



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA
SALA PENAL PERMANENTE

RECURSO CASACIÓN N.º 1126-2018/SAN MARTÍN
PONENTE: CÉSAR SAN MARTÍN CASTRO

Título. Delito de falsa declaración en procedimiento administrativo. Conducta típica

Sumilla: 1. El delito de falsa declaración en procedimiento administrativo exige que la falsa declaración en relación a hechos o circunstancias que corresponde probar al agente se realice en un procedimiento administrativo. 2. No solo puede entenderse que la actuación de la Administración Pública se circunscribe exclusivamente a las denominadas “declaraciones unilaterales”. También le corresponde celebrar y ejecutar contratos –y, entre ellos, los de servicios–. A estos efectos la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento fijó un procedimiento que debe seguirse, cuyo carácter público es indudable, y que incluso se concreta en un expediente de contratación. El Anexo del Reglamento señala que el proceso de selección “Es un procedimiento administrativo especial conformando por un conjunto de actos administrativos, de administración o hechos administrativos, que tiene por objeto la selección de la persona natural o jurídica con la cual las Entidades del Estado van a celebrar un contrato para la contratación de bienes, servicios o la ejecución de una obra”. 3. El delito de falsa declaración en procedimiento administrativo incide en el normal funcionamiento de la Administración Pública –no de la actividad jurisdiccional–. En concreto, respecto del presente caso, en el normal desarrollo del procedimiento administrativo especial de selección en las contrataciones públicas de bienes, obras y servicios, en tanto en cuanto referida a hechos o circunstancias que le corresponde probar al agente.

–SENTENCIA DE CASACIÓN–

Lima, dos de septiembre de dos mil veinte

VISTOS: en audiencia pública: el recurso de casación por infracción de precepto penal material interpuesto por el señor FISCAL SUPERIOR DE SAN MARTÍN contra la sentencia de vista de fojas trescientos noventa y ocho, de catorce de junio de dos mil dieciocho, que confirmando la sentencia de primera instancia de fojas doscientos sesenta y tres, de veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, absolvió a Alicia Giovanna Bellido Arredondo de la acusación fiscal formulada en su contra por delito de falsa declaración en procedimiento administrativo en agravio del Estado – Gobierno Regional de San Martín; con todo lo demás que al respecto contiene.

Ha sido ponente el señor SAN MARTÍN CASTRO.



FUNDAMENTOS DE HECHO

PRIMERO. Que el señor Fiscal Provincial de la Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Moyobamba, culminada la investigación preparatoria, a fojas treinta y cuatro formuló acusación contra Alicia Giovanna Bellido Arredondo como autora del delito de falsa declaración en procedimiento administrativo en agravio del Estado – Gobierno Regional de San Martín.

∞ El Tercer Juzgado Penal Unipersonal de Moyobamba, mediante auto de fojas doscientos treinta y uno, de dieciocho de octubre de dos mil diecisiete, citó al juicio oral correspondiente.

El citado Juzgado Penal Unipersonal tras el juicio oral, público y contradictorio, con fecha veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete dictó la respectiva sentencia, por la que absolvió a Alicia Giovanna Bellido Arredondo de la acusación fiscal formulada en su contra por delito de falsa declaración en procedimiento administrativo en agravio del Estado – Gobierno Regional de San Martín.

SEGUNDO. Que interpuesto recurso de apelación por el señor Fiscal Provincial Penal Provisional de la Fiscalía Penal Corporativa de Moyobamba [fojas trescientos] y concedida la alzada, la Sala Penal de Apelaciones de Moyobamba, previo procedimiento impugnativo, dictó la sentencia de vista de fojas trescientos noventa y ocho, de catorce de junio de dos mil dieciocho, que confirmó la sentencia de primera instancia de fojas doscientos sesenta y tres, de veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, que absolvió a Alicia Giovanna Bellido Arredondo de la acusación fiscal formulada en su contra por delito de falsa declaración en procedimiento administrativo en agravio del Estado – Gobierno Regional de San Martín.

