



El Peruano

FUNDADO EL 22 DE OCTUBRE DE 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

Domingo 15 de junio de 2025

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIV / N° 1275

ORGANISMO ESPECIALIZADO PARA LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS EFICIENTES

TRIBUNAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

En la Sesión N° 04-2025/TCP del 6 de junio de 2025, los Vocales del Tribunal de Contrataciones Públicas aprobaron, conforme se detalla en el numeral III del Acuerdo, lo siguiente:

ACUERDO DE SALA PLENA N° 03-2025/TCP

ACUERDO DE SALA PLENA SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE APELACIÓN CON LA FIRMA ESCANEADA¹ DEL IMPUGNANTE O DE SU REPRESENTANTE Y SOBRE CUESTIONAMIENTOS FORMULADOS CONTRA LA AUTENTICIDAD DE LAS FIRMAS CONTENIDAS EN LOS ESCRITOS PRESENTADOS POR LAS PARTES, EN EL MARCO DE UN PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN

I. ANTECEDENTES

1. De conformidad con lo establecido en el numeral 72.1 del artículo 72 de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas (en adelante, la Ley), las discrepancias surgidas entre la entidad contratante y los participantes o postores en un procedimiento de selección, y las surgidas en los procedimientos para implementar o extender la vigencia de los catálogos electrónicos de acuerdos marco, solamente pueden dar lugar a la interposición del recurso de apelación. Dicho medio impugnativo es presentado, según corresponda, ante el Tribunal de Contrataciones Públicas o ante la autoridad de la gestión administrativa de la entidad contratante.

2. En el marco de los recursos de apelación que se interponen sobre controversias previas al perfeccionamiento del contrato, el artículo 306 del Reglamento de la Ley, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2025-EF, en adelante el Reglamento, como requisito de admisibilidad—entre otros— prescribe lo siguiente:

"Artículo 306. Requisitos de admisibilidad

El recurso de apelación se presenta ante la mesa de partes de la entidad contratante o del TCP, según corresponda, y cumple con los siguientes requisitos:

(...)

g) La firma del impugnante o de su representante. En el caso de consorcios basta la firma del representante común señalado como tal en la promesa de consorcio".

Similar disposición, se encontraba establecida en el literal h) del artículo 121 del Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

3. Al respecto, el Tribunal de Contrataciones Públicas (en adelante, el TCP) viene conociendo procedimientos recursivos en los cuales los impugnantes presentan, en los escritos que contienen los recursos de apelación, la firma escaneada de estos o de sus representantes, motivando una diversidad de criterios en cuanto a la aceptación o rechazo de los mismos.

Así, algunas Salas consideran que la firma original o escaneada tienen el mismo valor para la tramitación de un recurso de apelación, mientras que otras consideran que la firma debe ser manuscrita o digital, esta última conforme a la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales.

En esa línea, los Vocales del TCP consideran que, en atención a la facultad conferida en el literal d) del artículo 16 de la Ley, corresponde emitir un Acuerdo de Sala Plena que tenga por objeto preservar la predictibilidad en la tramitación de los procedimientos recursivos, a fin de mantener coherencia en la solución de controversias y otorgar seguridad jurídica a los operadores del sistema.

4. Por otro lado, se ha identificado casos en los que el impugnante o los terceros administrados cuestionan la autenticidad de las firmas consignadas en los escritos presentados por su contraparte, ya sea el que contiene el propio recurso o la absolución del traslado, entre tantos otros que los administrados consideran pertinente presentar ulteriormente.

Así, la parte que formula una denuncia de tal naturaleza, en el marco de un procedimiento de impugnación, realiza una valoración preliminar de autenticidad de la firma del respectivo documento, alegando que la misma—proveniente del propio postor como persona natural, del representante de una persona jurídica o del representante común del consorcio—no le pertenece a quien aparece como suscriptor del documento; es decir, asevera que se trata de una firma falsificada.

