

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 02714-2020-TCE-S3

Sumilla: Corresponde imponer sanción por presentar documentos falsos e información inexacta a la Entidad, al haberse verificado que el título profesional fue elaborado para acreditar un requisito de admisión de la oferta.

Lima, 21 de diciembre de 2020

VISTO en sesión de fecha 21 de diciembre de 2020 de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° **1908/2018.TCE**, el procedimiento administrativo sancionador instaurado a la empresa Distribuidora NEOTEC E.I.R.L. y a la señora Estela María del Rosario Alvarado More, integrante del Consorcio, por su supuesta responsabilidad al haber presentado documentación falsa o adulterada e información inexacta, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 05-2018-VII DIRTEPOL LIMA, convocada por la Policía Nacional del Perú – Jefatura de la VII Región Lima; y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. Según obra en el SEACE, el 18 de abril de 2018, la **Policía Nacional del Perú – Jefatura de la VII Región Lima**, en adelante **la Entidad**, convocó la Adjudicación Simplificada N° 05-2018-VII DIRTEPOL LIMA, para el “*Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los ambientes de recepción al público, dormitorios, servicios higiénicos y necesidades advertidas para las comisarias PNP: Huayrona, Santa Elizabeth y Zarate de la Región Policial Lima comprometido en el plan piloto San Juan de Lurigancho*”, con un valor referencial de S/ 295,667.99 (doscientos noventa y cinco mil seiscientos sesenta y siete con 99/100 soles), en adelante el procedimiento de selección.

El 27 de abril de 2018 se llevó a cabo la presentación de ofertas, y el 27 del mismo mes y año se otorgó la buena pro al **Consorcio Distribuidora NEOTEC E.I.R.L. y ESTELA MARÍA DEL ROSARIO ALVARADO MORE** integrado por la empresa **Distribuidora NEOTEC E.I.R.L.** y la señora **Estela María del Rosario Alvarado More**, en adelante el **Consorcio**, por el monto de su oferta ascendente a S/ 280,667.70 (doscientos ochenta mil seiscientos sesenta y siete con 70/100 soles).

2. Mediante “*Formulario de solicitud de aplicación de sanción – Entidad*” de fecha 30 de mayo de 2018, presentado el 31 del mismo mes y año en la Mesa de Partes del **Tribunal de Contrataciones del Estado**, en adelante el **Tribunal**, la Entidad puso

en conocimiento que el Consorcio habría incurrido en infracción establecida en la Ley de Contrataciones del Estado, al presentar un documentos falso o adulterado dentro de su oferta.

A fin de sustentar su denuncia, la Entidad adjuntó el Informe técnico legal N° 48-2018-REGPOL LIMA/OFAD-UNILOG-ABAST-PRO.LEG.SEC de fecha 30 de mayo de 2018, en el cual indicó lo siguiente:

- i. El Consorcio presentó su oferta el 27 de abril de 2018. Entre los documentos requeridos para la admisión, presentó el título *Profesional técnico operario en soldadura de estructuras*, emitido por el Instituto de Educación Superior del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial - SENATI, otorgado a favor del señor Herbert Pardo Gonzales.
- ii. En el marco de la **fiscalización posterior** efectuada a la oferta del Consorcio, mediante Oficio N° 273-2018-REGPOL LIMA/SECREG-OFAD-INILOG-ABAST-OP de fecha 17 de mayo 2018, la Entidad solicitó al Instituto de Educación Superior del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial - SENATI que confirme la autenticidad y/o veracidad del título de Profesional técnico operario en soldadura de estructuras, otorgado a favor del señor Herbert Pardo Gonzales.

En respuesta, mediante Carta RE)2.040.2018GA/SA de fecha 17 de mayo de 2018, la señora Roció Toro Norabuena, en su condición de jefa de la secretaría académica del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial – SENATI, manifestó que la institución no emitió el mencionado título profesional.

- iii. Concluyó que el título de *Profesional técnico operario en soldadura de estructuras*, emitido por el Instituto de Educación Superior del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial - SENATI, otorgado a favor del señor Herbert Pardo Gonzales, es un documento falso.
 - iv. Adjuntó copia completa de la oferta presentada por el Consorcio, copia de los documentos obtenidos en la fiscalización posterior.
3. Con Decreto del 20 de agosto de 2020 se inició el **procedimiento administrativo sancionador** contra el Consorcio, por haber presentado un documento supuestamente falso o adulterado e información inexacta, como parte de su oferta, infracciones tipificadas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, consistentes en:

Presunto documento falso o adulterado

- El título *Profesional técnico operario en soldadura de estructuras*, supuestamente emitido por el Instituto de Educación Superior del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial - SENATI, a favor del señor Herbert Pardo Gonzales.

Presunta información inexacta

- El Anexo N° 08 – Carta de Compromiso de personal clave, Técnico operario en soldadura de estructura, de fecha 20 de abril de 2018, suscrito por el señor Herbert Pardo Gonzales, en el cual indicó que contaba con el título *Profesional técnico operario en soldadura de estructuras*.

