificado por la nueva Ley, razón por la cual no cabe aplicar la retroactividad benigna en cuanto al periodo de sanción.

### **Graduación de la sanción:**

20. Ahora bien, según lo establecido en el artículo 245 del Reglamento y teniendo presente que el artículo 51 de la Ley establece que para la presente infracción, corresponde una sanción de inhabilitación no menor de tres (3) años ni mayor de cinco (5) años, es este periodo en que debe tomarse en consideración para el establecimiento de la sanción correspondiente.
21. En tal sentido, y a efectos de graduar la sanción a imponer, se deben considerar los siguientes criterios:

- JL*
- a) **Naturaleza de la infracción:** en torno a dicho criterio, debe tenerse en cuenta que los principios de moralidad y de presunción de veracidad deben regir a todos los actos vinculados a las contrataciones públicas. Tales principios, junto a la fe pública, constituyen bienes jurídicos merecedores de protección especial, pues constituyen los pilares de las relaciones suscitadas entre la Administración Pública y los administrados; por ello, la presentación de información inexacta reviste una considerable gravedad.
- JK*
- b) **Intencionalidad del infractor:** en el artículo 230.3 de la LPAG, aplicable supletoriamente al presente procedimiento, se hace referencia a un criterio subjetivo en la responsabilidad administrativa determinada en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, el mismo que se refiere a la intencionalidad del agente sólo como criterio de graduación de las sanciones administrativas a

imponer. Respecto a este criterio de graduación, se aprecia que, según las Bases del proceso de selección, no era un requisito incluir en la propuesta técnica las copias de los carnés cuestionados, sino que dicho requisito era exigible para la suscripción del contrato.

- c) **Daño causado:** el daño producto de una infracción administrativa surge con la sola realización de la conducta tipificada como sancionable, y que si bien es cierto, puede existir un grado mayor o menor de perjuicio realizado, es innegable el detrimento ocasionado a los fines y objetivos de la Entidad.

De igual modo, debe precisarse que conductas como la que se ha configurado en el presente caso, afecta la buena fe que debe predominar en las relaciones entre la Administración y los administrados en todas las etapas de la contratación pública.

- d) **Reiterancia:** se debe tener en cuenta que conforme a la base de datos del Registro Nacional de Proveedores, el Postor no cuenta con antecedentes de haber sido sancionado con inhabilitación en sus derechos de participar en procesos de selección y contratar con el Estado.

- e) **Reconocimiento de la infracción cometida antes de que sea detectada:** conforme a la documentación obrante en el expediente, no se advierte documento alguno por el cual el Postor haya reconocido su responsabilidad en la comisión de la infracción antes que fuera detectada.

- f) **Circunstancias de tiempo, lugar y modo:** la configuración de la infracción prevista en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley, por parte del Postor, tuvo lugar durante la presentación de propuestas del proceso de selección.

- g) **Condiciones del infractor:** de la verificación obrante en el SEACE, se advierte que el Postor registra contratos con el Estado desde el año 2006.

- h) **Conducta procesal de infractor:** debe tenerse en cuenta que el Postor se apersonó al presente procedimiento administrativo presentando sus respectivos descargos.

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



## Resolución N° 1577-2016-TCE-S1

23. Finalmente, debe tenerse en cuenta que la falsificación de documentos constituye un ilícito penal, previsto y sancionado en el artículo 427 del Código Penal<sup>16</sup>, el cual tutela como bien jurídico la fe pública y la funcionalidad del documento en el tráfico jurídico y trata de evitar perjuicios que afecten la confiabilidad especialmente en las adquisiciones que realiza el Estado.

En tal sentido, dado que el artículo 247 del Reglamento dispone que deberá ponerse en conocimiento del Ministerio Público los hechos expuestos para que se imponga la acción penal correspondiente, para lo cual se remitirán al Ministerio Público, Distrito Fiscal de Lima, los folios (anverso y reverso) 1 al 23, 26 al 35, 51 al 53, 82, 84, 87, 116 al 138 del expediente administrativo, así como copia de la presente Resolución, debiendo precisarse que el contenido de tales folios constituyen las piezas procesales pertinentes sobre las cuales debe actuarse la citada acción penal.

24. Por último, cabe mencionar que la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley, por parte del Postor, cuya responsabilidad ha quedado acreditada, tuvo lugar el 11 de noviembre de 2015, fecha en la que aquél presentó ante la Entidad los documentos adulterados dentro de su propuesta técnica.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal Ponente Jorge Luis Herrera Guerra y la intervención de los Vocales Héctor Marín Inga Huamán y María del Guadalupe Rojas Villavicencio de Guerra, atendiendo a lo dispuesto en la Resolución N° 027-2016-OSCE/PRE del 13 de enero de 2016, y en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 51 y 63 de la Ley N° 29873, Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1017 que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado, y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por Decreto Supremo N° 076-2016-EF del 7 de abril de 2016, analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

### LA SALA RESUELVE:

1. **SANCIONAR** a la empresa **E & J Seguridad Integral S.A.C.**, con RUC N° **20502742095**, con inhabilitación temporal por el periodo de **treinta y seis (36) meses** en sus derechos de participar en procesos de selección y contratar con el Estado, por la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1017, modificada por la Ley N° 29873, al haber presentado documentación falsa en el marco de la Adjudicación Directa Selectiva N° 7-2015-OTASS - Primera Convocatoria, convocada por el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento, para la "Contratación del servicio de seguridad y vigilancia para local de almacén y oficina

<sup>16</sup> "El que hace, en todo o en parte, un documento falso o adultera uno verdadero que pueda dar origen a derecho u obligación o servir para probar un hecho, con el propósito de utilizar el documento, será reprimido, si de su uso puede resultar algún perjuicio, con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de diez años y con treinta a noventa días-multa si se trata de un documento público, registro público, título auténtico o cualquier otro transmisible por endoso o al portador y con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años, y con ciento ochenta a trescientos sesenticinco días-multa, si se trata de un documento privado. El que hace uso de un documento falso o falsificado, como si fuese legítimo, siempre que de su uso pueda resultar algún perjuicio, será reprimido, en su caso, con las mismas penas."

administrativa del OTASS", sanción que entrará en vigencia a partir del sexto día hábiles siguiente de notificada la presente Resolución.

2. Disponer que, una vez que la presente Resolución haya quedado administrativamente firme, la Secretaría del Tribunal comunique la sanción al Registro Nacional de Proveedores a través del Sistema Informático del Tribunal.
3. Poner la presente Resolución en conocimiento del Ministerio Público, Distrito Fiscal de Lima, para que, en mérito de sus atribuciones, adopte las medidas que estime pertinentes, de conformidad a lo señalado en el fundamento 23.

Regístrese, comuníquese y publíquese.



**VOCAL**



**PRESIDENTE**



**VOCAL**

ss.  
Inga Huamán.  
Rojas Villavicencio de Guerra.  
Herrera Guerra.

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