

**UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**ESCUELA DE DERECHO**



**La modificación del acuerdo de sala plena N° 004-2019/TCE en mérito a  
las consideraciones del voto en discordia**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE  
ABOGADO**

**AUTOR**

**Sonia Rocio Gavidia Villalobos**

**ASESOR**

**Percy Orlando Mogollon Pacherre**

<https://orcid.org/0000-0002-1360-2647>

**Chiclayo, 2025**

**La modificación del acuerdo de sala plena N° 004-2019/TCE  
en mérito a las consideraciones del voto en discordia**

PRESENTADA POR  
**Sonia Rocio Gavidia Villalobos**

A la Facultad de Derecho de la  
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo  
para optar el título de

**ABOGADO**

APROBADA POR

Carlos Augusto Tejada Lombardi  
PRESIDENTE

Manuel Francisco Porro Rivadeneira  
SECRETARIO

Percy Orlando Mogollon Pacherre  
VOCAL

## **Dedicatoria**

A mis padres, cuyo apoyo inquebrantable ha sido una luz en mi camino. Agradezco profundamente sus consejos, su sabiduría y su capacidad para guiarme con amor durante esta etapa de mi vida. Sin ustedes, este logro no habría sido posible.

## **Agradecimientos**

Quiero expresar un agradecimiento infinito a mis hermanos y sobrinos por su constante motivación y apoyo incondicional en el desarrollo de este trabajo de investigación. Su aliento ha sido fundamental en este proceso.

También deseo agradecer de manera especial a mi asesor, Dr. Percy Orlando Mogollón Pacherre, por su paciencia, dedicación y colaboración invaluable. Su guía ha sido esencial para el éxito de esta tesis.

# GAVIDIA VILLALOBOS SONIA ROCIO- PARA TURNITIN.pdf

## ORIGINALITY REPORT

**22%**  
SIMILARITY INDEX

**22%**  
INTERNET SOURCES

**11%**  
PUBLICATIONS

**14%**  
STUDENT PAPERS

## PRIMARY SOURCES

1	<a href="https://hdl.handle.net">hdl.handle.net</a> Internet Source	3%
2	<a href="https://saeusceprod01.blob.core.windows.net">saeusceprod01.blob.core.windows.net</a> Internet Source	3%
3	<a href="https://dataonline.gacetajuridica.com.pe">dataonline.gacetajuridica.com.pe</a> Internet Source	2%
4	<a href="https://tesis.pucp.edu.pe">tesis.pucp.edu.pe</a> Internet Source	2%
5	<a href="https://cdn.www.gob.pe">cdn.www.gob.pe</a> Internet Source	2%
6	<a href="https://works.bepress.com">works.bepress.com</a> Internet Source	1%
7	<a href="https://idoc.pub">idoc.pub</a> Internet Source	1%
8	<a href="https://tesis.usat.edu.pe">tesis.usat.edu.pe</a> Internet Source	1%
9	<a href="https://prometheo.pe">prometheo.pe</a> Internet Source	<1%

## Índice

<b>Resumen.....</b>	<b>6</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>8</b>
<b>Revisión de literatura.....</b>	<b>9</b>
<b>Materiales y métodos.....</b>	<b>26</b>
<b>Resultados y discusión .....</b>	<b>27</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>38</b>
<b>Recomendaciones .....</b>	<b>39</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>40</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>41</b>

## Resumen

La presente investigación tiene como finalidad modificar el criterio de la sala contenido en el Acuerdo de Sala Plena N°004-2019/TCE, con el fin de determinar los alcances de responsabilidad administrativa por la presentación de información inexacta contenida en un documento falso o adulterado, la misma que se sustenta en el pronunciamiento del voto en discordia de los vocales Héctor Inga Huamán, María Rojas de Guerra, Cecilia Ponce Cosme, y Violeta Ferreyra Coral, quienes ante la existencia de un procedimiento administrativo sancionador por la presunta comisión de infracciones administrativas consistentes en presentar documentos falsos y/o adulterados y presentar información inexacta a las entidades, resulta carente de objeto y de relevancia jurídica que la Sala del TCE tenga que pronunciarse sobre la responsabilidad administrativa que le correspondería al agente infractor en sede administrativa por haber presentado información inexacta de un documento que es falso o adulterado, por cuanto, ante un documento cuyo origen es falso, la misma tiene por finalidad falsear a la verdad, por lo que, resulta irrelevante detenerse a valorar el contenido de la información que aparece en dicho documento que es falso, cuyo objeto es de la misma forma falsear la verdad de los hechos. Con la finalidad de alcanzar dicho objetivo se ha tenido como específicos el de analizar los alcances de la responsabilidad administrativa en la contratación estatal en los procesos de selección, así como de explicar en qué consiste el deber de presentar información exacta en los procedimientos de selección, por parte de los administrados, y finalmente de explicar la potestad sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado.

**Palabras clave:** Procedimiento Administrativo Sancionador, Potestad Sancionadora, información inexacta, documento falsificado, documento adulterado

## **Abstract**

The purpose of this investigation is to modify the criteria of the chamber contained in the Plenary Chamber Agreement No. 004-2019 / TCE, in order to determine the scope of administrative responsibility for the presentation of inaccurate information contained in a false or adulterated document, which is supported by the dissenting vote of the members Héctor Inga Huamán, María Rojas de Guerra, Cecilia Ponce Cosme, and Violeta Ferreyra Coral, who, given the existence of an administrative sanctioning procedure for the alleged commission of administrative infractions consisting of presenting false and / or adulterated documents and presenting inaccurate information to the entities, it is pointless and legally irrelevant that the Chamber of the TCE has to rule on the administrative responsibility that would correspond to the offending agent in the administrative headquarters for having presented inaccurate information from a document that is false or adulterated, because, in the face of a document whose origin is false, the purpose of the same is to falsify the truth, therefore, it is irrelevant to stop to evaluate the content of the information that appears in said document, which is false, whose purpose is in the same way to falsify the truth of the facts. In order to achieve this objective, the specific objectives have been to analyze the scope of administrative responsibility in state contracting in the selection processes, as well as to explain what the duty to present exact information in the selection procedures consists of, by the administrators, and finally to explain the sanctioning power of the State Contracting Court.

**Keywords:** Administrative Sanctioning Procedure, Sanctioning Power, inaccurate information, falsified document, adulterated d

## **Introducción**

El Estado peruano jurídicamente organizado que desempeña funciones políticas, económicas y sociales, debe proveerse de bienes, servicios u obras para el cumplimiento de sus fines, en este contexto, la administración pública, conformada por entidades estatales y no estatales, debe recurrir a diversos mecanismos, como contratos con empresas estatales o terceros, para alcanzar sus metas institucionales, tal como señala Chávez, R. S. (2004), "Los contratos públicos son herramientas pragmáticas cuya razón de ser radica en su utilidad para lograr los propósitos y metas del gobierno".

En ese sentido, las entidades públicas deberán convocar procedimientos de selección y buscar la competencia entre proveedores, respetando los mandatos que gobiernan las Contrataciones con el Estado, con la finalidad de optimizar el aprovechamiento de los recursos públicos para obtener el máximo valor invertidos en dichas contrataciones, garantizando su realización en tiempo oportuno y bajo contextos de precio y calidad adecuadas para el cumplimiento de los objetivos de interés público.

En ese margen, uno de los riesgos que afecta la eficiencia y la presunción de veracidad en las contrataciones públicas es la contratación de personas naturales o jurídicas, debido a que existe la posibilidad que estos presentando información inexacta contenida en un documento falso o adulterado en los procedimientos de selección obtengan la buena pro y ejecuten obras o presten servicios para el estado.

Por ello, el Tribunal de Contrataciones con el Estado, en ejercicio de su facultad sancionadora, establece sanciones administrativas conforme lo establece el art. 59 del TUO de la Ley N°30225, Ley de Contrataciones con el Estado, por la comisión de infracciones tipificadas en el artículo 50 del mismo cuerpo normativo.

La presente investigación se justifica en la necesidad de evaluar y clarificar el criterio adoptado por el Órgano Supervisor de las Contrataciones con el Estado (OSCE) respecto a la comisión de infracciones vinculadas a la presentación de documentación inexacta

contenida en documentos falsificados o adulterados, en el marco de las adquisiciones públicas. Esto responde a la alta incidencia de esta infracción, identificada como la más común según los datos estadísticos proporcionados por el OSCE, y a las dificultades en la aplicación práctica del criterio establecido en el Acuerdo N°04-2019/TCE.

Esta investigación tuvo como objetivo general: Modificar el criterio de la sala contenido en el Acuerdo de Sala Plena N°004-2019/TCE, con el fin de determinar los alcances de responsabilidad administrativa por la presentación de información inexacta contenida en un documento falso o adulterado, asimismo, como objetivos específicos en este estudio se consideraron los siguientes: a) Analizar los alcances de la responsabilidad administrativa en la contratación estatal en los procesos de selección, b) Explicar en qué consiste el deber de presentar información exacta en los procedimientos de selección, por parte de los administrados, c) Explicar la potestad sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado. A través de la presente investigación se analizó el Acuerdo N°04-2019/TCE, proponiendo la modificación del acuerdo conforme a las consideraciones establecidas en el voto en discordia.