Asimismo, se otorgó a los integrantes del Consorcio el plazo de diez (10) días hábiles para que presenten sus descargos, bajo apercibimiento de resolver con la documentación obrante en autos en caso de incumplimiento del requerimiento.

4. Por Decreto del 30 de septiembre de 2020, considerando que la empresa Distribuidora NEOTEC E.I.R.L. y la señora Estela María del Rosario Alvarado More, no cumplieron con presentar sus descargos, pese a encontrarse debidamente notificados con el inicio del procedimiento administrativo sancionador en su contra¹, se hizo efectivo el apercibimiento decretado de resolver el procedimiento con la documentación obrante en autos, y se remitió el expediente a la Tercera Sala del Tribunal, para que resuelva, lo cual se hizo efectivo el 1 de octubre de 2020.

II. FUNDAMENTACIÓN:

Sobre el valor constitucional que subyace a las contrataciones del Estado.

1. El artículo 76 de la Constitución Política del Perú establece que las obras y adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes. Asimismo, prevé que la contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público.

¹ Mediante Cédula de Notificación N° 29922/2020.TCE., **entregada** el 3 de septiembre de 2020 en el domicilio de la señora **Estela María del Rosario Alvarado More**, según figura en el RNP: Pasaje Misti N° 440, Cercado – Distrito Lima – Provincia Lima – Región Lima, **bajo puerta** en la segunda visita.

Mediante Cédula de Notificación N° 29924/2020.TCE., **entregada** el 2 de septiembre de 2020 en el domicilio de la empresa **Distribuidora NEOTEC E.I.R.L.**, según figura en el RNP: Calle Chavín 419, Cooperativa Los Chancas Andahuaylas – Distrito Santa Anita – Provincia Lima – Región Lima, **bajo puerta** en la segunda visita.

De ese modo, en la medida que las contrataciones de la Administración Pública se realicen con cargo a la utilización de recursos públicos, existe la necesidad de llevar a cabo determinados procedimientos a fin de seleccionar la mejor oferta. Precisamente la naturaleza de dichos recursos exige que los procedimientos de selección incluyan etapas en las cuales los operadores públicos y privados deben observar principios rectores, tales como la transparencia, la integridad, la eficacia y eficiencia, entre otros.

En esa línea, el Tribunal Constitucional² ha señalado que “**la contratación estatal tiene un cariz singular que lo diferencia de cualquier acuerdo de voluntades entre particulares**, toda vez que al estar comprometidos recursos y finalidades públicas, resulta necesaria una especial regulación que permita una adecuada transparencia en las operaciones” (énfasis y subrayado agregados).

En cuanto al primer componente que permite distinguir entre la contratación pública y la privada, es importante mencionar el **origen y naturaleza del dinero que es utilizado** por el Estado para proveerse de bienes, servicios y obras. Para ello resulta pertinente citar diversos conceptos tales como *erario nacional, tesoro público, fondos y recursos públicos*, entre otros, los cuales tienen entre sus principales fuentes: (i) los tributos que pagan los ciudadanos y los agentes del mercado (impuesto a la Renta, IGV, ISC, predial, alcabala, alumbrado público, propiedad vehicular, etc.); (ii) el canon y las regalías obtenidas como producto de concesión de recursos naturales (minerales, petrolíferos, gasíferos, pesqueros, forestales, etc.); (iii) los ingresos provenientes de la privatización de activos públicos, y (iv) el producto de las donaciones nacionales o internacionales que el Estado reciba.

El otro elemento que implica el interés general que subyace a las contrataciones gubernamentales está constituido por **las finalidades que se persiguen** a través de las mismas, las cuales no tienen que ver sino con las razones mismas por las cuales existe el Estado. Al respecto, trayendo a colación lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución, a efectos de que el Estado actúe en las áreas establecidas y cumpla las funciones que le han sido asignadas, requiere de una serie de bienes servicios y obras, sin los cuales —en las condiciones de calidad, cantidad y oportunidad adecuadas— no podría atender; así, por ejemplo, tenemos: *la promoción de la salud* (hospitales, postas médicas, medicinas, dispositivos y equipamiento médico, servicio especializado de limpieza, etc.), *la educación* (colegios, textos escolares, planes educativos, computadoras, servicio de Internet, etc.), *la seguridad interna y externa* (armamento militar, patrulleros, comisarías, uniformes, bombas lacrimógenas, alimentación en los cuarteles, etc.), *servicios públicos* (energía, saneamiento, telecomunicaciones, etc.), la dotación de *infraestructura* (puentes, carreteras, puertos, aeropuertos, parques y jardines, pistas y veredas, reconstrucción ante desastres naturales, etc.), y la implementación de *programas y políticas sociales* (nutrición, vivienda, natalidad,

² Fundamento 11 de la STC N° EXP. N.º 020-2003-AI/TC.

discapacidad, lucha contra el tráfico y consumo de drogas, etc.), todo lo cual representa e involucra la atención de las necesidades básicas y colectivas que tiene la población de un país, y no de una persona, familia o empresa privada.

