Tribunal de Contrataciones del Estado
Resolución Nº 03457-2021-TCE-S3

Sumilla: *La presentación de un documento falso o adulterado, 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 del TUO de la LPAG.*

Lima, 22 de octubre de 2021

VISTO en sesión del 22 de octubre de 2021, de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° **3065-2019.TCE**, sobre el procedimiento administrativo sancionador contra la empresa PRETORIAN SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C., por su supuesta responsabilidad al haber presentado documentos falsos o adulterados como parte de la documentación para el perfeccionamiento, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 018-2018-ANA-Segunda Convocatoria, convocada por la la Autoridad Nacional del Agua, por los fundamentos expuestos; y, atendiendo a los siguientes:

ANTECEDENTES:

1. Según la información registrada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE, el 19 de octubre de 2018, la Autoridad Nacional del Agua, en adelante **la Entidad**, convocó la Adjudicación Simplificada N ° 018-2018-ANA-Segunda Convocatoria, para la *"Contratación del servicio de seguridad y vigilancia para la Sede Central de la ANA y locales anexos"*, por un valor estimado de S/ 219,186.87 (doscientos diecinueve mil ciento ochenta y seis con 87/100 soles), en adelante el **procedimiento de selección.**

Cabe indicar, que el procedimiento de selección fue convocado al amparo de lo dispuesto en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, modificada por el Decreto Legislativo 1341, en adelante **la Ley**, y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 350-2015-EF y modificado por el Decreto Supremo N° 056-2017-EF, en adelante **el Reglamento.**

El 31 de octubre de 2018, se llevó a cabo el acto de presentación de ofertas, el 5 de noviembre del mismo año se otorgó la buena pro, a favor de la empresa Pretorian Seguridad Integral S.A.C., en adelante **el Contratista**, por el monto ofertado de S/ 219,186.86 (doscientos diecinueve mil ciento ochenta y seis con

Firmado digitalmente por FLORES OLIVERA Steven Anibal FAU 20419026809 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22.10.2021 18:29:46 -05:00

Firmado digitalmente por INGA HUAMAN Hector Marin FAU 20419026809 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22.10.2021 16:54:49 -05:00

Firmado digitalmente por SAAVEDRA ALBURQUEQUE Paola FAU 20419026809 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22.10.2021 16:30:22 -05:00

86/100 soles), el 6 de noviembre de 2018 se publicó el consentimiento de la buena pro, y el 14 del mismo mes y año se suscribió el Contrato N° 35-2018-ANA-OA, en el adelante **el Contrato**.

2. Mediante Oficio N° 306-2019-ANA-OA[1] del 22 de agosto de 2019 y Formato de solicitud de aplicación de sanción-Entidad/Tercero[2], presentados el 23 del mismo mes y año ante la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en lo sucesivo el **Tribunal**, la Entidad puso de conocimiento que el Contratista habría presentado documentos presuntamente falsos en el marco del procedimiento de selección.

A efectos de sustentar su denuncia, presentó, entre otros documentos el Informe N° 253-2019-ANA-OA-UAP[3], en el cual expuso lo siguiente:

i) A través de la Carta N° 377-2019-ANA-OA-UAP[4] del 15 de marzo de 2019, solicitó a la empresa Grupo Chanka S.A.C. la verificación del Certificado de Trabajo del 2 de noviembre del 2013, otorgado a favor del señor Jiménez Torres Reyes Abraham.

En respuesta, por Carta N° 090-2019-G/CHANKA/SAC[5] del 27 de marzo de 2019, el gerente general de la empresa Grupo Chanka S.A.C. respecto de la verificación del certificado en consulta, manifestó que el señor Jiménez Torres Reyes Abrahan nunca tuvo vínculo laboral con su empresa, y que el referido certificado no fue otorgado por su empresa, además señaló que, la firma que aparece en el certificado no pertenece al Gerente General de la empresa Grupo Chanka S.A.C. y que el diseño de la hoja institucional presentado en dicho documento es un modelo reciente, ya que, en el año 2013 el diseño de sus hojas instituciones era diferente.

ii) Mediante Carta N° 378-2019-ANA-OA-UAP[6] del 15 de marzo de 2019, solicitó a la empresa Morgan del Oriente S.A.C. la verificación de la

1 Obrante a folios 4 y 5 del expediente administrativo
2 Obrante a folios 2 y 3 del expediente administrativo.
3 Obrante a folios 194 al 202 del expediente administrativo.
4 Obrante a folio 279 del expediente administrativo.
5 Obrante a folio 314 del expediente administrativo.
6 Obrante a folio 281 del expediente administrativo.

Constancia de Trabajo del 23 de mayo de 2015, otorgado a favor del señor Jiménez Torres Reyes Abraham.

En respuesta, a través de la Carta N° 415/MORGANORIENTE.04.2019[7] del 17 de abril de 2019, la gerente general de la empresa Morgan del Oriente S.A.C. comunicó que la constancia en consulta es falso, toda vez que, existe diferencias en el plazo de labores consignado en el real, en la información sobre el cese del agente, en el reporte de vigilantes emitidos por SUCAMEC, en el papel membretado, y el sello que aparece en el documento no corresponde al utilizado por el gerente general, entre otras.

iii) En ese sentido, de la verificación efectuada, el Contratista habría vulnerado el principio de presunción de veracidad al haber presentado documentación falsa durante el proceso de selección.