### **Revisión de literatura.**

En esta sección se presentarán los aspectos más relevantes relacionados con el marco teórico y conceptual del estudio, con el propósito de informar sobre las diversas fuentes bibliográficas consultadas para llevar a cabo la investigación, las cuales se identificarán como antecedentes. Asimismo, se expondrán las bases teóricas que han sido tomadas en cuenta en el desarrollo del estudio.

### **Responsabilidad Administrativa.**

#### **Responsabilidad Administrativa de la Administración Pública.**

La responsabilidad patrimonial de las entidades que conforman la Administración Pública se manifiesta en su obligación de responder ante los administrados por los daños directos e inmediatos que puedan derivarse de los actos administrativos o de los servicios públicos que estas entidades proporcionan de manera directa. Esta obligación no se encuentra limitada por las disposiciones del derecho común o por aquellas establecidas en leyes especiales; en consecuencia, se reconoce un marco normativo que otorga a los administrados el derecho a ser

indemnizados por los perjuicios sufridos.

Es importante señalar que, en los casos mencionados en el párrafo anterior, la Administración no será responsable de la reparación del daño si este es consecuencia de un caso fortuito, de fuerza mayor, de un hecho que provenga del propio administrado afectado o de un tercero. Esta disposición se fundamenta en el principio de equidad, donde se excluyen las situaciones que escapan al control de la entidad administrativa y que, por tanto, no pueden ser consideradas como causales de responsabilidad.

Asimismo, la entidad no deberá indemnizar cuando haya actuado de manera razonable y proporcional en la defensa de la vida, la integridad o los bienes de los individuos, así como en la salvaguarda de los bienes públicos. En este contexto, es fundamental considerar que existen ciertos daños que, conforme al ordenamiento jurídico vigente y a las circunstancias específicas, el administrado está obligado a tolerar. Este aspecto refuerza el principio de solidaridad y la necesidad de equilibrar los intereses públicos y privados.

La nulidad de un acto administrativo, ya sea declarada en sede administrativa o a través de una resolución judicial, no implica automáticamente el derecho a recibir una indemnización. Para que proceda dicha indemnización, el daño alegado debe ser tangible, evaluable económicamente y claramente individualizado en relación con un administrado o un grupo específico de ellos. Esta exigencia busca garantizar la certeza y la claridad en los procesos de reclamación.

La indemnización a la que se refiere el artículo 238 de la Ley N°27444, modificado por el Decreto Legislativo N°1029, abarca no solo el daño directo e inmediato, sino también todas las consecuencias que deriven de la acción u omisión que haya generado dicho daño, tales como el lucro cesante, el daño a la persona y el daño moral. Esta ampliación del concepto de indemnización refleja una perspectiva integral sobre las repercusiones que los actos administrativos pueden tener en la esfera privada de los administrados.

Cuando la entidad pública proceda a indemnizar a los administrados, tendrá la facultad de reclamar judicialmente a las autoridades y al personal que haya incurrido en responsabilidad, considerando factores como la intencionalidad, la responsabilidad profesional y la relación de dicho personal con la causa del perjuicio. Además, la entidad puede concertar un acuerdo con el responsable para el reembolso de lo indemnizado, el cual deberá ser aprobado mediante resolución, estableciendo un marco de responsabilidad que fomente la transparencia y la rendición de cuentas.

En concordancia con el artículo 238 de la Ley N°27444, se establece que la Administración Pública, en su carácter de garante del bienestar común, puede incurrir en responsabilidades por daños ocasionados a los administrados. Aunque su función primordial se orienta hacia el interés general, esta no exime a la entidad de la responsabilidad patrimonial, ya que las acciones de la Administración pueden, en ocasiones, resultar en perjuicios para los particulares. Por ello, el artículo 238.5 reitera que la indemnización incluye no solo el daño inmediato, sino también las diversas consecuencias que de este se derivan, subrayando la importancia de un tratamiento equitativo de las reclamaciones.

### **Responsabilidad Administrativa de las autoridades y personal al servicio de la administración pública.**

Durante el desarrollo de los procedimientos administrativos bajo su responsabilidad, las autoridades y el personal de las entidades pueden cometer faltas administrativas, las cuales pueden conllevar sanciones como suspensión, cese o destitución, dependiendo de diversos factores como la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad de los actos. Las sanciones deben ser impuestas a través de un procedimiento administrativo disciplinario que cumpla con las leyes vigentes y siga el proceso establecido en el artículo 255 de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

### **Autonomía de responsabilidades civiles, administrativas o penales.**

La responsabilidad de las autoridades en el ejercicio de sus funciones puede dar lugar a diversas consecuencias, que se clasifican en civiles, administrativas y penales. Es crucial

destacar que estas responsabilidades son conceptualmente independientes entre sí y deben exigirse conforme a lo estipulado en su marco normativo. Esta independencia asegura que cada tipo de responsabilidad se evalúe y se procese de manera autónoma, garantizando así un marco jurídico que protege los derechos de las partes involucradas.

Asimismo, es importante señalar que los procedimientos destinados a la exigencia de responsabilidades civiles o penales no interfieren con la facultad que poseen las entidades administrativas para investigar y resolver sobre la responsabilidad administrativa de las autoridades. Esto es válido, salvo que exista una disposición judicial expresa que indique lo contrario. Esta normativa asegura que la acción en un ámbito no impida ni condiciona la actuación en otro, lo que se traduce en una gestión más eficaz y justa de las responsabilidades que pueden surgir del desempeño de las funciones públicas.

En este contexto, cabe reiterar que las responsabilidades civiles, administrativas y penales son, por su propia naturaleza, independientes entre sí. La exigencia de una responsabilidad penal o civil no afecta, en ningún caso, la facultad de decidir sobre la responsabilidad administrativa. Este principio de autonomía es fundamental para el correcto funcionamiento del sistema jurídico, ya que permite una separación clara de las diferentes vías de exigencia de responsabilidad, evitando confusiones y garantizando que cada procedimiento se desarrolle conforme a su propia lógica y objetivos.

#### **Deber de presentar información exacta. Fundamentos constitucionales.**

La Constitución Política del Perú exige que se proporcione información precisa y honesta como parte fundamental de la transparencia y la responsabilidad en el gobierno. El inciso 4 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que todas las personas tienen derecho a pedir y recibir información veraz de las entidades públicas.

En este sentido, se destaca la obligación del Estado de brindar información precisa y en el momento oportuno.

Este principio es fundamental para el ejercicio de otros derechos, como la participación ciudadana y la fiscalización de la gestión pública.

Además, el artículo 38 de la Constitución establece que todos los peruanos tienen el deber de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la nación. Este precepto implica que los funcionarios y servidores públicos están obligados a presentar información exacta y veraz en el desempeño de sus funciones, contribuyendo así a la transparencia y a la confianza pública en las instituciones del Estado (Constitución Política del Perú, 1993). La inexactitud o falsedad en la información proporcionada puede dar lugar a sanciones administrativas y penales, reforzando la importancia de la veracidad en la gestión pública.

J. De Lerma Galán también expresó su opinión al respecto. L. (2018) menciona que el derecho a la información es fundamental para las sociedades democráticas, ya que se trata de un derecho de libertad subjetiva importante. Podemos decir que, en los Estados democráticos, las Constituciones consideran el derecho a la información y la libertad de expresión como derechos humanos fundamentales, garantizando su reconocimiento y protección a través de mecanismos específicos. La verdad ha sido un factor complicado en la investigación del derecho a la información desde los puntos de vista legal y periodístico.

En esa dirección, J. De Lerma Galán. L. (2018) dice que es muy importante que la gente reciba información certera, porque así pueden formar su opinión de manera libre y variada. Esto ayuda a fortalecer un Estado basado en la democracia y el respeto a los derechos de todos. La verdad se convierte en la garantía de que un derecho fundamental, como el de informar, sea constitucional. Es un concepto polémico que debemos aclarar legalmente, ya que lo importante es proteger la información precisa, verificada y contrastada según los criterios profesionales del periodismo. Revisar la información para asegurarse de su veracidad es fundamental para un periodista y para que una noticia sea correcta.

### **Ámbitos de aplicación**

En el Perú, todas las entidades y funcionarios públicos, en todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local), deben presentar información precisa. La Ley N°27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública dicta que las entidades estatales deben

proporcionar a los ciudadanos toda la información que poseen, a menos que esté restringida por el Reglamento del Congreso de la República del Perú. Esta legislación refuerza el principio constitucional de ofrecer información veraz, al tiempo que detalla los mecanismos y procedimientos necesarios para su cumplimiento efectivo, creando un marco normativo que promueve la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública.

