

ACREDITACION DE LA EXPERIENCIA DEL POSTOR MEDIANTE LA PRESENTACION DE COMPROBANTES DE PAGOS, EN EL CASO DE LA ADQUISICION DE BIENES O CONTRATACION DE SERVICIOS.

EN SESIÓN DE SALA PLENA DE FECHA 30.06.2008 EL TRIBUNAL DE CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES DEL ESTADO, HA APROBADO EL SIGUIENTE ACUERDO:

ACREDITACION DE LA EXPERIENCIA DEL POSTOR MEDIANTE LA PRESENTACION DE COMPROBANTES DE PAGOS, EN EL CASO DE LA ADQUISICION DE BIENES O CONTRATACION DE SERVICIOS.

ACUERDO ¹ 010 / 2008.TC de 30.06.2008

El señor Presidente del Tribunal manifestó que es necesario que el Tribunal adopte un criterio uniforme respecto de la acreditación de la experiencia de los postores mediante la presentación de comprobantes de pago, en el caso de procesos de selección cuyos objetos sean la adquisición de bienes o la contratación de servicios en general. En este sentido, de las múltiples impugnaciones que se han interpuesto ante el Tribunal, se puede observar que un tema recurrente es el referido a determinar si una factura que no consigna en su texto expresamente su cancelación resulta válida para acreditar el factor experiencia o, si por el contrario, no debe ser tomada en cuenta para la calificación.

Respecto de la controversia planteada, el Tribunal ha emitido resoluciones con criterios distintos, lo que puede haber acarreado confusión y dudas en los participantes de los procesos de selección respecto de la documentación que debe presentar para acreditar su experiencia; situación que es necesario solucionar mediante una interpretación de carácter general que establezca de modo unívoco las formalidades que deben cumplir los comprobantes de pago que se presentan para acreditar la experiencia del postor en el objeto de la convocatoria.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 65 del Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado^[1] (en adelante el Reglamento), en el caso de la adquisición de bienes podrá considerarse como factor de evaluación, entre otros, la experiencia del postor. Dicha experiencia se calificará considerando el monto facturado por el postor durante un periodo determinado no mayor a diez (10) años a la fecha de la presentación de propuestas hasta por un monto máximo acumulado equivalente a cinco (5) veces el valor referencial de la adquisición materia de la convocatoria.

Asimismo, de conformidad con el artículo 66 del Reglamento, en el caso de contratación de servicios en general podrá considerarse como factor de evaluación, entre otros, la experiencia del postor en la actividad y/o en la especialidad. Dicha experiencia se calificará considerando el monto facturado acumulado por el postor durante un periodo determinado no mayor a diez (10) años a la fecha de la presentación de propuestas hasta por un monto máximo acumulado equivalente a cinco (5) veces el valor referencial de la contratación materia de la convocatoria. Tales experiencias se acreditarán con copia simple de los comprobantes de pago cancelados o, en su defecto, con copia del contrato y su respectiva conformidad de culminación de la prestación del servicio, con un máximo de diez (10) servicios.

Conforme se puede apreciar de los artículos reseñados, el Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado no ha indicado expresamente, para el caso de la adquisición de bienes, los documentos acreditativos de la experiencia del postor, mencionando únicamente que se calificará el monto facturado, éste puede ser acreditado, entre otros, con la presentación de comprobantes de pago. Por otro lado, en el caso de contratación de servicios en general, como documentos acreditativos de la experiencia del postor, el Reglamento ha indicado que debe presentarse, entre otros, comprobantes de pago cancelados, como serían, por ejemplo, las facturas.

Aunado a lo indicado, debe tenerse presente que los factores de evaluación que se establezcan, lo cual incluye los documentos que se solicitan para su acreditación, deben cumplir con lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento, en tanto dispone que los factores de evaluación deberán ser objetivos y congruentes con el objeto de la convocatoria, debiendo a sujetarse a criterios de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad.

En este orden de ideas, conforme a reiterados y uniformes pronunciamientos del Tribunal, la experiencia es la práctica reiterada de una conducta en el tiempo, lo que otorga pericia, destreza o habilidad al postor en la ejecución de cierta actividad. Por lo tanto, con la evaluación de la experiencia, se busca calificar la habitualidad comercial del postor en el rubro que se pretende contratar, tanto en la venta de bienes como en la prestación de servicios en general, lo cual constituye una garantía para la Entidad, quien se verá abastecida por empresas que demuestren un correcto y eficiente desempeño en el mercado, lo cual constituye, desde un punto de vista teleológico, la finalidad de evaluar dicha experiencia. En este sentido, y a efectos de cumplir con la finalidad indicada, lo que debe evaluarse son los documentos que evidencien la efectiva ejecución del servicio o la entrega de los bienes, ya que ello acredita la realización de la conducta que nos interesa calificar como experiencia.

Ahora bien, tratándose el presente tema respecto de la validez de la presentación de comprobantes de pago, a fin de dar una interpretación sistemática y teleológica a la normativa de contrataciones y adquisiciones del Estado y acorde a los principios que la inspiran, resulta pertinente indicar lo dispuesto por el Reglamento de Comprobantes de Pago, en cuanto a la validez de dichos documentos.

