



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

Sumilla: “(...) teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, este Colegiado dispone declarar fundado en parte el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa la empresa Motores Diesel Andinos S.A.- MODASA, respecto de un extremo relacionado al criterio de graduación de antecedentes de sanción y, por su efecto, reformándose, se le sanciona al Impugnante con inhabilitación temporal por un período de treinta y seis (36) meses; e infundado en los demás extremos cuestionados en el recurso de reconsideración, conforme a los fundamentos expuestos.”

Lima, 29 de diciembre de 2022

VISTO en sesión del 29 de diciembre de 2022 de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° 1571-2019.TCE, sobre el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa Motores Diesel Andinos S.A.- MODASA, contra la Resolución N° 4129-2022-TCE-S3 del 28 de noviembre de 2022; por los fundamentos expuestos y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. Mediante **Resolución N° 4129-2022-TCE-S3** del 28 de noviembre de 2022, la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado sancionó a la empresa Motores Diesel Andinos S.A.- MODASA, con treinta y siete (37) meses de inhabilitación temporal en su derecho de participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o extender la vigencia de los catálogos electrónicos de acuerdos marco y de contratar con el Estado, por su responsabilidad al haber presentado documentación falsa ante el Ministerio de Educación, en adelante **la Entidad**, en el marco de la Adjudicación Directa Selectiva N° 0087-2014-MINEDU/UE.024, en lo sucesivo **el proceso de selección**, infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017, modificada a través de la Ley N° 29873, en adelante **la Ley**.

Los principales fundamentos de dicha resolución fueron los siguientes:

- Como cuestión previa se analizó la prescripción de la infracción imputada, considerando que los documentos cuestionados fueron



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

presentados el 8 de setiembre y el 20 de octubre de 2014, respectivamente, y que, el plazo prescriptorio se vio interrumpido desde el 11 de abril de 2019, fecha en la que la Entidad puso en conocimiento del Tribunal los hechos materia de denuncia.

En consecuencia, se estableció que la infracción objeto de análisis [presentación de documentación falsa] a la fecha de emisión del pronunciamiento no prescribió, en tanto que el plazo se encontraba suspendido hasta culminar con el procedimiento administrativo sancionador.

- Se imputó cargos contra la mencionada empresa, por haber presentado supuesta documentación falsa, consistente en:
 - i) Certificado de trabajo del 28 de agosto de 2013, supuestamente emitido por la empresa Torres & Torres Generales S.R.L., a favor del señor Álvarez Mendoza José Luis, por haber laborado como supervisor prevencionista del 20 de agosto de 2009 al 28 de agosto de 2013, en diferentes trabajos para la empresa, siendo su último cargo el de supervisor prevencionista en Planta Cementos Pacasmayo S.A.A.
 - ii) Constancia - SCTR SALUD N° 00016565 del 30 de setiembre de 2014, supuestamente emitida por Rímac Seguros, a favor de la empresa Motores Diesel Andinos S.A.- MODASA, por haber contratado con Rímac Seguros y Reaseguros, las pólizas de seguro complementario de trabajo de riesgo, con vigencia hasta el 31 de octubre de 2014.
 - iii) Constancia - SCTR PENSION N° P0028962 del 30 de setiembre de 2014, supuestamente emitida por Rímac Seguros, a favor de la empresa Motores Diesel Andinos S.A.- MODASA, por haber contratado con Rímac Seguros y Reaseguros, las pólizas de seguro complementario de trabajo de riesgo, con vigencia hasta el 31 de octubre de 2014.
 - iv) Constancia - SCTR SALUD N° 00016565 del 22 de octubre de 2014, supuestamente emitida por Rímac Seguros, a favor de la empresa Motores Diesel Andinos S.A.- MODASA, por haber contratado con



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

Rímac Seguros y Reaseguros, las pólizas de seguro complementario de trabajo de riesgo, con vigencia hasta el 31 de octubre de 2014.

v) Constancia - SCTR PENSION N° P0028962 del 22 de octubre de 2014, supuestamente emitida por Rímac Seguros, a favor de la empresa Motores Diesel Andinos S.A.- MODASA, por haber contratado con Rímac Seguros y Reaseguros, las pólizas de seguro complementario de trabajo de riesgo, con vigencia hasta el 31 de octubre de 2014.

- En principio, se verificó que los documentos cuestionados fueron presentados por la empresa Motores Diesel Andinos S.A.- MODASA, como parte de la oferta presentada en el marco del proceso de selección, y como parte de los documentos presentados para el perfeccionamiento del contrato.

Respecto de la falsedad o adulteración del Certificado de trabajo del 28 de agosto de 2013 [presuntamente emitidos por la empresa Torres & Torres Generales S.R.L.]

