



Resolución N° 3490-2014-TC-S3

Sumilla: "(...) la presunción de veracidad que se le otorgaba al Certificado de fecha 17 de julio de 2013 aparentemente emitido a favor de la señora Carmen Churata de Olivera por la Licenciada Pilar Minaya de Alvarado (licenciada en Bromatología y Nutrición CNP N° 1612) con relación a sus participación en el Curso taller de Buenas Prácticas de Manipulación de Alimentos, ha sido desvirtuada por la propia beneficiada con el certificado, quien ha negado la participación en dicho curso".

Lima, 29 DIC. 2014

Visto en sesión de fecha 29 de diciembre de 2014 de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, en el **Expediente N° 2487/2014.TC**, sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado contra la empresa POLO & SONS'S INTERNATIONAL POLI-SERVICE S.R.L., por supuestamente haber incurrido en la causal de sanción tipificada en el **literal "j" del numeral 51.1 del artículo 51º de la Ley de Contrataciones del Estado aprobada por Decreto Legislativo 1017, modificada por Ley N° 29873**, por presentación de documentación falsa Y/o inexacta en el marco de la EXONERACIÓN N° 01-2013-INPE/22, para el "Servicio de alimentación para personas de los establecimientos penitenciarios de varones y mujeres de la DRSO Cusco"; y atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. El 28 de agosto de 2013, la OFICINA REGIONAL SUR ORIENTE - INPE CUSCO, en adelante la Entidad, convocó la EXONERACIÓN N° 01-2013-INPE/22, para el "Servicio de alimentación para personas de los establecimientos penitenciarios de varones y mujeres de la DRSO Cusco", por un valor referencial ascendente a S/. 836,415.00 (Ochocientos treinta y seis mil cuatrocientos quince con 00/100 nuevos soles).
2. El 14 de setiembre de 2011, se otorgó la Buena Pro a la empresa POLO & SONS'S INTERNATIONAL POLI-SERVICE S.R.L., en lo sucesivo el adjudicatario.
3. La Entidad efectúa el procedimiento de fiscalización posterior en base a la denuncia presentada por la empresa CEDAQUI S.A.C., concluyendo comunicar a OSCE el hecho irregular.
4. Mediante Formulario de aplicación de sanción, presentado en mesa de partes de la Oficina desconcentrada de Cusco el 6 de agosto de 2014, con registro N° 12636, y remitido a mesa de partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante el Tribunal, la Entidad puso en conocimiento, los hechos precedentemente expuestos, solicitando se le inicie procedimiento administrativo sancionador al adjudicatario.
5. Por decreto del 15 de agosto de 2014, se admitió a trámite la solicitud de aplicación de sanción realizada por la Entidad, se inició procedimiento administrativo sancionador contra el Adjudicatario por su presunta responsabilidad al haber presentado como parte de su propuesta técnica el certificado de fecha 17 de julio de 2013 aparentemente emitido a favor de la señora Carmen Churata de Olivera por la Licenciada Pilar Minaya de Alvarado (licenciada en Bromatología y Nutrición CNP N° 1612) con relación a sus participación en el Curso taller de Buenas Prácticas de Manipulación de Alimentos, supuesto documento

falso o con información inexacta, otorgándole el plazo de diez (10) días hábiles a fin de que formule sus descargos, bajo responsabilidad y apercibimiento de resolver con la documentación obrante en el expediente.

6. Mediante escrito s/n, presentado a mesa de partes del Tribunal de Contrataciones del Estado en fecha 22 de setiembre de 2014 el adjudicatario presenta sus descargos en los siguientes términos:

➤ La propuesta técnica fue enviada por correo electrónico de acuerdo a lo establecido en las bases de la Exoneración.

➤ En ningún momento se entrego un certificado de manipulación de alimentos a nombre de la Sra. Carmen Churata Olivera, debido a que este no fue requerido en las bases de la exoneración.

➤ La 03° Fiscalía Provincial Penal corporativa de Cusco, mediante el caso N° 1806114503-2014-404, en la cual también se esgrimió los mismos supuestos fundamentos y mediante disposición N° 03-2014-mp-2° D.I-3°FPPCC-CUSCO se dispuso la no formalización de la denuncia.

➤ Se encuentra en trámite una denuncia por difamación contra la Sra. Carmen Churata de Olivera, por tratar de perjudicar el nombre de nuestra empresa.

7. El 29 de setiembre de 2014, se tiene por apersonado al adjudicatario, remitiéndose el expediente a la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado.

