Firmado digitalmente por VILLANUEVA SANDOVAL Victor Manuel FAU 20419026809 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28.12.2022 21:29:27 -05:00

PERÚ | Ministerio de Economía y Finanzas

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución Nº 4549-2022-TCE-S1

Sumilla: *"(…) corresponde evaluar si se ha acreditado la falsedad o adulteración o información inexacta, contenida en el documento presentado, en este caso, ante la Entidad, independientemente de quién haya sido su autor o de las circunstancias que hayan conducido a su falsificación o adulteración e inexactitud; ello en salvaguarda del principio de presunción de veracidad (…)"*

Firmado digitalmente por ROJAS VILLAVICENCIO DE GUERRA Maria Del Guadalupe FAU 20419026809 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28.12.2022 21:17:18 -05:00

Lima, 28 de diciembre de 2022.

VISTO en sesión del 28 de diciembre de 2022 de la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el **Expediente N° 451/2019.TCE**, sobre el procedimiento administrativo sancionador contra la empresa **ZENKIU S.A.C (antes CORPORACIÓN GERENCIA.COM S.A.C.),** por su supuesta responsabilidad al haber presentado información falsos o adulterados y/o con información inexacta ante la Entidad, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 23-2018-HDNA-Primera Convocatoria, convocada por la Empresa regional de Servicio Público de Electricidad Electro Nor Medio S.A. Hidrandina; por los fundamentos expuestos; y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. Según la información publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE[1], el 26 de octubre de 2018, la Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electro Nor Medio S.A. Hidrandina, en adelante **la Entidad**, convocó la Adjudicación Simplificada N° 23-2018-HDNA-Primera Convocatoria, para la contratación del *"Servicio Administración Redes Sociales Hidrandina - Atención al Cliente",* con un valor referencial total de S/ 155,760.00 (ciento cincuenta y cinco mil setecientos sesenta con 00/100 soles), en adelante **el procedimiento de selección.**

Dicho procedimiento de selección fue realizado bajo la vigencia de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por la Ley N° 30225, modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, en lo sucesivo **la Ley**, y su Reglamento, aprobado por

[1] Documento obrante a folios 393 y 394 del expediente administrativo.

Firmado digitalmente por CORTEZ TATAJE Juan Carlos FAU 20419026809 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28.12.2022 22:40:09 -05:00

el Decreto Supremo N° 350-2015-EF, modificado por el Decreto Supremo N° 056-2017-EF, en adelante **el Reglamento**.

Según el cronograma respectivo, el 12 de noviembre de 2018, se llevó a cabo la presentación de ofertas y, el 16 del mismo mes y año, se adjudicó la buena pro del procedimiento de selección a la empresa **ZENKIU S.A.C (antes CORPORACION GERENCIA.COM S.A.C.)**, en adelante **el Adjudicatario**, por el monto de S/ 140,184.00 (ciento cuarenta mil ciento ochenta y cuatro con 00/100 soles).

2. Mediante formulario de *Solicitud de aplicación de sanción – Entidad/Tercero*[2], presentado el 7 de febrero de 2018 en la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en lo sucesivo **el Tribunal**, la Entidad puso en conocimiento que el Adjudicatario habría incurrido en causal de infracción, al presentar documentos falsos e inexactos como parte de su oferta.

Asimismo, la Entidad remitió el Informe Técnico Legal[3] del 4 de febrero de 2019, mediante el cual señala lo siguiente:

- El Órgano de Control Institucional, mediante Informe de Alerta de Control N° 001-2018-CG/OCI-0148-ALC, identifica indicios de irregularidad en la documentación presentada en la oferta del Adjudicatario.

- Procedieron a realizar la fiscalización posterior de la oferta presentada por el Adjudicatario, verificando que las facturas electrónicas presentadas: i) Factura N° FPP1-00010 del 16 de octubre de 2018, ii) Factura N° FPP1-00018 del 18 de octubre de 2018, iii) Factura N° FPPL-00026 del 28 de setiembre de 2018, y iv) Factura N° FPP1-00027 del 30 de octubre de 2018; no existen en los registro de SUNAT, tal y como se puede corroborar efectuando la consulta de validez del comprobante de pago electrónico mediante la página web de SUNAT.

- Concluyeron que el Adjudicatario incurrió en infracción administrativa.

3. En el marco del Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, que aprueba la *"Reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la*

[2] Documento obrante a folios 1 y 2 del expediente administrativo.
[3] Documento obrante a folios 10 al 13 del expediente administrativo.

declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19", la Dirección General de Abastecimiento emitió la Resolución Directoral N° 006-2020-EF-54.01, publicada el 14 de mayo de 2020 en el Diario Oficial "El Peruano", estableciendo el reinicio de los plazos de los procedimientos suspendidos con las Resoluciones Directorales N° 001, N° 002, N° 003, N° 004 y N° 005-2020-EF-54.01[4], disposición que entró en vigencia al día siguiente de su publicación.

4. Mediante Decreto[5] del 10 de agosto de 2022, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Adjudicatario, por su presunta responsabilidad al haber presentado, como parte de su oferta, supuestos documentos falsos o adulterados y/o con información inexacta en el marco del procedimiento de selección; infracción tipificada en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, contenida en los siguientes documentos:

Documentos falsos o adulterados:

a. Factura N° FPP1-000010[6] del 16 de octubre de 2018, por el monto de S/ 6,000.00, emitida a favor de la empresa MARKAGROUP S.A.C.

b. Factura N° FPP1-000018[7] del 18 de octubre de 2018, por el monto de S/ 2,500.00, emitida a favor de la EMPRESA DE TRANSPORTES GUZMAN S.A.C.

c. Factura N° FPP1-000026[8] del 28 de setiembre de 2018, por el monto de

[4] Cabe señalar que, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, se declaró el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince (15) días calendario, disponiéndose el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19; habiéndose prorrogado dicho plazo de forma sucesiva.
En dicho contexto, a través de la Resolución Directoral Nº 001-2020-EF-54.01, se suspendió, a partir del 16 de marzo de 2020 y por quince (15) días, el cómputo de plazos de procedimientos de selección, procedimientos de impugnación que forman parte de procedimientos de selección y procesos administrativos sancionadores, y se dictaron otras medidas en materia de abastecimiento; habiéndose prorrogado dicho plazo mediante las Resoluciones Directorales Nº 002, N° 003, N° 004 y N° 005-2020-EF-54.01.

