

Resolución N° 1220-2010-TC-S4

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, 22 de Junio de 2010

Visto, en sesión de fecha 22 de junio de 2010 de la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° 055/2010.TC, sobre el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra CONSTRUCTORA PROYECTOS Y EDIFICACIONES S.A., por su supuesta responsabilidad en la presentación de documentación falsa o inexacta en la Licitación Pública N° 05-2009-CE-MDSMP, BAJO EL ÁMBITO DEL Decreto de Urgencia N° 041-2009; y atendiendo a los siguientes:

ANTECEDENTES:

1. El 02 de noviembre de 2009, la MUNICIPALIDAD DE SAN MARTIN DE PORRES (en adelante la Entidad) convocó a la Licitación Pública N° 05-2009-CE-MDSMP, BAJO EL ÁMBITO DEL Decreto de Urgencia N° 041-2009 para la "Construcción de pistas en la Av. Alcides Vigo Hurtado", por un valor referencial ascendente a S/. 1,567,538.36.
2. El 19 de noviembre de 2009 se llevó a cabo el acto de presentación de propuestas, en el cual se presentó la empresa CONSTRUCTORA PROYECTOS Y EDIFICACIONES S.A., en adelante el Postor
3. El 20 de noviembre de 2009, se realizó el acto de otorgamiento de la buena pro, resultando adjudicatario el Postor.
4. Mediante Resolución de Alcaldía N° 420-2009/MDSMP de fecha 07 de diciembre de 2009, la Entidad declaró nulo el proceso de selección, toda vez que el Postor presentó documentación inexacta.
5. Con fecha 13 de enero de 2010, la Entidad comunicó al Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante el Tribunal, la supuesta responsabilidad del Postor en la presentación de documentación falsa o inexacta en la Licitación Pública N° 05-2009-CE-MDSMP, bajo el ámbito del Decreto de Urgencia N° 041-2009.
6. Mediante decreto de fecha 15 de enero de 2010, debidamente notificado el 09 de febrero de 2010, el Tribunal dispuso el inicio de procedimiento administrativo sancionador en contra del Postor por su supuesta responsabilidad en la presentación de documentación falsa o inexacta ante la Entidad, consistente en el Acta de Recepción y el Contrato de la Obra: ADJ – N° 031-06-CAO-MDCH "Pavimentación Av.

Resolución N° 1220-2010-TC-S4

24 de Junio-AA.HH. San Juan de la Libertad y Túpac Amaru de Villa” suscrito entre la Municipalidad Distrital de Chorrillos y la supuesta empresa infractora, infracción tipificada en el literal i del numeral 1 del artículo 237 del Reglamento de La Ley de Contrataciones del Estado aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF, 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.

7. Mediante escrito presentado el 18 de febrero de 2010, el Postor presentó sus descargos bajo los siguientes términos:

- a) Como cuestión previa, deduce la nulidad de la Resolución de Alcaldía N° 420-2009/MDSMP de fecha 07 de diciembre de 2009, toda vez que ésta no le habría sido debidamente notificada, vulnerándosele el derecho del debido proceso.
- b) Asimismo, se debe señalar que la nulidad ha derivado de una queja presentada de manera extemporánea por el postor que quedó en segundo lugar; sin embargo, éste no ha interpuesto, como la norma de contrataciones indica, un recurso de apelación, lo cual daría cuenta que ha habido irregularidades en el proceso de selección.
- c) Por otro lado, en cuanto a la documentación inexacta, se debe precisar que la obra sí fue ejecutada en el año 1999 para la Municipalidad de Chorrillos, por lo que no son documentos falsos; no obstante, no se puede explicar en lo referente a la adulteración de las fechas. Asimismo, no hay razón para explicar cómo obra en la propuesta un documento adulterado, puesto que de los archivos se han sustraídos los documentos originales.
- d) Asimismo, se debe señalar que los documentos presentados no alteraban el resultado del proceso, toda vez que, aún sin ellos, se rebasaba, en cuanto al puntaje, a la de los demás competidores. Además, el Tribunal debe considerar que, no se habría causado daño alguno a la Entidad y que no se cuenta con antecedentes a lo largo de 15 años de experiencia.

8. Mediante decreto de fecha 23 de febrero de 2010, se tuvo por apersonado al Postor, y se remitió el expediente a la Cuarta Sala del Tribunal para que emita su respectivo pronunciamiento.

