



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

Sumilla: *“(...) ni la denuncia formulada por la Entidad ni la información remitida por el MIMP, en atención a la cónsul formulada por la Sala, dan cuenta de elementos objetivos o declaración expresa que permita concluir de forma fehaciente que el documento cuestionado se constituye como falso (...)”.*

Lima, 5 de octubre de 2022.

VISTO en sesión de fecha 5 de octubre de 2022 de la Quinta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 847/2019.TCE**, el procedimiento administrativo sancionador instaurado contra el señor **APOLO ESPINAL CARLOS ENRIQUE**, por su presunta responsabilidad al haber presentado como parte de su oferta información inexacta, en el marco de la Orden de Servicio N° 8053-2018 del 4 de octubre de 2018, emitida por el MINISTERIO PÚBLICO; y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

- 1.** El 4 de octubre de 2018, el MINISTERIO PÚBLICO, en adelante **la Entidad**, emitió a favor del señor CARLOS ENRIQUE APOLO ESPINAL, en adelante **el Contratista**, la Orden de Servicio N° 0008053¹, para la *“Contratación de servicio por tercero”*, por el importe de S/ 7,000.00 (siete mil con 00/100 soles), en adelante **la Orden de Servicio**.
- 2.** Mediante Formulario de aplicación de sanción – Entidad² y escrito s/n³ presentados el 08 de marzo de 2019, ante la Mesa de Partes del Tribunal de

¹ Obrante al folio 44 del expediente administrativo.

² Obrante al folio 1 del expediente administrativo.

³ Obrante a folio 4 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

Contrataciones del Estado, en lo sucesivo **el Tribunal**, la Entidad hizo de conocimiento que el Contratista habría incurrido en causal de sanción.

A efecto de sustentar su denuncia presentó, entre otros, el Informe N° 000205-2019-MP-FN-OSERGE⁴ del 12 de febrero de 2019, mediante el cual informó lo siguiente:

- Con Orden de Servicios N° 0008053 del 4 de octubre de 2018 se contrató por servicio de terceros al señor Carlos Enrique Apolo Espinal, a fin de que preste servicios en la Oficina de Servicios Generales de la Oficina General de Logística.
- A través del Oficio N° 3087-2018-MP-FN-OSERGE del 31 de diciembre de 2018, solicitó la confirmación de la autenticidad de los siguientes documentos:

CONSTANCIA	CONTRATO	PERIODO	DEPENDENCIA	RÉGIMEN
	N° 009-2007-MIMDES/OGA/OL	08/06/2007 al 30/11/2007	Oficina de Logística de la Oficina General de Administración	Servicios no personales
	Adenda del 009-2007-MIMDES/OGA/OL	01/12/2007 al 30/04/2008	Oficina de Logística de la Oficina General de Administración	Servicios no personales
	N° 2819-2008-MIMDES/OGA-MC	06/05/2008 al 31/07/2008	Oficina de Logística de la Oficina General de Administración	Servicios no personales
039-2010-OGRH-OAPHB		01/08/2008 al 31/01/2010	Oficina de Logística de la Oficina General de Administración	CAS

⁴ Obrante al folio 5 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

- Con Oficio N° 19-2019-MIMP/OGA-OAS de fecha 25 de enero de 2019, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, informó lo siguiente:

"(...) Al respecto, se ha podido advertir que la fiscalización posterior requerida a través del documento e), de fecha 31.12.2018, guarda relación con documentación que no se ha podido ubicar en el acervo documentario de la Oficina de Abastecimiento y Servicios (OAS) dado que la misma es de más de nueve (09) años de antigüedad, por lo que no es factible validar la autenticidad del documento de la referencia f), de fecha 20.08.2009.

Cabe indicar, que la Oficina de Trámite Documentarlo y Atención al Ciudadano (OTDAC) nos ha remitido a través de los documentos de la referencia a), y b) de fecha 23.01.2019 copia autenticada del Contrato de Locación de Servicios N° 009-2007/MIMDES/OGA/OL de fecha 18.01.2007 emitido a la Sra. Diana Ynes Avilés Suarez y del Contrato N° 2819-2008-MIMDES/OGA-MC de fecha 06.05.2008 emitido al Sr. Carlos Enrique Apolo Espinal, que son aludidos en el documento de la referencia f), de fecha 20.08.2009, el cual adjuntamos a la presente.

Asimismo, realizamos adicionalmente una búsqueda en la página de Transparencia Económica del MEF: <http://apps5.mineco.gob.pe/proveedor/>, no encontrando registro alguno de pagos realizados a dicho proveedor antes aludido en los años fiscales 2007 y 2008 por parte del Ex MIMDES (ahora llamado el MIMP) (...)"

- Concluyó que, el Contratista incurrió en la comisión de infracción de presentación de información inexacta.

Asimismo, adjuntó el Informe N° 000258-2019-MP-FN-OGASEJ⁵ del 22 de febrero de 2019, mediante el cual la Oficina de Asesoría Jurídica informó que el Contratista incurrió en la comisión de la infracción de presentación de documentación falsa, infracción tipificada en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

⁵ Obrante al folio 9 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

3. Mediante Decreto del 30 de mayo de 2022⁶, la Secretaría del Tribunal dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Contratista, por su presunta responsabilidad al haber presentado, como parte de su cotización información inexacta y/o documentos falsos o adulterados, en el marco de la Orden de Servicio; infracciones tipificadas en los literales i) y j), respectivamente, del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, consistente en:

Información inexacta y/o documento falso o adulterado

- Constancia de prestación de servicios⁷ del 20 de agosto de 2009, emitida por la Oficina de Logística del MIMDES, a través de la cual se deja constancia que el señor Carlos Enrique Apolo Espinal prestó servicios en la Oficina de Logística de la Oficina General de Administración del MIMDES, bajo la modalidad de servicios no personales (SNP), según el siguiente detalle: i) Del 8 de junio de 2007 al 30 de noviembre de 2007, prorrogado con adenda del 01.12.2007 al 30.04.2008; y, ii) Del 6 de mayo de 2008 al 31 de julio de 2008 bajo el Contrato 2819-2008/MIMDES/OGA-MC.