### **Análisis de Resoluciones del Tribunal de Contrataciones del Estado sobre la Obligación de Veracidad en la Presentación de Información en Contrataciones Públicas.**

En el marco de las contrataciones públicas en el Perú, el Tribunal de Contrataciones del Estado (TCE) desempeña un papel central en la regulación y supervisión de los procedimientos de selección y en la imposición de sanciones administrativas ante el incumplimiento de las obligaciones legales por parte de los proveedores. Uno de los principios fundamentales de las contrataciones públicas es la veracidad en la presentación de la información, lo cual es indispensable para mantener la transparencia, equidad y eficiencia en la gestión pública.

Las Resoluciones N°1645-2020-TCE-S1 y N°1895-2020-TCE-S1 son ejemplos paradigmáticos de cómo el TCE aborda infracciones en la presentación de información inexacta en declaraciones juradas y la consecuente aplicación de sanciones administrativas. Ambas resoluciones destacan la necesidad de que los proveedores brinden información fidedigna y precisa en sus trámites, resaltando el impacto de la inexactitud en la libre competencia y la confianza pública.

En ese marco, la Resolución N°1645-2020-TCE-S1 del TCE aborda un procedimiento administrativo sancionador contra JR EL TORO EIRL, una empresa que presentó información inexacta en su "Declaración jurada de veracidad de documentos" al registrarse como ejecutor de obras. Este incumplimiento, tipificado en la Ley de Contrataciones del Estado, generó una falsa percepción sobre la elegibilidad del proveedor, lo que llevó a la administración a desplegar recursos adicionales para verificar la autenticidad de la información presentada.

En esta resolución, el TCE enfatiza la importancia de la veracidad en la información proporcionada por los proveedores, subrayando que el incumplimiento de esta obligación afecta el principio de libre concurrencia y competencia en los procesos de contratación pública. La sanción impuesta a JR EL TORO EIRL consistió en una inhabilitación temporal para participar en procesos de contratación con el Estado, con una duración de treinta y seis meses.

Este fallo pone de relieve que la inexactitud en la información no solo obstaculiza el desarrollo de procesos de contratación pública transparentes y justos, sino que también compromete la confianza en el sistema de contratación del Estado. Por tanto, la obligación de veracidad se erige como un pilar fundamental para salvaguardar la integridad del sistema administrativo y garantizar que todos los participantes compitan en igualdad de condiciones.

Por otro lado, la Resolución N°1895-2020-TCE-S1 hace referencia a la sanción impuesta a CORPORACIÓN CARAN SAC, empresa que incurrió en una infracción similar al presentar información inexacta en su declaración jurada de inexistencia de impedimentos para contratar con el Estado, durante el proceso de inscripción como consultor de obras. Esta declaración es un requisito obligatorio y, al ser falsa, comprometió la integridad del procedimiento y otorgó a la empresa una ventaja indebida sobre otros proveedores.

En el presente caso el TCE, al resolver el caso, aplicó el principio de presunción de veracidad, el cual establece que la administración pública considera ciertos los documentos y declaraciones presentados por los proveedores, salvo prueba en contrario. No obstante, el TCE también destaca su facultad para verificar la autenticidad de estos documentos cuando existen dudas razonables sobre su veracidad.

La falta de presentación de descargos por parte de CORPORACIÓN CARAN SAC y su inasistencia al procedimiento sancionador condujeron a la imposición de una inhabilitación temporal de cinco meses. Este fallo enfatiza la responsabilidad del proveedor de presentar información precisa, y refuerza la idea de que cualquier intento de eludir esta obligación afecta la transparencia y la equidad del proceso de selección

Así, el TCE reafirma la necesidad de un cumplimiento estricto de la veracidad en los procedimientos de inscripción y contratación.

En ese margen, el principio de presunción de veracidad, aplicado en ambos casos, es un componente central de los procedimientos administrativos en el sistema de contratación pública peruano. Este principio asume que la información proporcionada por los proveedores es auténtica, salvo evidencia de lo contrario, y permite una mayor eficiencia en la gestión administrativa. Sin embargo, también implica una gran responsabilidad para los proveedores, ya que cualquier declaración inexacta o falsa puede tener consecuencias graves, como la inhabilitación temporal o permanente para contratar con el Estado.

Asimismo, la jurisprudencia del TCE resalta que la obligación de veracidad no es solo un mandato legal, sino un compromiso ético y moral que los proveedores deben asumir para preservar la fe pública en el sistema de contratación estatal. De esta manera, el principio de presunción de veracidad contribuye al desarrollo de procedimientos de contratación pública más transparentes y confiables, aunque siempre bajo la premisa de que la administración tiene el derecho de verificar la información cuando se identifiquen irregularidades.

En conclusión, del análisis de las resoluciones N°1645-2020-TCE-S1 y N°1895-2020- TCE- S1, se destaca que el TCE mantiene un enfoque riguroso frente a las infracciones relacionadas con la veracidad en la información presentada por los proveedores en los procesos de contratación pública. La inexactitud o falsedad de la información puede no solo desnaturalizar la libre competencia, sino también socavar la confianza del público en el sistema administrativo.

### **La Potestad Sancionadora del Estado desde una perspectiva constitucional.**

En nuestro sistema legal, las entidades administrativas pueden identificar y sancionar violaciones en diversos ámbitos de la vida social regulados por el Derecho Administrativo.

Según la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador (2017), la jurisprudencia comparada ha identificado distintos motivos prácticos que respaldan la aplicación de sanciones por parte de la Administración.

A continuación, se presentan las siguientes razones: Evitar sobrecargar a los tribunales con la resolución de delitos de poca importancia.

Mejorar la eficiencia del sistema de aplicación de la ley en casos de delitos de menor gravedad. Fomentar un contacto más cercano entre la autoridad que impone las sanciones y las personas sancionadas.

Según Obiol Anaya, E. F. (2018), la citada potestad sancionadora se fundamenta en un principio inherente al derecho conocido como el *ius puniendi*. Generalmente aplicado en el ámbito del derecho penal, este principio también se extiende a la potestad administrativa. La imposición de sanciones administrativas ha sido aceptada como una expresión del *ius puniendi*, aunque con diferencias en su aplicación.

Para concluir, debemos tener claro que el *ius puniendi* permite distinguir entre lo sancionable en el ámbito penal, donde se castiga la violación de derechos o bienes con elementos típicos, antijurídicos y culpables, y lo sancionable en procedimientos administrativos, se penaliza simplemente la infracción de una norma, sin que necesariamente haya un perjuicio material a terceros.

En el año 2023 se encuentra en la Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG). Sin embargo, en varias leyes y reglamentos sectoriales se encuentran normas especiales que complementan este marco general, aunque no pueden imponer condiciones menos favorables. A diferencia de la Constitución española, la Constitución peruana no contiene disposiciones específicas sobre el ejercicio del poder punitivo por parte de las entidades administrativas. Es crucial resaltar esta diferencia. En términos generales, las disposiciones constitucionales en Perú se refieren al ejercicio de la potestad en términos generales.

En este contexto, para el autor antes señalado advierte que, la LPAG y la jurisprudencia constituyen la base fundamental de los principios, límites y garantías del poder punitivo de la Administración Pública, dado que son fuentes jurídicas de distinto orden, pero no siempre coinciden. Por ejemplo, la LPAG permite la creación de infracciones y sanciones mediante reglamentos, siempre que exista una habilitación legal. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional considera esto inadmisibles si la delegación se hace para desarrollar disposiciones normativas genéricas sin un contenido específico (remisión en blanco).

En efecto, el artículo 248, numeral 4, del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece que el Reglamento puede tipificar las infracciones y sanciones directamente, con habilitación expresa. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia del Expediente N°00020 – 2015-AI/TC, se pronunció en sentido contrario en un caso que involucra la potestad sancionadora de la Contraloría.

El Reglamento de la Ley, a pesar de lo establecido en el artículo 46 de la Ley N°27785 Ley que modifica la Ley 27785. Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional, no cumplió con su función de describir y especificar las conductas mencionadas en dicho artículo, sino que creó nuevas infracciones, lo cual infringió el principio de tipicidad. En otras palabras, el Tribunal Constitucional considera válido que la Ley autorice al Reglamento para establecer infracciones y sanciones, siempre y cuando haya un contenido específico y no una disposición genérica que lo permita sin limitaciones.

En ese marco, para Danos, J. (2019), es crucial recordar que los principales perjudicados por la falta de disposiciones constitucionales son los administrados. Ellos encuentran su principal defensa frente al considerable poder sancionador de la Administración Pública en la LPAG. Sin embargo, esta ley, desafortunadamente, no posee la fuerza normativa suficiente para vincular a los demás ordenamientos sectoriales

Según Villavicencio Benites, L.F, Abuhadba Zegarra, F.A. (2019, junio), la facultad del Ius Puniendi representa una expresión del poder estatal mediante el cual se busca y se aplica sanciones a aquellos ciudadanos que incumplen ciertas disposiciones legales o reglamentarias. En nuestro marco legal, este poder sancionador se ejerce a través de autoridades o entidades administrativas a las cuales se les ha otorgado específicamente esta competencia mediante una normativa con fuerza de ley.