TERCERO. Que, según la acusación fiscal de fojas treinta y cuatro, la encausada Bellido Arredondo transgredió la presunción de veracidad al haber realizado una falsa declaración en los contratos de locación de servicios suscritos con el Director Regional de GORESAM, de fechas catorce de marzo, veintiséis de mayo y catorce de junio de dos mil catorce, para ejercer la función de Asesoría Jurídica-Legal Externa en materia ambiental para la gestión de la autoridad regional ambiental (ARA) al asentir en la cláusula decima séptima que el *“locador declara bajo juramento no tener impedimento legal para contratar con el Estado peruano, sin proceso penal en trámite con el mismo, bajo responsabilidad de incurrir en ilícito penal”*, pese a que a dichas fechas tenía contrato con la Municipalidad Provincial de Moyobamba, en el cargo de Gerente de Fiscalización, Seguridad Ciudadana y Defensa Civil. La referida encausada fue designada por Resolución de



Alcaldía trescientos setenta y cinco – dos mil trece – MPM, de quince de julio de dos mil trece, en el cargo de confianza, nivel F – cuatro, plaza trescientos cinco, del Cuadro de Asignación de Personal, y esta función la desempeñó ininterrumpidamente hasta el quince de setiembre de dos mil catorce.

CUARTO. Que el señor Fiscal Superior en su recurso de casación de fojas cuatrocientos dieciocho, de tres de julio de dos mil dieciocho, mencionó el acceso excepcional al recurso de casación. Citó, al efecto, el artículo 427, apartado 4, del Código Procesal Penal. Invocó como causales de casación: inobservancia de precepto constitucional, infracción de precepto material y apartamiento de doctrina jurisprudencial (artículo 429, incisos 1, 3 y 5, del Código Procesal Penal).

∞ Desde el acceso excepcional al recurso de casación pidió se determine si la estructura del tipo penal de falso testimonio es igual a la del tipo penal de falsa declaración en procedimiento administrativo (artículos 409 y 411 del Código Penal, respectivamente). Igualmente, solicitó se precise si en ambos tipos penales el elemento objetivo debe tener lugar en un procedimiento litigioso, o en ambos solo se requiere de un procedimiento administrativo, acorde con la Sentencia Casatoria 795-2017/Ancash.

QUINTO. Que, cumplido el trámite de traslados a las partes recurridas, este Tribunal de Casación, por Ejecutoria Suprema de fojas ochenta y uno, de uno de febrero de dos mil diecinueve, del cuadernillo formado en esta sede suprema, declaró bien concedido el citado recurso formulado por el señor Fiscal Superior por el motivo de infracción de precepto penal material.

∞ En el presente caso el planteamiento excepcional incide en los alcances del tipo objetivo del delito de falsa declaración en procedimiento administrativo.

SEXTO. Que instruido el expediente en Secretaría y señalada fecha para la audiencia de casación el día veintiséis de agosto del presente año, ésta se realizó con la concurrencia de la señora Fiscal Adjunta Suprema Titular en lo Penal, doctora Gianina Rosa Tapia Vivas, así como del defensor de la encausada Bellido Arredondo, doctor Mario Amoretti Pachas, cuyo desarrollo consta en el acta correspondiente.

∞ La Señora Fiscal Adjunta Suprema en lo Penal, doctora Secilia Hinojosa Cuba con fecha veinticuatro de agosto último presentó su requerimiento ochenta y siete guión dos mil veinte guión MP guión FN guión SFSP. Estimó que el recurso de casación debía declararse fundado.

SÉPTIMO. Que cerrado el debate, deliberada la causa en secreto ese mismo día, de inmediato y sin interrupción, y producida la votación respectiva, se



acordó por unanimidad pronunciar la correspondiente sentencia de casación en los términos que a continuación se consignan en la audiencia de la lectura de la sentencia programada el día de la fecha.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Que los hechos declarados probados, a partir de los cuales corresponde determinar si están incurso en el tipo penal de falsa declaración en procedimiento administrativo (artículo 411 del Código Penal), se circunscriben a que la encausada Bellido Arredondo, pese a que no podía contratar con el Estado porque era funcionaria de la Municipalidad Provincial de Moyobamba – San Martín se presentó y logró la designación de Asesora Legal Externa de la Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional de San Martín, para lo cual mintió respecto de que era funcionaria municipal y firmó el contrato de locación de servicios correspondiente, incluso percibió los ingresos pertinentes –obtuvo, por tanto, un doble pago del Estado–.