[5] Documento obrante a folios 402 al 407 del expediente administrativo. Dicho Decreto fuero notificado al Contratista, el 1 de setiembre de 2022, a través de la Cédula de Notificación N° 49239/2022.TCE, obrante a folios 415 al 419 expediente administrativo.

[6] Documento obrante a folios 21 y 66 del expediente administrativo.

[7] Documento obrante a folios 24 y 211 del expediente administrativo.

[8] Documento obrante a folios 26 y 198 del expediente administrativo.

S/ 1,180.00, emitida a favor de la empresa CONSORCIO JP & ASOCIADOS ASESORES Y CORREDORES DE SEGUROS S.A.C.

d. Factura N° FPP1-000027[9] del 30 de octubre de 2018, por el monto de S/ 5,000.00, emitida a favor de la empresa SELVA VIVA S.A.C.

Documentos con información inexacta:

e. Anexo N° 2[10] - Declaración Jurada (Art. 31 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado) del 12 de noviembre de 2018, suscrito por el gerente general del Contratista, en la que declara ser responsable de la veracidad de los documentos e información que presenta en el presente procedimiento de selección.

En tal sentido, se otorgó al Adjudicatario, el plazo de diez (10) días hábiles para que formulen sus descargos, bajo apercibimiento de resolver el procedimiento con la documentación obrante en autos.

5. Mediante escrito s/n[11], presentado el 14 de setiembre de 2022 ante la Mesa de Partes Virtual del Tribunal, el Adjudicatario presentó sus descargos, argumentando lo siguiente:

i) Debe tenerse en cuenta que el elemento común en las facturas es que "no existe en los registros de la SUNAT"; sin embargo, ello es un aspecto formal, no restando validez a los comprobantes de pago que han sido emitidos conforme a la legislación de la materia, lo cual no acredita que se trate de documentos falsos o adulterados y que ello ocasione que el Anexo 2 se torne en un documento inexacto.

ii) Recalca que, se está conjeturando que las facturas son falsas o adulteradas por el hecho de no encontrarse registradas en SUNAT; sin embargo, se debe considerar que las mismas cumplen con los requisitos establecidos para ser considerados comprobantes de pago.

[9] Documento obrante a folios 28 y 256 del expediente administrativo.
[10] Documento obrante a folios 31 del expediente administrativo.
[11] Documento obrante a folios 420 al 425 del expediente administrativo.

6. Mediante Decreto del 27 de setiembre de 2022[12], se dispuso: i) tener por apersonado al presente procedimiento al Adjudicatario, y por presentados sus descargos; y, ii) se remitió el expediente a la Primera sala del Tribunal para que resuelva, siendo recibido por el Vocal Ponente el 28 de setiembre de 2022.

7. A través del Decreto del 1 de diciembre de 2022, a fin de que la Primera Sala cuente con mayores elementos de juicio al momento de resolver, se requirió lo siguiente:

> *"(…)*
> *A. A LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA*
>
> *Se está cuestionando las siguientes facturas [cuyas copias se adjuntan]:*
>
> - *Factura N° FPP1-000010 del 16 de octubre de 2018, por el monto de S/ 6,000.00, emitida por la empresa CORPORACION GERENCIA.COM S.A.C. (con R.U.C. N° 20482694358), a favor de la empresa MARKAGROUP S.A.C. (con RUC N° 20572247202) por el monto de S/. 6,000.00 soles, por el concepto de "Administración de red social período setiembre 2018".*
>
> - *Factura N° FPP1-000018 del 18 de octubre de 2018, emitida por la empresa CORPORACION GERENCIA.COM S.A.C. (con R.U.C. N° 20482694358), a favor de la EMPRESA DE TRANSPORTES GUZMAN S.A.C. (con RUC N° 20131667818) por el monto de S/ 2,500.00, por el concepto de "Administración de red social -período setiembre 2018".*
>
> - *Factura N° FPP1-000026 del 28 de setiembre de 2018, emitida por la empresa CORPORACION GERENCIA.COM S.A.C. (con R.U.C. N° 20482694358), emitida a favor de la empresa CONSORCIO JP & ASOCIADOS ASESORES Y CORREDORES DE SEGUROS S.A.C. (con RUC N° 20600949439), por el monto de S/ 1,180.00, por el concepto de "Administración de red social período setiembre 2018".*

[12] Documento obrante a folio 440 del expediente administrativo.