Asimismo, no debe dejar de apreciarse que la *governabilidad*, entendida como la capacidad de un gobierno para atender las necesidades de su población, depende directamente tanto del uso transparente y eficiente que una autoridad hace de los fondos públicos, como también de alcanzar el aseguramiento y dotación de servicios básicos que permitan alcanzar el bienestar general, el desarrollo y la convivencia pacífica de la población; ello, a su vez, dotará de *legitimidad* a la labor de las autoridades y posibilitará una mayor recaudación de fondos públicos que puedan ser invertidos en más y mejores servicios.

En atención a dichas consideraciones, el objetivo final de los procedimientos que forman parte de la contratación pública, es la **satisfacción del interés general** que se busca alcanzar a través de la adquisición de un determinado bien, la contratación de un servicio o la ejecución de una obra. De ese modo, tal como ha dejado entrever el supremo intérprete de Constitución, no es posible equiparar la relación jurídica que existe entre dos agentes privados, con la relación que se genera entre el Estado y un particular como consecuencia del otorgamiento de una buena pro, pues aunque con el respeto de las garantías constitucionales que deben otorgarse a los particulares, primará siempre la atención del interés general.

Siendo así, cada órgano que integra el sistema de contratación pública, así como también cada agente o autoridad (administrativa o jurisdiccional) que intervenga en alguna de sus fases de desarrollo, incluido este Tribunal, debe orientar las facultades y derechos que la ley le otorga, a procurar que la contratación se realice en las mejores condiciones de calidad, precio y oportunidad para el Estado, teniendo como marco los principios de la contratación pública que la normativa reconoce, para que el sector de la ciudadanía beneficiado directa o indirectamente con la contratación, perciba que los aportes que realiza a través del pago de sus contribuciones al tesoro público, se vean reflejados en mejoras a sus condiciones de vida, conforme prevé el artículo 1 de la referida Ley.

Del mismo modo, los agentes del mercado de las compras públicas, sin perjuicio de la obtención de una utilidad, que persiguen como finalidad de sus actividades económicas y comerciales, durante su participación en los procesos de contrataciones gubernamentales, deben desempeñarse como *buenos proveedores del Estado*, con apego a los principios de integridad, buena fe, colaboración y sana competencia.

Bajo tal orden de consideraciones, atendiendo a las facultades que la Ley otorga a este Tribunal, tanto para la resolución de controversias como para el ejercicio de la potestad sancionadora, la labor de cada Sala en el trámite de los procedimientos especiales a su cargo, debe tener por finalidad última la satisfacción del interés

público, evidentemente con el debido respecto de las garantías y derechos que la Constitución y la Ley otorgan a los administrados.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia antes citada (fundamentos 12 y 13) ha señalado que “La función constitucional de esta disposición [artículo 76 de la Constitución] es determinar y, a su vez, garantizar que las contrataciones estatales se efectúen necesariamente mediante un procedimiento peculiar que asegure que los bienes, servicios u obras se obtengan de manera oportuna, con la mejor oferta económica y técnica, y respetando principios tales como la transparencia en las operaciones, la imparcialidad, la libre competencia y el trato justo e igualitario a los potenciales proveedores. En conclusión, su objeto es lograr el *mayor grado de eficiencia* en las adquisiciones o enajenaciones efectuadas por el Estado, sustentado en el activo rol de principios antes señalados para evitar la corrupción y malversación de fondos públicos. // (...) A ellas, deben agregarse otras garantías como la intervención de la Contraloría General a través de adecuados mecanismos de fiscalización; asimismo, conforme se advierte de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, existen mecanismos de sanción a los proveedores, contratistas o postores a través del Consucode [ahora OSCE], cuando incumplan sus obligaciones con el Estado y la Ley”.

En esa línea, la función que tiene este Tribunal a través del ejercicio de la potestad sancionadora legalmente otorgada es, **como consecuencia de la aplicación estricta de la normativa nacional vigente**, excluir del mercado de las contrataciones estatales a proveedores que incurrir en conductas antijurídicas y, de ese modo, desincentivar que los demás agentes incurran en las mismas; al mismo tiempo, dicha labor constituye un incentivo para aquellas personas (naturales y jurídicas) que recelan de contratar con el Estado precisamente por la presencia de un grupo de malos proveedores.

Normativa aplicable.

2. Es materia del presente procedimiento determinar la presunta responsabilidad administrativa del Consorcio, por haber presentado un documento supuestamente falso o adulterado e información inexacta a la Entidad, hecho que se habría producido el **27 de abril de 2018**, fecha en la cual se encontraba vigente la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, en adelante la **LCE (D.leg.1341)**, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF, modificado por Decreto Supremo N° 056-2017-EF, en adelante el **RLCE (DS 056-2017-EF)**, normativa que será aplicada para resolver el presente caso, en lo referente al tipo infractor, la sanción y el plazo prescriptorio.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que de conformidad con la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1444 (decreto legislativo que modifica la Ley N° 30225), publicado el 16 de setiembre de 2018 en el Diario Oficial “El Peruano”, se dispuso que las reglas establecidas en los numerales 1 al 8 de la Décima Sexta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N°

350-2015-EF, modificado por Decreto Supremo N° 056-2017-EF, son de aplicación, entre otros, a los expedientes que se generen a partir de la entrada en vigencia del mencionado decreto legislativo. En ese sentido, corresponde que el presente expediente sea tramitado bajo los alcances de la Tercera Disposición Complementaria Final de la referida norma.