9. Por escrito presentado el 26 de mayo de 2010, la Entidad designa a sus representantes legales y cambia de domicilio procesal.

FUNDAMENTACIÓN:

- 1.** En el caso de autos, el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra el Postor ha sido decretado como consecuencia de su supuesta responsabilidad en la comisión de la infracción tipificada en el literal i) del artículo 237º del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado aprobado mediante Decreto Supremo N° 184-2008-EF, en adelante el Reglamento, norma aplicable al presente caso.

Resolución N° 1220-2010-TC-S4

2. El presente procedimiento administrativo sancionador ha sido iniciado contra el Postor respecto de la presentación de documentación falsa y/o información inexacta consistente en el Acta de Recepción y el Contrato de la Obra: ADJ – N° 031-06-CAO-MDCH “Pavimentación Av. 24 de Junio-AA.HH. San Juan de la Libertad y Túpac Amaru de Villa” suscrito entre la Municipalidad Distrital de Chorrillos y la supuesta empresa infractora.
3. Al respecto, la infracción imputada al Postor corresponde a la señalada en el literal i) numeral 1 del artículo 237 del Reglamento de La Ley de Contrataciones del Estado aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF¹, la cual se configura con la sola presentación de documentos falsos o información inexacta a las Entidades, al Tribunal o al OSCE, es decir con la sola afectación del *Principio de Presunción de Veracidad*² consagrado en el acápite 1.7 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 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; en ese sentido, no tendría sustento lo afirmado por el Postor en sus descargos que para que se configure la causal imputada debiera existir dolo.
4. Por otro lado, el artículo 42 de la Ley de Procedimiento Administrativo General 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 *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 que la información consignada no se ajusta a los hechos.
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 expedidos por el órgano o agente emisor 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

¹ **Artículo 237.- Infracciones y sanciones administrativas.-** Se impondrá sanción administrativa a los proveedores, postores y/o contratistas que:

[...]

i) Presenten documentos falsos o información inexacta a las Entidades, al Tribunal o al OSCE.

² **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.

Resolución N° 1220-2010-TC-S4

de falseamiento de la misma, a través del quebrantamiento de los *Principios de Moralidad* y de *Presunción de Veracidad*.

6. Como cuestión previa, este Colegiado considera pronunciarse sobre la nulidad planteada en sus descargos por el Postor.
7. Al respecto, el Postor ha argumentado que la Resolución de Alcaldía N° 420-2009/MDSMP de fecha 07 de diciembre de 2009, que declaró la nulidad del proceso, no le habría sido debidamente notificada, por lo que se le ha vulnerado el derecho del debido proceso; asimismo, señala que la nulidad ha derivado de una queja presentada de manera extemporánea por el postor que quedó en segundo lugar; sin embargo, éste no ha interpuesto, como la norma de contrataciones indica, un recurso de apelación, lo cual daría cuenta que ha habido irregularidades en el proceso de selección.
8. Con relación a ello, debe señalarse que la nulidad, por un lado, de acuerdo al numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 es planteada por los administrados por medio de los recursos administrativos³.
9. Asimismo, de conformidad al artículo 11 del Decreto de Urgencia N° 041-2009, en las contrataciones reguladas por la norma antes mencionada se podrán impugnar los actos dictados desde la convocatoria hasta antes de la celebración del contrato mediante recurso de apelación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 del Decreto Legislativo N° 1017, que aprueba la Ley de Contrataciones y con el Capítulo XII del Título II de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 148-2008-EF.
10. De lo anterior se puede advertir que, a través del recurso de apelación interpuesto por el administrado, el cual puede ser presentado ante el Tribunal, según el monto referencial del proceso de selección⁴, es que recién el Tribunal puede conocer la nulidad que planteen los administrados, de conformidad al Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado⁵, en el presente caso, si el Postor consideraba no se

³ **Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad**

11.1 Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente ley.

(....)

⁴ **Artículo 104.- Recurso de apelación**

(....)

En aquellos procesos de selección cuyo valor referencial no supere las 600 UIT, el recurso de apelación se presenta ante la Entidad que convocó el proceso de selección que se impugna, y será conocido y resuelto por el Titular de la Entidad. En caso que el valor referencial del proceso de selección sea igual o superior a 600 UIT, el recurso de apelación se presenta ante y es resuelto por el Tribunal.