8. Por decreto del 19 de diciembre del 2014, se programó el acto de audiencia pública para el 26 de diciembre del 2014.

9. Con fecha 29 de diciembre la Entidad remite copia impresa del correo electrónico remitido por la Señora Susinova Ríos Díaz, en el cual consta la propuesta técnica de la empresa POLO & SONS 'S INTERNATIONAL POLI-SERVICE S.R.L.

II. FUNDAMENTACIÓN:

1. El presente procedimiento sancionador ha sido iniciado a fin de determinar si la empresa POLO & SONS 'S INTERNATIONAL POLI-SERVICE S.R.L. (con RUC N° 20291364757) ha incurrido en responsabilidad administrativa por la presentación de documentación falsa o con información inexacta durante su participación en la EXONERACIÓN N° 01-2013-INPE/22, para el "Servicio de alimentación para personas de los establecimientos penitenciarios de varones y mujeres de la DRSO Cusco", infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51° de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Decreto Legislativo N° 1017, modificada por Ley 29873, norma vigente al suscitarse los hechos.

Naturaleza de la Infracción

Resolución N° 3490-2014-TC-S3

2. El literal j) del numeral 51.1 del artículo 51° de la Ley establece que los agentes privados 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 Veracidad¹ consagrado en el acápite 1.7 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, 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.

3. Asimismo, el artículo 42° de la Ley N° 27444 establece que 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 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.

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.

4. En línea con lo anterior, el literal c) del numeral 1 del artículo 42° del Reglamento establece que los postores y/o contratistas son responsables de la veracidad de los documentos e información que presentan para efectos de un proceso de selección determinado.

5. Ahora bien, 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 no hayan sido válidamente expedidos por el órgano o agente emisor correspondiente o que, siendo válidamente 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, a través del quebrantamiento de los Principios de Moralidad y de Presunción de Veracidad.

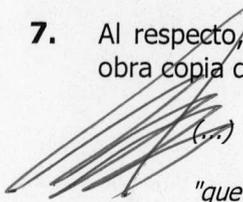
¹El Principio de Presunción de Veracidad consiste en "el deber de suponer – por adelantado y con carácter provisorio – que los administrados proceden con verdad en sus actuaciones en el procedimiento que intervengan (rige tanto las relaciones de la Administración Pública con sus agentes como con el público). 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 Infracción

6. En el caso materia de análisis, la imputación efectuada contra la empresa POLO & SONS'S INTERNATIONAL POLI-SERVICE S.R.L. está referida a la presentación del siguiente documento², que sería falso y/o inexacto:

➤ Certificado de fecha 17 de julio de 2013 aparentemente emitido a favor de la señora Carmen Churata de Olivera por la Licenciada Pilar Minaya de Alvarado (licenciada en Bromatología y Nutrición CNP N° 1612) con relación a sus participación en el Curso Taller de Buenas Prácticas de Manipulación de Alimentos.

7. Al respecto, de los actuados se advierte que a folios 65 del expediente administrativo obra copia de la declaración jurada de Carmen Churata Olivera mediante la cual refiere:



*"que la suscrita ha tenido a la vista una constancia expedida por la licenciada Pilar Minaya Alvarado, por medio del cual certifica que mi persona Carmen Churata de Olivera ha participado en un taller de buenas prácticas en las instalaciones de la empresa POLO & SONS en la ciudad de Lima los días 15, 16 y 17 de julio de 2013, el mismo que tiene fecha 17 de julio de 2013. Al respecto debo indicar que no conozco a la licenciada Pilar Minaya Alvarado, **que tampoco realice dicho curso que se describe en la ciudad de lima en las instalaciones de la empresa POLO & SONS**, que los días que se indican me encontraba laborando para el consorcio CEDAQUI SAC. ESTEPHANIE PROVEEDORES en la ciudad de Arequipa, desconociendo el motivo por el cual han confeccionado dicho documento, cuyo contenido y origen desconozco..."*



8. Tal como se aprecia el mencionado hecho no concuerda con la realidad, teniendo en consideración que la beneficiada con el certificado ha negado haber participado en el curso TALLER DE BUENAS PRACTICAS DE MANIPULACION DE ALIMENTOS, por lo que se concluye que dicho documento contiene información inexacta.
9. Sobre el particular, la empresa POLO & SONS'S INTERNATIONAL POLI-SERVICE S.R.L, señala que en ningún momento se entregó un certificado de manipulación de alimentos a nombre de la Sra. Carmen Churata Olivera, debido a que éste no fue requerido en las bases de la exoneración.
10. Por su parte, la Entidad, a folios 8 y 9 del presente expediente, remite el Informe Legal N° 104-2014-INPE/22-03 mediante el cual señala que el documento cuestionado fue presentado por la empresa como parte de la documentación que sustenta la propuesta técnica del proceso.
- 

Asimismo, cabe señalar que en el expediente obra el correo³ remitido por la Entidad mediante el cual indica que para la suscripción del contrato se le solicitó a la adjudicataria la documentación sustentatoria, tales como certificados, contratos, etc., la misma que fue presentada para su verificación posterior.