Finalmente, en cuanto al cómputo del plazo prescriptorio y suspensión del mismo resultan aplicables a todos los expedientes sancionadores que se encuentran en trámite ante el Tribunal, así como a los que se generen a partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1444³, las reglas establecidas en el Título VIII del Reglamento. En el presente caso, el plazo prescriptorio se suspendió el 31 de mayo de 2018, fecha en la cual la Entidad denunció la comisión de las infracciones materia de análisis.

Naturaleza de las infracciones consistentes en presentar documentos falsos o adulterados y/o información inexacta.

3. El literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (D.Leg. 1341) establece que los agentes de la contratación pública incurrirán en infracción administrativa cuando *presenten información inexacta a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP), siempre que esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual.*

En el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (D.Leg.1341), se establece que los agentes de la contratación pública incurrirán en infracción administrativa cuando *presenten documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP).*

Al respecto, el literal b) del numeral 50.2 del artículo 50 de la LCE (D.Leg.1341), establece que la comisión de la infracción por presentar documentos falsos da lugar a la imposición de una sanción de inhabilitación temporal del derecho del infractor de participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, por un periodo no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor de sesenta (60) meses; en tanto que en el caso de la infracción por presentar información inexacta, el periodo de sanción es no menor de tres (3) meses ni mayor de treinta y seis (36) meses.

4. Sobre el particular, cabe tener en cuenta que uno de los principios que rige la potestad sancionadora de este Tribunal es el de *tipicidad*, previsto en el numeral 4 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la LPAG, en virtud del cual solo constituyen

³ Vigente desde el 30 de enero de 2019.

conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

En atención a dicho principio, las conductas que constituyen infracciones administrativas deben encontrarse expresamente delimitadas, para que, de ese modo, los administrados conozcan en qué supuestos sus conductas (activas u omisivas) pueden dar lugar a una sanción administrativa; razón por la cual, la descripción de las conductas antijurídicas en el ordenamiento jurídico administrativo debe ser clara y, además, su realización debe ser posible en los hechos.

Siendo así, como todo principio que rige la potestad sancionadora de la Administración Pública, el de *tipicidad* exige al órgano que detenta dicha potestad, en este caso al Tribunal, que analice y verifique si en el caso concreto se ha configurado el supuesto de hecho previsto en el tipo infractor que se imputa a determinado administrado o grupo de administrados; es decir —para efectos de determinar responsabilidad administrativa—, atendiendo a los medios probatorios que obran en el expediente, la Administración debe crearse la convicción de que, en el caso concreto, el administrado que es sujeto del procedimiento administrativo sancionador ha realizado la conducta expresamente prevista como infracción administrativa.

En esa línea, habiendo reproducido el texto de las infracciones que en el presente caso se imputan al Consorcio corresponde verificar —en principio— que los documentos cuestionados (calificados como presuntamente falsos o adulterados y/o con información inexacta) fueron efectivamente presentados ante una Entidad, al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP); en el marco de los procedimientos que cada una de estas dependencias administrativas tiene a su cargo.

Una vez verificada la presentación de los documentos cuestionados, y a efectos de determinar si se ha configurado la infracción, corresponde valorar los medios probatorios pertinentes que permitan al colegiado convencerse de su falsedad o adulteración, o de su contenido inexacto.

Para estos efectos, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, debe tenerse en cuenta que un *documento falso* es aquél que no fue expedido por el órgano o persona que supuestamente lo emitió o suscribió, es decir, por aquella persona natural o jurídica que aparece en el mismo documento como su autor o suscriptor; por su parte, un *documento adulterado* es aquel que, aunque fue válidamente emitido, su contenido ha sido alterado de manera fraudulenta.

De otro lado, nos encontramos ante *información inexacta*, cuando se verifica que la información de un documento no concuerda con la realidad, produciendo un falseamiento de ésta.

5. Atendiendo a ello, nótese que el tipo infractor coloca como sujeto activo de la conducta a los proveedores, postores, contratistas y otros agentes de la contratación pública, por el solo hecho de presentar el documento falso o adulterado, o con contenido inexacto; razón por la cual, a diferencia de lo que exige el derecho penal para la configuración de un delito, en el ámbito administrativo sancionador que rige la Ley de Contrataciones del Estado, basta con verificar la presentación del documento cuestionado para que se configure la responsabilidad del agente, siendo irrelevante para estos efectos identificar a la persona que realizó la falsificación o adulteración del documento, o que introdujo la información inexacta, o determinar si el imputado tuvo intención de cometer el ilícito administrativo, salvo esto último para la graduación de la sanción.