3. Por decreto del 10 de setiembre de 2019[8], se requirió previamente a la Entidad, remita copia legible y completa debidamente ordenada y foliada de la oferta presentada por el Contratista en el proceso de selección.

4. Con Oficio N° 093-2020-ANA-OA[9] del 7 de julio de 2020, presentado ante el Tribunal el día siguiente, la Entidad remitió la información solicitada por decreto del 10 de setiembre de 2019.

5. A través del decreto del 13 de abril de 2021[10], se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Contratista, por su supuesta responsabilidad al haber presentado, como parte de su oferta, supuesta documentación falsa o adulterada e información inexacta; infracciones tipificadas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado N° 30225, modificada mediante el Decreto Legislativo N° 1341, consistente en:

7 Obrante a folios 317 al 319 del expediente administrativo.
8 Obrante a fojas 369 al 371del expediente administrativo.
9 Obrante a foja 375 del expediente administrativo.
10 Obrante a folios 562 al 567 del expediente administrativo.

Presuntos documentos falsos:

i) Certificado de trabajo del 2 de noviembre de 2013 emitido por la empresa Grupo Chanka S.A.C., a favor del señor Jiménez Torres Reyes Abraham, por haberse desempeñado en el cargo de agente de seguridad privada, desde el 4 de agosto de 2011 al 26 de octubre de 2013.

ii) Constancia de trabajo del 23 de mayo de 2015 emitido por la Empresa Morgan del Oriente S.A.C. a favor del señor Jiménez Torres Reyes Abraham por haberse desempeñado como agente de seguridad desde el 13 de noviembre de 2013 hasta el 5 de marzo de 2015.

Presunta información inexacta contenida en:

i) Anexo N° 02 – Declaración Jurada (Art. 52 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado), del 31 de octubre de 2018, suscrito por el señor Carlos Chavez Toro Lira, Gerente General de la empresa Pretorian Seguridad Integral S.A.C.

Asimismo, se le otorgó el plazo de diez (10) días hábiles para que formule sus descargos, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en el expediente.

6. Por decreto del 27 de abril de 2021[11], se tuvo por efectuada la notificación del decreto de inicio del procedimiento sancionador al Contratista en su Casilla Electrónica el OSCE.

7. Mediante escrito s/n del 10 de mayo de 2021[12], presentado ante el Tribunal el día siguiente, el Contratista presentó sus descargos alegando lo siguiente:

i. Solicita se disponga declarar no ha lugar a sanción alguna contra su representada, toda vez que, su oferta presentada en el marco del procedimiento de selección no incluye los documentos que han sido matera de cuestionamiento, siendo imposible y contrario a derecho que

11 Obrante a fojas 568 y 569 del expediente administrativo.
12 Obrante a fojas 576 al 582 del expediente administrativo.

se le procese por la incorporación de instrumentos que jamás formaron parte de su propuesta.

8. A través del Oficio N° 91-2021-ANA-OA[13] del 11 de mayo de 2021, presentado ante el Tribunal el mismo día, la Entidad remite la oferta presentada por el Contratista y la Carta N° 1302-18-PRETORIAN[14] del 8 de noviembre de 2018, por el cual el Contratista presentó los documentos para el perfeccionamiento del contrato, en el marco del proceso de selección.

9. Por decreto del 16 de junio de 2021[15], se dispuso dejar sin efecto el decreto del 13 de abril de 2021, que dispuso el inicio del procedimiento sancionador contra el Contratista.

Asimismo, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Contratista, por su supuesta responsabilidad al haber presentado documentos falsos o adulterados como parte de la documentación para el perfeccionamiento del contrato derivado del procedimiento de selección; infracción tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado N° 30225, modificada mediante el Decreto Legislativo N° 1341, consistente en:

i. Certificado de trabajo del 2 de noviembre de 2013[16] emitido por la empresa Grupo Chanka S.A.C., a favor del señor Jiménez Torres Reyes Abraham, por haberse desempeñado en el cargo de agente de seguridad privada, del 4 de agosto de 2011 al 26 de octubre de 2013.

ii. Constancia de trabajo del 23 de mayo de 2015[17] emitida por la empresa Morgan del Oriente S.A.C. a favor del señor Jiménez Torres Reyes Abraham por haberse desempeñado como agente de seguridad del 13 de noviembre de 2013 al 5 de marzo de 2015.

13 Obrante a foja 597 del expediente administrativo.
14 Obrante a foja 779 del expediente administrativo.
15 Obrante a fojas 1135 al 1139 del expediente administrativo.
16 Obrante a foja 980 del expediente administrativo.
17 Obrante a folio 979 del expediente administrativo.

Asimismo, se le otorgó el plazo de diez (10) días hábiles para que formule sus descargos, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en el expediente.

10. Con decreto del 24 de junio de 2021[18], se tuvo por efectuada la notificación del decreto que dispone el inicio del procedimiento sancionador al Contratista en su Casilla Electrónica del OSCE.

11. A través del escrito s/n del 9 de julio de 2021[19] presentado ante el Tribunal el mismo día, el Contratista presentó sus descargos argumentando lo siguiente:

i. Ha realizado con anterioridad descargos en atención a imputaciones referidas a "documentos presentado con la propuesta", habiéndose hecho la denuncia de la Entidad justamente en ese contexto y sobre ello iniciado el proceso de acusación formal, que se originó en base a una imputación puntual, a un contexto material-temporal y específico.