5. En ese contexto, cabe tener presente que, a través del Acuerdo de Sala Plena N° 002-2019/TCE publicado el 9 de diciembre de 2019 en el Diario Oficial "El Peruano", se

establecieron criterios a aplicarse cuando se cuestione la autenticidad de la firma contenida en escritos presentados por las partes en un procedimiento de impugnación.

6. Teniendo en cuenta lo anterior, a efectos de contar con un solo instrumento que aborde cuestionamientos en el marco de un procedimiento de impugnación, ya sea en el extremo referido a firmas escaneadas del impugnante o de su representante, o ya sea en el extremo referido a los cuestionamientos formulados a la autenticidad de la firma contenida en escritos presentados por las partes, los vocales del TCP consideran pertinente integrar ambas casuísticas en el presente Acuerdo de Sala Plena.

II. ANÁLISIS

Sobre la firma escaneada o digitalizada del impugnante o de su representante

1. El derecho de acceso a los recursos es una manifestación implícita del derecho fundamental a la pluralidad de instancia, el cual, a su vez, forma parte del derecho fundamental al debido proceso, ambos reconocidos en los incisos 6 y 3, respectivamente, del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

2. En relación con lo anterior, como todo mecanismo de orden procedimental, la interposición de un medio impugnativo exige el cumplimiento de determinados requisitos con el fin de que, con su admisión, las partes tengan la oportunidad de que los actos dictados durante el desarrollo del procedimiento que sean anteriores al perfeccionamiento del contrato, así como los procedimientos para implementar o extender la vigencia de los catálogos electrónicos de acuerdos marco sean revisados por un órgano superior de la misma naturaleza y especialidad.

3. Entre los requisitos existentes se encuentran aquellos de carácter identificatorio, los cuales cumplen un rol trascendental en la tramitación de los recursos de apelación, pues garantizan que su presentación sea efectuada por quien tiene legitimidad; es decir, el impugnante o su representante, siendo la firma una expresión de su voluntad.

4. Ante dicha situación, en materia de recursos impugnativos, la normativa no prevé una formalidad específica respecto del modo en que debe ser realizada la firma del recurso de apelación, ni exige que esta sea manuscrita o digital conforme a la Ley N° 27269 – Ley de Firmas y Certificados Digitales; asimismo, no establece una prohibición expresa sobre el uso de firmas escaneadas.

5. En adición a ello, se considera que las reglas para la suscripción de un recurso de apelación no son equiparables a las que se aplican para la suscripción de los documentos de la oferta, pues en este último caso se cuenta con reglas previstas en las bases estándar que prescriben una prohibición expresa de insertar la imagen de una firma.

6. En ese contexto, desde un enfoque garantista y del debido procedimiento, se considera que la presentación de un recurso de apelación con firma escaneada se presume válida en tanto permite advertir la manifestación de voluntad del impugnante de ejercer su derecho a impugnar, salvo que, con posterioridad a su interposición, se adviertan circunstancias que desvirtúen dicha voluntad.

7. Conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional en el fundamento 5 de la Sentencia N° 333-2024 (Exp. N° 00131-2023-PA/TC), el debido procedimiento en sede administrativa constituye una garantía general orientada a la protección de los derechos del administrado. En dicho pronunciamiento, citando el fundamento 21 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 03741-2004-AA/TC, se resalta que dicha garantía implica el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no pueden traducirse en restricciones a las posibilidades de defensa del administrado ni en condicionamientos que obstaculicen el ejercicio efectivo de tales prerrogativas.

8. En esa misma línea, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General² (en adelante, TUO de la LPAG) recoge, en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar, el principio del debido procedimiento, en virtud del cual los administrados gozan de los derechos y garantías implícitas a dicho principio, incluyendo, entre otros, el derecho a impugnar las decisiones que los afecten.

9. En tal sentido, tratándose de la admisión de los recursos de apelación que deben tramitarse ante el TCP, dentro del marco de sus competencias, debe señalarse que la normativa no contiene disposición expresa que prohíba la inclusión de la imagen escaneada de la firma del recurrente en el escrito respectivo. En consecuencia, una interpretación que excluya o invalide la presentación del recurso por dicho motivo resultaría restrictiva del derecho de impugnación y, por tanto, contraria al principio del debido procedimiento administrativo consagrado en el ordenamiento jurídico vigente.