En ese sentido, se otorgó al Contratista el plazo de diez (10) días hábiles para que cumpla con presentar sus descargos, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en autos, en caso de incumplir el requerimiento.

Cabe precisar que dicho Decreto fue notificado el 6 de junio de 2022 mediante la cédula de notificación N° 32122/2022.TCE⁸

4. Con Oficio N° 002561-2022-MP-FN-OSERGE⁹ del 7 de junio de 2022, presentado el 8 del mismo mes y año ante el Tribunal, la Entidad remitió copia de diversos documentos emitidos por la Entidad y presentados por el Contratista en el marco

⁶ Obrante a folio 57 del expediente administrativo.

⁷ Obrante a folio 45 del expediente administrativo.

⁸ Obrante a folio 65 del expediente administrativo.

⁹ Obrante a folio 89 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

de la Orden de Servicio, como la oferta económica, declaración jurada, currículum vitae, etc.

5. Con escrito N° 1 del 15 de junio de 2022, presentado el 16 de junio de 2022 ante el Tribunal, el Contratista presentó sus descargos, manifestando lo siguiente:

- Precisa que, presentó la constancia cuestionada en el marco de la Orden de Servicio N° 8053 del 4 de octubre de 2018, emitida por el Ministerio Público, documento que posteriormente fue sometido a fiscalización posterior, en el cual se consignó lo siguiente:

“Servicio no personales (SNP)

- *El 08 de junio de 2007 al 30 de noviembre de 2007, percibiendo como ingreso por honorario mensual S/ 1,950.00 nuevos soles, con el contrato 009-2007/MIMDES/OGA/OL. Se prorrogó el contrato con adendas del 01 de diciembre de 2007 al 30 de abril de 2008, percibiendo como ingreso lo pactado en el contrato. “*
- Sobre la falsedad imputada a la constancia cuestionada, señala que dicho documento es verdadero en su fondo y su contenido debido a que fue emitida por el Jefe de Logística del MIMP (antes MIMDES); asimismo, precisa que la veracidad de dicho documento queda fehacientemente acreditada con la copia fedateada del 10 de junio de 2022, ante fedatario del MIMP, documento que adjunta como medio probatorio.
- Respecto a la inexactitud, señala que la constancia cuestionada contiene un error material, toda vez que se señala que textualmente que su persona prestó servicios no personales al MIMDES desde el 8 de junio de 2007 hasta el 30 de abril de 2008, en atención al Contrato 009-2007-MIMDES/OGA/OL, debiendo haberse consignado de forma correcta Contrato de Locación de Servicios N° 222-2007/MIMDES/OGA/OL; precisa que, el citado hecho no se configura como información inexacta, debido a que su persona sí prestó servicios al MIMDES en las citadas fechas, por lo que, solo se trata de un error

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

material.

6. Con decreto del 4 de julio de 2022, la Secretaría del Tribunal tuvo por apersonado al Contratista y por presentado sus descargos; asimismo, dispuso remitir el expediente a la Quinta Sala para que resuelva, siendo recibido el 5 del mismo mes y año por el Vocal ponente.
7. Con decreto del 4 de agosto de 2022, se programó audiencia pública para el 10 del mismo mes y año, la cual se declaró frustrada por inasistencia de las partes.
8. Con escrito N° 1, presentado el 16 de agosto de 2022 ante el Tribunal, el Contratista solicitó se reprogramme la audiencia pública.
9. Con decreto del 16 de agosto de 2022, se programó a audiencia pública para el 22 del mismo mes y año, la cual se realizó con la participación del Contratista.
10. Con decreto del 23 de setiembre de 2022, a fin de que la Sala cuente con más elementos de juicio al momento de resolver, solicitó al MIMP que informe sobre la veracidad del documento cuestionado, debiendo precisar si en dicho documento existe un error material.
11. Con Oficio N° D000299-2022-MIMP-OGA del 29 de setiembre de 2022, presentado en la misma fecha ante el Tribunal, el MIMP remitió la información solicitada.

II. FUNDAMENTACIÓN:

Normativa Aplicable.

1. Es materia del presente procedimiento determinar la supuesta responsabilidad administrativa del Contratista, por haber presentado documentos supuestamente falsos o adulterados y/o con información inexacta, como parte de su cotización en el marco de la Orden de Servicio N° 8053-2018 del 4 de octubre 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 lo sucesivo **la Ley**, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF, modificado por

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

Decreto Supremo N° 056-2017-EF, en lo sucesivo **el Reglamento**, normativa que será aplicada para resolver el presente caso, en lo referente al tipo infractor, la sanción y el plazo prescriptorio, sin perjuicio de la eventual aplicación del principio de retroactividad benigna.

Cuestión previa: Sobre la posibilidad de aplicar el principio de retroactividad benigna.

2. En primer orden, ante los frecuentes cambios normativos producidos en la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento, es necesario evaluar si, en el presente caso, es de aplicación lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, en adelante el TUO de la LPAG, en virtud del cual:

“Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.”

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición”.

(Subrayado es agregado)

En ese sentido, si bien bajo el principio de irretroactividad, como regla general, en los procedimientos administrativos sancionadores la norma aplicable es aquella vigente al momento de la comisión de la infracción; también se admite la aplicación de una norma posterior, si esta resultase más favorable para el administrado.