En el caso particular de la infracción referida a presentar información inexacta, se suma un tercer elemento de obligatorio cumplimiento para la configuración de la infracción, consistente en que la información inexacta debe necesariamente estar relacionada con un requisito o requerimiento que represente para el administrado una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual; o en el caso del Tribunal, el RNP, el OSCE o Perú Compras, que dicha ventaja o beneficio esté relacionada con el procedimiento a cargo de estas instancias; no siendo necesario para el cumplimiento de este requisito, que el beneficio o ventaja se haya logrado obtener en los hechos.

6. De otro lado, es relevante considerar que la presentación de un documento falso o adulterado, o contenido inexacto, supone el quebrantamiento del principio de presunción de veracidad, de conformidad con lo establecido en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar, en concordancia con lo señalado en el numeral 51.1 del artículo 51 del TUO de la LPAG.

Al respecto, en el numeral 51.1 del artículo 51 del TUO la LPAG se 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 contenido veraz para fines administrativos, salvo prueba en contrario. En caso de documentos emitidos por autoridades gubernamentales o por terceros, el administrado puede acreditar su debida diligencia en realizar, previamente a su presentación, las verificaciones correspondientes y razonables.

Como se aprecia, la citada presunción admite prueba en contrario, en la medida que es atribución de la Administración verificar la documentación presentada, cuando existan indicios suficientes de que la información consignada no se ajusta a la verdad.

De manera concordante con lo manifestado, con respecto a la debida diligencia que deben observar los administrados, el numeral 4 del artículo 67 del TUO de la LPAG, 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 sucesánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.

Esta regulación contenida en el ordenamiento jurídico administrativo general es concordante con el principio de *integridad*, previsto en el literal j) del artículo 2 de la Ley, en virtud del cual la conducta de los partícipes en cualquier etapa del proceso de contratación está guiada por la honestidad y veracidad, evitando cualquier práctica indebida, la misma que, en caso de producirse, debe ser comunicada a las autoridades competentes de manera directa y oportuna.

Siendo así, la debida diligencia que regula el TUO de la LPAG, y la conducta que exige el principio de integridad propio de la contratación pública, son inherentes a la figura del *buen proveedor del Estado*, en la medida que, más allá del cumplimiento de las reglas establecidas en la normativa para cada etapa de la contratación pública, y del legítimo interés en obtener un beneficio económico como contraprestación, los proveedores del Estado tienen la obligación de ceñir sus actuaciones a la buena fe y a otros valores que inspiran una relación jurídica en condiciones justas de reciprocidad, considerando, sobre todo, el origen y la naturaleza de los recursos (públicos) que se emplearán para el respectivo pago, así como las finalidades públicas que se pretenden alcanzar con cada contratación que realiza el Estado.

Configuración de las infracciones imputadas

7. En el caso materia de análisis, la imputación efectuada contra el Consorcio está referida a la presentación de un documento falso o adulterado e información inexacta, consistente en los siguientes documentos:

Presunto documento falso o adulterado

- a) El título Profesional técnico operario en soldadura de estructuras, supuestamente emitido por el Instituto de Educación Superior del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial - SENATI, a favor del señor Herbert Pardo Gonzales.

Presunta información inexacta

- b) El Anexo N° 08 – Carta de Compromiso de personal clave, técnico operario en soldadura de estructura de fecha 20 de abril de 2018, suscrito por el señor Herbert Pardo Gonzales, en el cual indicó que contaba con el título *profesional técnico operario en soldadura de estructuras*.

i) Sobre la presentación de los documentos cuestionados

8. Según lo manifestado por la Entidad, el Consorcio presentó los documentos cuestionados dentro de su **oferta (a folios 92 al 94, 96 y 97)**, lo cual no ha sido refutado por el Consorcio. Por lo tanto, habiéndose verificado la efectiva

presentación de los documentos cuestionados, corresponde continuar con el análisis para determinar si son falsos, adulterados y/o contienen información inexacta.

ii) Sobre la autenticidad y la veracidad de la información contenida en los documentos cuestionados.

Respecto a la autenticidad del documento detallado en el literal a) del fundamento 7

9. En el presente caso, en aplicación del *principio de privilegio de controles posteriores*, contemplado en el numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, mediante Oficio N° 273-2018-REGPOL LIMA/SECREG-OFAD-INILOG-ABAST-OP de fecha 17 de mayo 2018, la Entidad solicitó al Instituto de Educación Superior del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial - SENATI que confirme la autenticidad y/o veracidad del título Profesional técnico operario en soldadura de estructuras, otorgado a favor del señor Herbert Pardo Gonzales.

En respuesta, mediante Carta RE)2.040.2018GA/SA⁴ de fecha 17 de mayo de 2018, la señora Rocío Toro Norabuena, en su condición de Jefa de la Secretaría académica del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial – SENATI, manifestó que la institución no emitió el mencionado título profesional.