(....)

⁵ **Artículo 56.- Nulidad de los actos derivados de los procesos de selección**

El Tribunal de Contrataciones del Estado, en los casos que conozca, declarará nulos los actos expedidos, cuando haya sido dictados por órgano incompetente, contravengan las normas legales, contengan un imposible jurídico o prescindan de las normas esenciales del procedimiento o de la forma prescrita por la normatividad aplicable, debiendo expresar en la Resolución que expida la etapa a la que se retrotraerá el proceso de selección.

(....)

Resolución Nº 1220-2010-TC-S4

encontraba conforme con la Resolución de Alcaldía Nº 420-2009/MDSMP de fecha 07 de diciembre de 2009, tenía la vía correspondiente.

- 11.** Por otro lado, se debe precisar, que el presente procedimiento versa sobre la presunta responsabilidad del Postor, por lo que en el mismo se trata de ventilar si efectivamente el Postor ha cometido la infracción imputada, para que, de ser el caso, sea sancionado⁶, siendo que en este tipo de procedimientos no cabe el pronunciamiento respecto de cualquier controversia surgida entre la Entidad y los Postores, toda vez que ello tiene su procedimiento propio.

De esta manera, este Colegiado considera no ser competente para pronunciarse sobre la nulidad planteada por el Postor.

- 12.** Ahora bien, en el caso materia de análisis, la imputación efectuada contra el Postor está referida a que éste había presentado el Acta de Recepción y el Contrato de la Obra: ADJ – Nº 031-06-CAO-MDCH “Pavimentación Av. 24 de Junio-AA.HH. San Juan de la Libertad y Túpac Amaru de Villa” suscrito entre la Municipalidad Distrital de Chorrillos y la supuesta empresa infractora.
- 13.** Al respecto, de la revisión del Acta de Recepción de la Obra “Pavimentación Av. 24 de Junio-AA.HH. San Juan de la Libertad y Túpac Amaru de Villa” se puede apreciar que, se ha consignado como fecha de sesión el 26 de octubre de 2006; asimismo, se ha señalado que la obra deriva de la ADJ Nº 031-06-CAO-MDCH.
- 14.** Igualmente, en el Contrato de la Obra: ADJ – Nº 031-06-CAO-MDCH “Pavimentación Av. 24 de Junio-AA.HH. San Juan de la Libertad y Túpac Amaru de Villa” suscrito entre la Municipalidad Distrital de Chorrillos y la supuesta empresa infractora, se ha podido observar que la fecha de suscripción del mismo es 17 de setiembre de 2006; asimismo, se consigna que deriva de la ADJ – Nº 031-06-CAO-MDCH.
- 15.** Con relación a ello, a folios 27 del expediente administrativo obra el Oficio Nº 257-2009-GAyF-MDCH, en el cual la Municipalidad de Chorrillos (Gerencia de Desarrollo Urbano) señala lo siguiente:
1. *Que, en la revisión de los archivos de obras ejecutadas durante el año 2006, esta Sub Gerencia no encuentra la obra “Pavimentación Av. 24 de Junio-AA.HH. San Juan de la Libertad y Túpac Amaru de Villa”.*
 2. *En cuanto a la ADJ – Nº 031-06-CAO-MDCH debemos indicar que tampoco existen en nuestros archivos.*
- (...)

⁶ **Artículo 235.- Potestad sancionadora del Tribunal**

La facultad de imponer sanción administrativa de inhabilitación, temporal o definitiva, o sanción económica, a que se contraen los artículos 51 y 52 de la Ley, a proveedores, participantes, postores, contratistas, expertos independientes y árbitros según corresponda, por infracción de las disposiciones contenidas en la Ley y el presente reglamento, reside n exclusividad en el Tribunal.

Resolución N° 1220-2010-TC-S4

Precisando que la indicada obra ("Pavimentación Av. 24 de Junio-AA.HH. San Juan de la Libertad y Túpac Amaru de Villa"), se realizó en el año 1999, con la denominación ADS – N° 031-1999-CAO-MDCH.

