



# *Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado*

## **Resolución N° 1920-2008-TC-S3**

**Sumilla:** *Es pasible de sanción el Postor que presenta documentos falsos a la Entidad, entendiéndose por tales aquellos que no hayan sido expedidos por su emisor o que, siendo válidamente emitidos, hayan sido adulterados en su forma o contenido, independientemente de quién haya sido su autor o de las circunstancias que condujeron a su falsificación.*

**Lima, 07 de Julio de 2008**

**VISTO**, en sesión de fecha 7 de julio de 2008 de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, el Expediente N° 1858/2006.TC sobre el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la señora MARÍA ESTHER OLIVEIRA MONTENEGRO, por su supuesta responsabilidad en la presentación de documentos falsos durante la Adjudicación Directa Pública N° 001-2006-CA-MAYNAS, convocada por la Municipalidad Provincial de Maynas, para la adquisición de productos agrícolas; y, atendiendo a los siguientes:

### **ANTECEDENTES:**

1. El 23 de noviembre de 2006, mediante Oficio N° 593-2006-GDSE-MPM, la Municipalidad Provincial de Maynas, Región Loreto, en adelante la Entidad, informó a la Subgerencia de Fiscalización Posterior del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) respecto de la supuesta documentación falsa que habría presentado la señora MARÍA ESTHER OLIVEIRA MONTENEGRO, en adelante el Postor, en la Adjudicación Directa Pública N° 001-2006-CA-MAYNAS, convocada para la adquisición de productos agrícolas.

En este sentido, en su Informe Técnico Legal N° 934-2006-OGAJ-MPM de fecha 21 de agosto de 2006<sup>1</sup>, la Entidad señaló que, entre otros participantes, el Postor había presentado en su propuesta técnica una Constancia de Productor<sup>2</sup> supuestamente emitida por el Director de la Agencia Agraria de Requena, Ing. Roger Vásquez Vásquez. Sin embargo, éste comunicó a la Entidad que no había firmado ningún documento a favor de Postor (ni de otros participantes en el proceso de selección) y, es más, el modelo de la constancia cuestionada difería de los que acostumbraba expedir la Dirección a su cargo.

2. Con fecha 19 de diciembre de 2006, mediante Memorando N° 1052-2006/PRES-T, la Presidencia del Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, en adelante el Tribunal, dispuso la apertura del expediente de aplicación de sanción, a fin que se evaluase si era pertinente el inicio del procedimiento administrativo sancionador.
3. Mediante decreto de fecha 22 de diciembre de 2006, notificada el 11 de enero de 2007, el Tribunal inició procedimiento administrativo sancionador contra el Postor por su supuesta responsabilidad en la comisión de la infracción tipificada en el numeral 9) del artículo 294 del Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y lo emplazó para que dentro del plazo de diez (10) días formulase sus descargos, bajo apercibimiento de resolver con la documentación obrante en autos.