- *Factura N° FPP1-000027 del 30 de octubre de 2018, emitida por la empresa CORPORACION GERENCIA.COM S.A.C. (con R.U.C. N° 20482694358), emitida a favor de la empresa SELVA VIVA S.A.C. (con RUC N° 20600705238), por el monto de S/ 5,000.00, por el concepto de "Administración de red social período setiembre 2018".*

  Para tal efecto se requiere, lo siguiente:

  1) *Sírvase informar si las mencionadas facturas fueron emitidas por la empresa CORPORACION GERENCIA.COM S.A.C. (con R.U.C. N° 20482694358) en las fechas que se indican.*
  2) *Sírvase informar si es correcta la fecha de impresión que figura en las mencionadas facturas.*
  3) *Sírvase informar si la información contenida en dichas facturas guarda o no concordancia con la información declarada por la empresa CORPORACION GERENCIA.COM S.A.C. (con R.U.C. N° 20482694358) ante la SUNAT.*

(…)

B. *A LA EMPRESA MARKAGROUP S.A.C. (con RUC N° 20572247202)*

- *Sírvase informar respecto a la Factura N° FPP1-000010 del 16 de octubre de 2018, por el monto de S/ 6,000.00, emitida por la empresa CORPORACION GERENCIA.COM S.A.C. (con R.U.C. N° 20482694358), a favor de su representada por el monto de S/. 6,000.00 soles, por el concepto de "Administración de red social" período setiembre 2018?; si se emitió o no a favor de su empresa.*

  De ser afirmativa su respuesta, adjuntar los documentos idóneos que permitan confirmar la información, tales como: libros de registro contable, entre otros.

(…)

C. *A LA EMPRESA DE TRANSPORTES GUZMAN S.A.C. (con RUC N° 20131667818)*

- *Sírvase informar respecto a la Factura N° FPP1-000018 del 18 de octubre de 2018, emitida por la empresa CORPORACION*

GERENCIA.COM S.A.C. (con R.U.C. N° 20482694358), a favor de la EMPRESA DE TRANSPORTES GUZMAN S.A.C. (con RUC N° 20131667818) por el monto de S/ 2,500.00, por el concepto de "Administración de red social período setiembre 2018", si se emitió o no a favor de su empresa.

De ser afirmativa su respuesta, adjuntar los documentos idóneos que permitan confirmar la información, tales como: libros de registro contable, entre otros.

D. *A LA EMPRESA CONSORCIO JP & ASOCIADOS ASESORES Y CORREDORES DE SEGUROS S.A.C. (con RUC N° 20600949439)*

- *Sírvase informar respecto a la Factura N° FPP1-000026 del 28 de setiembre de 2018, emitida por la empresa CORPORACION GERENCIA.COM S.A.C. (con R.U.C. N° 20482694358), emitida a favor de la empresa CONSORCIO JP & ASOCIADOS ASESORES Y CORREDORES DE SEGUROS S.A.C. (con RUC N° 20600949439), por el monto de S/ 1,180.00, por el concepto de "Administración de red social período setiembre 2018", si se emitió o no a favor de su empresa.*

  De ser afirmativa su respuesta, adjuntar los documentos idóneos que permitan confirmar la información, tales como: libros de registro contable, entre otros.

E. *A LA EMPRESA SELVA VIVA S.A.C. (con RUC N° 20600705238)*

- *Sírvase informar respecto a la Factura N° FPP1-000027 del 30 de octubre de 2018, emitida por la empresa CORPORACION GERENCIA.COM S.A.C. (con R.U.C. N° 20482694358), emitida a favor de la empresa SELVA VIVA S.A.C. (con RUC N° 20600705238), por el monto de S/ 5,000.00, por el concepto de "Administración de red social período setiembre 2018".*

> *De ser afirmativa su respuesta, adjuntar los documentos idóneos que permitan confirmar la información, tales como: libros de registro contable, entre otros.*
>
> *(…)"*

Dicho Decreto fue notificado a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, a las empresas TRANSPORTES GUZMAN S.A.C., CONSORCIO JP & ASOCIADOS ASESORES Y CORREDORES DE SEGUROS S.A.C., SELVA VIVA S.A.C., según Cédula de Notificación N° 77916-2022, 77917-2022, 77918-2022, 77919-2022, 77920-2022, obrante a folios 444 y 448 del expediente administrativo.

8. A la fecha de emisión del presente pronunciamiento, tanto las empresas TRANSPORTES GUZMAN S.A.C., CONSORCIO JP & ASOCIADOS ASESORES Y CORREDORES DE SEGUROS S.A.C., y SELVA VIVA S.A.C., como la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, no han cumplido con remitir lo solicitado en el Decreto del 1 de diciembre de 2022. En ese sentido, respecto a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, será comunicado a su Órgano de Control Institucional para las acciones de su competencia, considerando que aquella ha incumplido su deber de colaboración establecido en el artículo 87 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante **el TUO de la LPAG**.

II. FUNDAMENTACIÓN:

1. Es materia del presente procedimiento administrativo sancionador, determinar si el Adjudicatario incurrió en infracción administrativa respecto de presentar documentación falsa y/o adulterada e información inexacta, como parte de su oferta, en el marco del procedimiento de selección; infracciones tipificadas en los literales i) y j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, norma vigente al momento de suscitarse los hechos imputados.

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 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 cuando el proveedor imputado no lo haya solicitado, dado que los principios del procedimiento administrativo sancionador exigen su 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 TUO de la Ley; y, el 30 de enero de 2019, 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 sus supuestos 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 la supuesta responsabilidad del administrado con la norma vigente al momento de ocurrido los hechos cuestionados.

Naturaleza de la infracción

6. El literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, establece que los proveedores, participantes, postores o contratistas, incurren en infracción susceptible de sanción cuando presentan documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado o al Registro Nacional de Proveedores (RNP).

Por su parte, el literal i) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, establece que incurren en infracción administrativa los proveedores, participantes, postores o contratistas que presenten información inexacta a las Entidades, al Tribunal o al Registro Nacional de Proveedores (RNP), siempre que dicha inexactitud se encuentre relacionada con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación que le presente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual.

7. Sobre el particular, es importante recordar que uno de los principios que rige la potestad sancionadora de este Tribunal es el de tipicidad, previsto en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, en virtud del cual solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

Por tanto, se entiende que dicho principio exige al órgano que detenta la potestad sancionadora, en este caso al Tribunal, que analice y verifique si en el caso concreto se ha configurado el supuesto de hecho previsto en el tipo infractor que se imputa a determinado administrado, es decir —para efectos de determinar responsabilidad administrativa— la Administración debe crearse convicción de que, en el caso concreto, el administrado que es sujeto del procedimiento administrativo sancionador ha realizado la conducta expresamente prevista como infracción administrativa.