En este punto, cabe indicar que el examen de “favorabilidad de una norma” implica una valoración integral de los elementos y hechos que confluyen en el caso concreto, tales como una atipicidad de la conducta, una sanción menos gravosa o un plazo de prescripción ya vencido, análisis que debe efectuarse inclusive aun

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

cuando el proveedor imputado no lo haya solicitado, dado que los principios del procedimiento administrativo sancionador exigen una aplicación de oficio.

3. En atención a lo expuesto, en el presente caso, si bien el procedimiento se inició por la presunta comisión de las infracciones establecidas en los literales j) e i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, norma vigente al momento de ocurridos los hechos materia de imputación; cabe mencionar que, el 13 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial “El Peruano”, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF, el cual consolida las modificaciones incorporadas en la Ley a través de los Decretos Legislativos N° 1341 y 1444, y; el 30 de enero de 2019, entró en vigencia el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, que derogó el Reglamento de la Ley N° 30225. En el presente caso, en lo sucesivo, a dichas normas se les denominará como el **TUO de la Ley** y el **nuevo Reglamento**; siendo preciso verificar si la aplicación de la referida normativa resulta más beneficiosa a los administrados, atendiendo al principio de retroactividad benigna.
4. Sin embargo, no se aprecia que las normas vigentes, a la fecha, contemplen cambios (en comparación con las normas vigentes a la fecha de ocurrida la conducta imputada) respecto del supuesto de hecho referido a la presentación de documentación falsa o adulterada, en su tipificación como infracción, ni respecto de la sanción y el plazo de prescripción.

Por otra parte, en cuanto al supuesto de hecho referido a la presentación de información inexacta, si bien ha variado relativamente su tipificación, al haberse realizado precisiones sobre el supuesto de hecho, tales cambios no alteran o modifican su alcance; asimismo, cabe precisar que, la norma vigente contempla el mismo periodo de sanción aplicable y plazo de prescripción.

5. En consecuencia, este Colegiado concluye que, en el caso concreto, la normativa vigente no resulta más favorable para el administrado; por lo que, no corresponde la aplicación del principio de retroactividad benigna, correspondiendo analizar su supuesta responsabilidad con la norma vigente al momento de ocurrido los hechos cuestionados.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

Naturaleza de las infracciones

Presentación de información inexacta:

6. Según el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, el Tribunal impone sanción, por presentar **información inexacta** a las *Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado o 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.

Aunado a lo anterior, y conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la información inexacta supone un contenido que no es concordante o congruente con la realidad, lo que constituye una forma de falseamiento de la misma.

Además, para la configuración del tipo infractor, es decir, aquél referido a la presentación de información inexacta, deberá acreditarse que la inexactitud esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento, factor de evaluación o requisitos que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual, **independientemente de que ello se logre**, es decir, no se requiere un resultado efectivo favorable, lo que se encuentra en concordancia con los criterios de interpretación que han sido recogidos en el Acuerdo de Sala Plena N° 02-2018/TCE¹⁰; entre otros supuestos expuestos en dicho acuerdo.

Al respecto, el numeral 59.3 del artículo 59 del TUO de la Ley establece que los acuerdos adoptados en Sala Plena interpretan de modo expreso y con carácter general las normas establecidas en el TUO de la Ley y su nuevo Reglamento y que, además, constituyen precedentes de observancia obligatoria.

En consecuencia, para la configuración de la infracción referida a la presentación de información inexacta, deberán verificarse los siguientes aspectos:

¹⁰ Acuerdo de Sala Plena publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 2 de junio de 2018.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

- En primer lugar, corresponde verificar que los documentos cuestionados fueron efectivamente presentados ante una Entidad contratante (en el marco de un procedimiento de contratación pública), o al Tribunal, al Registro Nacional de Proveedores (RNP), al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) o a la Central de Compras Públicas (Perú Compras), en el marco del procedimiento que se siga en dichas instancias.
- En segundo lugar, a efectos de determinar la configuración de la infracción, corresponde verificar si se ha acreditado la inexactitud de la información contenida en los documentos presentados, independientemente de quién haya sido su autor o de las circunstancias que hayan acontecido; ello, en atención a la responsabilidad objetiva de la presente infracción.
- En tercer lugar, en el caso de la documentación presentada ante Entidades, deberá verificarse que la inexactitud esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento, factor de evaluación o requisitos que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual, independientemente de que ello se logre; mientras que en los demás casos (OSCE, Tribunal y RNP), deberá estar vinculado al cumplimiento del procedimiento correspondiente.

Presentación de documentos falsos o adulterados:

7. Por otra parte, el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, establece que el Tribunal impone sanción, por presentar **documentos falsos o adulterados** a las *Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado o al Registro Nacional de Proveedores (RNP)*.