10. Por lo expuesto, corresponde establecer que las firmas escaneadas en los recursos de apelación reflejan la voluntad del impugnante o su representante, cumpliendo así con el requisito de admisibilidad respectivo, en tanto no sean desvirtuadas por alguno de ellos.

Sobre los cuestionamientos formulados contra la autenticidad de las firmas contenidas en los escritos presentados por las partes en un procedimiento de impugnación

11. Se han identificado casos en los que, en el marco de procedimientos de impugnación, las partes cuestionan la autenticidad de las firmas consignadas en los escritos (recurso de apelación, absolución de traslado, entre otros) presentados por sus contrapartes en el mismo procedimiento. Nótese que, en este supuesto, el cuestionamiento sobre la falsedad de la firma siempre se plantea a través de escritos que son presentados de forma posterior a la interposición del recurso de apelación.

12. Es importante resaltar que el procedimiento de impugnación tiene por objeto resolver controversias que se suscitan en el marco de la etapa selectiva de la contratación pública; razón por la cual, el legislador ha optado por establecer plazos cortos para evaluar el recurso de apelación y valorar los medios probatorios presentados por las partes; motivado por la urgencia de la Entidad en contratar y satisfacer una finalidad pública.

13. Por ello, en caso de cuestionarse la autenticidad de la firma de la persona que suscribe alguno de los escritos presentados por las partes en el mismo procedimiento recursivo, el plazo previsto en la normativa para evaluar el recurso constituye una limitación para realizar diligencias que permitan comprobar precisamente la autenticidad de la firma.

14. Al respecto, la aplicación conjunta de los principios de presunción de veracidad y de privilegio de controles posteriores, previstos en los numerales 1.7 y 1.16 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, respectivamente, en un procedimiento recursivo, conlleva a que se presuma la autenticidad y veracidad de los documentos presentados por las partes, sin perjuicio de la fiscalización posterior que se disponga en su oportunidad.

15. En ese contexto, dado los plazos perentorios establecidos para resolver un recurso de apelación, los cuestionamientos que son planteados con posterioridad a la interposición de dicho recurso, en relación a la supuesta falsedad de la firma consignada en algún escrito presentado en el trámite del mismo, no pueden evaluarse desplegando mayor actividad probatoria para determinar la falsedad de una firma.

En tal sentido, durante el trámite del procedimiento recursivo, corresponde presumir la veracidad de las firmas de los escritos presentados, con el efecto *iuris tantum* señalado por el numeral 1.7 del artículo IV del TUO de la LPAG; como ocurre cuando, por ejemplo, el propio administrado cuya firma ha sido cuestionada confirma

su falsedad, situación en la que, por dicho efecto, ya no opera la presunción antes referida.

III. ACUERDO

Por las consideraciones expuestas, la Sala Plena del Tribunal de Contrataciones Públicas acuerda lo siguiente:

Por mayoría, el extremo del acuerdo referido a:

1. Las firmas escaneadas en los recursos de apelación reflejan la voluntad del impugnante o su representante, cumpliendo así con el requisito de admisibilidad respectivo, en tanto no sean desvirtuadas por alguno de ellos.

Por unanimidad, el extremo del acuerdo referido a:

2. Cuando se cuestione la autenticidad de la firma contenida en alguno de los escritos presentados por las partes en los procedimientos de impugnación, se presumirá que la firma es veraz.

3. Dejar sin efecto el Acuerdo de Sala Plena N° 002-2019/TCE.

4. El presente Acuerdo de Sala Plena entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano" y es de observancia obligatoria, incluso a los procedimientos en trámite.