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

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

9. Una vez verificado dicho supuesto, y a efectos de determinar la configuración de cada una de dichas infracciones, corresponde evaluar si se ha acreditado la falsedad o adulteración o información inexacta, contenida en los documentos presentados, en este caso, ante la Entidad, independientemente de quién haya sido su autor o de las circunstancias que hayan conducido a su falsificación o

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

En ese orden de ideas, para demostrar la configuración de los supuestos de hecho de falsedad o adulteración del documento cuestionado, conforme ha sido expresado en reiterados y uniformes pronunciamientos de este Tribunal, se requiere acreditar que aquel no haya sido expedido o suscrito por quien aparece como emisor; o que, pese a ser válidamente expedido o suscrito, posteriormente fue adulterado en su contenido.

Por su parte, 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, aquel referido a la presentación de información inexacta, en el caso de las Entidades, debe acreditarse que la inexactitud se encuentre relacionada con el cumplimiento de un requerimiento o factor de evaluación o requisitos que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual. Asimismo, en el caso de presentarse estos documentos al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP) o al OSCE, la ventaja o beneficio debe estar relacionado con el procedimiento que se sigue ante dichas instancias.

10. En cualquier caso, la presentación de un documento falso o adulterado e información inexacta supone el quebrantamiento del principio de presunción de veracidad, de conformidad con lo establecido en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

De manera concordante con lo manifestado, el numeral 51.1 del artículo 51 del mismo cuerpo legal, además de reiterar la observancia del principio de presunción de veracidad, dispone que las declaraciones juradas, los documentos sucedáneos presentados y la información incluida en los escritos y formularios que presenten los administrados para la realización de procedimientos administrativos, se presumen verificados por quien hace uso de ellos.

Sin embargo, conforme al propio numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, la presunción de veracidad admite prueba en contrario, en la

medida que es atribución de la Administración Pública verificar la documentación presentada.

Dicha atribución se encuentra reconocida en el numeral 1.16 del mismo artículo, cuando, en relación con el *principio de privilegio de controles posteriores*, dispone que la autoridad administrativa se reserve el derecho de comprobar la veracidad de la documentación presentada.

Configuración de la infracción

11. En el caso materia de análisis, se imputa al Adjudicatario haber presentado ante la Entidad documentación falsa o adulterada y/o con información inexacta, como parte su oferta, conforme a lo siguiente:

Supuestos documentos con documentación falsa o adulterada

a. Factura N° FPP1-000010 del 16 de octubre de 2018, por el monto de S/ 6,000.00, emitida a favor de la empresa MARKAGROUP S.A.C.

b. Factura N° FPP1-000018 del 18 de octubre de 2018, por el monto de S/ 2,500.00, emitida a favor de la EMPRESA DE TRANSPORTES GUZMAN S.A.C.

c. Factura N° FPP1-000026 del 28 de setiembre de 2018, por el monto de S/ 1,180.00, emitida a favor de la empresa CONSORCIO JP & ASOCIADOS ASESORES Y CORREDORES DE SEGUROS S.A.C.

d. Factura N° FPP1-000027 del 30 de octubre de 2018, por el monto de S/ 5,000.00, emitida a favor de la empresa SELVA VIVA S.A.C.

Supuesto documento con información inexacta

e. Anexo N° 2[13] - Declaración Jurada (Art. 31 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado) del 12 de noviembre de 2018, suscrito por el gerente general del Adjudicatario, en la que declara ser responsable de la veracidad de los documentos e información que presenta en el

[13] Documento obrante a folios 31 del expediente administrativo.

presente procedimiento de selección.

12. Conforme a lo señalado en los párrafos que anteceden, a efectos de determinar la configuración de las infracciones materia de análisis, debe verificarse la concurrencia de dos circunstancias: **i)** la presentación efectiva de los documentos cuestionados ante la Entidad, y; **ii)** la falsedad, adulteración o inexactitud de los documentos presentados; en este último caso, 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 del contrato.

En el presente caso, de la documentación que obra en el expediente, se aprecia que los documentos cuestionados fueron presentados ante la Entidad, el 12 de noviembre de 2018, como parte de la oferta del Adjudicatario.

En ese sentido, habiéndose acreditado la presentación de los documentos cuestionados, resta determinar si existen en el expediente suficientes elementos de juicio y medios probatorios que permitan generar certeza respecto del quebrantamiento del principio de presunción de veracidad del que se encuentran premunidos.

Respecto de la supuesta falsedad o adulteración de los documentos consignados en los literales a) al d) del fundamento 11 de la presente resolución.

13. Se cuestiona la veracidad de los siguientes documentos:

a. Factura N° FPP1-000010[14] del 16 de octubre de 2018, por el monto de S/ 6,000.00, emitida a favor de la empresa MARKAGROUP S.A.C.

b. Factura N° FPP1-000018[15] del 18 de octubre de 2018, por el monto de S/ 2,500.00, emitida a favor de la EMPRESA DE TRANSPORTES GUZMAN S.A.C.

[14] Documento obrante a folios 21 y 66 del expediente administrativo.
[15] Documento obrante a folios 24 y 211 del expediente administrativo.

c. Factura N° FPP1-000026[16] del 28 de setiembre de 2018, por el monto de S/ 1,180.00, emitida a favor de la empresa CONSORCIO JP & ASOCIADOS ASESORES Y CORREDORES DE SEGUROS S.A.C.

d. Factura N° FPP1-000027[17] del 30 de octubre de 2018, por el monto de S/ 5,000.00, emitida a favor de la empresa SELVA VIVA S.A.C.