- En el marco de la fiscalización posterior efectuada por el Órgano de Control Institucional de la Entidad, la empresa Torres & Torres Generales S.R.L., informó que aquella no daba conformidad al certificado en consulta y que aquél no había sido emitido por su empresa.
- Al respecto, considerando que, 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, se determinó que el certificado cuestionado es un documento es falso.
- Como parte de los descargos de la empresa, aquella señaló que el certificado cuestionado, no constituye un documento falso sino un documento con información inexacta, ya que el periodo consignado como laborado por el beneficiario del certificado no corresponde al efectivamente laborado.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

Sobre ello, se estableció que, el supuesto emisor del documento cuestionado, en su respuesta ha señalado de manera clara que no da su conformidad al documento, precisando de forma expresa y contundente que no ha emitido dicho documento; por lo que, tal respuesta generó convicción a este Colegiado sobre la falsedad del certificado de trabajo, toda vez, que el supuesto emisor negó su expedición.

- De ese modo, se corroboró la responsabilidad administrativa de la referida empresa en la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley, sobre este extremo.

Respecto de la falsedad o adulteración de la Constancia - SCTR SALUD N° 00016565 y de la Constancia SCTR PENSION N° P0028962, emitidas el 30 de setiembre de 2014 [presunta emisora empresa Rímac Seguros]

- En el marco de la fiscalización posterior efectuada por el Órgano de Control Institucional de la Entidad, la empresa Rímac Seguros informó que los documentos en consulta no fueron emitidos por su representada. En ese sentido, se determinó que las constancias cuestionadas son documentos falsos.
- En consecuencia, se acreditó la responsabilidad administrativa de la referida empresa en la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley, sobre este extremo.

Respecto de la falsedad o adulteración de la Constancia - SCTR SALUD N° 00016565 y de la Constancia SCTR PENSION N° P0028962, emitidas el 22 de octubre de 2014 [presunta emisora empresa Rímac Seguros]

- A razón de la fiscalización posterior efectuada por la Entidad, se obtuvo la comunicación de la supuesta emisora, la empresa Rímac Seguros, la cual informó que los documentos en consulta no fueron emitidos por su representada. En consecuencia, se determinó que las constancias cuestionadas son documentos falsos.
- Por lo tanto, se acreditó la responsabilidad administrativa de la referida empresa en la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley, sobre este extremo.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

- En este punto se analizaron parte de los descargos de la empresa, a través de los cuales señaló que la elaboración de la propuesta, seguimiento y presentación de documentación necesaria para el procedimiento de selección se encontraba a cargo de un subordinado, el señor Raphael Valeriano Yupanqui, quien era ingeniero de aplicaciones y responsable de la instalación del trabajo y de la preparación del expediente de contratación, quien finalmente fue el que presentó la propuesta técnica y las constancias de trabajo y constancias de SCTR. Es decir, fue dicha persona la que presuntamente obtuvo los documentos para su presentación a la Entidad.

Sobre ello, el Tribunal precisó que la empresa no puede sustraerse de la obligación, cuando el beneficio derivado de la presentación de un documento falso o adulterado dentro del procedimiento de selección, que no ha sido detectado en su momento, será de provecho directo de aquella, en calidad de postor; por lo tanto, resulta razonable que esta misma sea quien soporte los efectos de un eventual perjuicio, en caso de que dicho documento falso o adulterado se detecte.

- Por otro lado, la citada empresa argumentó que los hechos suscitados motivaron una denuncia penal en su contra por el delito de falsificación de documentos, la misma que finalmente resolvió que no procede formalizar investigación preparatoria, contra su representante que suscribió la oferta y contra la fe pública por uso de documento privado falso y contra la administración pública por falsa declaración en procedimiento administrativo, en agravio de la Entidad, disponiendo el archivo definitivo.
- Así también, alegó que no se ha podido probar que los certificados de trabajo y las constancias de SCTR sean falsas, puesto que no existe sentencia judicial que determine tal situación jurídica. Además, señaló que a nivel administrativo no se encuentra facultado para determinar si un documento es falso o no, puesto que depende de un análisis pericial y jurídico independiente que a la fecha se encuentra prescrito a nivel penal.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

Sobre el particular, se estableció que el hecho que los documentos cuestionados hayan sido objeto de una investigación fiscal no enerva el ejercicio de las potestad sancionadora que, en sede administrativa, despliega este Tribunal, tanto más si el objeto del presente procedimiento administrativo sancionador es determinar la responsabilidad administrativa de las empresas y no aquella responsabilidad penal que pueda recaer en la persona natural a la que se le atribuye la comisión de un delito.

En ese sentido, dada la naturaleza del proceso penal y administrativo, el pronunciamiento que realizó la Fiscalía, no enerva la responsabilidad en la que incurrió el Contratista por la presentación de los documentos determinados como falsos.