16. De lo anterior se puede colegir, que el Acta de Recepción y el Contrato de la Obra: ADJ – N° 031-06-CAO-MDCH "Pavimentación Av. 24 de Junio-AA.HH. San Juan de la Libertad y Túpac Amaru de Villa" suscrito entre la Municipalidad Distrital de Chorrillos y la supuesta empresa infractora son documentos falsos, toda vez que han sido adulterados en su contenido.
17. Ahora, en los descargos presentados por el Postor, ha afirmado que la obra sí fue ejecutada en el año 1999 para la Municipalidad de Chorrillos, agregando que, no puede explicar sobre la adulteración de las fechas de los documentos; sin embargo, debe precisarse que todo participante en el proceso de selección es responsable de la veracidad de los documentos presentados ante la Entidad⁷, por lo que no puede eximirse bajo el argumento de desconocer cómo el documento ha obrado en su propuesta técnica.
18. En tal sentido, este Colegiado concluye que la comisión de la presente infracción es atribuible al Postor, toda vez que se ha verificado la existencia de un innegable vínculo entre el Postor y la conducta prevista en la norma como infracción.
19. Al respecto, se debe considerar que la infracción establecida en el literal i) numeral 1 del artículo 237 del Reglamento es sancionada con inhabilitación para contratar con el estado por un período no menor de un (1) año ni mayor de tres (3) años.
20. En tal sentido, y para graduar la sanción a imponerse, este Colegiado tiene en consideración los criterios consignados en el artículo 245 del Reglamento, debiendo tenerse en cuenta, la naturaleza de la infracción, las condiciones del infractor y la conducta procesal del mismo.
21. Al respecto, debe tenerse en consideración que, por su naturaleza, la infracción cometida reviste una considerable gravedad, debido a que vulnera los principios de *Presunción de Veracidad* y el *Principio de Moralidad* que deben regir todos los actos vinculados a las contrataciones públicas. Por lo demás, dichos 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.
22. Por otro lado, con relación a las condiciones del infractor y la conducta procesal del mismo se debe tener en cuenta que el Postor denunciado, carece de antecedentes en la comisión de infracciones administrativas y que ha formulado descargos.

⁷ De acuerdo al artículo 42 del Reglamento, los postores presentan, como parte de la propuesta técnica, una declaración jurada en la cual declaran, entre otras cosas, ser responsables de la veracidad de los documentos e información que presentan para efectos del proceso.

Resolución N° **1220-2010-TC-S4**

- 23.** Por lo expuesto, corresponde imponer al Postor la sanción de inhabilitación para contratar con el Estado por un período de 12 meses.
- 24.** Finalmente, es pertinente indicar que la falsificación de documentos constituye un ilícito penal, previsto y sancionado en el artículo 427 del Código Penal⁸, 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. Por tanto, debe ponerse en conocimiento del Presidente del OSCE los hechos expuestos para que proceda conforme a sus atribuciones.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal Ponente Dr. Martín Zumaeta Giudichi y la intervención de los Vocales Doctores Patricia Seminario Zavala y Wina Isasi Berrospi, y atendiendo a la conformación de la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado según lo dispuesto en la Resolución N° 190-2010-OSCE/PRE, expedida el 29 de marzo de 2010, y en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 53, 59 y 61 aprobado por Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF, y los artículos 17 y 18 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2009-EF; analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

LA SALA RESUELVE:

- 1.** Imponer a la empresa CONSTRUCTORA PROYECTOS Y EDIFICACIONES S.A. sanción administrativa de inhabilitación temporal por el periodo de doce (12) meses en sus derechos de participar en procesos de selección y contratar con el Estado, por la comisión de las infracciones tipificadas en el literal i) numeral 1 del artículo 237 del Reglamento de La Ley de Contrataciones del Estado aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF, la cual entrará en vigencia a partir del sexto de día de notificada la presente Resolución.
- 2.** Poner la presente Resolución en conocimiento de la Subdirección del Registro Nacional de Proveedores del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), para las anotaciones de Ley.
- 3.** Poner en conocimiento de la Presidencia Ejecutiva del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) la presente resolución, a fin que en uso de sus atribuciones y de considerarlo pertinente, formule denuncia penal correspondiente ante el Ministerio Público, de acuerdo a los fundamentos expuestos.

⁸ **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”.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Organismo Supervisor de
las Contrataciones del
Estado

Tribunal de
Contrataciones del Estado

Resolución N° **1220-2010-TC-S4**

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PRESIDENTE

VOCAL

VOCAL

SS.
Seminario Zavala.
Zumaeta Giudichi.
Isasi Berrospi.