Cabe precisar que los mencionados documentos fueron presentados por el Consorcio, a fin de acreditar la experiencia del postor.

14. Siendo así, se aprecia que la Entidad realizó la fiscalización posterior a la documentación presentada por el Adjudicatario, concluyendo mediante Informe Técnico Legal[18] del 4 de febrero de 2019, en lo siguiente:

> *"(…)*
> *Ante ello, se procedió a realizar la fiscalización posterior de la oferta de CORPORACIÓN GERENCIA COM S.A.C verificándose las facturas electrónicas presentadas: i) Factura N° FPPL-00010 de fecha 16/10/2015 por el monto de S/ 6,000.00 emitida a favor de la empresa MARTGGROTJP S,A.C., ii) Factura No FPPL-00018 de fecha 1B/10/2018 por el monto de S/ 2,500.00 emitida a favor de la EMPRESA DE TRANSPORTES GUZMAN S.A.C, iii) Factura N° FPPL-00026 de fecha 28/09/2018 por el monto de S/ 1,180.00 emitida a favor de la empresa CONSORCIO JP & ASOCIADOS ASESORES Y CORREDORES DE SEGUROS S.A.C., y iv) Factura N° FPPL-00027 de fecha 30/10/2018 por el monto de 5/ 5,000.00 emitida a favor de la empresa SELVA WVA S.A.C.;* ***no existen en los registros de SUNAT, tal como se puede corroborar efectuando la consulta de validez del comprobante de pago electrónico mediante la página web de SUNAT.***
> ***(…)" Sic.***

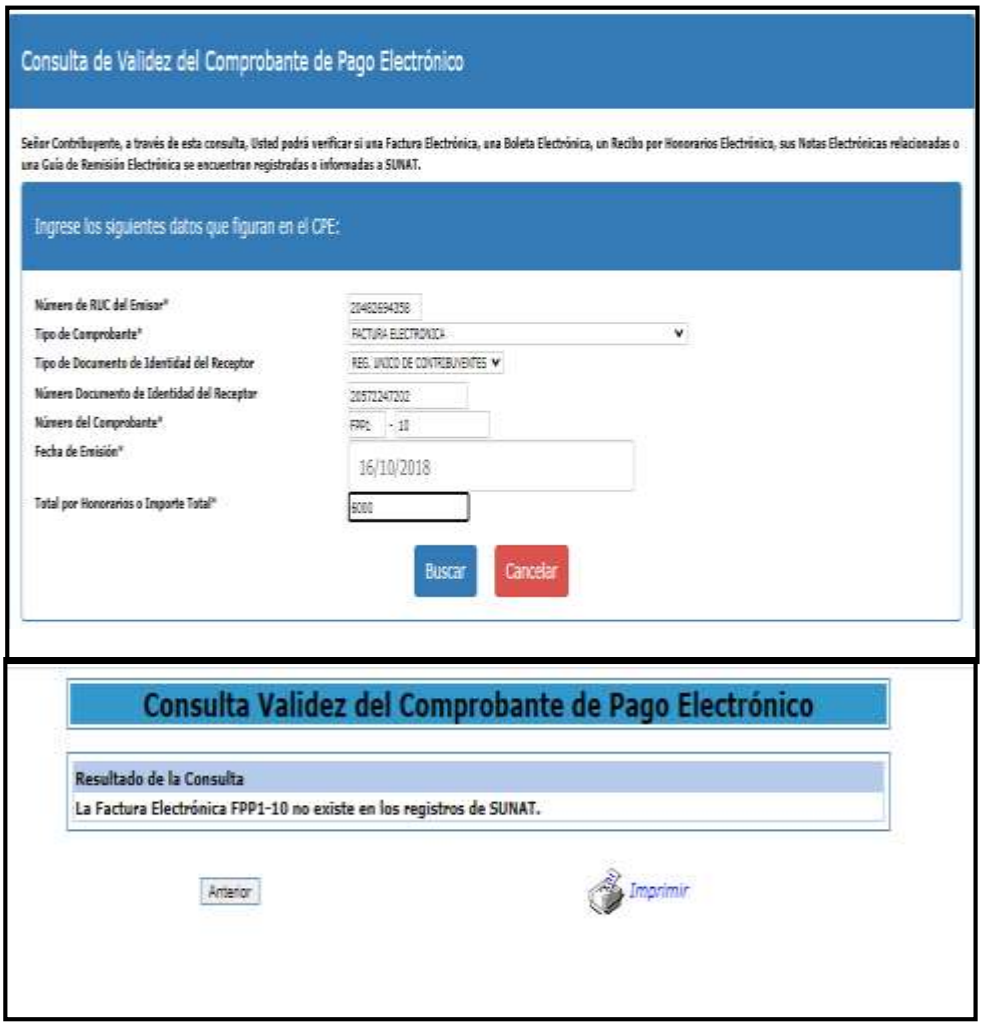
15. En atención a ello, a fin de que este Tribunal cuente con mayores elementos de juicio para resolver el presente procedimiento administrativo sancionador, con Decreto del 1 de diciembre de 2022, requirió información a la Superintendencia Nacional de Aduanas – SUNAT, así como a las empresas a las que se les emitió las facturas materia de análisis, para que informen de manera expresa y

[16] Documento obrante a folios 26 y 198 del expediente administrativo.
[17] Documento obrante a folios 28 y 256 del expediente administrativo.
[18] Documento obrante a folios 10 al 13 del expediente administrativo.

concretamente si dichas facturas fueron emitidas. Sobre ello, a la fecha de emisión del presente pronunciamiento no se ha obtenido respuesta.