- En consecuencia, acreditó la responsabilidad administrativa de la referida empresa en la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley.
 - Por otro lado, se analizó la aplicación del principio de retroactividad benigna, y considerando que en la infracción referida a la presentación de documentos falsos o adulterados, tanto la norma vigente al momento de la comisión de la infracción y la norma vigente [Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado], prevén el mismo supuesto de hecho y rango de sanción de inhabilitación, se concluyó que, en el caso concreto, corresponde aplicar el Decreto Legislativo N° 1017, modificado con la Ley N° 29873, y su reglamento.
 - Así también se determinó la sanción a imponer a la citada empresa, considerando los criterios de graduación establecidos en el artículo 245 del Reglamento, entre ellos el antecedente de sanción advertido en la base de datos del Registro Nacional de Proveedores.
2. Por medio Formulario de recurso de reconsideración, presentado el 5 de diciembre de 2022 ante la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante **el Tribunal**, la empresa Motores Diesel Andinos S.A.-MODASA, en adelante **el Impugnante**, interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución N° 4129-2022-TCE-S3 del 28 de noviembre de 2022,



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

manifestando los siguientes argumentos:

- Solicita se evalúe que como nueva prueba que el antecedente de sanción considerado en la resolución bajo análisis, no contempla que la Resolución N° 1745-2010-TCE-S2 fue materia de impugnación mediante recurso de reposición que motivó la emisión de la Resolución N° 1953-2010-RC-S2 del 18 de octubre de 2010, que declaró fundado el recurso, y revocó la resolución declarando no ha a lugar la interposición de la sanción de inhabilitación de ocho meses.
- Respecto al certificado supuestamente emitido por la empresa Torres & Torres Generales S.R.L., advierte que aquél contiene en parte información cierta y verdadera, ya que el señor José Luis Álvarez Mendoza si laboró en la citada empresa durante el periodo señalado en el certificado cuestionado, por lo que considera, a su criterio, que no puede determinarse con certeza la falsedad.

Aunado a ello refiere que, la sola manifestación del emisor del certificado no puede ser causal determinante para considerar un documento como falso, por lo que advierte un error en la calificación de la infracción, debiendo considerarse que el documento contiene información inexacta.

- Así también, respecto de las constancias supuestamente emitidas por la empresa Rímac Seguros, advirtió que no se ha acreditado que la Sala haya fundamentado correctamente los cuestionamientos para determinar que las constancias son falsas, considerando, a su criterio que no basta con la sola declaración del emisor del documento, ya que se pudo disponer la realización de una pericia.
- Por otro lado, el Impugnante señala que el Tribunal no tomó en cuenta que existen condiciones menos favorables para aquél, respecto de la suspensión del plazo de prescripción, ello en atención al numeral 252.2 del artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en lo sucesivo **el TUO de la LPAG**, que establece que el cómputo de dicho plazo sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador, a través de la notificación al administrado.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

Sobre ello refiere que existe una contradicción entre la citada disposición y lo establecido en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, en lo referido al inicio del cómputo del plazo de prescripción, y ello no puede representar un perjuicio para el administrado, debiendo a su criterio, considerarse la suspensión del plazo prescriptorio desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador [11 de agosto de 2022], al ser esto más beneficioso para el administrado.

3. Con decreto del 8 de marzo de 2022, se puso a disposición de la Tercera Sala del Tribunal, el recurso de reconsideración presentado por el Impugnante, y se programó audiencia pública para el 15 de diciembre de 2022, la cual se realizó con la asistencia del abogado del Impugnante.
4. Mediante Escrito N° 3, presentado el 13 de diciembre de 2022, ante la Mesa de Partes del Tribunal, el Impugnante acreditó a sus representantes para hacer uso de la palabra en la audiencia programada.

II. FUNDAMENTACIÓN:

1. Es materia del presente análisis, el recurso de reconsideración interpuesto por el Impugnante contra lo dispuesto en la Resolución N° 4129-2022-TCE-S3 del 28 de noviembre de 2022, mediante la cual se declaró que aquel incurrió en responsabilidad administrativa por la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante la Ley, norma vigente al momento de producirse los hechos, esto es, el 8 de setiembre y el 20 de octubre de 2014, respectivamente 8.
2. Ahora bien, debe destacarse que todo acto administrativo goza, por principio, de la presunción de validez. En ese contexto, el objeto de un recurso de reconsideración no es que vuelva a reeditarse el procedimiento administrativo que llevó a emitir la resolución recurrida, pues ello implicaría que el trámite de dicho recurso merezca otros plazos y etapas. Lo que busca la interposición de un recurso, que es sometido al mismo órgano que adoptó la decisión impugnada, es advertirle de alguna deficiencia que haya tenido incidencia en su decisión, presentándole, para tal fin, elementos que no tuvo en consideración al momento de resolver.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

3. Si bien, un recurso de reconsideración presentado contra una resolución emitida por instancia única no requiere de una nueva prueba, igualmente resulta necesario que se le proporcione a la autoridad cuya actuación se invoca nuevamente, cuáles son los elementos que amerite cambiar el sentido de lo decidido (e incluso dejar sin efecto un acto administrativo premunido, en principio, de la presunción de validez), lo que supone algo más que una reiteración de los mismos argumentos que esencialmente fueron expuestos y evaluados durante el trámite que dio origen a la resolución impugnada.