   Por lo que, el cambio de las imputaciones, no puede subsanarse o validarse con un proveído de inicio de procedimiento, en tanto este proceso ya se inició en base a otras acusaciones, y ello es indesligable de su esencia, lo que es un evidente vicio que afecta de nulidad todo lo que en lo sucesivo se actúe.

ii. En ese sentido, al quedar claro que este procedimiento sancionador se inició por supuestas transgresiones "al presentar la oferta" y comprobarse que ello no ha sido así, lo que correspondía era que se archive el expediente, y se declare no ha lugar a sanción por dicha acusación específica.

iii. Solicitó el uso de la palabra.

12. Por decreto del 19 de julio de 2021[20], se tuvo por apersonado al Contratista al presente procedimiento sancionador, asimismo se dejó a consideración de la sala

18 Obrante a folio 1140 y 1141 del expediente administrativo.
19 Obrante a folio 1149 al 1151 del expediente administrativo.
20 Obrante a folio 1162 del expediente administrativo.

la solicitud de uso de la palabra, y se dispuso la remisión del expediente a la Tercera Sala para que resuelva, siendo recibido el 23 de julio de 2021.

13. A través del decreto del 12 de octubre de 2021, se programó audiencia pública para el día 20 de octubre de 2021, la misma que declaró frustrada, por la inasistencia de las partes.

FUNDAMENTACIÓN:

1. El procedimiento administrativo sancionador se ha iniciado contra el Contratista, por su presunta responsabilidad al haber presentado a la Entidad documentos falsos o adulterados, infracción que se encontraban tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, normativa vigente al momento de suscitarse los hechos imputados.

Cuestión previa: sobre supuesto vicio de nulidad en la imputación de cargos

2. Previamente al análisis de fondo de la controversia, materia del presente expediente, este Colegiado considera pertinente pronunciarse sobre lo señalado por el Contratista, como parte de sus descargos, en el sentido que, cuestiona el decreto de inicio del 16 de junio del 2021 en el que se imputa la presentación de documentación falsa a la Entidad, en la etapa de perfeccionamiento del contrato.

3. Al respecto, el Contratista sostiene que, realizó un primer descargo en atención a imputaciones referidas a "documentos presentados con la propuesta", pues la denuncia de la Entidad se realizó en ese contexto, lo que considera fue una imputación puntual y en un contexto material-temporal y específico.

Según sostiene, al comprobarse [el Tribunal] que no presentó los documentos cuestionados en su oferta, a través de un proveído de inicio de procedimiento se cambió las imputaciones, pese a que correspondía el archivamiento del procedimiento y no ha lugar a sanción por dicha acusación específica.

Por lo señalado, considera que existe un vicio que afecta la nulidad de todo lo actuado en lo sucesivo.

4. Ahora bien, con decreto del 13 de abril de 2021, al contar con indicios suficientes de la comisión de la infracción, se inició el procedimiento administrativo sancionador contra el Contratista, al haber presentado, como parte de su oferta, supuesta documentación falsa o información inexacta, en el marco del presente procedimiento de selección. Asimismo, se solicitó a la Entidad, copia completa de la oferta presentada por el Contratista donde conste el certificado de trabajo del 2 de noviembre de 2013 y la constancia de trabajo del 23 de mayo de 2015, emitidos por la empresa Grupo Chanka S.A.C. y por la Empresa Morgan del Oriente S.A.C., respectivamente, a favor del señor Jiménez Torres Reyes Abraham.

Es así que, posteriormente la Secretaría del Tribunal da cuenta a la Presidencia del Tribunal, que en atención a dicho requerimiento, mediante Oficio N° 0091-2021-ANA-OA, presentado el 11 de mayo de 2021 en la Mesa de Partes Digital del OSCE, la Entidad remite copia de la oferta solicitada y adjunta el Informe N° 0422-2021-ANA-OA-UAP del 11 de mayo de 2021, en el cual precisa que los documentos consultados fueron presentados por el Contratista en el marco del perfeccionamiento del contrato.

Cabe anotar, que lo descrito se encuentra plasmado en el decreto del 16 de junio de 2021 que deja sin efecto el decreto del 13 de abril de 2021 y que nuevamente inicia el procedimiento administrativo sancionador al Contratista por su supuesta responsabilidad al haber presentado documentos falsos o adulterados en el marco del perfeccionamiento del contrato derivado del procedimiento de selección; infracción tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado N° 30225, modificada mediante el Decreto Legislativo N° 1341, consistente en:

- Certificado de trabajo del 2 de noviembre de 2013[21] emitido por la empresa Grupo Chanka S.A.C., a favor del señor Jiménez Torres Reyes Abraham, por haberse desempeñado en el cargo de agente de seguridad privada, del 4 de agosto de 2011 al 26 de octubre de 2013.

- Constancia de trabajo del 23 de mayo de 2015[22] emitida por la empresa Morgan del Oriente S.A.C. a favor del señor Jiménez Torres Reyes Abraham

21 Obrante a foja 980 del expediente administrativo.
22 Obrante a folio 979 del expediente administrativo.

por haberse desempeñado como agente de seguridad del 13 de noviembre de 2013 al 5 de marzo de 2015.

5. Sobre el particular, en relación al hecho específico invocado por el Contratista referido a que la Entidad no habría denunciado la presentación de documentación falsa en la etapa del perfeccionamiento del contrato sino en la "presentación de ofertas" y que a ese extremo se debe limitar la imputación de cargos; es preciso tener en cuenta que el artículo 235 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en adelante el TUO de la LPAG, establece en su primer numeral que: *"El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia".*

En ese sentido, el artículo 221 del Reglamento dispone que los terceros pueden formular denuncias respecto a proveedores, participantes, postores, contratistas o árbitros, que puedan dar lugar a la imposición de las sanciones a las que se refiere la Ley y el Reglamento.