Así, conforme a la jurisprudencia del Tribunal, un **documento falso** es aquél cuya emisión o firma no corresponde a la persona natural o jurídica que aparece en el mismo documento como su autor, suscriptor o emisor; por su parte, un **documento adulterado** es aquel que, siendo válidamente expedido o suscrito, posteriormente es modificado en su contenido.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

En consecuencia, para la configuración de la infracción referida a la presentación de documentos falsos o adulterados, deberán verificarse los siguientes aspectos:

- En primer lugar, corresponde verificar que los documentos cuestionados como falsos o adulterados fueron efectivamente presentados ante una Entidad contratante (en el marco de un procedimiento de contratación pública), o al Tribunal, al Registro Nacional de Proveedores (RNP), al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) o a la Central de Compras Públicas (Perú Compras), en el marco del procedimiento que se siga en dichas instancias.
 - En segundo lugar, a efectos de determinar la configuración de la infracción, corresponde verificar si se ha acreditado la falsedad (respecto de la emisión del documento) o adulteración (modificación del documento válidamente expedido), independientemente de las circunstancias o autor material de la falsificación o adulteración; ello, en atención a la responsabilidad objetiva de la presente infracción.
8. Al respecto, cabe tener en cuenta que uno de los principios que rige la potestad sancionadora del Tribunal es el de culpabilidad, previsto en el numeral 10 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 *“la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva”*.
9. En tal contexto, debe tenerse presente que, conforme al numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, la responsabilidad derivada de las infracciones referidas a la presentación de información inexacta y documentación falsa o adulterada es **objetiva**.
10. Sobre este punto, corresponde precisar que, la responsabilidad objetiva prescinde de cualquier evaluación o análisis del factor subjetivo del infractor, es decir, le

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

resulta irrelevante analizar la intencionalidad, imprudencia, negligencia o falta de diligencia, pues basta verificar la conducta calificada como infractora¹¹, que, en el presente caso, en principio, es presentar información inexacta y documentación falsa o adulterada.

- 11.** Ahora bien, respecto al principio de tipicidad, previsto en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, 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.
- 12.** Por tanto, se entiende que dicho principio exige al órgano que detenta la potestad sancionadora, en este caso el Tribunal, 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 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.
- 13.** En relación con lo indicado, y 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 de los documentos cuestionados, así como de la inexactitud y/o falsificación o adulteración imputada. Entre estas fuentes se encuentra comprendida la información registrada en el SEACE, así como la que pueda ser recabada de otras bases de datos y portales web que contengan información relevante, entre otros.

¹¹ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima, 2021, p. 474.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

Configuración de la infracción.

14. En el caso materia de análisis, se imputa al Contratista haber presentado documento presuntamente falso o adulterado y/o con información inexacta, consistente en:

Información inexacta y/o documento falso o adulterado:

- Constancia de Prestación de Servicio¹², del 20 de agosto de 2009, emitida por la Oficina de Logística del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, a favor del señor Carlos Enrique Apolo Espinal, por haber laborado en la citada oficina del 8 de junio de 2007 al 30 de noviembre de 2007, del 1 de diciembre de 2007 al 30 de abril de 2008; y, del 6 de mayo de 2008 al 31 de julio de 2008.

i) Sobre la presentación del documento cuestionado

15. Conforme a lo anotado de manera precedente, en primer lugar, debe verificarse que la documentación cuestionada haya sido efectivamente presentada ante la Entidad.
16. Sobre el particular, en el expediente administrativo obra copia del documento que el Contratista presentó a la Entidad, como parte de su cotización, en el marco de la orden de servicio; situación que ha sido reconocida por el Contratista con motivo de la presentación de sus descargos.
17. Ahora bien, habiéndose acreditado la presentación del documento cuestionado ante la Entidad por parte del Contratista, corresponde avocarse al análisis para determinar si es falso o adulterado y/o contiene información inexacta.

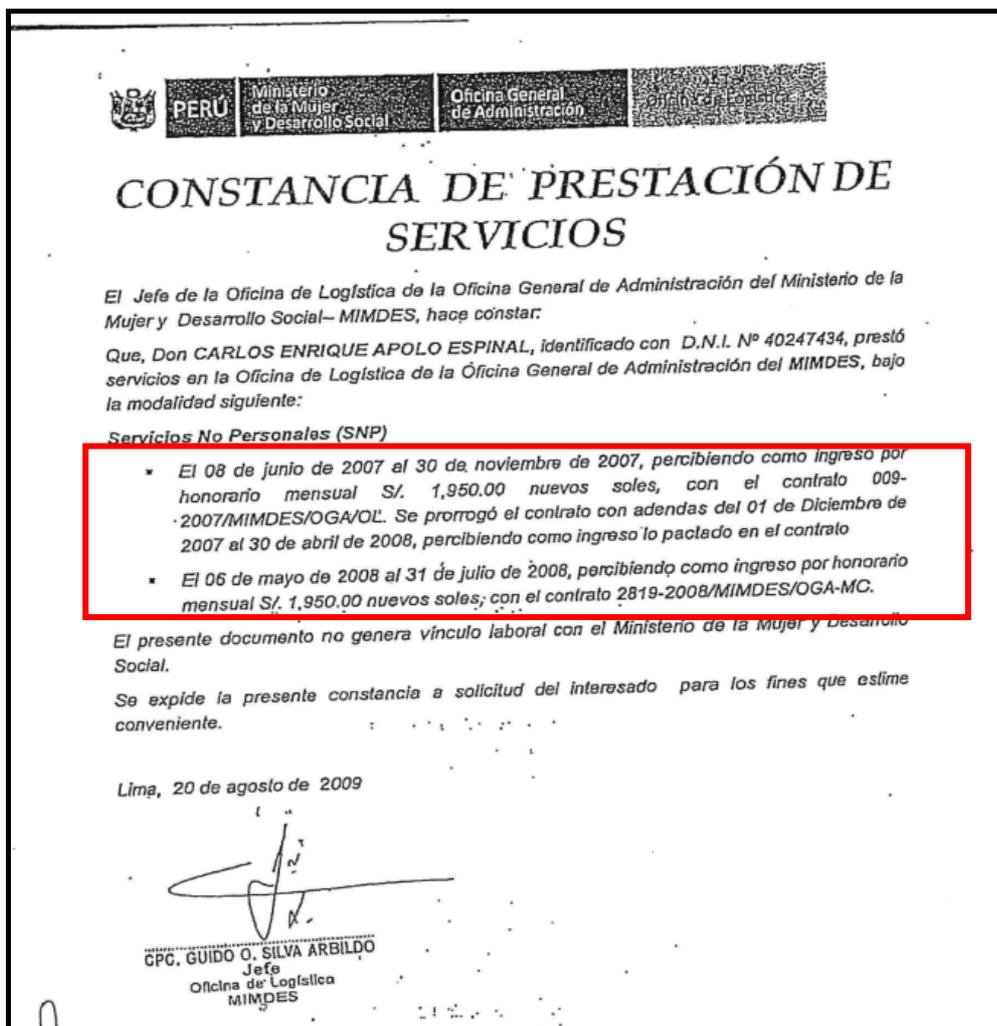
ii) Sobre la supuesta falsedad o adulteración e inexactitud de la información de la Constancia de Prestación de Servicio del 20 de agosto de 2009.