Análisis sobre la procedencia del recurso de reconsideración.

4. El recurso de reconsideración en los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de este Tribunal se encuentra regulado en el artículo 269 del Reglamento vigente, el cual establece que dicho recurso debe ser interpuesto dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes de notificada o publicada la respectiva resolución que impone la sanción y resuelto en el término de quince (15) días hábiles improrrogables a partir de su presentación sin observaciones o de la subsanación respectiva.
5. En ese sentido, de forma previa al análisis sustancial de los argumentos planteados por el recurrente, este Colegiado debe analizar si el recurso materia de estudio fue interpuesto oportunamente; es decir, dentro del plazo señalado en la normativa precitada.
6. Atendiendo a la norma antes glosada, así como de la revisión de la documentación obrante en autos y en el sistema del Tribunal, se aprecia que la Resolución N° 4129-2022-TCE-S3 fue notificada al Impugnante el 28 de noviembre de 2022, a través del Toma Razón Electrónico ubicado en el portal institucional del OSCE.

En ese sentido, se advierte que el Impugnante podía interponer válidamente el recurso de reconsideración dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, en virtud de lo establecido en el artículo 269 del Reglamento, es decir, hasta el 5 de diciembre de 2022.

7. Por tanto, teniendo en cuenta que el Impugnante interpuso su recurso de reconsideración el 5 de diciembre de 2022, cumpliendo con todos los requisitos



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

de admisibilidad pertinentes, éste resulta procedente; de acuerdo con ello, corresponde realizar el análisis de fondo respecto de los asuntos cuestionados.

Respecto de los argumentos del recurso de reconsideración presentado.

8. En principio, cabe indicar que los recursos administrativos son mecanismos de revisión de actos administrativos¹. En el caso específico del recurso de reconsideración, lo que el administrado requiere es la revisión de la decisión ya adoptada, por parte de la misma autoridad que emitió el acto que impugna. Para tal efecto, el administrado somete a consideración de esa autoridad los nuevos elementos que considera atendibles y suficientes para revertir el sentido de la decisión adoptada.

En ese sentido, el recurso de reconsideración tiene por objeto que se revoque, reforme o sustituya un acto administrativo, con tal fin los administrados deben refutar los argumentos que motivaron la expedición o emisión de dicho acto, ofreciendo elementos de convicción que respalden sus alegaciones a efectos que el órgano emisor pueda reexaminar el acto recurrido.

Recordemos que *“si la administración adopta una decisión lo lógico es que la mantenga, a no ser que excepcionalmente se aporten nuevos elementos, a la vista de los cuales se resuelva rectificar lo decidido (...)”*². En efecto, ya sea que el órgano emisor del acto recurrido no haya valorado algún elemento con el cual no se contaba al momento de la expedición de dicho acto o que haya existido un error en la valoración fáctica y jurídica al momento de emitir el mismo, lo cierto es que en ambos casos, los argumentos planteados por el recurrente estarán orientados exclusivamente a cuestionar el acto administrativo previamente emitido, en base al cual se efectuará el examen, lo que supone algo más que una reiteración de los mismos argumentos que esencialmente fueron expuestos y evaluados durante el trámite que dio origen a la recurrida.

Bajo dicha premisa, corresponde evaluar, sobre la base de los argumentos y/o instrumentales aportados por el Impugnante en su recurso, si existen nuevos elementos de juicio que generen convicción en este Colegiado a efectos de

¹ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Manual Del Procedimiento Administrativo General*. Pacífico Editores, Lima, 2013. Pág. 605.

² GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. 11ª edición. Buenos Aires, 2016. Tomo 4. Pág. 443.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

revertir la sanción impuesta a través de la resolución impugnada. Debe destacarse que todo acto administrativo goza, por principio, de la presunción de validez. En tal sentido, a continuación, se procederá a evaluar los elementos aportados por dicho administrado, a efectos de determinar si existe sustento suficiente para revertir, como pretende, el sentido de la decisión adoptada.