∞ La sentencia de primera instancia estimó que tales hechos eran atípicos porque la declaración de la encausada no se dio en el marco de un procedimiento administrativo. La sentencia de vista, bajo la misma conclusión, aclaró que el procedimiento administrativo debe ser contencioso, y se requiere que en ese ámbito el agente realice declaraciones falsas en relación a hechos y circunstancias que le corresponde probar, violando la presunción de veracidad.

SEGUNDO. Que, ahora bien, fijados los hechos, cuya inmutabilidad es parte de la casación material conforme al artículo 432, apartado 2, del Código Procesal Penal, corresponde interpretar el artículo 411 del Código Penal y si, fijado su contenido normativo, la subsunción respectiva es la que debidamente corresponde.

∞ El artículo 411 del Código Penal es el tipo penal cuyo alcance debe determinarse. Dice esta disposición legal: “El que, en un procedimiento administrativo, hace una falsa declaración en relación a hechos o circunstancias que le corresponde probar, violando la presunción de veracidad establecida por ley [...]”.

TERCERO. Que el delito de falsa declaración en procedimiento administrativo exige que la falsa declaración en relación a hechos o circunstancias que corresponde probar al agente se realice en un procedimiento administrativo. No está en discusión la falsedad de la información que proporcionó la encausada Bellido Arredondo, pese a la exigencia de veracidad que es propia de toda contratación pública de servicios profesionales. Además, en el contrato que firmó claramente se indicaba que



no debía tener ningún impedimento legal para contratar con el Estado, y solo a ella correspondía su determinación. Ella sabía, o debió saber –incluso era abogada– que tenía ese impedimento. Y, sobre esa información –que era objetivamente falsa–, el Gobierno Regional de San Martín la contrató y le pagó por sus servicios profesionales.

CUARTO. Que, en principio, la institución del “procedimiento administrativo” –en tanto elemento normativo del tipo penal– está regulada, desde una perspectiva general, por la Ley 27444, de once de abril de dos mil uno –la aprobación de Textos Únicos Ordenados de dicha Ley ocurrió con posterioridad a los hechos *sub iudice*–.

∞ El artículo 1 de la referida Ley señaló que “*Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de las normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta*”. Están excluidos los actos de administración interna y los comportamientos y actividades materiales de las entidades.

∞ El artículo 29 prescribió que “*Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados*”. El procedimiento administrativo, como se sabe, es el elemento formal del acto administrativo.

∞ Los procedimientos administrativos, según la aludida ley, pueden ser especiales –como es el trilateral (artículo 219) –típicamente contencioso– y el sancionatorio (artículo 229), así como los fijados en el artículo 31, cuando por exigencia legal, deben iniciarlos los administrados, que son los de aprobación automática y los de evaluación previa (artículo 30).

∞ Es claro, dadas estas definiciones legales, y por su lógica unilateral, que en estos supuestos no puede estar enmarcado lo ocurrido con la celebración de un contrato de servicios profesionales –jurídicos específicamente–.

QUINTO. Que, empero, y de otro lado, es de reconocer que no solo puede entenderse que la actuación de la Administración Pública se circunscribe exclusivamente a las denominadas “declaraciones unilaterales”, que están reguladas por la disposición legal precedente. También le corresponde celebrar y ejecutar contratos –y, entre ellos, los de servicios–. A estos efectos la ley de la materia (Decreto Legislativo 1017, de cuatro de junio de dos mil ocho, Ley de Contrataciones del Estado, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 184-2008-EF, de treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, que entró en vigor el uno de febrero de dos mil nueve (éste como la propia ley: Decimosegunda Disposición Complementaria Final), vigente en la fecha de los hechos), fijó un procedimiento que debe seguirse,