### **La Potestad Sancionadora del Estado y el Procedimiento Administrativo Sancionador.**

#### **La debida separación de los órganos del Procedimiento Administrativo Sancionador.**

Ordóñez, J. E. D. (2019), advierte que, aunque la LPAG no lo establece en forma expresa, implícitamente el procedimiento administrativo sancionador se articula en base a dos fases: i) la instrucción y ii) la resolución del procedimiento.

En cuanto a la estructura del procedimiento Administrativo sancionador, se establece en el TUO de la Ley 27444 que es necesario distinguir entre la autoridad encargada de llevar a cabo la fase de instrucción y la que determina la imposición de la sanción, tal como se indica en el artículo 254, es necesario garantizar la separación adecuada entre la etapa de instrucción y la de imposición de sanciones, asignándolas a distintas autoridades.

Por su parte el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, en su artículo 260 literal a), contradice lo establecido en la LPAG al señalar que es el Tribunal de Contrataciones quien realiza la evaluación y puede iniciar un procedimiento sancionador y aplicar la sanción correspondiente.

Siguiendo la misma idea, el autor señala que es crucial separar la fase de instrucción de la fase de imposición de sanciones en los procedimientos administrativos, asignando cada etapa a autoridades diferentes para garantizar imparcialidad. Sin embargo, esta separación no se da en el procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo por el Tribunal de Contrataciones del Estado.

## **Fases del Procedimiento Administrativo Sancionador.**

### **El Tribunal tramita los procedimientos sancionadores bajo las siguientes reglas:**

Después de presentar la denuncia o petición con motivos válidos, o al inicio del proceso sancionador, el Tribunal tiene un plazo de diez (10) días hábiles para realizar la evaluación necesaria. Si hay suficientes pruebas de que se cometió la infracción, se emitirá el decreto para iniciar el procedimiento sancionador.

Durante el mismo periodo, el Tribunal tiene la facultad de requerir a la Entidad información adicional relevante o un informe técnico legal adicional. Para procedimientos de oficio, solicitud fundamentada o denuncia de terceros, se solicita a la entidad correspondiente un informe técnico legal y la documentación que lo respalde, así como cualquier otra información pertinente.

Las Entidades deben enviar la información adicional mencionada en el literal anterior en un plazo máximo de diez (10) días hábiles después de ser notificadas. En caso de incumplimiento, se informará a los órganos del Sistema Nacional de Control bajo responsabilidad y advertencia.

Una vez vencido el plazo otorgado, con respuesta o sin ella, y siempre que se encuentren suficientes indicios de comisión de infracción, se dará inicio al procedimiento administrativo sancionador en un plazo máximo de diez (10) días hábiles.

Se procederá a archivar el expediente cuando no haya pruebas suficientes para iniciar un proceso sancionador o si la denuncia es contra alguien con inhabilitación permanente, notificando al Ministerio Público y/o a los órganos del Sistema Nacional de Control según sea necesario.

Una vez iniciado el procedimiento sancionador, el proveedor es notificado por el Tribunal y se le otorgan diez (10) días hábiles para ejercer su derecho de defensa. En caso de no hacerlo, la resolución se tomará con base en la documentación del expediente. Durante este procedimiento, la parte demandada tiene la posibilidad de pedir permiso para

expresarse durante la sesión pública.

Una vez haya transcurrido el plazo mencionado, el expediente será enviado a la Sala correspondiente del Tribunal, ya sea con el respectivo descargo o sin él, en un plazo máximo de diez (10) días hábiles. La Sala tiene la facultad de llevar a cabo todas las acciones necesarias para investigar los hechos, obteniendo la información pertinente con el fin de determinar si existe responsabilidad que pueda ser sancionada.

Una vez vencido el plazo establecido, el expediente se envía a la Sala respectiva del Tribunal, ya sea con o sin el descargo correspondiente, en un plazo máximo de diez (10) días hábiles. La Sala está facultada para llevar a cabo por iniciativa propia todas las acciones requeridas para investigar los hechos, recopilando la información pertinente para evaluar si existe responsabilidad que merezca ser sancionada.

Dentro de un plazo de tres (3) meses a partir de la recepción del expediente, la Sala pertinente del Tribunal emitirá su resolución, la cual determinará si hay o no responsabilidad administrativa. El plazo se extiende por tres meses más a partir de la recepción del expediente por la sala correspondiente, en caso de que se haya ordenado la ampliación de los cargos.

En caso de que la resolución no sea emitida en el plazo establecido, la Sala deberá pronunciarse de todas formas, asumiendo las responsabilidades que correspondan en caso necesario.

### **Principios de la Potestad Sancionadora.**

La LPAG establece 11 principios para regular el proceso administrativo de imposición de sanciones, que deben ser seguidos por las entidades públicas. Algunos principios importantes en el sistema legal son la legalidad, el debido procedimiento, la razonabilidad, la tipicidad, la irretroactividad, la acumulación de infracciones, la continuidad de infracciones, la causalidad, la presunción de inocencia, culpabilidad y el principio de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

### **La Potestad Sancionadora del Estado del Tribunal de Contrataciones del Estado.**

Martín Tirado, R. indica que... En la Ley N°30225, Ley de Contrataciones del Estado, se especifica el ordenamiento sectorial de las Contrataciones Públicas en su artículo 50. En este se detalla un catálogo de catorce supuestos de infracciones y sanciones, que describen conductas consideradas como tales. Dentro de este catálogo, solo se aplica la responsabilidad subjetiva en casos como: desistir o retirar una oferta, incumplir con el perfeccionamiento del contrato, negarse a cumplir las obligaciones del contrato, y realizar cuestionamientos maliciosos al pliego de absolución de consultas y observaciones. En el ámbito de la Contratación Pública, la regla general es la responsabilidad objetiva, siendo la responsabilidad subjetiva la excepción.

También, Meza Astuvilca, L. En el año 2023, se señala que el artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado está en consonancia con la LPAG al cumplir con la disposición de casos especiales donde se aplica la responsabilidad objetiva. Sin embargo, cabe cuestionar si la situación sería distinta si la LPAG estableciera como regla general la responsabilidad subjetiva y solo en casos excepcionales la responsabilidad objetiva. La LPAG es una Ley ordinaria que puede ser modificada por otra ley o decreto legislativo.

Según Reyes (2016) el propósito del PAS en las contrataciones estatales es permitir que el Tribunal de Contrataciones del Estado pueda imponer sanciones a aquellos participantes, postores o contratistas que incumplan lo establecido en la Ley N°30225. Las sanciones pueden ser la suspensión temporal o permanente del proveedor, así como multas económicas. La capacidad de imponer sanciones es esencial para mantener la efectividad del sistema legal. La administración debe tener la facultad de establecer regulaciones respaldadas por la capacidad de aplicar medidas disciplinarias en caso de incumplimiento.

Finalmente T. Castrejon Chomba (2021) señala que, la administración pública tiene la autoridad para imponer sanciones administrativas a aquellos que incumplan las leyes de contratación pública. En el contexto particular del sistema de contratación pública, su propósito es sancionar a aquellos infractores que han transgredido las reglas que rigen las

contrataciones con el Estado. Esta facultad se ejerce a través de un procedimiento sancionador especial, que se distingue por una secuencia de pasos, medidas y plazos, supervisados y gestionados por el TCE. Su finalidad es establecer si el acusado ha incurrido en una violación y, en consecuencia, imponer una sanción mediante una resolución debidamente fundamentada, o bien declarar que no procede, en caso de no existir la infracción.

### **Infracciones.**

El Tribunal de Contrataciones del Estado puede imponer sanciones a proveedores, participantes, postores, contratistas, subcontratistas y profesionales que incumplan con la Ley de Contrataciones del Estado, según lo establecido en el artículo 50, inciso 1 de la Ley N°30225.

Las infracciones pueden darse en los casos mencionados en el artículo 50, literal a), y pueden ser aplicadas a residentes y supervisores de obra.

- a) Eliminar su oferta sin motivo justificado.
- b) No cumplir sin motivo alguno su deber de finalizar el contrato o de establecer Acuerdos Marco.
- c) Estar impedido conforme a la Ley para contratar con el Estado.
- d) No se permite subcontratar servicios sin autorización de la Entidad, excediendo el porcentaje permitido por el Reglamento o si el subcontratista no está registrado en el Registro Nacional de Proveedores (RNP), si está impedido, inhabilitado o suspendido para contratar con el Estado.
- e) No cumplir con la responsabilidad de trabajar a tiempo completo como residente o supervisor de obra, a menos que la ley lo permita.
- f) Incitar a la Entidad a terminar el contrato, incluidos los Acuerdos Marco, una vez que dicha resolución haya sido aceptada o confirmada en una instancia conciliadora o arbitral.
- g) El contratista debe realizar el saneamiento de los defectos ocultos en la prestación que le corresponde, tal como lo solicita la Entidad, siempre y cuando los vicios hayan sido reconocidos por él mismo o declarados en un proceso arbitral.
- h) No cumplir de manera injustificada las obligaciones del contrato que deben llevarse

a cabo después de realizar el pago.