<sup>1</sup> Documento obrante a fojas 7 del expediente administrativo

<sup>2</sup> Documento obrante a fojas 48 del expediente administrativo



## *Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado*

### **Resolución Nº 1920-2008-TC-S3**

4. No habiendo cumplido el Postor con presentar sus descargos respectivos, mediante decreto de fecha 30 de enero de 2007, se hizo efectivo el apercibimiento de resolverse con la documentación obrante en autos y se dispuso remitir el expediente a la Sala Única del Tribunal para su pronunciamiento.
5. El 2 de febrero de 2007, mediante escrito s/n, el Postor presentó extemporáneamente sus descargos bajo los siguientes términos:
  - a) Había presentado al proceso de selección la documentación completa y en regla por lo que, en consecuencia, le sorprendía que la Constancia de Productor fuese falsa, más aún si en anteriores oportunidades no había tenido problemas con el documento cuestionado.
  - b) Asimismo, el Postor señaló que había entidades públicas que trabajaban en desorden, pudiendo ser el caso que el documento en cuestión no hubiese sido registrado, por negligencia o desidia de algún funcionario, al momento de haber sido expedido.
  - c) Por último, adjuntó una copia de la constancia de productor de fecha 13 de julio de 2004, que demostrarían que era legítimo agricultor de su comunidad.
6. Mediante decreto 7 de febrero de 2007, se dejaron a consideración de la Sala Única del Tribunal los descargos que extemporáneamente había presentado el Postor.
7. Mediante decreto de fecha 27 de abril de 2006, previa razón de Secretaría, se sobrecartaron las Cédulas de Notificación Nº 4357/.TC y 4359/2007.TC al domicilio sito en Calle Abato Nº 1040 (entre San Román y Alzadora), Departamento de Loreto, a fin que el Postor tomase conocimiento de los decretos de fechas 7 de febrero de 2007 y 30 de enero de 2007.
8. Mediante decreto de fecha 8 de abril de 2008, atendiendo a la conformación de las Salas del Tribunal dispuesta por Resolución Nº 279-2007-CONSUCODE/PRE del 21 de mayo de 2007, modificada por Resolución Nº 035-2008-CONSUCODE/PRE del 31 de enero de 2008, el expediente fue reasignado a la Tercera Sala del Tribunal para su conocimiento y resolución.

#### **FUNDAMENTACIÓN:**

1. El presente procedimiento administrativo sancionador ha sido iniciado a causa de la imputación contra la señora MARÍA ESTHER OLIVEIRA MONTENEGRO, referida a la presentación de documentación falsa y/o inexacta en la Adjudicación Directa Pública Nº 001-2006-CA-MAYNAS.
2. En ese sentido, considerando el momento de la producción de los hechos materia de la imputación, la determinación de la presente infracción administrativa debe ser analizada de conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento, aprobados mediante Decretos Supremos Nº 083-2004-PCM y Nº 084-2004-PCM, en lo sucesivo la Ley y el Reglamento.



## Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado

### Resolución Nº 1920-2008-TC-S3

3. Al respecto, la infracción imputada al Postor corresponde a la señalada en el numeral 9) del artículo 294 del Reglamento<sup>3</sup>, la cual se configura con la sola presentación de documentos falsos y/o inexactos ante la Entidad o el CONSUCODE, es decir con la sola afectación del *principio de presunción de veracidad*<sup>4</sup> consagrado en el acápite 1.7 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley Nº 27444, del Procedimiento Administrativo General, sin que la norma exija otros factores adicionales, 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.
4. Por otro lado, el literal c) del artículo 76 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. Asimismo, el artículo 42 de la Ley de Procedimiento Administrativo General prescribe 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 *juris 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.
6. 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 expedidos por el órgano emisor o que, siendo válidamente expedidos, hayan sido adulterados en su contenido. Por otro lado, **la información inexacta se configura con la presentación de declaraciones no concordantes con la realidad, a través del quebrantamiento de los principios de presunción de veracidad y moralidad que amparan a las referidas declaraciones.**
7. En el caso materia de análisis, la imputación contra el Postor está referida a que éste habría presentado, como parte de su propuesta técnica, una Constancia de Productor falsa, que había sido supuestamente emitida por el Director de la Agencia Agraria de Requena. Sin embargo, este funcionario ha negado haber suscrito dicho documento.

---

<sup>3</sup> **Artículo 294.- Causales de aplicación de sanción a los proveedores, participantes, postores y contratistas.-** El Tribunal impondrá la sanción administrativa de inhabilitación temporal o definitiva a los proveedores, postores y/o contratistas que:

[...]

9) Presenten documentos falsos o inexactos a las Entidades o al CONSUCODE.

<sup>4</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.