16. Sin perjuicio de lo expuesto, para **verificar la validez de las facturas,** se procedió a consultar los documentos materia de análisis, a través de la página web https://ww3.sunat.gob.pe/ol-tiitconsvalicpe/ConsValiCpe.htm, determinándose lo siguiente:

a) Respecto a la Factura N° FPP1-000010[19] del 16 de octubre de 2018:

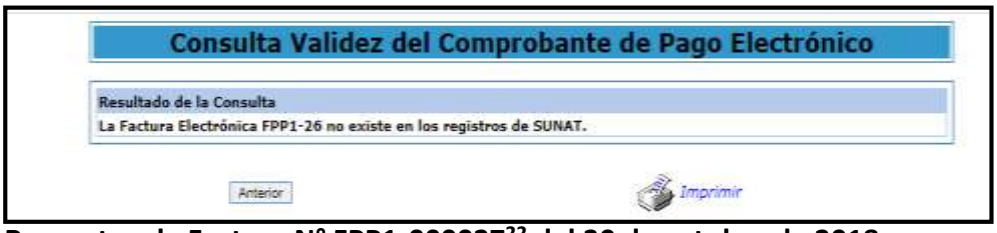


[19] Documento obrante a folios 21 y 66 del expediente administrativo.

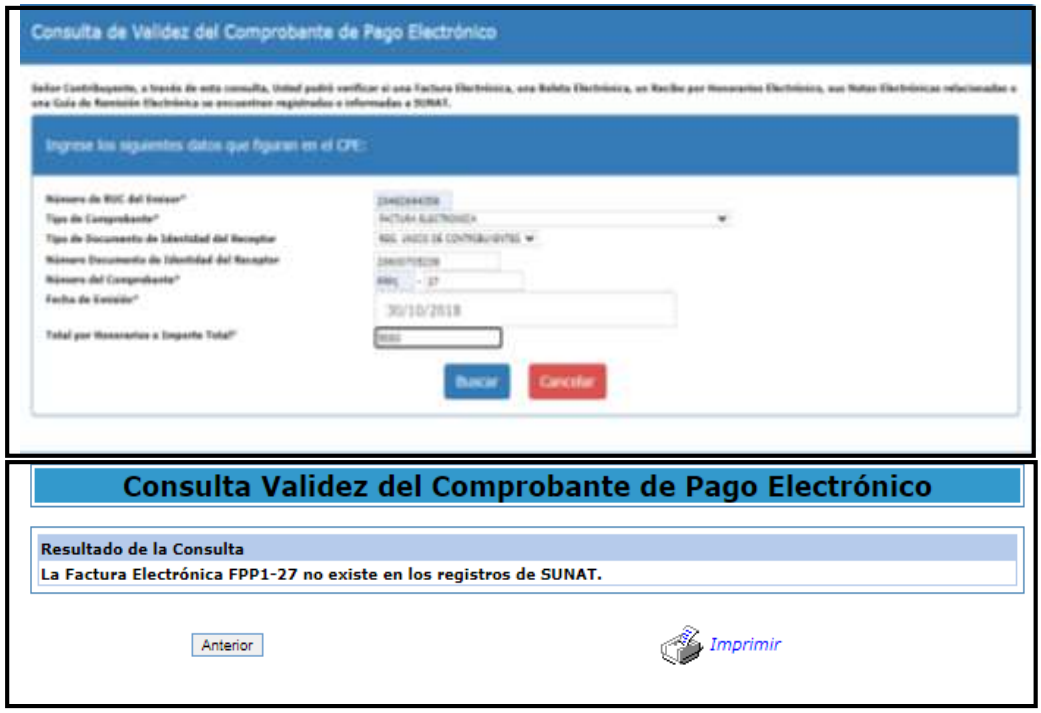
b) Respecto a la Factura N° FPP1-000018[20] del 18 de octubre de 2018:

c) Respecto a la Factura N° FPP1-000026[21] del 28 de setiembre de 2018:

[20] Documento obrante a folios 24 y 211 del expediente administrativo.
[21] Documento obrante a folios 26 y 198 del expediente administrativo.



d) Respecto a la Factura N° FPP1-000027[22] del 30 de octubre de 2018:



De la verificación de la página web de la Superintendencia Nacional de Aduanas – SUNAT, para la *"Consulta de validez del comprobante de pago electrónico"*, **se advierte que las facturas electrónicas materia de análisis no existen en los registros de la SUNAT.**

17. En este punto, es pertinente recordar que, conforme a reiterados y uniformes pronunciamientos emitidos por este Tribunal, para acreditar la falsedad o adulteración de un documento, constituye un elemento relevante a valorar, la manifestación del supuesto órgano o agente emisor del documento en cuestión en el que declare no haberlo expedido, o haberlo expedido en condiciones

[22] Documento obrante a folios 28 y 256 del expediente administrativo.

distintas a las expresadas en los documentos objeto de análisis, o que la firma consignada en el documento analizado no correspondan al supuesto suscriptor. Ello sin perjuicio de las demás actuaciones que pueda disponer el Tribunal para determinar la configuración de infracciones administrativas respecto de los hechos que son puestos a su conocimiento.

Aunado a ello, es necesario señalar que, un **documento falso** es aquel que no fue expedido por quien aparece como su emisor o que no fue firmado por su supuesto suscriptor, es decir, por aquella persona natural o jurídica que aparece en el mismo documento como su autor o suscriptor; mientras que, un **documento adulterado** es aquel que habiendo sido válidamente expedido ha sido alterado o modificado en su contenido.

18. En el presente caso, al haberse verificado las facturas electrónicas cuestionadas (Factura N° FPP1-000010[23], Factura N° FPP1-000018[24], Factura N° FPP1-000026[25], y Factura N° FPP1-000027[26]) a través de la página web de la Superintendencia Nacional de Aduanas – SUNAT, y obtener como resultado de dicha consulta que **"no existen en los registro de la SUNAT"**, se encuentra corroborado que dichas facturas son **falsas**, por cuanto, en razón a su naturaleza de comprobante electrónico, sólo es posible acreditar su existencia a partir del registro que consigna su emisión a través de la plataforma de la SUNAT, situación que implica el quebrantamiento del principio de presunción de veracidad del que estaban premunidos los referidos documentos.