- i) Enviar información falsa a entidades como el Tribunal de Contrataciones del Estado, Registro Nacional de Proveedores (RNP), Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y Central de Compras Públicas-Perú Compras. Si una entidad cumple con un requisito que le dé una ventaja en el proceso de selección o en la ejecución de un contrato, podrá beneficiarse. Es importante que cualquier beneficio obtenido al presentar información ante el Tribunal de Contrataciones del Estado, el Registro Nacional de Proveedores (RNP) o el
- j) Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) esté relacionado con el proceso que se está llevando a cabo en dichas entidades.
- k) Entregar a las autoridades documentos falsificados o alterados en las Entidades, en el Tribunal de Contrataciones del Estado, en el Registro Nacional de Proveedores (RNP), en el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) o en la Central de Compras Públicas-Perú Compras.
- l) Firmar contratos o Acuerdos Marco sin tener la inscripción activa en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) o celebrar contratos por cantidades superiores a su capacidad de contratación permitida, en especialidades o categorías no autorizadas por el Registro Nacional de Proveedores (RNP).
- m) Una vez que el OSCE haya informado en el SEACE la suspensión, recomendación de nulidad o nulidad del proceso de contratación, se debe finalizar el contrato.
- n) Elaborar documentos técnicos con errores u omisiones o supervisar de forma deficiente la ejecución de obras sin garantizar su correcta realización, provoca pérdidas económicas para las entidades implicadas.
- o) Formular preguntas maliciosas o claramente infundadas sobre el pliego de respuestas a consultas y observaciones. (\*) Modificado por Fe de Erratas publicada el 23 de marzo de 2019.

### **Sanciones.**

Espinoza Quiñones (2013) afirma que una sanción administrativa se refiere a una medida drástica que puede ser impuesta por la Administración Pública a una persona, ya sea física o

jurídica, en caso de cometer una infracción administrativa.

De lo expuesto, es preciso señalar que las sanciones se encuentran establecidas en el artículo 50, inciso 4 de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N°30225, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales por la comisión de la misma infracción, las sanciones son las que a continuación se indican:

La multa es una obligación pecuniaria impuesta al infractor que debe pagar al OSCE, que equivale al 5% al 15% de la oferta económica o del contrato, sin ser menor a 1 UIT, por cometer ciertas infracciones. En caso de no poder determinar el monto, la multa va desde 5 a 15 UIT. La sanción impuesta incluye la suspensión de ciertos derechos, como participar en procesos de selección o contratar con el Estado, hasta que se pague la multa. Esta suspensión tendrá una duración mínima de tres meses y máxima de dieciocho meses. La suspensión temporal ordenada por la medida cautelar mencionada no se incluirá en el tiempo de la inhabilitación permanente. Las Entidades pueden ser sancionadas como proveedores según lo establecido en la Ley, si cometen alguna de las infracciones descritas en este artículo.

La inhabilitación temporal: Implica la suspensión temporal del derecho a participar en procesos de selección, implementar Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y contratar con el Estado durante un período específico. La inhabilitación será de al menos tres (3) meses y un máximo de treinta y seis (36) meses para aquellos que cometan las violaciones especificadas en los incisos c), f), g), h) e i). En caso de reincidencia en las violaciones mencionadas en los incisos m) y n), la inhabilitación también se aplicará. En relación a la infracción estipulada en el punto j), la inhabilitación será de un mínimo de treinta y seis (36) meses y un máximo de sesenta (60) meses.

La inhabilitación definitiva implica la prohibición permanente de participar en procesos de selección para implementar o extender el uso de Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado. Este castigo se aplica al proveedor que en los últimos cuatro (4) años haya recibido más de dos (2) sanciones de inhabilitación temporal que, en total, sumen más de treinta y seis (36) meses, o que vuelva a cometer la infracción descrita en el literal j). En este caso, se le aplica directamente la inhabilitación definitiva.

## **Materiales y métodos**

### **Materiales:**

#### **Tesis**

En el presente trabajo de investigación, se ha recurrido a una serie de tesis tanto nacionales como internacionales que abordan los conceptos fundamentales relacionados con las variables objeto de estudio. Las tesis seleccionadas abarcan temas clave como la Responsabilidad Administrativa, el Deber de presentar información precisa y la Potestad sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado. Estos textos reúnen las cualidades necesarias para interpretar la situación problemática planteada y proporcionar una perspectiva comparativa, basada en las realidades y beneficios expuestos en las fuentes internacionales.

#### **Libros**

El estudio se ha enriquecido mediante la utilización de libros nacionales e internacionales que han facilitado una exploración detallada de áreas específicas relacionadas con la responsabilidad administrativa en contextos de presentación de documentos falsos o inexactos. Estos textos han permitido profundizar en la necesidad de que la Sala no emita un pronunciamiento doble cuando se trata de documentos que contienen información errónea o adulterada.

#### **Elementos Normativos.**

Se ha hecho uso de diversas normativas, incluyendo la Ley de Contrataciones del Estado, el Reglamento de la Ley N°30225, el Acuerdo de Sala Plena y la Ley del Procedimiento Administrativo General. Estas normativas han sido fundamentales para el desarrollo y sustento del presente trabajo, proporcionando una base sólida para argumentar en contra del criterio de la Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado (TCE) y respaldar la posición adoptada en el voto en discordia.

#### **Revistas.**

Las revistas empleadas en esta investigación están indexadas en servidores web que garantizan su confiabilidad y veracidad. Estas publicaciones se encuentran vinculadas directamente con las variables de estudio tanto a nivel nacional como internacional, y

cumplen con los filtros de calidad necesarios para asegurar la precisión del contenido compartido.

## **Métodos**

### **Aplicados. Método**

#### **Cualitativo.**

La investigación se clasifica como cualitativa debido a la ausencia de datos numéricos en el análisis. En cambio, se ha utilizado una tipología documental para recopilar información con el propósito de comprender por qué, en casos donde el procedimiento administrativo sancionador se inicia por la presunta comisión de infracciones relacionadas con documentos falsos o adulterados y/o información inexacta, la Sala del TCE no debe emitir un pronunciamiento adicional sobre la responsabilidad por la presentación de dicha información inexacta contenida en el documento cuestionado.

#### **Método Analítico**

Se ha empleado el método analítico para discernir las propuestas teóricas contenidas en el Acuerdo de Sala Plena N°004-2019/TCE, así como los puntos establecidos en el voto en discordia del mismo cuerpo legal con el cual se concuerda. En este contexto, la investigación examina la relación entre los objetivos, el planteamiento del problema y las hipótesis, con el fin de evaluar su viabilidad en el ámbito jurídico.

#### **Método Descriptivo.**

El presente trabajo tiene un enfoque descriptivo, ya que recopila y analiza las posturas establecidas en el Acuerdo de Sala Plena N°004-2019/TCE. El objetivo es describir los motivos esenciales que sustentan la adhesión al voto en discordia de los vocales Héctor Inga Huamán, María Rojas de Guerra, Cecilia Ponce Cosme y Violeta Ferreyra Coral.

#### **Resultados y discusión.**

Fundamentación referente a que corresponde al Tribunal de Contrataciones del Estado pronunciarse sobre la responsabilidad por la presentación de información inexacta

contenida en documento falso o adulterado:

Que, del análisis del Acuerdo N°004-2019/TCE expedido por el Tribunal de Contrataciones del Estado, materia del presente trabajo de investigación versa sobre la decisión del colegiado respecto, a la comisión de dos infracciones: “a). Presentar información inexacta a las autoridades, al Tribunal de Contrataciones del Estado, (...), previsto en el Literal i)., del punto 50.1 del artículo 50°; y “b). Presentar documentos falsos o adulterados a las entidades, Tribunal de Contrataciones del Estado, (...), prescrito en Literal j)., del punto 50.1 del artículo 50° del TUO de la Ley N°30225, Ley de contrataciones del Estado.

Al respecto, se advierte la existencia de dos posiciones claramente marcadas en la decisión adoptada por el Tribunal de Contrataciones del Estado (en adelante TCE), siendo que la primera posición de la mayoría de vocales del TCE es que cuando un procedimiento administrativo sancionador se haya iniciado por la presunta comisión de las infracciones de: presentar documentos falsos y/o adulterados y presentar información inexacta a las entidades, y se llegue a determinar que el documento presentado por el administrado es falso o adulterado, corresponde que la Sala del TCE también pronunciarse sobre la responsabilidad del infractor por la presentación de la información inexacta contenida en el documento que es falso o adulterado.