¹² Documento obrante a folio 119 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

18. Al respecto, se cuestiona la veracidad de la Constancia de Prestación de Servicio¹³, del 20 de agosto de 2009, emitida por la Oficina de Logística del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, a favor del señor Carlos Enrique Apolo Espinal, por haber laborado en la citada oficina del 8 de junio de 2007 al 30 de noviembre de 2007, del 1 de diciembre de 2007 al 30 de abril de 2008; y, del 6 de mayo de 2008 al 31 de julio de 2008, documento que se reproduce a continuación:



¹³ Documento obrante a folio 119 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

19. Nótese que, mediante el documento cuestionado, la Oficina de Logística del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, actualmente Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en adelante **el MIMP**, dejó constancia, entre otros, que el Contratista habría laborado para dicha oficina **del 8 de junio al 30 de noviembre de 2007**, en atención al **Contrato N° 009-2007/MIMDES/OGA/OL**, plazo que fue prorrogado **del 1 de diciembre de 2007 al 30 de abril de 2008**, mediante adenda al citado contrato. Asimismo, indica una experiencia **del 6 de mayo al 31 de julio de 2008**, en atención al **Contrato N° 2819-2008/MIMDES/OGA-MC**.
20. Al respecto, 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° 003087-2018-MP-FN-OSERGE¹⁴ del 31 de diciembre de 2018, la Entidad requirió al MIMP se sirva informar corroborar la veracidad de la información contenida en la mencionada constancia; a fin de verificar si el Contratista laboró en dicha entidad conforme a los plazos y contratos consignados en el documento cuestionado.
21. Ante lo solicitado, con Oficio N° 19 – 2019-MIMP/OGA – OAS¹⁵ del 25 de enero de 2019, el MIMP manifestó lo siguiente:

“(…)

Al respecto, se ha podido advertir que la fiscalización posterior requerida a través de documento e), de fecha 31.12.2018, guarda relación con documentación que no se ha podido ubicar en el acervo documentario de la Oficina de Abastecimiento y Servicios (OAS) dado que la misma es de más de nueve (09) años de antigüedad, por lo que no es factible validar la autenticidad del documento de la referencia f), de fecha 20.08.2009.

Cabe indicar, que la Oficina de Tramite Documentario y Atención al Ciudadano (OTDAC) nos ha remitido a través de los documentos de la referencia a) y b), de fecha 23.01.2019 copia de autenticada del Contrato de Locación de Servicios N°

¹⁴ Obrante a fojas 41 del expediente administrativo.

¹⁵ Obrante a fojas 22 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

009-2007/MIMDES/OGA/OL de fecha 18.01.2007 emitido a la Sra. DIANA YNES AVILES SUAREZ y del Contrato N° 2819-2008-MIMDES/OGA-MC de fecha 06.05.2008 emitido al Sr. CARLOS ENRIQUE APOLO ESPINAL, que son aludidos en el documento de la referencia f), de fecha 20.08.2009, el cual adjuntamos a la presente.

(...).”

22. Como se puede advertir, mediante el citado oficio el MIMP manifestó que el Contrato de Locación de Servicio N° 009-2007/MIMDES/OGA/OL del 18 de enero de 2019 fue emitido a favor de la señora Diana Ynes Aviles Suarez, adjuntando como medio probatorio copia del citado contrato.
23. Es así que, en atención a lo señalado por el MIMP, con Informe N° 000258-2019-MP-FN-OGASEJ¹⁶ del 22 de febrero de 2019 e Informe N° 000205-2019-MP-FN-OSERGE¹⁷ del 12 de febrero de 2019, la Entidad señaló que el Contratista habría incurrido en la comisión de la infracción de presentación de documentación falsa e información inexacta.
24. Ahora bien, con motivo de la presentación de sus descargos, mediante escrito N° 1¹⁸ del 15 de junio de 2022, presentado el 16 de junio de 2022 ante el Tribunal, el Contratista señaló que la constancia cuestionada es un documento verdadero en su fondo y contenido debido a que fue emitido y firmada por el Jefe de la Oficina de Logística del MIMP, a efecto de acreditar la veracidad adjuntó copia fedateada del documento cuestionado.

Asimismo, precisó que la constancia cuestionada contiene un error material, con relación a la experiencia del 8 de junio de 2007 hasta el 30 de abril de 2008, pues debió mencionarse el Contrato de Locación de Servicios N° 222-2007/MINDES/OGA/OL en lugar del Contrato 009-2007-MIMDES/OGA/OL; por lo que concluye que no presentó información inexacta

¹⁶ Obrante al folio 9 del expediente administrativo.

¹⁷ Obrante al folio 5 del expediente administrativo.