De conformidad con el artículo 1 del Reglamento de Comprobantes de Pago, aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 007-99-SUNAT^[2], el comprobante de pago es un documento que acredita la transferencia de bienes, la entrega en uso, o la prestación de servicios. En el caso específico de las facturas, el artículo 4 del mencionado Reglamento de Comprobantes de Pago señala que éstas serán emitidas, entre otros, cuando la operación se realice con sujetos del Impuesto General a las Ventas que tengan derecho al crédito fiscal y cuando el comprador

o usuario lo solicite a fin de sustentar gasto o costo para efecto tributario. Asimismo, el artículo 5 del referido Reglamento establece que los comprobantes de pago deben ser entregados en la transferencia de bienes, por los pagos parciales recibidos anticipadamente a la entrega del bien o puesta a disposición del mismo, en la fecha y por el monto percibido, o cuando se ha culminado el servicio, entre otros. En cuanto a los requisitos mínimos que deben contener los comprobantes de pago, el artículo 8 del citado Reglamento detalla la información impresa y la no necesariamente impresa.

En este orden de ideas, de la lectura de las citadas disposiciones, se colige que la factura es emitida una vez que se ha entregado los bienes o se ha prestado o culminado el servicio, es decir, cuando la empresa emisora ha cumplido con ejecutar determinadas prestaciones obligacionales. Por lo expuesto, se puede concluir que no debe condicionarse la validez de los comprobantes de pago, y de las facturas en específico, a la consignación en ellos de la constancia de cancelación, toda vez que la misma podría ser puesta, incluso, por la parte interesada en probar la prestación. En tal sentido, la falta de dicha constancia no es suficiente ni determinante para no considerar las facturas presentadas como acreditativas de la experiencia del postor, toda vez que la emisión que dichas facturas acredita efectivamente la prestación del servicio o la entrega de los bienes, con lo cual se cumple la finalidad de las normas de contrataciones del Estado respecto de la experiencia de los postores.

Aunado a lo indicado, debe tenerse presente que la documentación presentada por los postores se encuentra amparada por el Principio de Presunción de Veracidad, el cual se encuentra desarrollado en el numeral 1.7 del artículo IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, y en cuya virtud la Administración presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, salvo prueba en contrario. Es decir, la Administración debe presumir siempre la buena fe y la legalidad de los actos que realizan los administrados.

En consecuencia, y de la lectura concordada de los dispositivos legales antes mencionados, se concluye que la emisión de los comprobantes de pago, y específicamente de las facturas, acredita la entrega de los bienes o la prestación de los servicios contratados, cumpliendo con acreditar la experiencia del postor en el rubro materia del proceso de selección, finalidad buscada por las normas de contrataciones y adquisiciones del Estado, motivo por el cual dichos comprobantes de pago deben ser motivo de evaluación y calificación, no debiendo exigirse para su validez que consignen expresamente en su texto su cancelación; ello sin perjuicio de que el Tribunal podrá verificar la veracidad de dichos documentos cuando sean cuestionados y existan suficientes indicios que ameriten realizar la verificación correspondiente, en aplicación del Principio de Verdad Material y del Principio de Moralidad.

La señalada interpretación encuentra sustento, además, en los Principios de Economía y Libre Competencia, que inspiran el sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, en tanto busca un adecuado equilibrio entre la finalidad del factor referido a la experiencia del postor (acreditar su habitualidad comercial en el mercado) con el hecho de que dicho factor no sea restrictivo, costoso o que impida la mayor participación posible de postores en los procesos de selección, a través de la exigencia de formalidades costosas e innecesarias; cumpliendo, asimismo, con los criterios básicos de todo factor de evaluación, es decir, con ser razonable, racional y proporcional.

Visto y considerando la propuesta presentada por el Señor Presidente, los vocales del Tribunal, luego del análisis y amplio debate, por unanimidad, ACORDARON:

Establecer el siguiente criterio interpretativo:

1. La experiencia del postor en el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios en general puede ser acreditada mediante la presentación de comprobantes de pago; los cuales, a efectos de ser materia de calificación en el factor de evaluación respectivo, no requieren para su validez que consignen expresamente su cancelación; toda vez que, de conformidad con el Reglamento de Comprobantes de Pago, dichos comprobantes de pago son emitidos una vez entregados los bienes o culminado o prestado el servicio, con lo cual se acredita la experiencia requerida, interpretación que guarda coherencia con las normas de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y con los principios que rigen dicha normatividad.
2. El Tribunal podrá verificar, de oficio o a pedido de parte, la veracidad de los comprobantes de pago presentados para acreditar la experiencia del postor, cuando sean cuestionados y existan suficientes indicios que ameriten realizar la verificación correspondiente, en aplicación del Principio de Verdad Material y de Moralidad, para lo cual podrá solicitar a las partes y/o terceros la remisión de información y/o documentación idónea para verificar la veracidad de la experiencia declarada.

Firmado: Salazar Romero, Valdivia Huaranga, Yaya Luyo, Isasi Berrospi, Cabieses López, Navas Rondón, Mejía Cornejo, Ramírez Maynetto, Zumaeta Giudichi, Luna Milla, Latorre Boza y Rodríguez Buitrón.

[1] Aprobado mediante Decreto Supremo N° 084-2004-PCM.

[2] Aprobado por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).