6. Además, es necesario tener en cuenta que el artículo 222 del Reglamento, que regula el trámite a seguir por el Tribunal ante procedimientos sancionadores a su cargo, establece que siempre que se determine que existen indicios suficientes de la comisión de infracción, la Presidencia del Tribunal dispone el inicio del procedimiento sancionador e inclusive la Sala puede realizar de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando la información que sea relevante para, de ser el caso, determinar la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

De lo anterior, se aprecia que el inicio del procedimiento administrativo sancionador, se efectúa siempre de oficio por el Tribunal, al advertir indicios necesarios que den cuenta de la posible comisión de alguna infracción, no siendo, en todos los casos, necesario contar con toda la información requerida a la Entidad, porque puede darse el caso que en el expediente obren todas las pruebas necesarias que permitan emitir algún pronunciamiento o que en el trámite, se pueda ampliar o rectificar los cargos imputados.

Ahora bien, en el presente caso, de la revisión de la documentación obrante en el expediente administrativo, se observa que si bien la denuncia interpuesta por la Entidad generó la apertura del presente expediente administrativo sancionador, posteriormente debido a información requerida por el Tribunal, aclara que la documentación cuestionada fue presentada en la etapa de perfeccionamiento del contrato, y lo que motivó que se deje sin efecto el primer decreto del 13 de abril de 2021 y se emita un nuevo decreto de inicio del procedimiento administrativo sancionador.

En esa línea, es importante tener en consideración que aun cuando la Entidad no hubiera remitido tal información, este Tribunal no se encontraba limitado de forma alguna, en su facultad de continuar con las investigaciones del caso que coadyuven al esclarecimiento de los hechos para determinar en qué momento se presentó la documentación cuestionada y si existe o no responsabilidad por parte del denunciado en la comisión de las infracciones que se le imputan.

7. Aclarado lo anterior, debe señalarse que, el decreto del 16 de junio de 2021, esto es, el decreto de imputación de cargos, fue debidamente notificado al Contratista el mismo día a través de su Casilla Electrónica del OSCE, como consta en el decreto del 24 de junio de 2021. Por lo tanto, en el presente procedimiento administrativo sancionador se analizará si el Contratista habría incurrido en la infracción de presentar documentos falsos o adulterados, en observancia del derecho a un debido procedimiento que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer pruebas, a solicitar el uso de la palabra y obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

8. Por lo que, corresponde a este Colegiado avocarse a revisar si los documentos presentados transgredieron la presunción de veracidad que los ampara.

Naturaleza de las infracciones.

9. El literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley establece que los agentes de la contratación incurren en infracción cuando presentan documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado o al Registro Nacional de Proveedores (RNP).

10. Sobre el particular, es importante recordar 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 Nº 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la LPAG, en virtud del cual solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

Por tanto, se entiende que dicho principio exige al órgano que detenta la potestad sancionadora, 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, es decir —para efectos de determinar responsabilidad administrativa— la Administración debe crearse convicción de que el administrado que es sujeto del procedimiento administrativo sancionador ha realizado la conducta expresamente prevista como infracción administrativa.

11. Atendiendo a ello, en el presente caso corresponde verificar —en principio— que los documentos cuestionados (falsos o adulterados) fueron efectivamente presentados ante una Entidad contratante (en el marco de un procedimiento de contratación pública), ante el RNP o ante el Tribunal.

Adicionalmente, al amparo del principio de verdad material consagrado en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, que impone a la autoridad administrativa el deber de adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por ley, al margen que no hayan sido propuestas por los administrados o estos hayan acordado eximirse de ellas, el Tribunal tiene la facultad de recurrir a otras fuentes de información que le permitan corroborar y crear certeza de la presentación del documento cuestionado. Entre estas fuentes se encuentra comprendida la información registrada en el SEACE, así como la información que pueda ser recabada de otras bases de datos y portales web que contengan información relevante.

12. Una vez verificado dicho supuesto, y a efectos de determinar la configuración de cada una de dichas infracciones, corresponde evaluar si se ha acreditado la falsedad o adulteración o información inexacta, contenida en el documento presentado, en este caso, ante la Entidad, independientemente de quién haya sido

su autor o de las circunstancias que hayan conducido a su falsificación o adulteración; ello en salvaguarda del principio de presunción de veracidad, que tutela toda actuación en el marco de las contrataciones estatales, y que, a su vez, integra el bien jurídico tutelado de la fe pública.

Ello se sustenta así, toda vez que en el caso de un posible beneficio derivado de la presentación de un documento falso o adulterado, que no haya sido detectado en su momento, éste será aprovechable directamente, en sus actuaciones en el marco de las contrataciones estatales, por el proveedor, participante, postor o contratista que, conforme lo dispone el párrafo inicial del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, son los únicos sujetos pasibles de responsabilidad administrativa en dicho ámbito, ya sea que el agente haya actuado de forma directa o a través de un representante, consecuentemente, resulta razonable que sea también éste el que soporte los efectos de un potencial perjuicio, en caso se detecte que dicho documento es falso o adulterado.