En tal sentido, el criterio de la mayoría de los integrantes de la Sala del TCE la misma que se encuentra materializado en el Acuerdo N° 004-2019/TCE, es que, pese a que en el procedimiento administrativo sancionador se ha llegado a establecer que el documento presentado es falso o adulterado, la opinión es que se llegue a establecer responsabilidad por la información inexacta que se encuentra contenida en el documento que es falso o adulterado, es decir, se pretende que la Sala se ocupe de darle determinada credibilidad a un documento que por su propia naturaleza ha sido declarado ilícito por la conducta dolosa cuya finalidad ha sido vulnerar la credibilidad, autenticidad de dicho documento que fue creado con la intencionalidad de vulnerar la fe pública, la credibilidad que se le otorga a los objetos, signos o instrumentos que sirven como medio de prueba para crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas entre las personas naturales así como jurídicas, en tal sentido, pretender ocuparse del contenido de dicho documento carece de objeto y relevancia porque su finalidad de su creación es faltar a la verdad y por consiguiente la

información que lo contiene.

Además, no se debe perder de vista que existen características similares entre la finalidad del derecho administrativo y el derecho penal, por cuanto, en ambos se va a sancionar a la conducta humana, en el caso del derecho administrativo, en específico en un procedimiento administrativo sancionador debe ser conducido en estricta observancia a los Principios que sustentan dicho procedimiento, entre ellos destaca el Principio de Tipicidad el cual va a permitir en primer orden que se tenga que sancionar aquella conducta que se encuentra prevista en la norma, en este caso que sea sancionable administrativamente ya sea como infracción leve, grave o muy grave; y en segundo orden para poder sancionar administrativamente debe necesariamente establecerse que la conducta infractora administrativamente se adecua a la infracción administrativa que se encuentra previsto en la norma ya sea como infracción sancionable administrativamente; lo mismo sucede con el derecho penal, el cual sanciona necesariamente a la conducta humana ya sea por acción (dolo), culpa y omisión (conducta omisiva), quien para ejercer la capacidad sancionadora, coercitiva que ejercen las autoridades conforme al Estado que los confiere, tienen que necesariamente en primer lugar sancionar a aquella conducta que se encuentra previsto en la norma como tal, ya que es precepto constitucional que nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible, ni sancionado con pena no prevista en la ley, dicho precepto constitucional se encuentra previsto en la norma constitucional en específico en el Literal d)., del Numeral 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, y amparado en el artículo 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es decir, que no se puede ejercer la potestad sancionadora que ejercen las autoridades tanto en el derecho administrativo así como en el derecho penal, el cual, nos ocuparemos más adelante en forma más detenida, si es que en ambas ramas del derecho no se encuentran establecidos previamente como tal, es decir como falta o infracción administrativa o como delito, es decir que se encuentre previsto en la norma penal. En segundo lugar, se tiene que sancionar penalmente aquella conducta humana que este descrita como tal en la norma penal, en donde en primer lugar se tiene que determinar, de tal forma que nos permita tener la certeza que la conducta desarrollada, desplegada por el sujeto activo se encuadra en los presupuestos legales del tipo penal, es decir, que necesariamente la conducta humana debe adecuarse a los presupuestos legales del tipo penal para de esa forma poder establecer que la conducta del agente es típica, siendo, que de esa manera recién podrá sancionarse penalmente e imponerle la sanción que le corresponde de

acuerdo al tipo penal respectivo, lo mismo sucede en el ámbito administrativo será sancionable administrativamente aquella conducta del administrado cuya conducta se adecue a la infracción administrativa que se encuentra previsto en la norma como tal, es decir, como infracción administrativa.

En ese orden de ideas, la potestad sancionadora del Estado Peruano es el poder legal que tiene la Administración Pública para imponer castigos a los ciudadanos sin importar su origen, género, creencias o ocupación, cuando sus acciones perjudican derechos protegidos por la Constitución y las leyes. A través de la represión de comportamientos específicos, esta autoridad busca fomentar el respeto por la ley y garantizar la protección de los bienes jurídicos tutelados. De esta manera, se castigan aquellas acciones que perjudican la interacción y convivencia entre personas. La Administración Pública tiene la autoridad para imponer sanciones y medidas represivas para prevenir conductas que infrinjan los bienes jurídicos protegidos por la ley, ya sea calificadas como infracciones administrativas, faltas o delitos penales.

En ese sentido, en el análisis de un documento falso o adulterado se advierte que desde su origen (creación del documento) constituye un accionar de faltar a la verdad, porque en este caso el sujeto activo realiza, crea, y/o hace un documento falso o adultera uno verdadero tiene un propósito claro de faltar a la verdad la cual si bien es cierto es un concepto abstracto, empero también es cierto que ese faltar a la verdad se va a materializar objetivamente cuando el agente elabora, crea o hace un documento falso mediante una conducta engañosa busca sorprender, cuya finalidad es pretender hacer creer que el documento falso es verdadero, de esa forma se materializa en la medida que dicho documento, desempeña un papel decisivo en las relaciones jurídicas, en este caso el sujeto activo busca obtener un beneficio de sorprender haciendo pasar un documento que es falso o adulterado en uno que es verdadero con el propósito de obtener beneficio, provecho para el propio sujeto activo o para un tercero; en ese contexto de ideas, se entiende a la fe pública como la aceptación de autenticidad que la comunidad otorga a los documentos y certificaciones oficiales. Se trata de un bien jurídico que surge del valor que la ley le da a la naturaleza, forma y contenido de los actos o instrumentos al documento que por el accionar del sujeto activo vulnera la fe pública.

Es así que en el presente trabajo de investigación se ha llegado a analizar el primer pronunciamiento de la Sala del TCE la misma que se encuentra materializado en el Acuerdo N° 004-2019/TCE del 19 de diciembre del 2019, siendo que la mayoría de los vocales consideran que en los casos en que el procedimiento administrativo sancionador se inicie con

la comisión de las dos infracciones (presentación de documentos falsos y/o adulterados y presentación de información inexacta), aun cuando se haya determinado la falsedad del documento, corresponde igualmente a la Sala del TCE efectuar el análisis y pronunciarse por la presentación de la información inexacta contenida en dicho documento; al respecto, conforme a los fundamentos expuestos en los párrafos precedentes resulta inoficioso por carecer de relevancia jurídica tener que ocuparse del contenido del documento, el mismo que contiene información ilícita que contraviene la verdad atentando contra la fe pública, es más, deberá entenderse que el origen de dicho documento es ilegal, ilícito que desde su creación y información que lo contiene es falto a la verdad, por lo que resultaría irrelevante detenerse en evaluar el contenido y/o información que contiene un documento falso o adulterado, cuya finalidad es sorprender a la autoridad.

Al respecto, dicho fundamento lo ilustramos con el ejemplo siguiente, en este caso, cuando una empresa “X” se presenta como proveedor a una licitación o contratación con el estado, siendo uno de los requisitos el tener registro como proveedor habilitado para contratar con el estado; sin embargo resulta que esta empresa “X” presenta su expediente físico como candidato para ser proveedor con el estado en dicho proceso de selección – contratación con el estado, siendo que entre los documentos que en forma física lo presenta, es una constancia de registro de estar habilitado como proveedor del estado, pero resulta que al efectuar el control posterior se llega a detectar que dicha empresa “X” se encuentra inhabilitado para contratar con el estado. En este caso, la empresa “X” ha presentado documentación falsa o adulterada que a la vez su contenido viene a ser lo mismo porque está falseando a la verdad, haciendo creer que es verdadero, en este caso, la información que obre en el contenido de dicho documento carecería de relevancia ya que el documento falsificado o adulterado tenía una finalidad pretender sorprender que dicha empresa “X” estaba habilitado para contratar con el estado, cuando a la realidad no estaba habilitado; en tal sentido, la finalidad por la cual fue creado, fabricado dicho documento ha sido para atentar contra la fe pública, es decir, la funcionabilidad del documento en el tráfico jurídico.

A mayor abundamiento, podemos poner como agregado a dicho ejemplo que en este caso en el documento falsificado o adulterado que ha presentado al proceso de contrataciones con el Estado esta empresa “X” la información que presenta en dicho documento es inexacta pero parcial, es decir, la información que obra en dicho documento es falso en parte, en ese sentido, viene hacer lo mismo, si la información que obra en el

contenido de dicho documento es inexacto en su totalidad o la información es falsa en su totalidad, por cuanto, constituye conducta infractora tanto en el ámbito administrativo así como penal, se incurre en los presupuestos legales establecidos en norma administrativa así como penal. Es decir, que da lo mismo que en este caso, el sujeto activo haya presentado información inexacta en forma parcial o total, por cuanto, con esa conducta infractora ya está atentando contra la verdad de los hechos, es decir, que por más mínimo que sea la información inexacta que proporcione a la autoridad ya ésta falseando a la verdad de los hechos, más aún si el documento es falso o adulterado.