cuyo carácter público es indudable, y que incluso se concreta en un expediente de contratación. Es claro que, al lado de las declaraciones unilaterales, se tienen las declaraciones que no proceden de la sola voluntad de la Administración, sino a la vez de esta voluntad y de otra u otras propias de otros sujetos. Así consta, primero, del artículo 2 del Reglamento; y, segundo, del Anexo de definiciones del mismo al señalar que el proceso de selección “Es un procedimiento administrativo especial conformando por un conjunto de actos administrativos, de administración o hechos administrativos, que tiene por objeto la selección de la persona natural o jurídica con la cual las Entidades del Estado van a celebrar un contrato para la contratación de bienes, servicios o la ejecución de una obra” [el subrayado es nuestro]. Disposiciones legales semejantes han sido incluidas en los Decretos Supremos 082-2019-EF, de trece de marzo de dos mil diecinueve (TUO de la Ley General de Contrataciones del Estado) y 344-2918-EF, de treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, modificado por el Decreto Supremo 377-2019-EF, de catorce de diciembre de dos mil diecinueve (Reglamento de la referida Ley), disposiciones vigentes.

∞ En estos casos la preparación (disponibilidad presupuestal y autorización de gasto), la elaboración y aprobación de las bases, los propios procesos de selección y adjudicación son cuestiones reguladas por el Derecho Administrativo y está incurso la potestad administrativa. La decisión de contratar, el proceso de selección, los requisitos para contratar, los tipos contractuales y la forma de adjudicación del contrato y la formalización del contrato requiere de un procedimiento en forma y, por tanto, de la necesaria presentación de documentos y cumplimiento de exigencias legalmente impuestas.

SIXTO. Que el bien jurídico tutelado en el delito de falsa declaración en procedimiento administrativo es la protección de los procedimientos administrativos en general a fin de evitar que las decisiones de la Administración Pública, derivadas de su potestad administrativa, se quebranten por las actuaciones falaces o mentirosas de quienes recurran a ella. En otros términos, el bien jurídico protegido con este delito es la lesión que se produce a la Administración Pública en cuanto el delito se articula por unos actos tendentes a lograr una actuación indebida de ella. Se tutela, pues, el correcto funcionamiento de la Administración Pública a propósito del deber de veracidad impuesto a los ciudadanos cuando recurren a ella.

∞ Es verdad que el tipo delictivo examinado integra la Sección I Delitos contra la función jurisdiccional del Capítulo II Delitos contra la Administración de Justicia, y que las figuras delictivas comprendidas en esa Sección no son propiamente, al menos no lo son todas, delitos contra la Administración de Justicia, pues desde luego no es éste el bien jurídico



tutelado en todas ellas. El delito de falsa declaración en procedimiento administrativo incide en el normal funcionamiento de la Administración Pública –no de la actividad jurisdiccional–. En concreto, respecto del presente caso, en el normal desarrollo del procedimiento administrativo especial de selección en las contrataciones públicas de bienes, obras y servicios, en tanto en cuanto referida a hechos o circunstancias que le corresponde probar al agente. No es de rigor, desde la lógica normativa antes precisada, entender que el delito analizado solo puede presentarse en procedimientos contenciosos –es decir, propiamente, los trilaterales e incluso los sancionatorios–. En todos los procedimientos administrativos –también en los especiales– la entidad pública dicta actos administrativos y, en ellos, puede mediar una conducta falsaria del administrado o ciudadano que acude a la Administración. Así se ha resuelto, por ejemplo en la Sentencia Casatoria 674-2018/San Martín, de veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, que se apartó de la Ejecutoria Suprema 77-2013/Junín, de veintiocho de noviembre de dos mil trece.

∞ De otro lado, en el “caso Anaya”, este Tribunal Supremo entendió que, primero, que el delito debía tener lugar en un procedimiento contencioso (sentencia de primera instancia AV.8-2008, de once de febrero de dos mil once); y, segundo, que, en ese caso, se trató no de un procedimiento administrativo, sino de un acto de administración interna (Ejecutoria Suprema RN 862-2001/Lima) –esta es la posición determinante del caso–.

∞ La tesis de la “litigiosidad” no tiene sustento porque realiza una exclusión de conductas que no se condicen con el “sentido literal posible del texto legal”. No toma en cuenta el alcance del bien jurídico o de la normatividad establecida en materia de procedimientos administrativos –en todos ellos se emiten actos administrativos, se deciden sobre concretos aspectos de la actividad de la Administración–.