¹⁸ Obrante al folio 126 del expediente administrativo.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

A fin de acreditar el error material invocado, adjuntó, como medio probatorio, la Constancia de Prestación (N° Registro: 224-2022-MIMP/OGA-OAS) del 10 de junio de 2022, emitida por el MIMP, en el cual se precisa que el Contratista trabajó para la Oficina de Abastecimiento y Servicios del MIMP según el siguiente detalle:

CONTRATO N°	MODALIDAD	DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO	MONTO CONTRATADO	AREA USUARIA	PLAZO DE EJECUCIÓN DEL SERVICIO	MONTO EJECUTADO
0222-2007-MIMDES/OGA/OL	SNP	Servicio de Apoyo Técnico.	S/ 11,700.00	Oficina de Logística	08/06//2007 al 30/11/2007	S/ 11,700.00
ADDENDA N° 1 CONTRATO N° 222-2007/MIMDES/OGA-OL	SNP	Servicio de Apoyo Técnico.	S/ 1,950.00	Oficina de Logística	01/12//2007 al 31/12/2007	S/ 1,950.00
ADDENDA N° 2 CONTRATO N° 222-2007/MIMDES/OGA-OL	SNP	Servicio de Apoyo Técnico.	S/ 5,850.00	Oficina de Logística	01/01/2008 al 31/03/2008	S/ 5,850.00
ADDENDUM AL CONTRATO N° 222-2007/MIMDES/OGA-OL	SNP	Servicio de Apoyo Técnico.	S/ 1,950.00	Oficina de Logística	01/04/2008 al 30/04/2008	S/ 1,950.00
2819-2008/MIMDES/OGA-MC	SNP	Servicio de Apoyo Administrativo	S/ 5,850.00	Oficina de Logística	06/05/2008 al 31/07/2008	S/ 5,850.00

El/ La proveedor (a) del servicio ha cumplido con las prestaciones de la contratación antes mencionada, sin haber incurrido en penalidades y sin generar vínculo laboral con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP.

Se expite el presente documento a solicitud de la interesado (a) para los fines que estime pertinente.

Atentamente,

25. Nótese que, mediante el citado documento, el MIMP señaló que el Contratista habría laborado del 8 de junio de 2007 al 30 de abril de 2008, en atención al Contrato N° 0222-2007-MIMDES/OGA/OL y sus tres adendas; circunstancia que

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

podría evidenciar que la constancia cuestionada sí contendría un error material al referir al Contrato de Locación de Servicio N° 009-2007/MIMDES/OGA/OL.

26. Ante ello, a efecto de que la Sala cuente con mayores elementos de juicio al momento de resolver, con decreto del 23 de setiembre de 2022, se requirió al MIMP, la siguiente información adicional:

“(…)

- *Informar, de manera clara y expresa, si su representada emitió o no la Constancia de Prestación (N° Registro: 224-2022-MIMP/OGA-OAS), del 10 de junio de 2022, documento que se adjunta al presente requerimiento.*
- *Informar, de manera clara y expresa, si la experiencia consignada en la Constancia de Prestación (N° Registro: 224-2022-MIMP/OGA-OAS), del 10 de junio de 2022, corresponde al i) Contrato N° 0222-2007/MIMDES/OGA-OL y al ii) Contrato N° 2819-2008-MIMDES/OGA-MC, y, a v) los plazos señalados en la citada constancia, debiendo remitir documento que sustente su respuesta.*
- *Informar, de manera clara y expresa, si su representada emitió o no la Constancia de Prestación de Servicios del 20 de agosto de 2009, documento que se adjunta al presente requerimiento; debiendo precisar, si la información consignada en dicho documento es cierta y veraz, o si ha sido adulterada en algún extremo.*
- *El señor CARLOS ENRIQUE APOLO ESPINAL ha manifestado, ante esta instancia, que la Constancia de Prestación de Servicios del 20 de agosto de 2009, contendría un error material, por cuanto en vez de colocarse Contrato N° 0222- 2007-MIMDES/OGA-OL se consignó el Contrato 009-2007/MIMDES/OGA/OL; en ese sentido, sírvase informar si existe o no un error material en la citada constancia, debiendo precisar si la experiencia consignada en dicho documento obedece o no al Contrato N° 0222-2007-MIMDES/OGA-OL y al Contrato N° 2819-2008-MIMDES/OGA-MC.*

(…)”

27. Ante lo solicitado, con Oficio N° D000299-2022-MIMP-OGA del 29 de setiembre de 2022, presentado en la misma fecha ante el Tribunal, el MIMP remitió, entre

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

otros, el Informe Técnico N° D000049-2022-MIMP-OAS del 29 de setiembre de 2022, en el cual el Director II de la Oficina de Abastecimiento y Servicios informó lo siguiente:

II. ANÁLISIS:

2.1. Respecto a la Constancia de Prestación N° 224-2022-MIMP/OGA-OAS del 10 de junio de 2022.

De ello, se informa que en merito a lo solicitado requerida por el señor Carlos Enrique Apolo Espinal la Oficina de Abastecimiento y Servicios en el marco de las facultades otorgadas en el inciso 3.1.2 numeral 3.1 del artículo 3 "Emitir, suscribir, controlar, registrar las constancias de prestación de bienes, servicios y obras", aprobado con Resolución Ministerial N° 010-2022-MIMP, procedió a otorgar la Constancia de prestación del servicio al ex servidor del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en base a la documentación que obra en el acervo documentario custodiado por el Archivo Central, de acuerdo al siguiente detalle:

CONTRATO N°	MODALIDAD	DESCRIPCION DEL SERVICIO	MONTO CONTRATADO	AREA USUARIA	PLAZO DE EJECUCION DEL SERVICIO	MONTO EJECUTADO
0222-2007-MIMDES/OGA/OL	SNP	SERVICIO DE APOYO TECNICO	S/11,700.00	OFICINA DE LOGISTICA	08/06/2007 AL 30/11/2007	S/11,700.00
ADDENDA N° 01 CONTRATO 0222-2007-MIMDES/OGA/OL	SNP	SERVICIO DE APOYO TECNICO	S/1,950.00	OFICINA DE LOGISTICA	01/12/2007 AL 31/12/2007	S/1,950.00
ADDENDA N° 02 CONTRATO 0222-2007-MIMDES/OGA/OL	SNP	SERVICIO DE APOYO TECNICO	S/5,850.00	OFICINA DE LOGISTICA	01/01/2008 AL 31/03/2008	S/5,850.00
ADDENDUM AL CONTRATO N° 0222-2007/MIMDES/OGA-OL	SNP	SERVICIO DE APOYO TECNICO	S/1,950.00	OFICINA DE LOGISTICA	01/04/2008 AL 30/04/2008	S/1,950.00
2819-2008/MIMDES/OGA-MC	SNP	SERVICIO DE APOYO TECNICO	S/5,850.00	OFICINA DE LOGISTICA	06/05/2008 AL 31/07/2008	S/5,850.00

Asimismo, se informa que los datos considerados en la Constancia de prestación de servicios fueron extraídos de los contratos, detallado en el cuadro antes desplegado los mismos que se adjuntan al presente en calidad de anexos.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

OFICINA DE ABASTECIMIENTO Y SERVICIOS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

2.2. De la emisión de la Constancia de Prestación de Servicios del 20 de agosto de 2022:

En relación, a ello se informa que con Memorándum N° D002171-2022-MIMP-OAS de fecha 27 de setiembre de 2022, este despacho solicitó a la Oficina de Tramite Documentario y Atención al Ciudadano "(...) *informar si en los expedientes correspondientes a los Contratos N° 009-2007/MIMDES/OGA/OL, 2819-2007/MIMDES/OGA-MC Y 0222-2007-MIMDES/OGA/OL forman parte la constancia de prestación de servicios de fecha 20 de agosto de 2022*".

Como respuesta, con Memorándum N° D000234-2022-MIMP-OTDAC de fecha 28 de setiembre de 2022, la Oficina de Tramite Documentario y Atención al Ciudadano adjunta el Informe N° D000022-2022-MIMP-OTDAC-ESP, informando lo siguiente:

(...)

Para atender la información solicitada se procedió a realizar la búsqueda en los inventarios de los documentos transferidos por la Oficina de Abastecimiento y Servicios del MIMP al Archivo Central, ubicándose los siguientes documentos:

- *Contrato N° 0222-2007-MIMDES/OGA/OL (06 FOLIOS)*
- *Addenda N° 01 al Contrato N° 0222-2007-MIMDES/OGA/OL (01 FOLIO)*
- *Addenda N° 02 al Contrato N° 0222-2007-MIMDES/OGA/OL (01 FOLIO)*
- *Adendum al Contrato N° 0222-2007-MIMDES/OGA/OL (01 FOLIO)*
- *Contrato N° 2819-2008/MIMDES/OGA-MC (01 FOLIO)*

Respecto a la constancia de prestación de servicios de fecha 20 de agosto de 2009 del señor Carlos Enrique Apolo Espinal y al Contrato N° 009-2007/MIMDES/OGA-OL no se ubicaron en los inventarios de transferencia y la constancia no está adjunta en los expedientes de los contratos. Por lo tanto, dichos documentos no fueron transferidos al Archivo Central y no forman parte de su custodia.

Por otro lado, es preciso indicar que con Resolución Ministerial N° 259-2021-MIMP de fecha 30 de setiembre de 2021, se designó al suscrito en el cargo de confianza de Director II de la Oficina de Abastecimiento y Servicios de la Oficina General de Administración del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

En consecuencia, como se advierte la mencionada constancia no se encuentra en los inventarios custodiados por el Archivo Central, de igual modo; el suscrito asumió la Jefatura el año 2021, por lo que no podría acreditar si la información consignada en la constancia es cierta y veraz o si fue adulterado en algún extremo, así como si existió un error material.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

28. Como se puede advertir, la entidad emisora de la constancia cuestionada ha indicado que dicho documento no fue transferido al archivo central, razón por lo que no se encuentra bajo su custodia, circunstancia por la que no puede emitir pronunciamiento sobre su veracidad.

Asimismo, el MIMP ha confirmado haber emitido la Constancia de Prestación (N° Registro: 224-2022-MIMP/OGA-OAS), del 10 de junio de 2022, documento presentado por el Contratista como medio de prueba, el cual permite corroborar, de manera fehaciente, su experiencia y el error material en la constancia cuestionada. Asimismo, a efectos de acreditar lo señalado, adjuntó copia de los contratos y adendas antes señaladas.

29. Llegado a este punto, debe tener en cuenta que, respecto al extremo de falsedad o adulteración, este Tribunal ha sostenido en reiterados y uniformes pronunciamientos emitidos, que resulta relevante valorar la declaración efectuada por el supuesto órgano o agente emisor del documento cuestionado, manifestando no haberlo expedido, no haberlo firmado o haberlo efectuado en condiciones distintas a las expresadas en el documento objeto de análisis.
30. Sobre el particular, en el presente caso se tiene que, la Constancia de Prestación de Servicios del 20 de agosto de 2009, emitida por el MIMP y suscrita por el Jefe de Logística, fue cuestionada como falsa por la Entidad en atención a la respuesta remitida por el MIMP, en el cual señala que el Contrato de Locación de Servicio N° 009-2007/MIMDES/OGA/OL del 18 de enero de 2019 fue emitido a favor de la señora Diana Ynes Aviles Suarez y no a favor del Contratista; es decir, la Entidad cuestionó la veracidad de la citada constancia por una aparente incongruencia en la información consignada en dicho documento, sin haber obtenido prueba objetiva que demuestre de manera fehaciente que dicho documento no fue emitido por el MIMP o suscrito por el Jefe de Logística.