Además, del Acuerdo N°004-2019/TCA publicado el 19 de diciembre del 2019, se advierte que la mayoría de los integrantes de la Sala del TCE se han pronunciado en el sentido de que la posición de dicha mayoría es que la conducta infractora a nivel administrativo no solo puede acarrear responsabilidad administrativa sino, que como en el presente caso en investigación de dos conductas infractoras como lo es de a). Presentar información inexacta; y 2). Presentar documentos falsos o adulterados, dichas conductas pueden configurar delitos, en cuyo caso dicha autoridad de conformidad a lo previsto en el Numeral 267.5 del artículo 267° del Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones con el Estado, aprobado por el DS. N° 344-DS-EF., deberá poner en conocimiento del Ministerio Público la conducta infractora para las acciones que le correspondan; al respecto, resulta irrelevante que en este caso tratándose de las dos conductas materia de investigación a nivel administrativo, que la Sala del TCE haga de conocimiento del Ministerio Público para el encarte penal respectivo de una o de las dos conductas, ya que ambas conductas tienen relevancia penal, por cuanto, constituye delito la conducta de aquel que: “hace en todo o en parte un documento falso, o adultera uno verdadero, (...); o la otra conducta que en ámbito penal se describe a la conducta como aquel que: “Inserta o hace insertar información falsa, (...), ambas conductas constituyen ilícitos penales previstos en el artículo 427° y 428° del Código Penal; en tal sentido, si es factible poner en conocimiento del Ministerio Público para las acciones de su competencia ya sea si se pone en conocimiento una o ambas conductas a la vez.

En ese contexto de ideas, resulta irrelevante que la Sala del TCE en el caso de un Procedimiento Administrativo Sancionador por la presunta Comisión de las infracciones consistentes: a) Presentar documentos falsos o adulterados; b) Presentar información inexacta a las entidades públicas; tenga que pronunciarse sobre la responsabilidad por la

presentación de información inexacta tratándose de un documento que es falso o adulterado; ello en razón, de que la naturaleza de dicho documento partió desde su origen en falsear a la verdad por lo que, fijarse en el contenido que exista en un documento falso o adulterado carece de objeto ya que el sujeto activo tanto en el ámbito del Derecho administrativo como en el Derecho Penal a pretendido falsear a la verdad ingresando dicho documento al tráfico jurídico y con ende atentar contra la fe pública pretendiendo darle funcionalidad a dicho documento en el tráfico jurídico; aunado a ello, se debe tener en cuenta que resulta a la vez irrelevante que la información inexacta que se proporciona sea parcial o total, ya que en ambos casos, se está falseando a la verdad, con mayor razón si se trata que dicha información proviene de un documento falso o adulterado.

Fundamentación referente a que en el presente trabajo de investigación se propugne la modificación del Acuerdo de la Sala Plena N° 004-2019/DCE en mérito a las consideraciones del voto discordante.

Ciertamente, el presente trabajo de investigación está referido a propugnar la modificación del Acuerdo de Sala Plena N° 004-2019/TCE en mérito a las consideraciones que han emitido los vocales como voto discordante, el cual está referido a la existencia de que se ha puesto en conocimiento de la Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado el Procedimiento Administrativo Sancionador respecto a la Comisión de dos conductas administrativas infractoras consistentes en: (i). Presentar documentos falsos o adulterados a las entidades, al Tribunal de Contrataciones del estado, (...); (ii). Presentar información inexacta a las autoridades, al Tribunal de Contrataciones con el Estado, (...); conductas administrativas infractoras previstas en el literal j), del numeral 50.1 del Artículo 50° y literal i) del numeral 50.1 del Artículo 50 del TUO de la Ley N° 30225 Ley de Contrataciones con el Estado.

A su vez, existe el pronunciamiento del voto en discordia de los vocales Héctor Inga Huamán, María Rojas de Guerra, Cecilia Ponce Cosme, y Violeta Ferreyra Coral, quienes ante la Comisión de las infracciones administrativas presentar documentos falsos y/o adulterados o presentar información inexacta a las autoridades, son de pronunciamiento que ante la Comisión de un documento falso o adulterado consideran que carece de objeto y de relevancia jurídica pronunciarse la sala del TCE sobre la responsabilidad administrativa que le correspondería al sujeto activo o agente que

presentó información inexacta de un documento que es falso o adulterado; en consecuencia, resulta claramente establecido que ante un documento cuyo origen es falso cuya finalidad para el cual ha sido creado es falsear a la verdad, por lo que, resulta irrelevante detenerse a valorar el contenido de la información que aparece en dicho documento cuyo objeto es de la misma forma falsear a la verdad de los hechos.

Del mismo modo, da igual que en el documento falso o adulterado la información inexacta que obra en él sea en parte, ya que da lo mismo que dicha información inexacta sea total o falsamente en su totalidad, por cuanto su finalidad es faltar a la verdad de los hechos, siendo que en este extremo la Sala del TCE debe tener en cuenta el aspecto interno o subjetivo del agente, en razón que es de la parte interna del agente que parte la finalidad, el propósito del sujeto activo de no solo crear un documento falso, sino también de la misma forma que su contenido y/o información sea falsa o inexacta, por lo que resulta carente de objeto pretender detenerse en valorar el contenido de la información de un documento falso y/o adulterado.

Del mismo modo, resulta inoficioso detenerse a evaluar la información que proviene de un documento falso o adulterado, ya que dicha información cuya finalidad es falsear a la verdad resultaría inexacta tanto de manera parcial como total, ya que al tratarse de un documento cuya creación es falsear a la verdad su contenido guarda relación con una conducta ilícita infractora que es sancionable administrativamente, ello lo podemos graficar a través de un ejemplo en el cual la persona natural “x” se presenta en un proceso de selección de contratación con el Estado:

- Adjudicación directa en el que adjunta a su documentación en físico el documento que le acredita estar inscrito en el Registro Nacional de Proveedores; sin embargo, luego de realizarse la verificación correspondiente se logra determinar que dicha persona natural “x” no está inscrito en el Registro Nacional de Proveedores por lo tanto no puede contratar con el Estado; en tal sentido, estamos ante un documento que es falso y/o adulterado, por lo consiguiente, resulta irrelevante tener que pronunciarse respecto al contenido de dicho documento que es inexacto y por consiguientemente falso.

Es en ese sentido, resalta el pronunciamiento del voto discordante emitido por los vocales materia de la presente investigación, la cual hacemos suya dicha

fundamentación en el sentido de que, ante un documento falso o adulterado carece de objeto tener que pronunciarse la Sala del TCE sobre el contenido de la información inexacto que obra en dicho documento que es falso y/o adulterado, por cuanto, la naturaleza por el que ha sido creado dicho documento, es falso y/o adulterado tiene como finalidad falsear a la verdad no solo en crear el documento falso y/o adulterado, sino también que su información sea inexacta o falsa, ya que en ambas conductas el sujeto activo busca atentar contra la verdad de los hechos con la finalidad de obtener un beneficio propio o de terceros.

Que, a mayor abundamiento se debe tener en cuenta que la potestad sancionadora del estado se va a materializar en la imposición de sanciones que los realiza a través del Derecho Administrativo (Procedimiento Administrativo Sancionador) y en el Derecho Penal cuando tipifica conductas que previamente deben estar descritas en ambas normatividades, y a la vez permita que se sancione en ambos casos cuando la conducta del agente infractor, reúne los presupuestos legales del tipo a nivel administrativo como penal; ello es fundamental, en el marco de un Estado de Derecho en el que la potestad sancionadora del estado se va a materializar en estricta observancia a los Principios Rectores, entre ellos el Principio de Tipicidad el cual es concordante con el precepto constitucional que establece “nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no este previamente calificado en la ley (...); precepto constitucional previsto en el literal d) del numeral 24 del Artículo 2º de la Constitución Política del Perú.

En ese sentido, en el análisis de un documento falso o adulterado se advierte que desde su origen, constituye un acto de atentar contra la fe pública, porque en este caso el agente infractor va crear, hacer un documento falso o adulterado con la finalidad de faltar a la verdad, la cual se va a materializar cuando el sujeto activo elabora un documento falso o adulterado cuyo fin es sorprender tratando de presentar ese documento falso como si fuera verdadero, por consiguiente, está faltando a la verdad no solo con la creación del documento que es falso o adulterado sino también con la información que es inexacta o falsa, es decir, que en ambas conductas guardan relación a un propósito como es falsear a la verdad pretendiendo hacer ingresar al tráfico jurídico como si ese documento e información inexacta que lo contiene fuese verdadero y por ende dicho sujeto activo busca obtener un beneficio propio así como para un tercero.