∞ En tal virtud, si en los procesos de contratación pública se realiza una falsa declaración a fin de conseguir la adjudicación o contratación perseguida, es obvio que se afecta a la Administración Pública al decidir una contratación a favor de quien no le correspondía. Por tanto, la expresión “procedimiento administrativo” debe entenderse en un sentido amplio, de tal suerte que debe comprender no solo las declaraciones unilaterales de la Administración sino también las referidas a declaraciones referidas a la contratación pública. En ésta, como ya se dejó anotado, por imperio legal, existe un proceso de selección, reglas materiales y formales, que a final de cuentas determinan a la Administración a contratar a quien se presentó para obtener la designación. La decisión de contratar importa el ejercicio de una potestad administrativa y el postulante se somete a una tramitación o procedimiento regulado por la ley de la materia. Por lo demás, nuestro propio ordenamiento establece que el proceso de selección es un procedimiento administrativo especial.



∞ Asimismo, la presunción de veracidad es un principio ya asumido del Derecho Administrativo. Lo está tanto en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (artículo 1, inciso 7), cuanto en el Decreto Legislativo 1017, Ley de Contrataciones del Estado, (artículos 4.b y 56.b) [véase con referencias actuales: SANTY CABRERA, LUIGGI: *El principio de presunción de veracidad en el ámbito de las contrataciones públicas*. En: Actualidad Gubernamental N.º 134, Diciembre 2019, pp. VI-1 a VI-4].

SÉPTIMO. Que, siendo así, el Tribunal Superior realizó una errónea interpretación del sentido y alcances del artículo 411 del Código Penal. El error se extendió a la sentencia de primera instancia. Desde este equivocado entendimiento se realizó una subsunción o aplicación indebida del tipo delictivo.

∞ El recurso acusatorio debe estimarse y así se declara. Al no haberse realizado en sede instancia un análisis del juicio de medición de la pena y como éste requiere de una decisión expresa, que incluso necesita un debate específico, solo cabe dictar una sentencia rescisoria. La casación es con reenvío.

OCTAVO. Que, por último, es de acotar que la invocación por la Fiscalía Superior de la Sentencia Casatoria 795-2017/Ancash, de diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, es impertinente. Esta sentencia analiza, en el caso concreto, las instituciones del concurso ideal de delitos (delitos de falsedad genérica y falsa declaración en procedimiento administrativo) –de derecho sustantivo– y de la acusación complementaria –de derecho procesal–, pero no define los alcances del delito de falsa declaración en procedimiento administrativo, por lo que no es de recibo realizar un juicio comparativo y, en todo caso, invocarla como sustento de la presente sentencia casatoria.

DECISIÓN

Por estas razones: **I.** Declararon **FUNDADO** el recurso de casación por infracción de precepto penal material interpuesto por el señor FISCAL SUPERIOR DE SAN MARTÍN contra la sentencia de vista de fojas trescientos noventa y ocho, de catorce de junio de dos mil dieciocho, que confirmando la sentencia de primera instancia de fojas doscientos sesenta y tres, de veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, absolvió a Alicia Giovanna Bellido Arredondo de la acusación fiscal formulada en su contra por delito de falsa declaración en procedimiento administrativo en agravio del Estado – Gobierno Regional de San Martín; con todo lo demás que al respecto contiene. **II.** En consecuencia, **CASARON** la sentencia de vista y



ANULARON la sentencia de primera instancia. **ORDENARON** se realice nuevo juicio de primera instancia por otro Juez –en su caso, los integrantes de la Sala Superior de Apelación serán otros jueces–, debiendo proceder de conformidad con los criterios jurídicos fijados en esta Sentencia Casatoria, sin alterarlos (artículo 433, apartado 2, última oración, del Código Procesal Penal). **III. DISPUSIERON** se remita la causa al Tribunal de Origen para los fines de ley, se lea esta Sentencia Casatoria en audiencia pública, y se publique en la Página Web del Poder Judicial. **HÁGASE** saber a las partes procesales personados en esta sede suprema.

Ss.

SAN MARTÍN CASTRO

FIGUEROA NAVARRO

CASTAÑEDA ESPINOZA

SEQUEIROS VARGAS

COAGUILA CHÁVEZ

CSMC/AST