En ese orden de ideas, para demostrar la configuración de los supuestos de hecho de falsedad o adulteración del documento cuestionado, conforme ha sido expresado en reiterados y uniformes pronunciamientos de este Tribunal, se requiere acreditar que éste no haya sido expedido o suscrito por aquella persona natural o jurídica que aparece en el mismo documento como su autor o suscriptor; o que, siendo válidamente expedido o suscrito, haya sido posteriormente adulterado en su contenido.

13. En cualquier caso, la presentación de un documento falso o adulterado, 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 del TUO de la LPAG.

Cabe precisar que el tipo infractor se sustenta en el incumplimiento de un deber, que, en el presente caso, se encuentra regulado por el numeral 4 del artículo 67 del TUO de la LPAG, norma que expresamente establece que los administrados tienen el deber de comprobar, previamente a su presentación ante la Entidad, la autenticidad de la documentación sucedánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.

De manera concordante con lo manifestado, el numeral 51.1 del artículo 51 del mismo cuerpo legal, además de reiterar la observancia del principio de presunción de veracidad, dispone que 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.

14. Sin embargo, conforme al propio numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, la presunción de veracidad admite prueba en contrario, en la medida que es atribución de la Administración Pública verificar la documentación presentada. Dicha atribución se encuentra reconocida en el numeral 1.16 del mismo artículo, cuando, en relación con el principio de privilegio de controles posteriores, dispone que la autoridad administrativa se reserve el derecho de comprobar la veracidad de la documentación presentada.

Configuración de las infracciones.

15. En el caso materia de análisis, la imputación efectuada contra el Contratista se encuentra referida presuntos documentos falsos o adulterados, presentado como parte de la documentación para el perfeccionamiento del contrato, consistente en:

i. Certificado de trabajo del 2 de noviembre de 2013[23] emitido por la empresa Grupo Chanka S.A.C., a favor del señor Jiménez Torres Reyes Abraham, por haberse desempeñado en el cargo de agente de seguridad privada, del 4 de agosto de 2011 al 26 de octubre de 2013.

ii. Constancia de trabajo del 23 de mayo de 2015[24] emitida por la empresa Morgan del Oriente S.A.C. a favor del señor Jiménez Torres Reyes Abraham por haberse desempeñado como agente de seguridad del 13 de noviembre de 2013 al 5 de marzo de 2015.

16. Conforme a lo señalado en los párrafos que anteceden, a efectos de analizar la configuración de la infracción materia de análisis, debe verificarse la concurrencia

23 Obrante a foja 980 del expediente administrativo.
24 Obrante a folio 979 del expediente administrativo.

de dos circunstancias: i) la presentación efectiva de los documentos cuestionados ante la entidad y ii) la falsedad o adulteración de los documentos presentados.

17. Según la Carta N° 1302-18-PRETORIAN[25] del 8 de noviembre de 2018, remitido por la Entidad, el Contratista presentó los documentos cuestionados dentro de los documentos para el perfeccionamiento del contrato, los cuales obran a folios 980 y 979, aspecto que no ha sido contradicho en el presente procedimiento administrativo sancionador.

Además, se tiene que, el Contratista dentro de los documentos que presentó para el perfeccionamiento del contrato, que obra a foja 841 del expediente administrativo, presentó la relación del personal para firmar contrato, donde en el numeral 11 se consignó al señor Jiménez Torres Reyes Abraham, como se observa en la siguiente imagen:

	RELACION DEL PERSONAL PARA FIRMA DE CONTRATO 45 DIAS - AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA - ANA								
N	NOMBRES	DNI	CARGO	REMUNERACION	PERIODO DE DESTAQUE	CARNE	F. VIGENCIA	LICENCIA	F. VIGENCIA
1	GARAY ALMIDON ROBERT	10739974	SUPERVISOR ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	86724	09/04/2021	7032605	01/02/2020
2	PEREZ BONIFACIO WILLIAM	40578927	SUPERVISOR ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	39509	14/03/2021	7059299	26/06/2020
3	AREVALO FARFAN DENYS YERCY	80112854	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	128141	12/09/2020	7065850	03/08/2020
4	BERRU CAMPOS ALCIDES	03366559	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	82633	10/04/2021	7041964	27/03/2020
5	CESPEDES SERNA BEQUIN	40586389	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	103174	09/04/2021	7081065	12/12/2020
6	FERREYRA LOPEZ PAULO ANTONIO	42976965	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	119058	26/04/2021	7056581	13/06/2020
7	FLORES HUARHUA ARMANDO	40983645	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	52935	18/12/2020	7050470	16/05/2020
8	GONZALES BACCA JUAN ALBERTO	09936858	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	33242	09/04/2021	7004665	12/08/2019
9	JAIMES CHIPANA SANDRO	07644596	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	40314	09/04/2021	7022827	13/12/2019
10	JIMENEZ CENTENO LORENZO AUGUSTO	15439121	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	39239	09/04/2021	7014659	04/11/2019
11	JIMENEZ TORRES REYES ABRAHAM	70901856	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	234000	09/04/2021	7085808	1/2/2021
12	LLAMOCCA PALOMINO JULIO CESAR	28315830	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	174557	26/04/2021	7041941	27/03/2020
13	MALLMA VIVANCO ELVIS DANIEL	40832417	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	3814925	09/04/2021	7063159	19/07/2020
14	NAVARRO ROJAS NILTON	41479136	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	121331	21/11/2020	7063190	19/07/2020
15	NICHO VENTURA EDWAR ABRAHAM	40725084	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	127666	24/04/2021	7092937	1/6/2021
16	PINEDO TIRADO EDGAR	33589711	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	70357	22/11/2020	7031966	30/01/2020
17	QUIROZ NAVARRO JUAN CARLOS	46701058	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	270577	9/4/2021	7049251	10/5/2020
18	RAMIREZ RAMIREZ ORLANDO JUVER	42456580	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	104217	21/11/2020	7047967	03/05/2020
19	RENTERA ESPINOZA HENRY DAVID	10748469	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	34720	09/04/2021	7053836	02/06/2020
20	REYES CASAS CESAR RAUL	9373286	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	212671	19/10/2020	7064613	31/07/2020
21	RODRIGUEZ RUIZ JORGE LUIS	40452886	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	194565	18/04/2021	7059214	24/06/2020
22	SEVILLA FERNANDEZ JORGE LUIS	17436149	AGENTE ARMADO	S/. 930.00	45 DÍAS	236790	09/04/2021	7032060	30/01/2020
23	RODRIGUEZ RAMIREZ VIRGINIA AMALIA	80067404	AGENTE FEMENINA SIN ARMA	S/. 930.00	45 DÍAS	7825218	10/10/2020		