10. Sobre el particular, debe tenerse presente que conforme a reiterados pronunciamientos de este Tribunal, para acreditar la falsedad o adulteración de un documento, resulta relevante atender a la manifestación del supuesto órgano o agente emisor o suscriptor de los mismos como un elemento a ser valorado por el Tribunal. En tal sentido, resulta relevante atender a lo señalado por el Instituto del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial – SENATI, por cuanto figura como emisor y suscriptor del documento cuestionado.
11. En línea con lo expuesto, se tiene certeza respecto de la declaración efectuada por el Instituto del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial – SENATI, cuyo representante académico ha manifestado que no emitió el mencionado título profesional.
12. Por lo expuesto, respecto al documento objeto de análisis en este acápite, dado que se ha verificado y acreditado el quebrantamiento del principio de presunción de veracidad, este Colegiado concluye que dicho título profesional es un **documento falso**.

4

Véase en folio 11 del expediente administrativo.

Respecto a la veracidad de la información contenida en el documento detallado en el literal b) del fundamento 7

13. El Anexo N° 08 – Carta de Compromiso de personal clave, Técnico operario en soldadura de estructura, de fecha 20 de abril de 2018, suscrito por el señor Herbert Pardo Gonzales, en el cual indicó que contaba con el título *Profesional técnico operario en soldadura de estructuras* supuestamente emitido por el Instituto del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial – SENATI, el cual resultó ser un documento falso, de acuerdo a lo analizado en los párrafos precedentes.

En consecuencia, el Anexo N° 08- “Carta de Compromiso de Personal Clave, Técnico operario en soldadura de estructura de fecha 20 de abril de 2018, materia de cuestionamiento contiene **información inexacta**.

iii) Sobre el cumplimiento de un requisito o la obtención de un beneficio o ventaja para sí o para terceros

14. En ese sentido, al haberse determinado la inexactitud del documento en cuestión, corresponde analizar si el mismo se encuentra relacionado con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección, de conformidad con lo establecido en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (D.Leg 1341).
15. Sobre el particular, resulta pertinente traer a colación que, conforme a reiterados pronunciamientos, es criterio adoptado por el Tribunal que, para la configuración de la infracción referida a la presentación de información inexacta, no se requiere necesariamente un resultado efectivo favorable a los intereses del administrado, resultando suficiente que la información inexacta pueda representar potencialmente un beneficio o ventaja al administrado que la presenta; criterio que fue uniformizado en el Acuerdo N° 02-2018/TCE expedido en Sesión de Sala Plena, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 2 de junio de 2018.
16. En ese sentido, se advierte que en el caso concreto, la presentación del Anexo N° 8 Carta de compromiso del personal Clave estuvo relacionada con el cumplimiento de requisitos para la admisión de las ofertas establecido en las bases integradas del procedimiento de selección⁵ lo que generó al Consorcio un beneficio, no solo de forma potencial, sino que éste –en el presente caso- se concretó, pues coadyuvó a que se le otorgue la buena pro.
17. Por lo tanto, habiéndose acreditado la inexactitud de la información consignada en el documento en cuestión, se ha configurado la infracción consistente en

⁵ En el literal g) del 2.2.1.1. de la Sección Específica de las bases, requisitos de admisión, se requirió la Carta de compromiso del personal clave con firma legalizada, según lo previsto en el numeral 3.1 del Capítulo III de la presente Sección (**Anexo N° 8**).

presentar información inexacta ante la Entidad, prevista en el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (D.Leg.1341).

18. En ese orden de ideas, habiéndose acreditado la falsificación e inexactitud de los documentos detallados en los literales a) y b) del fundamento 7, se han configurado las infracciones consistentes en presentar documentos falsos e información inexacta, previstas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (D.Leg. 1341).

Concurrencia de infracciones

19. Por las consideraciones expuestas, este Colegiado se ha formado convicción de la comisión, por parte del Consorcio, de las infracciones referidas a presentar documentos falsos e información inexacta a la Entidad.
20. En ese sentido, de acuerdo al artículo 228 del RLCE (DS 056-2017-EF), en caso los administrados incurran en más de una infracción en un mismo procedimiento de selección o en la ejecución de un mismo contrato, se aplica la sanción que resulte mayor.
21. Bajo dicha premisa normativa, en el presente caso, se advierte que concurren las infracciones previstas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la LCE (D.Leg.1341).

Así se tiene que a la infracción referida la infracción por presentar información inexacta, corresponde una sanción de inhabilitación temporal no menor de tres (3) meses ni mayor a treinta y seis (36) meses, y respecto a la infracción referida a la presentación de documentación falsa, se ha previsto una sanción no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor de sesenta (60) meses.

22. Por consiguiente, en aplicación del artículo 228 del RLCE (DS 056-2017-EF), corresponde imponer la sanción de mayor gravedad; esto es, la sanción prevista para la presentación de documentación falsa.

Sobre la posibilidad de individualizar la responsabilidad por la comisión de las infracciones

23. En principio, cabe recordar que, como regla, la normativa ha establecido que la responsabilidad de un consorcio durante su participación de un procedimiento de selección, es SOLIDARIA; así, conforme a lo previsto en el artículo 220 del RLCE (DS 056-2017-EF), las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos los integrantes del mismo, aplicándose a cada uno de ellos la sanción que le corresponda, salvo que, por la naturaleza de la infracción, la promesa formal o contrato de consorcio, o cualquier otro medio de prueba documental, de fecha y origen cierto, pueda individualizarse la responsabilidad; en tal caso, el referido

artículo establece que la carga de la prueba de la individualización corresponde al presunto infractor.