## *Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado*

### **Resolución Nº 1920-2008-TC-S3**

- 8.** Sobre la base de lo expuesto, en virtud al derecho de defensa que ampara al administrado, el Postor presentó sus descargos manifestando que le sorprendía que la Constancia de Productor sea falsa. Asimismo, señaló que hay entidades públicas que trabajan en desorden, pudiendo ser el caso que el documento cuestionado no haya sido registrado al momento de haber sido expedido.
- 9.** Al respecto, y en base de la documentación obrante en autos, se ha verificado que el Postor presentó una Constancia de Productor supuestamente firmada por el Director de la Agencia Agraria de Requena, Ing. Roger Vásquez Vásquez. Sin embargo, mediante Oficio Nº 226-2006-GRL-DRA-Loreto/26-AAR de fecha 18 de setiembre de 2006<sup>5</sup>, el mencionado funcionario comunicó a la Entidad que no había suscrito ninguna Constancia de Productor a favor de Postor, precisando que inclusive el modelo de la constancia cuestionada difería de los que acostumbraba expedir esa dependencia. En este sentido, ha quedado demostrado que el Postor presentó ante la Entidad una constancia falsa, con la finalidad de obtener para sí la buena pro de la Adjudicación Directa Pública Nº 001-2006-CA-MAYNAS.
- 10.** En consecuencia, en el caso materia de autos se ha verificado la existencia de un innegable vínculo entre el imputado y la conducta prevista en la norma como infracción. Por este motivo, debe concluirse que la infracción se ha cometido y que su autor ha sido el Postor, pues el vínculo jurídico que ha surgido en el proceso de selección ha sido entre la Entidad y el Postor.
- 11.** Por lo expuesto, este Colegiado considera que en el presente caso se ha configurado la infracción tipificada en el inciso 9) del artículo 294 del Reglamento y, consecuentemente, existe mérito suficiente para imponer la correspondiente sanción administrativa.
- 12.** A efectos de graduar la sanción a imponerse, este Colegiado tiene en consideración los criterios consignados en el artículo 302 del Reglamento, entre ellos, la intencionalidad del infractor, la naturaleza de la infracción, la reiterancia, las condiciones del infractor y la conducta procesal del mismo, debiendo tenerse en cuenta, en el presente caso, que la falsedad de la Constancia de Productor presentada por el Postor al proceso de selección ha sido fehacientemente acreditada por la Entidad y que el Postor, a lo largo del procedimiento, no ha negado dicha falsedad, así como que no ha sido inhabilitado anteriormente por este Tribunal.
- 13.** Finalmente, es pertinente indicar que la falsificación de documentos constituye un ilícito penal, previsto y sancionado en el artículo 427 del Código Penal<sup>6</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

<sup>5</sup> Documento obrante a fojas 14 de expediente administrativo

<sup>6</sup> **Artículo 427.- Falsificación de documentos**

El que hace, en todo o en parte, un documento falso o altera 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 uso puede resultar algún perjuicio, con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor a 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 o con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor a cuatro años, y con ciento ochenta a trescientos sesenticinco días multa, si se trata de un documento privado.



*Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado*  
**Resolución N° 1920-2008-TC-S3**

Estado. Por tanto, debe ponerse en conocimiento del Presidente del CONSUCODE los hechos expuestos para que proceda conforme a sus atribuciones.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal Ponente doctor Carlos Vicente Navas Rondón, con la intervención de los doctores Oscar Luna Milla y Víctor Rodríguez Buitrón, atendiendo a la reconfirmación de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N.º 035-2008-CONSUCODE/PRE, expedida el 31 de enero de 2008, y de conformidad con las facultades conferidas en los artículos 53, 59 y 61 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N.º 083-2004-PCM, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 084-2004-PCM, los artículos 17 y 18 del Reglamento de Organización y Funciones del CONSUCODE, aprobado por Decreto Supremos N.º 054-2007-EF; analizados los antecedentes y luego de agotado el correspondiente debate, por unanimidad;

**LA SALA RESUELVE:**

1. Imponer a MARÍA ESRHER OLIVEIRA MONTENEGRO sanción administrativa de inhabilitación temporal por el periodo de diez (10) meses en sus derechos de participar en procesos de selección y contratar con el Estado, la cual entrará en vigencia a partir del cuarto día de notificada la presente Resolución.
2. Poner la presente Resolución en conocimiento de la Subdirección del Registro Nacional de Proveedores del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE), para las anotaciones de Ley.
3. Poner en conocimiento de la Presidencia del CONSUCODE los hechos expuestos, a fin que en uso de sus atribuciones adopte las medidas pertinentes.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

**PRESIDENTE**

**VOCAL**

**VOCAL**

SS.  
Luna Milla  
Navas Rondón  
Rodríguez Buitrón