MARIELA NEREIDA SIFUENTES HUAMÁN

LUPE MARIELLA MERINO DE LA TORRE

MARISABEL JAUREGUI IRIARTE

CÉSAR ALEJANDRO LLANOS TORRES

SONIA TATIANA ANGULO REÁTEGUI

VÍCTOR MANUEL VILLANUEVA SANDOVAL

JUAN CARLOS CORTEZ TATAJE

ERICK JOEL MENDOZA MERINO

ANNIE ELIZABETH PÉREZ GUTIÉRREZ

CHRISTIAN CÉSAR CHOCANO DAVIS

ROY NICK ÁLVAREZ CHUQUILLANQUI

JORGE ALFREDO QUISPE CROVETTO

JEFFERSON AUGUSTO BOCANEGRA DÍAZ

MARLON LUIS ARANA ORELLANA

HÉCTOR RICARDO MORALES GONZÁLEZ

DANNY WILLIAM RAMOS CABEZUDO

STEVEN ANÍBAL FLORES OLIVERA

CÉSAR ARTURO SÁNCHEZ CAMINITI

CAROLA PATRICIA CUCAT VILCHEZ
Secretaría Técnica del Tribunal

VOTO EN DISCORDIA DE LOS VOCALES
STEVEN ANIBAL FLORES OLIVERA,
DANNY WILLIAM RAMOS CABEZUDO,
CESAR ARTURO SANCHEZ CAMINITI Y
MARLON LUIS ARANA ORELLANA

Los vocales que suscriben el presente voto discrepan respetuosamente del criterio expuesto por la mayoría de

la Sala Plena en el numeral 1 del acápite III, tanto en la parte correspondiente al análisis, como a lo acordado por el colegiado, por las razones que se exponen a continuación:

I. ANÁLISIS

1. El literal g) del artículo 306 del Reglamento de la Ley, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2025-EF, en adelante el Reglamento, prevé, como requisito de admisibilidad, que el impugnante firme el recurso de apelación, a partir de lo cual se colige que la firma podría ser manuscrita o digital.

En el mismo sentido, el literal h) del artículo 121 del Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, contemplaba una regulación similar.

2. En este contexto, en la tramitación de los recursos de apelación suele ocurrir que el impugnante reconozca que la firma contenida en su recurso es escaneada⁸ y no manuscrita, mientras que en otros casos se actúa una pericia documentoscópica evidenciando dicha situación.

3. Con relación a las firmas digitales, el artículo 2 de la Ley N° 27269, Ley de firmas y certificados digitales, prevé que dicha ley se aplica a aquellas firmas electrónicas que puedan vincular e identificar al firmante, así como garantizar la autenticación e integridad de los documentos electrónicos.

4. En concordancia con ello, el artículo 1 del Decreto Supremo N° 052-2008-PCM, Reglamento de la Ley de firmas y certificados digitales, indica que reconoce la variedad de modalidades de firmas electrónicas, siempre que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2 de la Ley N° 27269. Asimismo, el artículo 3 del Decreto Supremo N° 052-2008-PCM, Reglamento de la Ley de firmas y certificados digitales, en relación a la validez y eficacia de la firma digital, menciona que:

"La firma digital generada dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica tiene la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita. En tal sentido, cuando la ley exija la firma de una persona, ese requisito se entenderá cumplido en relación con un documento electrónico si se utiliza una firma digital generada en el marco de la Infraestructura Oficial de la Firma Electrónica".

5. De lo anterior, se desprende que una firma escaneada no constituye una firma electrónica en los términos descritos en el artículo 2 de la Ley N° 27269, Ley de firmas y certificados digitales, toda vez que no permite la verificación de su autenticidad ni garantiza la integridad del documento, es decir, no reúne el nivel de seguridad requerido en la normativa especial de la materia.

Es así que, la firma digital tiene la misma validez y eficacia jurídica que una firma manuscrita, conforme a la normativa de la materia.

6. En este punto, corresponde precisar que las bases estándar vigentes indican que los documentos deben contener una firma manuscrita y que "No se acepta insertar la imagen de una firma". Asimismo, precisan que "la oferta debe estar debidamente firmados por el postor (firma manuscrita o digital, según la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales)".