9. Con dicha finalidad, teniendo en consideración que la sanción impuesta obedeció a que el Impugnante presentó de documentación falsa, como parte de su oferta y como parte de los documentos presentados para la suscripción del contrato, corresponde verificar si ha aportado elementos de convicción en su recurso, que ameriten dejar sin efecto lo dispuesto en la recurrida.
10. El Impugnante cuestionó que no se ha considerado que el señor José Luis Álvarez Mendoza, en calidad de beneficiario del certificado supuestamente emitido por la empresa Torres & Torres Generales S.R.L., sí laboró en la referida empresa, durante el periodo consignado en el certificado cuestionado, razón por la cual alega que no se habría tipificado la conducta infractora.

Así también señaló que, existe un error en la calificación de la infracción, pues, a su criterio se debió imputar la infracción referida a la presentación de información inexacta, considerando que, la sola manifestación del emisor del certificado no puede ser causal determinante para considerar un documento como falso.

11. Al respecto, corresponde recordar que en el fundamento 27 de la resolución recurrida, se analizó la respuesta emitida por la empresa Torres & Torres Generales S.R.L., en calidad de emisora del certificado cuestionado y el mérito de la respuesta del emisor, conforme se aprecia a continuación:

27. *Ahora bien, 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.*

En tal sentido, se advierte que, en el presente caso, se cuenta con la manifestación del supuesto emisor del certificado de trabajo, esto es, la empresa Torres & Torres Generales S.R.L., la cual ha señalado de manera clara y expresa que no da su conformidad al certificado, además de señalar que el certificado no ha sido emitido

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

por ellos; lo que permite colegir que se trata de un documento falso.

En este punto, debe traerse a colación los descargos presentados por el Contratista, en el cual señaló que el certificado cuestionado, no constituye un documento falso sino un documento con información inexacta, ya que el periodo laborado por el beneficiario del certificado no corresponde al efectivamente laborado.

Al respecto, como se señaló de manera precedente, el supuesto emisor del documento cuestionado, en su respuesta ha señalado de manera clara que no da su conformidad al documento, precisando de forma expresa y contundente que no ha emitido dicho documento; por lo que, tal respuesta genera convicción a este Colegiado sobre la falsedad del certificado de trabajo, toda vez, que el supuesto emisor está negando su expedición.

12. En este contexto, tal como ha sido reseñado, en la resolución recurrida este Colegiado analizó la situación alegada por el Impugnante, esto es, que no se habría tipificado la conducta infractora, pues el supuesto emisor del documento cuestionado [empresa Torres & Torres Generales S.R.L.], en su respuesta estableció que aquella no emitió el certificado, y no da su conformidad al documento consultado, hecho que generó convicción al Tribunal respecto de la falsedad acreditada.

Asimismo, se señaló que, para calificar un documento como falso o adulterado, y desvirtuar la presunción de veracidad del documento presentado ante la Administración Pública, debe considerarse como un importante elemento a valorar, la manifestación del supuesto emisor o suscriptor, en este caso, la respuesta brindada por la empresa Torres & Torres Generales S.R.L.

13. Aunado a ello, se aprecia que la carta s/n del 3 de abril de 2017, emitida por la empresa Torres & Torres Generales S.R.L., a través de la cual niegan la expedición del documento en consulta, fue firmada por el señor Raúl Osvaldo Torres Ventura, en calidad de gerente de la citada empresa, y, quien a su vez fue supuestamente el suscriptor del certificado de trabajo del 28 de agosto de 2013, por lo que la respuesta fue brindada tanto por el emisor, como por el suscriptor del certificado cuestionado.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe recordar que en el presente caso no se encuentra en discusión si el señor José Luis Álvarez Mendoza, en calidad de beneficiario del certificado, efectivamente trabajó en la citada empresa.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

Lo que es objeto de cuestionamiento es la autenticidad y veracidad del referido certificado, que, como se expuso en los fundamentos anteriores, fue analizado en la resolución recurrida y que concluyó que el Impugnante incurrió en la infracción imputada.

14. De otra parte, el Impugnante alegó que no se ha acreditado que la Sala haya fundamentado correctamente los cuestionamientos para determinar que las constancias supuestamente emitidas por la empresa Rímac Seguros, son falsas, considerando, a su criterio, que no basta con la sola declaración del emisor del documento, pues considera que el Tribunal pudo realizar una pericia.
15. Al respecto, conforme fue establecido en el fundamento 12 de la presente resolución, para determinar la falsedad de un documento es posible meritar la respuesta brindada por el supuesto emisor, en tanto aquella permita desvirtuar la presunción de veracidad de los documentos. Considerando ello, la respuesta brindada por la empresa Rímac Seguros, generó la convicción en el Colegiado que las constancias cuestionadas son falsas.
16. Sobre el extremo relacionado a la pericia, cabe recordar que, de acuerdo a lo dispuesto en literal h) del artículo 260 del Reglamento de la Ley, 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.

En ese sentido, se advierte que, la realización de actuaciones adicionales es una facultad del Tribunal, y ella no tiene carácter obligatorio, por cuánto se realizan sólo si la Sala del Tribunal lo considera necesario. En el presente caso, se contaba con la manifestación expresa del supuesto emisor, por lo que no resultaba necesaria la actuación de una pericia.