24. Ahora bien, obra en el expediente copia de la Promesa de Consorcio de fecha 28 de abril de 2018⁶, en la cual los integrantes del Consorcio establecieron sus **obligaciones** de la siguiente manera:

“(…)

1. OBLIGACIONES DE ESTELA MARÍA DEL ROSARIO ALVARADO MORE:	50%
---	------------

*-Ejecución de la prestación.
-Gestión administrativa.
Emisión de factura.*

2. OBLIGACIONES DE DISTRIBUIDORA NEOTEC E.I.R.L.	50%
---	------------

*-Ejecución de la prestación.
-Gestión administrativa.*

TOTAL OBLIGACIONES: 100%

(…)”

25. Atendiendo a la literalidad del contenido de la Promesa de Consorcio materia de análisis, no se identifica ningún elemento que permita establecer de manera categórica que solo uno de los integrantes del Consorcio es responsable por la comisión de las infracciones que, conforme al análisis precedente, se han configurado en el presente caso.
26. Por lo tanto, este Colegiado concluye que en el presente caso no existen elementos a partir de los cuales, conforme a lo establecido en el artículo 220 del RLCE (DS 056-2017-EF), pueda individualizarse la responsabilidad de alguno de los integrantes del Consorcio por la presentación del documentos falsos e información inexacta a la Entidad; en consecuencia, corresponde imponer a ambos integrantes del Consorcio una sanción de inhabilitación en sus derechos de participación en procedimientos de selección y contratar con el Estado, previa graduación de la misma, dentro del rango de inhabilitación temporal no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor de sesenta (60) meses.

⁶ Véase en folios 141 al 142 del expediente administrativo.

Sobre la aplicación del principio de retroactividad benigna

27. En el presente caso, el Consorcio no ha solicitado la aplicación del principio de retroactividad benigna, indicando expresamente el cuerpo normativo que le resultaría más beneficioso. Sin perjuicio de ello, este Colegiado ha analizado dicha posibilidad, resultando que no existe normativa posterior alguna que le pudiera resultar más beneficiosa al administrado, ya sea a través de una tipificación que le exima de responsabilidad, de una sanción que le sea más beneficiosa, de un plazo prescriptivo más corto que impidiera el avocamiento o de elementos que permitan individualizar la responsabilidad en otro integrante del Consorcio.

En tal sentido, en el presente caso no corresponde la aplicación del principio de retroactividad benigna.

Graduación de la sanción

28. En relación a la graduación de la sanción imponible al Consorcio, el numeral 50.2 del artículo 50 de la LCE (D.Leg. 1341) establece que los postores que incurran en la infracción de presentar documentos falsos o adulterados ante la Entidad serán sancionados con inhabilitación temporal para participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, por un periodo no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor de sesenta (60) meses, sanción que será determinada de acuerdo a los criterios de graduación consignados en el artículo 226 del RLCE (DS 056-2017-EF).

Adicionalmente, se debe considerar 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 del TUO de la LPAG, por medio del cual las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

29. En este contexto, se estima conveniente determinar la sanción a imponer al Consorcio conforme a los criterios de graduación de la sanción previstos en el artículo 226 del RLCE (DS 056-2017-EF), en los siguientes términos:

a) Naturaleza de la infracción: en el presente caso, la presentación de documentación falsa e información inexacta, reviste una considerable gravedad, toda vez que vulnera el *principio de presunción de veracidad* que debe regir en todos los actos vinculados a las contrataciones públicas, puesto que dicho principio, junto con la fe pública, constituyen bienes jurídicos merecedores de protección especial, pues son los pilares de las relaciones suscitadas entre la administración pública y los administrados. Adicionalmente,

debe tenerse en cuenta que además de constituir infracciones administrativas, se trata de malas prácticas que constituyen delitos.