Asimismo, tal como se ha señalado en los numerales precedentes, esta Sala solicitó al MIMP que se pronuncie sobre la veracidad del documento cuestionado;

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

sin embargo, el MIMP manifestó que dicho documento no fue transferido al archivo central, razón por lo que no se encuentra bajo su custodia, circunstancia por la que no puede emitir pronunciamiento sobre su veracidad.

En ese sentido, en atención a lo señalado en los numerales precedentes, se tiene que, ni la denuncia formulada por la Entidad ni la información remitida por el MIMP, en atención a la cónsul formulada por la Sala, dan cuenta de elementos objetivos o declaración expresa que permita concluir de forma fehaciente que el documento cuestionado se constituye como falso.

31. Por su parte, con respecto a información inexacta, los reiterados pronunciamientos de este Tribunal señalan que para calificar un documento como inexacto se debe acreditar que este contiene información que no es concordante o congruente con la realidad, y que la misma 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.

Al respecto, tal como se ha señalado en los numerales anteriores, la información remitida por el MIMP en el marco de la consulta formulada por esta Sala, ha permitido corroborar, de manera fehaciente que el Contratista sí laboró para el MIMP, con lo cual su experiencia queda acreditada; así como, la existencia de un error material en la constancia cuestionada.

Con respecto al error material, aun cuando el MIMP no pudo pronunciarse sobre dicho aspecto; es decir, si el documento cuestionado contiene un error material o no, lo cierto es que ha corroborado que **el Contratista sí laboró para dicha institución del 8 de junio de 2007 al 30 de abril de 2008, en atención al Contrato N° 0222-2007-MIMDES/OGA/OL y sus tres adendas; y, del 6 de mayo al 31 de julio de 2008 en atención al Contrato N° 2819-2008-MIMDES/OGA-MC**, remitiendo copia de los citados documentos como medio probatorio, lo cual permite corroborar que el documento cuestionado sí contienen información concordante con la realidad.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

Asimismo, cabe precisar que, esta Sala considera que un error material no resulta suficiente para determinar responsabilidad administrativa por presentar información inexacta, toda vez que sobre tal aspecto no se evidenciaría un beneficio sobre alguna exigencia en el marco del procedimiento de contratación de la orden de servicio.

32. En consecuencia, en atención a la valoración conjunta y objetiva de todos los medios probatorios aportado en el presente caso, los cuales fueron citados en los numerales precedentes, este Colegiado concluye que no se evidencia, de manera fehaciente, que la Constancia de Prestación de Servicio¹⁹, del 20 de agosto de 2009, sea un documento falso o adulterado y/o contenga la información inexacta.

En este punto, es importante señalar que, para establecer la responsabilidad de un administrado, se debe contar con todas las pruebas suficientes para determinar de forma indubitable la comisión de la infracción y la responsabilidad en el supuesto de hecho que produzca convicción suficiente más allá de la duda razonable y se logre desvirtuar la presunción de veracidad que lo protege.

Ello significa que en caso de duda sobre la responsabilidad administrativa de los integrantes del Consorcio, deberá prevalecer el principio indubio pro reo, aplicable también al derecho administrativo sancionador, por el cual según OSSA ARBELÁEZ²⁰: *“Cuando la prueba, válidamente ingresada al expediente administrativo, se torna insuficiente y el operador jurídico no puede eliminar su cortedad, llegando a la conclusión de que no hay elementos de juicio serios e indispensables para predicar la autoridad de la infracción en el investigado, entra en acción el in dubio pro reo”*.

Al respecto, en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG se reconoce la presunción de licitud, en virtud de la cual *“Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”*.

¹⁹ Documento obrante a folio 119 del expediente administrativo.

²⁰ OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Legis. Segunda Edición 2009. p 253.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

Como corolario de ello, se encuentra el principio de presunción de veracidad, establecido en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual prescribe que en la tramitación de un procedimiento administrativo se presume que los documentos y declaraciones formulados en la forma prescrita por la ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, admitiendo también dicha presunción prueba en contrario.

33. En razón de lo expuesto, este Colegiado concluye que no resulta posible imputar a los integrantes al Contratista responsabilidad por presentar documentación falsa o adulterada y/o información inexacta, en consecuencia, corresponde declarar no ha lugar a la imposición de sanción administrativa en su contra, por las infracciones tipificadas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal ponente Danny William Ramos Cabezudo y la intervención de los Vocales Steven Aníbal Flores Olivera y Christian César Chocano Davis, atendiendo a la conformación de la Quinta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución N° D000090-2022-OSCE-PRE del 21 de mayo de 2022, publicada el 23 de mayo de 2022 en el Diario Oficial El Peruano, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 de la Ley, así como, los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por el 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. Declarar **NO HA LUGAR** a la imposición de sanción contra el señor **APOLO ESPINAL CARLOS ENRIQUE (con R.U.C. N° 10402474349)**, por su presunta responsabilidad al presentar información inexacta y/o documentación falsa o adulterada como parte de su cotización, en el marco de la Orden de Servicio N° 8053-2018 del 4 de octubre de 2018, emitida por el MINISTERIO PÚBLICO; infracciones tipificadas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 del TUO de la Ley, por los fundamentos expuestos.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 3392-2022 -TCE-S5

2. Archivar definitivamente el presente expediente.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PRESIDENTE

VOCAL

SS.

Ramos Cabezado.

Flores Olivera.

Chocano Davis.

VOCAL