Por ello, estando acreditado el primer elemento constitutivo de la infracción imputada, corresponde avocarse a revisar si los documentos presentados transgredieron la presunción de veracidad que los ampara.

25 Obrante a foja 779 del expediente administrativo.

Respecto de la supuesta falsedad del documento descrito en el numeral i) del fundamento 12.

18. El Contratista, como parte de los documentos para el perfeccionamiento del Contrato, presentó el Certificado de trabajo del 2 de noviembre de 2013, emitido por la empresa Grupo Chanka S.A.C., a favor del señor Jiménez Torres Reyes Abraham, por haberse desempeñado en el cargo de agente de seguridad privada, del 4 de agosto de 2011 al 26 de octubre de 2013.

19. De la documentación obrante en el presente expediente, fluye que, en el marco de la fiscalización posterior efectuada por la Entidad, a los documentos presentados por el Contratista, en el marco del proceso de Selección, a través de la Carta N° 377-2019-ANA-OA-UAP[26] del 15 de marzo de 2019, solicitó a la empresa Grupo Chanka S.A.C. la verificación del Certificado cuestionado

20. En atención a ello, mediante Carta N° 090-2019-G/CHANKA/SAC[27] del 27 de marzo de 2019, el gerente general de la empresa Grupo Chanka S.A.C. respecto de la verificación del certificado en consulta, señaló lo siguiente:

> *"(…)*
> *Al respecto, he de señalar que el Sr. Jiménez Torres Reyes Abraham**, nunca tuvo vínculo laboral con Grupo Chanka SAC, y el Certificado de Trabajo no fue otorgado por mi representada**.*
> *Asimismo, se encontró las siguientes observaciones:*
> *1) **La firma no pertenece al Gerente General de la empresa Grupo Chanka SAC**.*
> *2) **El diseño de la hoja institucional presentado en dicho documento es un modelo reciente**. En el año 2013 nuestro diseño de hoja institucional fue diferente.*
> *(…)". (sic)*

(El énfasis es agregado)

21. Ahora bien, respecto **a la falsedad o adulteración del documento,** cabe traer a colación que, en base a reiterados pronunciamientos de este Tribunal, para calificar un documento como falso o adulterado —y desvirtuar la presunción de veracidad del documento presentado ante la Administración Pública— debe

26 Obrante a folio 279 del expediente administrativo.
27 Obrante a folio 314 del expediente administrativo.

tomarse en consideración, como un importante elemento a valorar, la manifestación del supuesto emisor o suscriptor.

22. En ese sentido, en el caso concreto se cuenta con la declaración del supuesto emisor y suscriptor del certificado de trabajo en cuestionamiento, señor Víctor Yslachin Quispe, gerente general de la empresa Grupo Chanka S.A.C., quien señaló que su representada no otorgó dicho certificado, y nunca tuvo vínculo con el señor Jiménez Torres Reyes Abraham, además que la firma consignada no pertenece al gerente general y el diseño de la hoja del certificado en cuestión no corresponde al diseño del 2013. Por tanto, el documento analizado en el presente acápite constituye documento **falso.**

23. Por lo tanto, en el presente caso, se tiene por configurada la infracción prevista en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Respecto de la supuesta falsedad del documento descrito en el numeral ii) del fundamento 12.

24. El Contratista, como parte de los documentos para el perfeccionamiento del Contrato, presentó la Constancia de trabajo del 23 de mayo de 2015[28] emitida por la empresa Morgan del Oriente S.A.C. a favor del señor Jiménez Torres Reyes Abraham por haberse desempeñado como agente de seguridad del 13 de noviembre de 2013 al 5 de marzo de 2015.

25. De la documentación obrante en el presente expediente, fluye que, en el marco de la fiscalización posterior efectuada por la Entidad, a los documentos presentados por el Contratista, en el marco del proceso de Selección, a través de la Carta N° 378-2019-ANA-OA-UAP[29] del 15 de marzo de 2019, solicitó a la empresa Morgan del Oriente S.A.C. la verificación de la constancia de trabajo cuestionada.