7. Lo expuesto, corrobora que la regulación prevista en la normativa se encuentra en concordancia con la Ley N° 27269, Ley de firmas y certificados digitales, y que, si bien corresponde a la etapa de presentación de ofertas, no se encuentra razón o justificación alguna para aplicar un criterio diferente en el marco de la presentación de un recurso de apelación; además de la sola aplicación de la Ley N° 27269, Ley de firmas y certificados digitales, que, como marco jurídico aplicable, determina que se corrobore su cumplimiento en el caso concreto.

8. Cabe recalcar que, respecto del literal g) del artículo 306 del Reglamento (firma del impugnante o

su representante), no existe disposición normativa que habilite a realizar una interpretación diferente o contraria a la prevista en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 052-2008-PCM, Reglamento de la Ley de firmas y certificados digitales, en relación a la validez y eficacia de la firma digital, menciona que: *“La firma digital generada dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica tiene la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita”*. En tal sentido, cuando la ley exija la firma de una persona, ese requisito se entenderá cumplido en relación con un documento electrónico si se utiliza una firma digital.

9. Finalmente, es oportuno mencionar que, el análisis efectuado no se centra sobre si las firmas escaneadas consignadas en el recurso de apelación expresan o no la voluntad del representante del impugnante, sino que, si se cumple con el requisito exigido en el literal g) del artículo 306 del Reglamento, respecto al marco normativo especial de la materia expuesto anteriormente.

Por último, cabe indicar que una firma escaneada no permite efectuar la verificación de su autenticidad ni garantiza la integridad del documento, es decir, no reúne el nivel de seguridad requerido en el Reglamento de la Ley de firmas y certificados digitales.

Por las consideraciones expuestas, los vocales que suscriben el presente voto consideran que el acuerdo de Sala Plena, debería constar de la siguiente manera:

II. ACUERDO:

1. La firma escaneada en el escrito que contiene el recurso de apelación no cumple con el requisito de admisibilidad establecido en el literal g) del artículo 306 del Reglamento de la Ley N° 32069, al no permitir la verificación de su autenticidad ni garantizar la integridad del documento, es decir, no reúne el nivel de seguridad requerido en la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digital y su Reglamento.

MARLON LUIS ARANA ORELLANA

DANNY WILLIAM RAMOS CABEZUDO

CÉSAR ARTURO SÁNCHEZ CAMINITI

STEVEN ANÍBAL FLORES OLIVERA

¹ Firma extraída de un documento e insertada en otro, a través de la acción informática de “copiar-pegar” o “cortar-pegar”.

² Aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

³ Firma extraída de un documento e insertada en otro, a través de la acción informática de “copiar-pegar” o “cortar-pegar”.

J-2409194-1

DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO

El Peruano

COMUNICADO

PUBLICACIÓN DE PRECEDENTES VINCULANTES EN EL DIARIO OFICIAL EL PERUANO

Se hace de conocimiento a las entidades emisoras de Resoluciones que sienten precedentes constitucionales, judiciales o administrativos de observancia obligatoria que todas las solicitudes de publicación se efectúan solo a través de la plataforma digital del Portal de Atención al Cliente -PGA-, a la que deberán acceder con el usuario y contraseña otorgados a cada Entidad.

Las Resoluciones de precedentes de observancia obligatoria, cuyos archivos se remiten a través del PGA deben contener en su texto de forma expresa dicha declaración; así mismo deben adecuarse a las exigencias de la plataforma PGA.

Si la Resolución incluye cuadros o tablas de texto, éstos deben ser editables; si incluye imágenes, fórmulas, gráficos etc, éstos deben ser legibles y en alta resolución.

El contenido de los archivos es de responsabilidad de la entidad que lo remite, conforme a los términos y condiciones del PGA.

NOTA: Las Entidades que aún no cuenten con usuario y contraseña para acceder al sistema PGA, pueden solicitar su registro al correo normaslegales@editoraperu.com.pe

GERENCIA DE PUBLICACIONES OFICIALES