- b) Ausencia de intencionalidad del infractor:** en el presente caso, el documento falso y la información inexacta están relacionados a la experiencia del profesional que formaban parte del personal clave propuesto en la oferta; sin embargo, en el expediente administrativo no cuenta con elementos que acrediten una actuación intencional, aunque sí negligente, pues los documentos estaban destinados a acreditar el cumplimiento de los requisitos de admisión y calificación, establecidos en las bases del procedimiento de selección, como parte de la oferta presentada.
- c) La inexistencia o grado mínimo de daño causado a la Entidad:** se debe tener en consideración que, la presentación del documento falso y la información inexacta, conlleva a un menoscabo o detrimento en los fines de la Entidad, en perjuicio del interés público y del bien común, pues se ha afectado la transparencia exigible a toda actuación realizable en el ámbito de la contratación pública.
- En el caso concreto, el daño causado se verifica al constatarse que se presentó documentación falsa e información inexacta ante la Entidad, creando una falsa apariencia de veracidad en la documentación presentada, que coadyuvó a que ejecutara la prestación requerida.
- d) El 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 Consorcio haya reconocido su responsabilidad en la comisión de las infracciones antes que fueran detectadas.
- e) Antecedentes de sanción o sanciones impuestas por el Tribunal:** de conformidad con la base de datos del Registro Nacional de Proveedores (RNP) se aprecia que, a la fecha, la empresa Distribuidora NEOTEC E.I.R.L., con R.U.C. N° 20601113334, no cuenta con antecedentes de multa e inhabilitación para participar en procedimientos de selección y/o contratar con el Estado. Del mismo modo, se aprecia que la señora Estela María del Rosario Alvarado More, no cuenta con antecedentes de multa e inhabilitación para participar en procedimientos de selección y/o contratar con el Estado.
- f) Conducta procesal:** los integrantes del Consorcio no se apersonaron al procedimiento administrativo sancionador ni presentaron sus descargos, pese a encontrarse debidamente notificados con el decreto de inicio del presente procedimiento.
- g) La adopción e implementación del modelo de prevención a que se refiere el numeral 50.7 del artículo 50 de la Ley:** Al respecto, en el expediente no obra información alguna que acredite que el Consorcio haya adoptado o implementado algún modelo de prevención conforme lo establece el numeral

50.7 del artículo 50 de la LCE (D.Leg. 1341).

30. Adicionalmente, es pertinente indicar que la falsa declaración en procedimiento administrativo y la falsificación de documentos constituyen ilícitos penales, previstos y sancionados en los artículos 411⁷ y 427⁸ del Código Penal, las cuales tutelan como bien jurídico la fe pública y la funcionalidad del documento en el tráfico jurídico y tratan de evitar perjuicios que afecten la confiabilidad especialmente en los actos vinculados a las contrataciones públicas.

En tal sentido, el artículo 229 del RLCE dispone que deben ponerse en conocimiento del Ministerio Público las conductas que pudieran adecuarse a un ilícito penal, razón por la cual deberán remitirse al Distrito Fiscal de Lima, copia de la presente resolución y de los folios 11, 92 al 94, 96 y 97, del expediente, debiendo precisarse que el contenido de tales folios constituyen las piezas procesales pertinentes sobre las cuales debe actuarse la acción penal.

31. Finalmente, cabe mencionar que las infracciones cometidas por el Consorcio, cuya responsabilidad ha quedado acreditada, tuvo lugar el **27 de abril de 2018**, fecha en que fue presentado un documento falso e información inexacta ante la Entidad; infracciones tipificadas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal ponente Jorge Luis Herrera Guerra, con la intervención de los Vocales Mario Fabricio Arteaga Zegarra y Violeta Lucero Ferreyra Coral, atendiendo a la conformación de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución de Presidencia N° 056-2020-OSCE/PRE del 30 de abril de 2020, publicada el 2 de mayo de 2020 en el Diario Oficial "El Peruano", en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por Decreto Supremo N° 76-2016-EF; analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

⁷ **Artículo 411 Falsa declaración en procedimiento administrativo**

El que, en un procedimiento administrativo, hace una falsa declaración en relación a hechos o circunstancias que le corresponde probar, violando la presunción de veracidad establecida por ley, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años

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 sesenta y cinco días multa, si se trata de un documento privado.

LA SALA RESUELVE:

1. **SANCIONAR** a la empresa **DISTRIBUIDORA NEOTEC E.I.R.L., con RUC. N° 20601113334**, con inhabilitación temporal en sus derechos de participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y/o contratar con el Estado, por un período de **treinta y nueve (39) meses**, al haberse determinado su responsabilidad por presentar documentos falsos e información inexacta a la Policía Nacional del Perú – Jefatura de la VII Región Lima, por los fundamentos expuestos; dicha sanción entrará en vigencia a partir del sexto día hábil de notificada la presente Resolución.
2. **SANCIONAR** a la señora **ESTELA MARÍA DEL ROSARIO ALVARADO MORE, con RUC. N° 10071859474**, con inhabilitación temporal en sus derechos de participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y/o contratar con el Estado, por un período de **treinta y nueve (39) meses**, al haberse determinado su responsabilidad por presentar documentos falsos e información inexacta a la Policía Nacional del Perú – Jefatura de la VII Región Lima, por los fundamentos expuestos; dicha sanción entrará en vigencia a partir del sexto día hábil de notificada la presente Resolución.
3. Disponer que, una vez que la presente resolución haya quedado administrativamente firme, la Secretaría del Tribunal de Contrataciones del Estado registre la sanción en el Sistema Informático del Tribunal de Contrataciones del Estado – SITCE.
4. Poner la presente resolución y las piezas procesales pertinentes (11, 92 al 94, 96 y 97), en conocimiento del Ministerio Público-Distrito Fiscal de Lima, para que proceda conforme a sus atribuciones.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PRESIDENTE

VOCAL

VOCAL

ss.

Arteaga Zegarra.

Ferreyra Coral.

Herrera Guerra.