26. En atención a ello, mediante Carta N° 415/MORGANORIENTE.04.2019[30] del 17 de abril de 2019, la gerente general de la empresa Morgan del Oriente S.A.C. respecto de la verificación de la constancia en cuestión, señaló lo siguiente:

28 Obrante a folio 979 del expediente administrativo.
29 Obrante a folio 281 del expediente administrativo.
30 Obrante a folios 317 al 319 del expediente administrativo.

> *"(…)*
> *Al respecto, manifiesto a usted que el contenido que figura en dicha constancia no concuerda con la realidad, en razón de que contiene datos inexactos; es decir, es un documento falso, por las siguientes consideraciones:*
> *(…)*
> *2. Conforme es de verse del T-Registro de nuestra empresa, Formulario 1604-3, expedido por la SUNAT y generado el 16 de abril del 2019,* ***el mencionado trabajador fue cesado el 31 de julio de 2014, y no el 05 de marzo de 2015 como figura en la constancia materia de la consulta.***
>
> *3. Asimismo, conforme es de verse de la información proporcionada por la SUNAT de fecha 16 de abril de 2019, mediante el documento "Registro de Trabajadores, Pensionistas y Otros Prestadores de Servicios", se constata que el señor Jiménez Torres Reyes Abrahan* ***laboró en la empresa Morgan del Oriente S.A.C. desde el 14 de noviembre del 2013 hasta el 31 de julio de 2014.***
> *(…)*
> *5. Por otro lado, debemos precisar que* ***el papel membretado utilizado por el señor Jimenes Torres Reyes Abraham con la que se ha emitido la Constancia de Trabajo*** *de fecha 23 de mayo de 2015,* ***no es el que normalmente utilizamos****, ya que este* ***difiere por tener un tamaño que no coincide con nuestro papel membretado, lo que quiere decir que este a sido elaborado para sorprender a la Autoridad Nacional del Agua.***
>
> *6. Así también, debemos señalar* ***que la firma puesta en la Constancia de Trabajo*** *de fecha 23 de mayo del 2015,* ***no corresponde a la firma que habitualmente utilizó el señor Carlos Dolci Van Oordt,*** *ya que los rasgos gráficos puestos en él no provienen de su puño gráfico, quien en ese entonces se desempeñaba como Gerente General de la empresa (…). Ante este hecho consideramos que la constancia en referencia es un documento falso.*
>
> *7. También debemos precisar que* ***la Constancia de Trabajo*** *(…)* ***es un documento falso****,* ***por cuanto el sello que figura en dicho documento no corresponde al sello que utilizó el señor Carlos Dolci Van Oordt cuando desempeñó el cargo de Gerente General de la empresa Morgan del Oriente S.A.C.***
>
> *(…)". (sic)*

(El énfasis es agregado)

27. Ahora bien, respecto **a la falsedad o adulteración del documento,** cabe traer a colación que, en base a reiterados pronunciamientos de este Tribunal, para calificar un documento como falso o adulterado —y desvirtuar la presunción de veracidad del documento presentado ante la Administración Pública— debe

tomarse en consideración, como un importante elemento a valorar, la manifestación del supuesto emisor o suscriptor.

28. En ese sentido, en el caso concreto se cuenta con la declaración del supuesto emisor del certificado de trabajo en cuestionamiento, señora Carmen Cáceres, gerente general de la empresa Morgan del Oriente S.A.C., quien manifestó que el señor Jiménez Torres Reyes Abraham, laboró para su representada desde el 14 de noviembre de 2013 al 31 de julio de 2014, conforme se advierte de la información proporcionada por la SUNAT el 16 de abril de 2019, mediante el documento "Registro de Trabajadores, Pensionistas y Otros Prestadores de Servicios", y no desde el 13 de noviembre de 2013 al 5 de marzo de 2015 como se consigna en el certificado cuestionado; asimismo, manifestó que el papel membretado de la constancia no es el que normalmente utilizan, la firma consignada no corresponde a la que habitualmente utilizó el gerente general, y que el sello que figura no corresponde al que utilizó el gerente general cuando desempeñó el cargo. Por tanto, el documento analizado en el presente acápite constituye documento **adulterado.**

29. Por lo tanto, en el presente caso, se tiene por configurada la infracción prevista en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Sobre la posibilidad de aplicación del principio de retroactividad benigna

30. Cabe traer a colación el principio de irretroactividad, contemplado en el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG, en virtud del cual son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

En esa línea, debe precisarse que, en los procedimientos sancionadores, como regla general, la norma aplicable es aquella que se encontraba vigente al momento de la comisión de la infracción. Sin embargo, como excepción, se admite que, si con posterioridad a la comisión de la infracción entra en vigencia una nueva norma que resulta más beneficiosa para el administrado, debido a que mediante la misma se ha eliminado el tipo infractor o se contempla una sanción de naturaleza menos severa, aquella resultará aplicable.

En ese orden de ideas, debe tenerse en cuenta que, a la fecha, se encuentran vigentes modificaciones a la Ley N° 30225, introducidas por el Decreto Legislativo N° 1444, compilado en el Texto único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 82-2019-EF, en adelante el **TUO de la Ley N° 30225**.

31. Así, tenemos que, la infracción relativa a presentar documentos falsos o adulterados, tanto la norma vigente al momento de la comisión de la infracción, así como la actual normativa, prevén el mismo supuesto de hecho y rango de sanción de inhabilitación, esto es, de treinta y seis (36) meses hasta sesenta (60) meses; por lo que, en el presente caso, no se aprecia que existe una norma más favorable respecto del tipo infractor.