19. En este punto, cabe referir que, a través de sus descargos, el Adjudicatario ha señalado que i) debe tenerse en cuenta que el elemento común en las facturas es que "no existe en los registros de la SUNAT"; sin embargo, ello es un aspecto formal, no restando validez a los comprobantes de pago que han sido emitidos conforme a la legislación de la materia, lo cual no acredita que se trate de documentos falsos o adulterados y que ello ocasione que el Anexo 2 se torne en un documento inexacto, y, ii) recalca que, se está conjeturando que las facturas son falsas o adulteradas por el hecho de no encontrarse registradas en SUNAT; sin embargo, se debe considerar que las mismas cumplen con los requisitos establecidos para ser considerados comprobantes de pago.

[23] Documento obrante a folios 21 y 66 del expediente administrativo.
[24] Documento obrante a folios 24 y 211 del expediente administrativo.
[25] Documento obrante a folios 26 y 198 del expediente administrativo.
[26] Documento obrante a folios 28 y 256 del expediente administrativo.

Al respecto, sobre lo indicado en el punto i) cabe precisar que, de acuerdo a lo indicado en la página web de la SUNAT *"un comprobante de pago denominado "Factura", es emitido a través del sistema de emisión electrónica desarrollado desde el propio sistema del contribuyente*", es decir, **las facturas electrónicas debieron ser emitidas por el Adjudicatario a través de su sistema**, asimismo, también se indica en dicha página que *"la autenticidad de los documentos electrónicos emitidos desde los sistemas del contribuyente se puede consultar en el portal web de la SUNAT"*, en ese sentido, este Colegiado al realizar las consultas de validez de las facturas, apreció que aquellas "no existen en los registros de la SUNAT"; por lo tanto, los argumentos indicados por el Adjudicatario, no pueden ser amparados.

Asimismo, refiere que, las facturas electrónicas materia de análisis cumplen con los requisitos establecidos para ser considerados comprobantes de pago, sin embargo, cabe precisar que el Adjudicatario hace referencia a características físicas de un comprobante de pago, **mas no toma en cuenta que las facturas materia de análisis son facturas electrónicas**, siendo una de sus características principales, como se ha indicado en el párrafo anterior, que puedan ser consultadas a través del portal web de la SUNAT a fin de verificar su **autenticidad**, en ese sentido, lo indicado por el Adjudicatario en este extremo, también carece de sustento legal y no corresponde ser amparado.

20. Por lo expuesto, sobre la base de una evaluación razonada y conjunta de los elementos de juicio referidos en el análisis desarrollado, queda acreditado que, en el presente caso, se ha configurado la infracción prevista en el literal j) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley respecto de este extremo.

Respecto de la supuesta inexactitud del documento consignado en el literal e) del fundamento 11 de la presente resolución.

21. En este extremo, se ha cuestionado la información contenida en el Anexo N° 2[27] - Declaración Jurada (Art. 31 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado) del 12 de noviembre de 2018, suscrito por el gerente general del Adjudicatario, en la que declara ser responsable de la veracidad de los documentos e información

[27] Documento obrante a folios 31 del expediente administrativo.

que presenta en el presente procedimiento de selección. Dicho documento fue presentado como parte de los requisitos de calificación.

22. Cabe precisar que, mediante la referida declaración jurada, el Adjudicatario, se responsabilizó de la veracidad y exactitud de los documentos e información presentada.

23. Sobre el particular, en el Decreto del 10 de agosto de 2022 (a través del cual se dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador), se imputó que el anexo en análisis contendría información inexacta, *al haberse declarado ser responsables de la veracidad y exactitud de los documentos que están siendo cuestionados en el presente procedimiento.*

24. Respecto de ello, debe tenerse presente que el análisis que efectúa este Tribunal sobre la presentación de información inexacta se realiza **en función al contenido de la información proporcionada y su correspondencia con la realidad en un determinado contexto**, definido por los propios términos en que ha sido expresada dicha información.

25. En ese sentido, como puede apreciarse, el anexo cuestionado no contiene información inexacta, pues contiene una expresión genérica consignada por el Contratista, cuyo objeto es comprometerlo a cumplir sus obligaciones y que tenga presente que es responsable de la veracidad de los documentos e información presentada, por lo que, respecto a este extremo no se cuenta con elementos de convicción para sostener lo contrario.

26. Por tanto, no habiéndose acreditado inexactitud de la declaración jurada materia de análisis, corresponde declarar no ha lugar a la imposición de sanción, en este extremo.

Graduación de la sanción

27. Bajo esa premisa, corresponde determinar la sanción a imponer al Adjudicatario conforme a los criterios de graduación establecidos en el artículo artículo 226 del Reglamento y en la Ley 31535 que modifica la Ley N° 30225[28].

[28] Ley que modifica la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, a fin de incorporar la causal de afectación de actividades productivas o de abastecimiento por crisis sanitarias, aplicable a las micro y pequeñas empresas (MYPE),

a) Naturaleza de la infracción: en torno a dicho criterio, debe tenerse en cuenta que la presentación de documentación falsa, reviste gravedad pues vulnera los principios de presunción de veracidad, licitud e integridad que deben regir en todos los actos vinculados a las contrataciones públicas. Tales principios, junto a la fe pública, constituyen bienes jurídicos merecedores de protección especial, pues constituyen los pilares de las relaciones suscitadas entre la Administración Pública, los administrados, contratistas y todos quienes se relacionen con ella.

b) Intencionalidad del infractor: en el presente caso, de los documentos obrantes en autos, si bien no es posible acreditar la premeditación en la comisión de la infracción atribuida al Adjudicatario, cuando menos se evidencia su falta de diligencia en la revisión de los documentos de manera previa a su presentación ante la Entidad.

c) Daño causado a la Entidad: en el caso que nos avoca, si bien se aprecia la existencia de una conducta infractora, no se cuenta con información que evidencie un daño a la Entidad en virtud de los hechos suscitados.

d) Reconocimiento de la infracción cometida antes que sea detectada: debe tenerse en cuenta que, conforme a la documentación obrante en el expediente, no se advierte documento alguno por el cual el Adjudicatario haya reconocido su responsabilidad en la comisión de la infracción imputada antes que fuera detectada.

e) Antecedentes de sanción impuesta por el Tribunal: De la base de datos del Registro Nacional de Proveedores, se aprecia que el Adjudicatario, no cuenta con antecedentes de sanción impuesta por el Tribunal.

f) Conducta procesal: cabe precisar que el Adjudicatario, se apersonó al presente procedimiento y presentó sus descargos en torno a las imputaciones en su contra.

publicado el 27 de julio de 2022 a través del Diario Oficial El Peruano.

g) La adopción o implementación de modelo de prevención: debe tenerse en cuenta que, no obra en el presente expediente, información que acredite que el Adjudicatario haya adoptado o implementado algún modelo de prevención debidamente certificado, adecuado a su naturaleza, riesgos, necesidades y características de la contratación estatal, consistente en medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir actos indebidos y conflictos de interés o para reducir significativamente el riesgo de la comisión de infracciones como la determinada en la presente resolución.

h) La afectación de las actividades productivas o de abastecimiento en tiempos de crisis sanitarias: De la revisión de la documentación obrante en el expediente, no se advierte información del Adjudicatario, que acredite el supuesto que recoge el presente criterio de graduación.

28. Adicionalmente, para la determinación de la sanción, resulta importante traer a colación el principio de razonabilidad consagrado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, por medio del cual las decisiones de la autoridad administrativa que impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

29. Ahora bien, es pertinente indicar que la falsificación de documentos constituye un ilícito penal, previsto y sancionado en el artículo 427 del Código Penal, el cual tutela como bien jurídico la fe pública y la funcionalidad del documento en el tráfico jurídico.

Por tanto, debe ponerse en conocimiento del Ministerio Público – Distrito Fiscal de La Libertad, los hechos expuestos para que interponga la acción penal correspondiente, debiendo remitirse a dicha instancia copia, en anverso y reverso, de los folios 1 al 443, del presente expediente administrativo, así como copia de la presente resolución, debiendo precisarse que tales folios constituyen las piezas procesales pertinentes sobre las cuales debe actuarse la citada acción penal.

30. Por último, es preciso mencionar que la comisión de la infracción, por parte del Adjudicatario, cuya responsabilidad ha quedado acreditada, tuvo lugar el **12 de noviembre de 2018**, fecha en que los documentos acreditados como falsos, fueron presentados a la Entidad como parte de su oferta en el marco del procedimiento de selección; configurándose la infracción prevista en el literal j) del numeral 50.1, del artículo 50 de la Ley.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del vocal ponente Juan Carlos Cortez Tataje, y la intervención de los vocales Víctor Manuel Villanueva Sandoval y María del Guadalupe Rojas Villavicencio de Guerra, atendiendo a lo dispuesto en la Resolución N° 091-2021-OSCE/PRE del 10 de junio de 2021, ratificada por Resolución N° D000198-2022-OSCE-PRE del 3 de octubre 2022 y en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 50 y 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, vigente a partir del 14 de marzo de 2019, y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por Decreto Supremo N° 076-2016-EF del 7 de abril de 2016, analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

III. LA SALA RESUELVE:

1. **SANCIONAR** a la empresa **ZENKIU S.A.C (antes CORPORACIÓN GERENCIA.COM S.A.C.), con R.U.C. N° 20482694358**, por el periodo de **treinta y seis (36) 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 Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, por su responsabilidad al haber presentado información falsa ante la Entidad, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 23-2018-HDNA-Primera Convocatoria, convocada por la Empresa regional de Servicio Público de Electricidad Electro Nor Medio S.A. Hidrandina, por los fundamentos expuestos; la cual entrará en vigencia a partir del sexto día hábil siguiente de notificada la presente resolución.

2. Declarar **NO HA LUGAR** a la imposición de sanción administrativa contra la empresa **ZENKIU S.A.C (antes CORPORACION GERENCIA.COM S.A.C.), con R.U.C. N° 20482694358**, por su presunta responsabilidad al presentar información inexacta ante la Entidad, en el marco de la Adjudicación Simplificada N° 23-2018-HDNA-Primera Convocatoria, convocada por la Empresa regional de Servicio

Público de Electricidad Electro Nor Medio S.A. Hidrandina, por los fundamentos expuestos.

3. Remitir copia de los folios indicados en la fundamentación al Ministerio Público - Distrito Fiscal de La Libertad, para que, conforme a sus atribuciones inicie las acciones que correspondan.

4. Poner la presente resolución en conocimiento del Órgano de Control Institucional de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, en atención de lo expuesto en su fundamento 8, para las acciones que correspondan.

5. Disponer que, una vez que la presente resolución haya quedado administrativamente firme, la Secretaría del Tribunal registre la sanción en el módulo informático correspondiente.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

MARÍA DEL GUADALUPE ROJAS VILLAVICENCIO DE GUERRA
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

JUAN CARLOS CORTEZ TATAJE
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

VICTOR MANUEL VILLANUEVA SANDOVAL
PRESIDENTE
DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

ss.
Villanueva Sandoval.
Rojas Villavicencio.
Cortez Tataje.