Asimismo, cabe señalar que, al existir convicción sobre la comisión de la infracción, pues existen suficientes elementos probatorios, el Colegiado considera prescindible la actuación de la prueba pericial, ello en atención a lo establecido en el numeral 174.1 del artículo 174 del TUO de la LPAG.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

17. Así también el Impugnante cuestionó que el Tribunal no tomó en cuenta que existen condiciones menos favorables para aquél, respecto de la suspensión del plazo de suscripción, ello en atención al numeral 252.2 del artículo 252 del TUO de la LPAG, que establece que el cómputo de dicho plazo sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador, a través de la notificación al administrado.

Sobre ello precisó que existe una contradicción entre la citada disposición y lo establecido en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, en lo referido al inicio del cómputo del plazo de prescripción, y ello no puede representar un perjuicio para el administrado, debiendo a su criterio, considerarse la suspensión del plazo prescriptorio desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador [11 de agosto de 2022], al ser esto más beneficioso para el administrado.

18. A lo señalado, cabe recordar que dicho cuestionamiento fue analizado en los fundamentos 3 al 12 de la recurrida, conforme se advierte a continuación:

3. *Pues bien, en primer lugar, debe tenerse en cuenta que la prescripción es una institución jurídica en virtud de la cual el transcurso del tiempo genera ciertos efectos respecto de los derechos o facultades de las personas o en cuanto al ejercicio de la potestad punitiva de parte de la Administración Pública, la misma que tiene efectos respecto de los particulares.*

Así, debe señalarse que el numeral 1 del artículo 252 del TUO de la LPAG, prevé como regla general que la facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción.

En ese sentido, se tiene que mediante la prescripción se limita la potestad punitiva del Estado, dado que se extingue la posibilidad de investigar un hecho materia de infracción, y con él, la responsabilidad del supuesto responsable del mismo.

Además, el numeral 252.2 del artículo 252 del TUO de la LPAG, establece que “El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo (...) Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

causa no imputable al administrado.”

Conforme a lo anterior, el TUO de la LPAG establece que en el marco de un procedimiento administrativo sancionador se suspenden los plazos de prescripción con el inicio del mismo; sin embargo, dicha Ley constituye una norma general, mientras que la normativa de contrataciones del Estado constituye una normativa especial que se emplea en los procesos de contratación de bienes, servicios y obras que realizan las Entidades, la cual además, regula el trámite de los procedimientos sancionadores que puedan iniciarse como consecuencia de la participación de los administrados en los referidos procesos de contratación.

- 4. Ahora bien, en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, en adelante, **TUO de la Ley N° 30225** se incorporó la Vigésima Disposición Complementaria Final (Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1444 -disposición vigente desde el 17 de setiembre de 2018), según la cual **las reglas de suspensión de la prescripción** establecidas en el Título VIII del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 350-2015- EF, **son aplicables, entre otros, a los expedientes administrativos sancionadores en trámite**, como es el caso del presente expediente.*
- 5. Por lo tanto, existiendo una ley vigente, que contiene un mandato expreso, el cual exige su aplicación a partir del 17 de setiembre de 2018, este Tribunal no puede soslayar su aplicación, pues su carácter obligatorio es imperativo.*
- 6. Tomando en consideración lo expuesto, el artículo 224 de dicho reglamento establece que la prescripción se suspenderá, entre otros supuestos, con la interposición de la denuncia y hasta tres (3) meses después de recibido el expediente por la Sala correspondiente. Asimismo, dispone que, si el Tribunal no se pronuncia dentro del plazo indicado, la prescripción reanuda su curso, adicionándose dicho término al periodo transcurrido con anterioridad a la suspensión e, inclusive, los tres (3) meses de suspensión posteriores a la recepción del expediente por la Sala.*
- 7. Por otro lado, la Primera Disposición Complementaria Final del TUO de la Ley N° 30225, establece que “La presente norma y su reglamento **prevalecen sobre las normas del procedimiento administrativo general**, de derecho público y sobre aquellas de derecho privado que le sean aplicables. Esta prevalencia también es aplicable a la regulación de los **procedimientos administrativos sancionadores a cargo del Tribunal de Contrataciones del Estado**”. (El resaltado es agregado).*
- 8. En esa medida, de acuerdo con la referida disposición complementaria final, se tiene que los supuestos de prescripción y caducidad previstos en el TUO de la LPAG,*

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

no son aplicables a los procedimientos sancionadores a cargo del Tribunal, dado que al ser la normativa de contrataciones una norma especial, ésta prevalece sobre las normas de derecho público, en este caso de las normas que regulan el procedimiento administrativo general.