Graduación de la sanción

32. A fin de fijar la sanción a imponer al Contratista, deben considerarse los criterios de graduación contemplados en el artículo 226 del Reglamento, tal como se señala a continuación:

a) **Naturaleza de la infracción:** debe tenerse en consideración que las infracciones consistentes en presentar documentos falsos o adulterado, en la que ha incurrido el Contratista vulnera los principios de presunción de veracidad e integridad, los cuales deben regir a todos los actos vinculados a las contrataciones públicas; 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.

b) **Ausencia de intencionalidad del infractor:** en el caso concreto, se advierte que el documento falso y a adulterado, está relacionado al Certificado de trabajo del 2 de noviembre de 2013 y Constancia de trabajo del 23 de mayo de 2015, respectivamente, que presentó el Contratista dentro de los documentos para el perfeccionamiento del contrato, por lo que, no se puede afirmar que haya habido o no intención por parte del contratista; no obstante, dicha situación revela cuanto menos la falta de la debida diligencia del Contratista en verificar la autenticidad de dichos documentos, obligación

que se encuentra prevista en el numeral 67.4 del artículo 67 del TUO de la LPAG.

c) **La inexistencia o grado mínimo de daño causado a la Entidad:** en el caso concreto, la documentación falsa y adulterada le permitió al Contratista perfeccionar el contrato con la Entidad, y llegar a ejecutar la totalidad del mismo, hecho que no quedó evidenciado hasta después de efectuarse la fiscalización posterior.

d) **Reconocimiento de la infracción antes de que sea detectada:** conforme a la documentación obrante en el expediente, no se advierte documento, por el cual el Contratista 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 información obrante en el Registro Nacional de Proveedores, se advierte que el Contratista no cuenta con antecedentes de sanción administrativa impuesta por el Tribunal.

f) **Conducta procesal:** el Contratista se apersonó al procedimiento administrativo sancionador y presentó sus descargos.

g) **La adopción e implementación del modelo de prevención a que se refiere el numeral 50.10 del artículo 50 del TUO de la Ley N° 30225:** al respecto, de la información obrante en el expediente, no se aprecia que el Contratista haya adoptado o implementado algún modelo de prevención debidamente certificado, adecuado a su naturaleza, riesgos, necesidades y características de la contratación estatal, consistente en medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir actos indebidos y conflictos de interés o para reducir significativamente el riesgo de la comisión de infracciones como la determinada en la presente resolución.

33. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta el *principio de razonabilidad* consagrado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar y el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, según el cual las decisiones de la autoridad administrativa que impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados, deben

adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

34. De otro lado, es pertinente indicar que la falsificación de documentos y la falsa declaración en procedimiento administrativo constituye ilícito penal, previsto y sancionado en el artículo 427 del Código Penal, en tal sentido, de conformidad con el artículo 229 del Reglamento del TUO de la Ley N° 30225 [vigente a la fecha de emisión del presente pronunciamiento], debe ponerse en conocimiento del Ministerio Público los hechos expuestos para que interponga la acción penal correspondiente; en ese sentido, debe remitirse copia de los folios 194 al 202, 279, 314, 281, 317 y 319, 980 y 979 del presente expediente, así como copia de la presente Resolución, al Ministerio Público – Distrito Fiscal de Lima.

35. Por último, cabe mencionar que la comisión de la infracción por parte del Contratista, tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, tuvieron lugar el **8 de noviembre de 2018**, fecha en que se presentaron la documentación falsa y adulterada ante la Entidad.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal Ponente Héctor Marín Inga Huamán y la intervención de los vocales Paola Saavedra Alburqueque y Steven Anibal Flores Olivera en reemplazo de Jorge Luis Herrera Guerra según el Rol de Turnos de Vocales vigente, atendiendo a la conformación de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° 056-2021-OSCE/PRE del 9 de abril de 2021, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, vigente a partir del 14 de marzo de 2019, y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por Decreto Supremo N° 076-2016-EF del 7 de abril de 2016, analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

LA SALA RESUELVE:

1. **SANCIONAR** a la empresa **PRETORIAN SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C.,** con **R.U.C. N° 20520731203**, con **inhabilitación temporal** por el periodo de **treinta y ocho**

(38) meses en sus derechos de participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, por su responsabilidad al haber **presentado documentación falsa y adulterada** ante la Autoridad Nacional del Agua en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 018-2018-ANA-Segunda Convocatoria, infracción que estuvo tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por la Ley N° 30225, modificada mediante el Decreto Legislativo N° 1341, por los fundamentos expuestos; 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 registre la sanción en el módulo informático correspondiente.

3. Remitir copia de los folios 194 al 202, 279, 314, 281, 317 y 319, 980 y 979 del expediente administrativo, así como copia de la presente Resolución, al Ministerio Público – Distrito Fiscal de Lima, para que, conforme a sus atribuciones, inicie las acciones que correspondan.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

OSCE Firmado digitalmente por INGA HUAMAN Hector Marin FAU 20419026809 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22.10.2021 16:54:36 -05:00

PRESIDENTE

OSCE Firmado digitalmente por FLORES OLIVERA Steven Anibal FAU 20419026809 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22.10.2021 18:29:56 -05:00

VOCAL

OSCE Firmado digitalmente por SAAVEDRA ALBURQUEQUE Paola FAU 20419026809 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22.10.2021 16:31:04 -05:00

VOCAL

ss.
Inga Huamán
Saavedra Alburqueque
Flores Olivera