En tal sentido, el pronunciamiento en discordia causa relevancia por cuanto en la presente investigación se propugna que carece de objeto y relevancia que la Sala del TCE se tenga que pronunciar por la responsabilidad administrativa de haber proporcionado información inexacta que contiene un documento que es falso y/o adulterado; por cuanto, constituye la misma finalidad ilícita el tener que elaborar un documento falso y/o adulterado y que a su vez se presente en su contenido información inexacta o falsa, por cuanto en ambas conductas es falsear a la verdad y si en este caso administrativamente conforme lo establece el Inc. i) y j) del numeral 50.1 del Art. 50° de la Ley 30225, Ley de Contrataciones con el Estado es factible que dicho colegiado tenga que imponer la sanción más grave que sanciona administrativamente a ambas conductas, y no necesariamente la Sala del TCE tenga que pronunciarse en específico por la responsabilidad administrativa del administrado por haber presentado información inexacta a las autoridades.

De lo dicho, también advertimos que el voto en discordia del Acuerdo de Sala Plena N°004- 2019/TCE presenta una crítica a la interpretación mayoritaria que establece que, en todos los casos de documentos falsos o adulterados, se debe determinar también la responsabilidad por la presentación de información inexacta. Los Vocales en disidencia argumentan que las infracciones están tipificadas de manera independiente en la Ley, lo que implica que cada infracción debe ser evaluada por separado.

Asimismo, los disidentes sostienen que la calificación de un documento como falso o adulterado no necesariamente implica que la información contenida en él sea inexacta. Por lo tanto, consideran que no es necesario asumir automáticamente la existencia de dos infracciones en cada caso. Además, enfatizan que la presentación de documentos falsos o adulterados es una infracción más grave, lo que podría llevar a sanciones más severas, y que la evaluación de la responsabilidad por información inexacta debería ser un proceso separado.

Finalmente, el voto en discordia también señala que determinar la responsabilidad por información inexacta en documentos ya considerados falsos o adulterados carece de relevancia, ya que el objetivo de verificar la veracidad de un documento es

garantizar su uso en el tráfico jurídico, y al detectarse un fraude, se extinguen todos los efectos del documento. Por lo tanto, los Vocales en disidencia abogan por un análisis más riguroso y diferenciado de las infracciones, sugiriendo que la determinación de responsabilidad por información inexacta no debe ser automática, sino basada en un análisis específico de cada caso.

En ese contexto de ideas, en la presente investigación se propugna la modificación del acuerdo de la Sala Plena N°004-2019/TCE en mérito a las consideraciones del voto en discordia que han emitido los vocales en dicho acuerdo en discordia; en el sentido, no cabe que la Sala del TCE se tenga que pronunciar sobre la responsabilidad administrativa que le corresponde al agente infractor por haber presentado información inexacta, la misma que proviene y se encuentra contenida en un documento que está probado que es falso y/o adulterado.

## **Conclusiones**

Se concluye que es necesario modificar el pronunciamiento del Tribunal de Contrataciones del Estado contenido en el Acuerdo N°004-2019/TCE, publicado el 19 de diciembre de 2019, en concordancia con el voto en discordia de los vocales Héctor Inga Huamán, María Rojas de Guerra, Cecilia Ponce Cosme y Violeta Ferreyra Coral; en razón de que, tratándose de un documento falsificado y/o adulterado que atenta contra la verdad de los hechos, carece de sentido evaluar o dotar de validez al contenido de información inexacta que, además, es falsa. Asimismo, resulta innecesario pronunciarse sobre la inexactitud de la información contenida en un documento falso o adulterado, ya que la infracción por presentación de documentos falsificados o adulterados constituye una falta de mayor gravedad. Esta infracción subsume la de presentación de información inexacta, haciendo redundante e injustificado emitir un pronunciamiento adicional por esta última.

Al analizar los alcances de la responsabilidad administrativa en la contratación estatal durante los procesos de selección, se concluye que es fundamental preservar la integridad del sistema público. Del mismo modo, ante la detección de irregularidades, la Administración está obligada a actuar conforme a los principios de legalidad y debido proceso, garantizando una adecuada identificación de responsabilidades. La autonomía entre las responsabilidades administrativa, civil y

penal asegura que cada ámbito proceda de manera independiente, garantizando la eficacia y la justicia en el tratamiento de acciones y/ u omisiones que pueden constituirse como infracciones, ilícitos civiles o delitos.

El deber de presentar información exacta en los procedimientos de selección por parte de los administrados consiste en la obligación de proporcionar datos verídicos y verificables durante todo el proceso de contratación pública. Este deber, fundamentado en la Constitución Política del Perú y en la Ley N°27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tiene como objetivo asegurar la transparencia y la competencia justa en la selección de proveedores. La inexactitud en la información presentada puede comprometer la integridad del proceso, dar lugar a sanciones administrativas y afectar la confianza en el sistema de contratación pública. Así, la presentación de información precisa es esencial para el buen funcionamiento de los procedimientos de selección y para garantizar un proceso equitativo y transparente en la gestión pública.

Finalmente, la potestad sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado (TCE) es un mecanismo esencial para garantizar el cumplimiento de la Ley N°30225 en las contrataciones públicas. A través de un procedimiento administrativo sancionador bien definido, que se divide en fases de instrucción y resolución, el TCE tiene la autoridad para imponer sanciones a aquellos que incumplen las normativas vigentes. Esta potestad busca asegurar la transparencia, la legalidad y el buen uso de los recursos públicos.

### **Recomendaciones**

Se recomienda al Tribunal de Contrataciones del Estado modifique el Acuerdo N°004- 2019/TCE, considerando el voto en discordia de los vocales, para establecer criterios claros que prioricen la gravedad de la infracción por presentación de documentos falsificados o adulterados, evitando evaluar la inexactitud de la información contenida en estos, y que aseguren una interpretación uniforme y coherente, fortaleciendo así la integridad del sistema de contrataciones públicas.

Asimismo, se recomienda fortalecer los mecanismos de control preventivo y correctivo en las contrataciones públicas mediante la implementación de tecnologías de verificación documental, capacitaciones para administrados y funcionarios, y la

optimización de los procedimientos sancionadores del TCE, asegurando proporcionalidad, legalidad y transparencia en la gestión pública.

## Referencias

Acuerdo de Sala Plena n.º04-2019/TCE. (629b, abril 20). Normas y Documentos Legales- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - Plataforma del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/osce/normas-legales/390629-04-2019-tce>

Castrejón, T. (2021). La aplicación del principio de razonabilidad en los procedimientos administrativos sancionadores por falsedad documentaria en las contrataciones con el Estado. Lima, 2019 (Doctoral dissertation, Tesis de licenciatura, Universidad Privada del Norte, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Lima, Perú). <https://hdl.handle.net/11537/29183>

Congreso de la República del Perú. (2014). Ley N.º 30225: Ley de contrataciones del Estado. [https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/LEY%20N%C2%BA30225\\_LALEY.pdf](https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/LEY%20N%C2%BA30225_LALEY.pdf)

Chávez, R. S. (2004, 25 abril). La Contratación de la Administración Pública en función a los Intereses Involucrados en cada Contrato. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16841>

De Lerma Galán, J. L. (2018). El derecho a recibir información veraz en el sistema constitucional: El ejercicio profesional del periodismo como garantía democrática. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6746642>

El derecho a recibir información veraz en el sistema constitucional. El ejercicio profesional del periodismo como garantía democrática. (s. f.). Revista de Estudios de Deusto. Recuperado de <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1534/1864>

Gobierno de Perú. (2020). Guía práctica procedimiento administrativo sancionador. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1526161/Gu%C3%ADa%20pr%C3%A1ctica%20procedimiento%20administrativo%20sancionador.pdf?v=1609849061>

Ministerio Público de la Nación. (s. f.). Responsabilidad subjetiva u objetiva en materias sancionadora. [https://www.mpf.n.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271\\_resp](https://www.mpf.n.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_resp)

[onsabilidad subjetiva u  
objetiva en materia sancionadora.pdf](#)

Quiñones, S. E. (2013b, mayo 25). ¿Puede un Árbitro, a Través de una Medida Cautelar, Suspender una Sanción Administrativa Emitida por el Tribunal de Contrataciones del OSCE? Una aproximación a las facultades y competencias de los Tribunales Arbitrales frente a la potestad sancionadora del Tribunal de Contrataciones del OSCE. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12781>

Resolución N.º1645-2020-TCE-S1. (s. f.). Normas y Documentos Legales - Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - Plataforma del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/osce/normas-legales/1100492-1645-2020-tce-s1>

Resolución N.º1895-2020-TCE-S1. (s. f.-c). Normas y Documentos Legales - Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - Plataforma del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/osce/normas-legales/1199083-1895-2020-tce-s1>

Reyes, A. (2016). El procedimiento sancionador en la contratación estatal y su repliegue ante un proceso arbitral o judicial. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Tribunal Constitucional de Perú. (2019). Sentencia 00020-2015-AI: Aclaración. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00020-2015-AI%20Aclaracion.pdf>

Vista de Análisis del acuerdo de sala plena No 02-2018/TCE: sobre la configuración de la infracción por presentación de información inexacta. (s.f.). <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22168/21484>

Vista de El derecho a recibir información veraz en el sistema constitucional. El ejercicio profesional del periodismo como garantía democrática. (s. f.-b). <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1534/1864>