*Además, es preciso acotar que, en el Reglamento vigente desde el 30 de enero de 2019, contempló en el numeral 264.3 del artículo 264, que **en los procedimientos sancionadores de competencia del Tribunal no se aplican los supuestos eximentes establecidas en el TUO de la LPAG, ni los supuestos de caducidad previstos en el artículo 257 de dicha norma; incluyendo lo relativo al cómputo de plazos de prescripción previstos en la misma.***

- 9.** *Por tanto, el cómputo de plazos de prescripción contemplado en el TUO de la LPAG, solo son aplicables en los procedimientos sancionadores que se dan en el marco de dicha normativa, y no así para el caso del procedimiento sancionador regulado por una normativa especial, como es la normativa de contrataciones del Estado.*

Por lo expuesto en las líneas precedentes, corresponde desestimar lo alegado por el Contratista.

- 10.** *Además, cabe precisar que el TUO de la Ley N° 30225, en caso de presentación de documentación de falso o adulterada ha mantenido los elementos del tipo infractor, así como el período de tiempo de las sanciones a imponer, por tanto, al no ser favorable las normas actuales, es de aplicación la Ley y el reglamento para el plazo de prescripción, al contemplar un plazo de cinco (5) años para la prescripción.*

En ese escenario, a fin de realizar el cómputo del plazo de prescripción, debe tenerse presente los siguientes hechos:

Para el documento presentado en la oferta:

- El **8 de setiembre de 2014**, se llevó a cabo el acto de presentación de propuestas en el marco del proceso de selección, en la cual la Contratista incluyó uno de los documentos cuya veracidad ha sido cuestionada en el presente procedimiento administrativo sancionador; por tanto, en dicha fecha se habría cometido la infracción que estuvo tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley.*

*En ese sentido, el **8 de setiembre de 2014** se inició el cómputo del plazo para que se configure la prescripción citada en el párrafo precedente, la cual ocurriría, en caso de no interrumpirse el **8 de setiembre de 2017***

Para los documentos presentados para el perfeccionamiento del contrato:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

- *El 20 de octubre de 2014, se llevó a cabo el acto de presentación de propuestas en el marco del proceso de selección, en la cual la Contratista incluyó cuatro de los documentos cuya veracidad ha sido cuestionada en el presente procedimiento administrativo sancionador; por tanto, en dicha fecha se habría cometido la infracción que estuvo tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley.*

En ese sentido, el 20 de octubre de 2014 se inició el cómputo del plazo para que se configure la prescripción citada en el párrafo precedente, la cual ocurriría, en caso de no interrumpirse el 20 de octubre de 2019.

- *El 11 de abril de 2019, mediante Formulario Solicitud de aplicación de sanción Entidad/Tercero y Oficio N° 158-2018-SUNARP-Z.R.N°VII/UADM, la Entidad puso en conocimiento del Tribunal los hechos materia de denuncia.*
- *Mediante decreto del 28 de junio de 2022, se dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra el Contratista, por su supuesta responsabilidad en la comisión de la infracción referida a la presentación de documento falso que estuvo tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley.*

11. *Así, atendiendo a los hechos expuestos, corresponde verificar si hubiera operado la prescripción de la infracción por haber presentado documento falso.*

12. *Al respeto, habiéndose iniciado el cómputo del plazo prescriptorio desde el 8 de setiembre de 2014 para el documento presentado en la oferta y el 20 de octubre de 2014 para los documentos presentados para el perfeccionamiento del contrato, el vencimiento de los cinco (5) años previsto en la Ley tendría como término el 9 de setiembre de 2019 y el 20 de octubre del mismo año; no obstante, cabe precisar que dicho plazo prescriptorio se ha visto interrumpido el 11 de abril de 2019, esto es, por la interposición de la denuncia que originó el presente procedimiento administrativo sancionador hasta que este Tribunal emita pronunciamiento.*

En ese sentido, se advierte que la infracción objeto de análisis [presentación de documentación falsa] a la fecha no ha prescrito, en tanto que el plazo de esta se encuentra suspendido hasta culminar con el presente procedimiento administrativo sancionador.

19. En ese sentido, como se observa, no existe una contradicción como lo alega el Impugnante, pues la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, tiene prevalencia, y las normas como la Ley del Procedimiento Administrativo General,

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

son de aplicación supletoria a la normativa de contratación pública. En el presente caso, respecto de la suspensión del cómputo del plazo de prescripción, existen reglas expresas proporcionadas por la normativa de contratación pública, por lo que las reglas del TUO de la LPAG sobre estos aspectos (como aquella referida a que la suspensión de dicho cómputo se produce con el inicio del procedimiento administrativo sancionador) no son de aplicación.