²Obrante a folio 45 del expediente administrativo.

³ De la oficina de Logística ORSO CUSCO

Resolución N° 3490-2014-TC-S3

11. En este contexto, se aprecia que en el correo remitido por la Entidad obra el archivo enviado por el adjudicatario⁴ en el cual no se encuentra el documento cuestionado, por lo cual se concluye que el mismo no fue presentado dentro de la propuesta técnica. Sin embargo, conforme a lo señalado por la Entidad, dicha documentación se habría presentado con posterioridad.
12. De otro lado, el adjudicatario argumenta, como medio defensa, que la 03° Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Cusco, mediante el caso N° 1806114503-2014-404, en la cual también se esgrimió los mismos supuestos fundamentos, mediante disposición N° 03-2014-mp-2° D.I-3°FPPCC-CUSCO se dispuso la no formalización de la denuncia

En este sentido, señala que el considerando quinto de la disposición N° 03-2014-mp-2° D.I-3°FPPCC-CUSCO, indica lo siguiente:

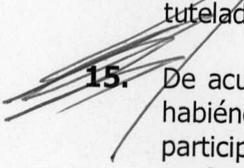
*"...en el presente caso era necesario recepcionar la declaración de la denunciante Carmen Churata de Olivera con el fin de obtener mayor información, datos concretos y relevantes respecto a la forma y circunstancias como se habría perpetrado el delito y por consiguiente lograr el esclarecimiento de los hechos; sin embargo, a pesar de haber sido citada en reiteradas oportunidades por el Despacho Fiscal, la denunciante no ha concurrido, conforme se aprecia de las constancias obrantes a folio 14-A y 98 de la Carpeta Fiscal, a pesar de encontrarse válidamente notificada; **advirtiéndose de parte de la denunciante, durante el transcurso de la etapa de investigación preliminar, desinterés y desidia con coadyuvar con la labor del Ministerio Público, mas aun si la declaración de la directa agraviada viene a ser fuente privilegiada en la cual se apoyara la tesis inculpativa, por lo que nos encontramos ante insuficientes elementos de convicción que permitan determinar al menos de forma indiciaria la responsabilidad de los denunciados Marko Polo Castillo y Pilar del Roció Minaya Alvarado**".*

13. Sobre el particular, se debe puntualizar que la causal de infracción administrativa contemplada en el literal j) numeral 51.1 del artículo 51° de la Ley, difiere del tipo penal establecido para sancionar la autoría por la comisión de Delitos contra la Fe Pública, el cual exige la existencia de *animus* doloso y la afectación de un bien jurídico tutelado por el ordenamiento penal; por ello, la responsabilidad administrativa en materia de contratación pública, es independiente de la que podría establecerse en el ámbito penal o civil.
14. En ese sentido, la presunción de veracidad que se le otorgaba al Certificado de fecha 17 de julio de 2013 aparentemente emitido a favor de la señora Carmen Churata de Olivera por la Licenciada Pilar Minaya de Alvarado (licenciada en Bromatología y Nutrición CNP N° 1612) con relación a sus participación en el Curso taller de Buenas Prácticas de Manipulación de Alimentos, ha sido desvirtuada por la propia beneficiada con el certificado, quien ha negado la participación en dicho curso.
16. Respecto a la intencionalidad, es preciso indicar que las normas legales vinculadas con los procesos de selección, no han establecido que deba mediar dolo, culpa o error en los infractores para que se configuren las infracciones administrativas en el procedimiento administrativo sancionador. Tal conclusión surge del hecho que la intencionalidad del

⁴ Su Propuesta Técnico económica.

autor no ha sido establecida en el Reglamento como una condición para la configuración de la infracción, sino como un criterio para graduar la sanción⁵.

En ese sentido, cabe recordar que, en atención a los criterios recogidos por el Tribunal en anteriores oportunidades, para que la infracción imputada se configure, constituye mérito suficiente acreditar la falsedad o la inexactitud del documento presentado, independientemente de quien haya sido su autor o de las circunstancias que hayan conducido a su falsificación o inexactitud, en salvaguarda del principio de moralidad que debe regir las contrataciones estatales y que, a su vez, forma parte del bien jurídico tutelado de la fe pública.

-  15. De acuerdo a lo expuesto, y de conformidad con la documentación obrante en autos, habiéndose verificado que el Adjudicatario presentó documentación inexacta durante su participación en el proceso de selección citado, este Colegiado estima que se ha configurado la infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51º de la Ley; consecuentemente existe mérito para imponer la correspondiente sanción administrativa.

Graduación de la sanción

16. En relación a la graduación de la sanción imponible, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 245⁶ del Reglamento. Además, considerarlo establecido por el Principio de Razonabilidad, consagrado en el numeral 3) del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, por el cual las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.
17. Debe tenerse presente que la Ley ha establecido como periodo sancionatorio para la presente infracción un periodo no menor a tres (3) ni mayor a cinco (5) años.

 ⁵ 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. Marcial Rubio 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. Pág 87-88.

⁶ Artículo 245.- *Determinación gradual de la Sanción*

Para graduar la sanción a imponerse conforme a las disposiciones del presente Título, se considerarán los siguientes criterios:

- 1) *Naturaleza de la infracción.*
- 2) *Intencionalidad del infractor.*
- 3) *Daño causado.*
- 4) *Reiterancia.*
- 5) *El reconocimiento de la infracción cometida antes de que sea detectada.*
- 6) *Circunstancias de tiempo, lugar y modo.*
- 7) *Condiciones del infractor.*
- 8) *Conducta procesal del infractor.*



Resolución N° 3490-2014-TC-S3

18. En tal sentido, la sanción que se impondrá a las empresas denunciadas deberá ser graduada dentro de los límites dispuestos, para lo cual deberá tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 245 del Reglamento.
19. En atención a los criterios de determinación gradual de sanción, se debe señalar lo siguiente:
- Naturaleza de la Infracción:** la infracción cometida reviste una considerable gravedad, debido a que vulnera el Principio de Moralidad que debe regir a todos los actos vinculados a las contrataciones públicas. Por lo demás, dicho principio, 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.
 - Reiterancia:** de la verificación en el Registro Nacional de Proveedores se observa que la empresa no se encuentra inhabilitada para participar en procesos de selección y/o contratar con el Estado.
 - Conducta procesal del infractor:** la empresa ha cumplido con presentar sus descargos.
20. Por lo antes expuesto, corresponde imponerle la sanción administrativa de inhabilitación temporal en sus derechos para participar en procesos de selección y contratar con el Estado a la empresa POLO & SONS'S INTERNATIONAL POLI-SERVICE S.R.L.
21. Por último, es del caso mencionar que la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 artículo 51° de la Ley por parte de la empresa POLO & SONS'S INTERNATIONAL POLI-SERVICE S.R.L., cuya responsabilidad ha quedado acreditada, tuvo lugar con fecha 4 de setiembre de 2013, fecha en que fue presentada la información inexacta ante la Entidad.

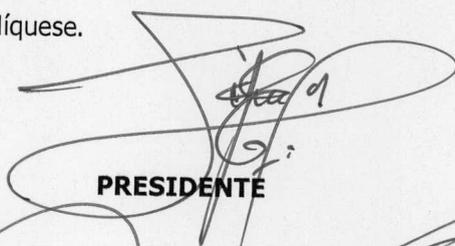
Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal ponente Héctor Marín Inga Huamán y la intervención de los Vocales Ana Teresa Revilla Vergara y Otto Eduardo Egúsqiza Roca; y, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 63 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Decreto Legislativo N° 1017, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF, y los artículos 18 y 19 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por Resolución Ministerial N° 789-2011-EF/10, analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

LA SALA RESUELVE:

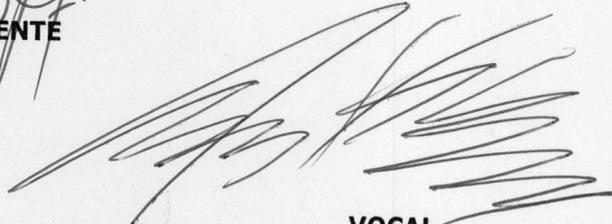
- SANCIONAR** a la empresa POLO & SONS'S INTERNATIONAL POLI-SERVICES.R.L. (con RUC N° 20291364757), con treinta y seis (36) de inhabilitación temporal para participar en procesos de selección y contratar con el Estado, por la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51° de la Ley de Contrataciones del Estado; sanción que entrará en vigencia a partir del sexto día hábil 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. Disponer que, una vez que la presente resolución haya quedado administrativamente firme, Poner la presente Resolución en conocimiento del Ministerio Público para que, en mérito de sus atribuciones, adopte las medidas que estime pertinentes.

Regístrese, comuníquese y publíquese.


PRESIDENTE


VOCAL


VOCAL

ss.

Inga Huamán.
Egúsquiza Roca
Revilla Vergara

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