20. Aunado a ello, el Impugnante solicitó se efectúe la revisión de uno de los criterios de graduación aplicado, referido a los antecedentes de sanción, considerando que, se tomó en cuenta que aquél fue sancionado por ocho meses a través de la Resolución N° 1745-2010- TCE-S2; sin embargo, advierte que dicha resolución fue impugnada mediante recurso de reconsideración, el cual motivó la emisión de la Resolución N° 1953-2010-TC-S2, que dispuso declarar fundado el recurso.

Ante tal situación, en mérito a lo alegado por el Impugnante, se efectuó la revisión de la base de datos del Registro Nacional de Proveedores, de la cual se desprende que, efectivamente el 27 de setiembre de 2010, la empresa Motores Diesel Andinos S.A. - MODASA interpuso un recurso de reconsideración contra lo resuelto en la Resolución N° 1745- 2010- TCE-S2 del 16 de setiembre de 2010, y, en atención al mismo, se emitió la Resolución N° 1953-2010-TC-S2 del 18 de octubre del mismo año, a través de la cual se declaró fundado el citado recurso, y se dispuso revocar la resolución impugnada, declarando no ha lugar de sanción al Impugnante.

21. En consecuencia, corresponde acoger este extremo del recurso formulado por el Impugnante, sobre la aplicación del criterio de graduación de sanción relacionado a los antecedentes de sanción.
22. En este contexto, se estima conveniente revisar el criterio relacionado al antecedente de sanción, determinado en los términos siguientes:

“(…)

- d) **Reiterancia:** de conformidad con la base de datos del Registro Nacional de Proveedores (RNP), se observa que el Contratista cuenta con antecedentes de haber sido sancionado por Tribunal, conforme al siguiente cuadro:

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4555-2022-TCE-S3

Inicio de inhabilitación	Fin de inhabilitación	Periodo	Resolución	Fecha de resolución	Tipo de sanción
28/09/2010	27/09/2010	8 MESES	1745- 2010- TCE-S2	16/09/2010	Temporal (por presentación de información inexacta)

(...).”

En su lugar, debe considerarse que el Contratista no tiene antecedentes de haber sido sancionado por el Tribunal.

23. Ahora bien, considerando que en la presente resolución se ha determinado que el Impugnante no cuenta con antecedente de sanción impuesta por el Tribunal [fundamentos 15 y 16]; este Colegiado considera que debe reformarse el período de sanción e imponerse una inhabilitación temporal por un período de treinta y seis (36) meses.
24. Por lo tanto, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, este Colegiado dispone declarar **fundado en parte** el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa la empresa Motores Diesel Andinos S.A.- MODASA, respecto de un extremo relacionado al criterio de graduación de antecedentes de sanción y, por su efecto, reformándose, se le sanciona al Impugnante con inhabilitación temporal por un período de treinta y seis (36) meses; e **infundado** en los demás extremos cuestionados en el recurso de reconsideración, conforme a los fundamentos expuestos.
25. Finalmente, en atención a lo establecido en el numeral 269.2 del artículo 269 del Reglamento, corresponde disponer la devolución de la garantía presentada para la interposición del recurso de reconsideración.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe de la Vocal ponente Héctor Marín Inga Huamán y la intervención de los Vocales Jorge Luis Herrera Guerra y Paola Saavedra Alburqueque, atendiendo a la conformación de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución de Presidencia N° 056- 2021-OSCE/PRE del 9 de abril de 2021, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por Decreto Supremo N° 076-2016-EF; analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Organismo
Supervisor de las
Contrataciones
del Estado

Tribunal de Contrataciones del Estado *Resolución N° 4555-2022-TCE-S3*

LA SALA RESUELVE:

1. Declarar **fundado en parte** el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa **MOTORES DIESEL ANDINOS S.A.- MODASA**, con **R.U.C. N° 20417926632**, contra la Resolución N° 4129-2022-TCE-S3 del 28 de noviembre de 2022, que dispuso la sanción de inhabilitación temporal por treinta y siete (37) meses, por los fundamentos expuestos; y en consecuencia, reformándola se fija la mencionada sanción en **treinta y seis (36) meses** de inhabilitación temporal por la presentación de documentación falsa ante el Ministerio de Educación, en el marco de la Adjudicación Directa Selectiva N° 0087-2014-MINEDU/UE.024.
2. **Confirmar** en los demás extremos, la Resolución N° 4129-2022-TCE-S3 del 28 de noviembre de 2022, conforme a los fundamentos expuestos en la presente Resolución.
3. **Devolver** la garantía presentada por la empresa **MOTORES DIESEL ANDINOS S.A.- MODASA**, con **R.U.C. N° 20417926632**, para la interposición de su recurso de reconsideración.
4. Dar por agotada la vía administrativa.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

JORGE HERRERA GUERRA
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

PAOLA SAAVEDRA ALBURQUEQUE
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

HECTOR MARÍN INGA HUAMÁN
PRESIDENTE
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE