

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

“La desnaturalización en la aplicación e impugnación de penalidades contractuales en la ejecución de los Contratos de Concesión de Infraestructura de Transporte de Uso Público por el OSITRAN”

Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

AUTOR

Jhojan Cristhian Marquiño Terrones Jancco

ASESOR:

Diego Hernando Zegarra Valdivia

CÓDIGO DEL ALUMNO:

20110521

2019

RESUMEN

En el presente trabajo se explicará la desnaturalización en la aplicación e impugnación de penalidades en la ejecución de los contratos de concesión de infraestructura de transporte de uso público por parte del OSITRAN, en la medida que dicho organismo regulador en el marco de la facultad de fiscalización y supervisión que le confiere la Ley Marco de Organismos Reguladores y la Ley de creación del OSITRAN ha venido aplicando incorrectamente las penalidades contractuales.

Asimismo, se explicará la naturaleza jurídica de las penalidades contractuales y sanciones administrativas, su procedimiento de aplicación e imposición y los medios de impugnación que se prevén para dichos instrumentos jurídicos.



ÍNDICE

I.	Introducción.....	4
II.	La facultad del OSITRAN en la aplicación de penalidades contractuales ante incumplimiento contractual en el marco de la ejecución de los Contratos de Concesión de Infraestructura de Transporte de Uso Público.	5
2.1.	Facultad de fuente legal.....	5
2.2.	Facultad de fuente contractual.....	6
III.	La aplicación, impugnación y cobro de penalidades por parte del OSITRAN ante incumplimientos contractuales en los Contratos de Concesión de Infraestructura de Transporte de Uso Público.	9
3.1.	Naturaleza jurídica de las penalidades contractuales en los Contratos de ITUP	9
3.2.	El procedimiento de aplicación, impugnación y cobro de penalidades en los Contratos de ITUP.	12
IV.	La imposición de sanciones administrativas por el OSITRAN en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.	13
4.1.	Naturaleza jurídica de las sanciones administrativas.....	13
4.2.	El procedimiento administrativo sancionador para la imposición de sanciones administrativas por parte del OSITRAN.....	16
V.	Los medios de impugnación ante la aplicación de una penalidad contractual y una sanción administrativa	17
5.1.	Impugnación de penalidades.....	18
5.2.	Impugnación de sanciones administrativas.....	22
VI.	Posición Personal	24
VII.	Conclusiones.	25
VIII.	Bibliografía.	27

I. Introducción

Los contratos de concesión de infraestructura de transporte de uso público a lo largo de los años han tenido un impacto económico y social importante en el Perú, debido a que las concesiones de carreteras, aeropuertos, puertos y vías férreas son, sin duda, infraestructura necesaria para la provisión de diferentes medios de transporte.

Es en este contexto que los contratos de concesión de infraestructura, al día de hoy, tienen algunos problemas en cuanto a su aplicación. Ya sea desde un punto de vista interpretativo, hasta una incorrecta aplicación de los instrumentos jurídicos y económicos que se prevén en los mismos. Es por ello que, en el presente documento se dilucidará las controversias que surgen a partir de la desnaturalización en la aplicación e impugnación de penalidades y sanciones administrativas por parte del OSITRAN.



II. La facultad del OSITRAN en la aplicación de penalidades contractuales ante incumplimiento contractual en el marco de la ejecución de los Contratos de Concesión de Infraestructura de Transporte de Uso Público.

El Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (en adelante, OSITRAN) tiene la misión de regular el comportamiento de los mercados en los que actúan las entidades prestadoras y el cumplimiento de los contratos de concesión, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios¹, así como supervisar el cumplimiento de los contratos de concesión, para lo cual ejerce diferentes funciones.

En el presente capítulo, se analizará la facultad de OSITRAN respecto a la aplicación de penalidades, en el marco de incumplimientos contractuales en la ejecución de los Contratos de Concesión de Infraestructura de Transporte de Uso Público (en adelante, Contratos de ITUP) a partir de lo previsto en el marco legal aplicable y en lo contemplado contractualmente en dichos Contratos.

2.1. Facultad de fuente legal.

El literal d) del artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de Organismos Reguladores (en adelante, Ley Marco) contempla que los Organismos Reguladores cuentan con la función fiscalizadora y sancionadora, la cual comprende la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en sus respectivos contratos de concesión suscritos con el Estado peruano.

De conformidad con el literal a) del numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo (en adelante, Ley de Creación del

¹ “Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo

Artículo 3.- Misión de OSITRAN

3.1. La misión de OSITRAN es regular el comportamiento de los mercados en los que actúan las Entidades Prestadoras, así como, el cumplimiento de los contratos de concesión, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios; en el marco de las políticas y normas que dicta el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, a fin de garantizar la eficiencia en la explotación de la infraestructura bajo su ámbito”

OSITRAN) entre otras, una de las principales funciones del OSITRAN es la fiscalización y supervisión de los Contratos de ITUP con criterios técnicos, desarrollando todas las actividades relacionadas al control posterior de los contratos bajo su ámbito.

De acuerdo a lo establecido en el literal a) del artículo 5 de la Ley de Creación del OSITRAN, este organismo regulador tiene como uno de sus objetivos velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Contratos de Concesión de ITUP, los mismos que se encuentran vinculados a la infraestructura pública nacional de transporte.

En ese orden de ideas, el literal i) del numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley de creación del OSITRAN² contempla que una de las principales funciones del OSITRAN es el cobro de penalidades, a partir, previamente de la aplicación de las mismas. Así, queda establecido que el OSITRAN de una lectura sistemática de las normas anteriormente citadas, queda legalmente habilitado para la imposición de penalidades ante incumplimientos contractuales en el marco de la ejecución de los Contratos de ITUP.

2.2. Facultad de fuente contractual.

Como se explicó precedentemente, a partir de la función fiscalizadora y sancionadora, el OSITRAN legalmente se encuentra facultado para la aplicación de penalidades ante incumplimientos contractuales en el marco de la ejecución de los Contratos de ITUP. En el presente subcapítulo, se presentarán algunos contratos de concesión, a partir de los cuales se podrá advertir que contractualmente las partes (el Estado peruano y los concesionarios) en una de las cláusulas de dichos contratos establecieron que el OSITRAN es el organismo regulador competente para aplicar las penalidades ante eventuales incumplimientos contractuales.

² “Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo

Artículo 7.- Funciones

7.1. Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:

(...)

i) Cobrar los derechos, tasas, penalidades y cualquier otro monto que deban pagar los concesionarios de infraestructura pública nacional de transporte, según lo establezcan la Ley, los contratos de concesión respectivos, y los reglamentos aprobados por el Consejo Directivo de OSITRAN; así como efectuar los pagos que correspondan en el cumplimiento de las obligaciones que se pudiere haber contraído con éstos, con terceros y con el Estado, en virtud de la legislación vigente y de lo establecido en los contratos de concesión.

En el Contrato de Concesión para el diseño, construcción, financiamiento, conservación y explotación del Terminal Portuario de Paita, suscrito de una parte por el Estado peruano, representado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el MTC), quien a su vez actúa a través de la Autoridad Portuaria Nacional (en adelante, la APN) y de la otra, por Terminales Portuarios Euroandinos Paita S.A. en la cláusula 19.1³ se advierte lo siguiente:

“SECCIÓN XIX: PENALIDADES

19.1. El REGULADOR, en el ejercicio de su potestad sancionadora, se encuentra facultado para aplicar las penalidades contractuales establecidas en el Contrato. En ese sentido, en caso de incumplimiento del CONCESIONARIO de cualquiera de las obligaciones indicadas en el Contrato, **el REGULADOR comunicará al CONCESIONARIO con copia al CONCEDENTE del incumplimiento detectado y le indicará al mismo los mecanismos de subsanación correspondientes y/o la aplicación de las penalidades contenidas en el Anexo 17.** El CONCESIONARIO no estará exento de responsabilidad aún en los casos en que los incumplimientos sean consecuencia de contratos que celebre con subcontratistas.

(...)” (Énfasis agregado)

En el Contrato de Concesión para el mantenimiento, rehabilitación y explotación de los Ferrocarriles Centro, Sur y Sur Oriente, el Estado peruano, representado por el MTC, de una parte y Ferrocarriles Transandinos S.A. de la otra, en la cláusula 20.2⁴ se establece lo siguiente:

“20.2. **Penalidades por incumplimiento.** En caso que el Concesionario incumpliera con alguna de las obligaciones que este Contrato le impone y sin perjuicio de cualquier otro derecho que este Contrato o las Leyes Aplicables le otorguen, **OSITRAN podrá aplicar las penalidades previstas en el Anexo No.9,** de acuerdo a la gravedad de la infracción la que será establecida conforme a los criterios previstos en el citado Anexo.

(...)” (Énfasis agregado)

³ Contrato de Concesión para el diseño, construcción, financiamiento, conservación y explotación del Terminal Portuario de Paita. Pág. 142 -143.

⁴ Contrato de Concesión para el mantenimiento, rehabilitación y la explotación de los Ferrocarriles Centro, Sur y Sur Oriente. Pág. 69.

En el Contrato de Concesión para la construcción, rehabilitación, mejoramiento, conservación y explotación de los tramos viales del Eje Multimodal del Amazonas Norte del “Plan de acción para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA” entre el Estado peruano, representado por el MTC, de una parte y CONCESIONARIA IIRSA NORTE S.A., de la otra, en la cláusula 3.6⁵ se contempla lo siguiente:

“Penalidades

3.6. El incumplimiento o infracción, por parte del CONCESIONARIO, de las obligaciones indicadas en la presente Sección, dará lugar a la aplicación de penalidades. El CONCESIONARIO no estará exento de responsabilidad ni aún en los casos en que los incumplimientos sean consecuencia de contratos que celebre con terceras personas.

En caso de incumplimiento de las obligaciones del CONCESIONARIO, el REGULADOR lo notificará de la infracción detectada y las Partes tratarán de resolver las discrepancias que dieron origen a la infracción, conforme a lo previsto en la Cláusula 16.10, y aplicará si es el caso, las penalidades que se indican en la Tabla N° 1 del Anexo X del presente Contrato.” (Énfasis agregado)

Como se puede advertir de los diferentes Contratos de ITUP citados, el OSITRAN se encuentra habilitado contractualmente para aplicar penalidades ante incumplimientos contractuales. En ese sentido, se puede advertir que el OSITRAN cuenta con habilitación legal y contractual para la aplicación de penalidades.

Es importante señalar que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 050-2016-CD-OSITRAN de fecha 29 de noviembre de 2016, se aprobó la “Directiva para la aplicación, impugnación y cobro de penalidades en los Contratos de Concesión bajo el ámbito de supervisión de OSITRAN” (en adelante, la Directiva) la misma que se aplicará de manera supletoria a lo establecido en los Contratos de Concesión en los que se hayan previsto procedimientos a cargo de OSITRAN respecto a la aplicación y/o impugnación de penalidades y de su cobro, estableciéndose plazos para la actuación oportuna y célere del organismo regulador, así como los criterios necesarios para la oportuna y adecuada aplicación, impugnación y cobro de penalidades.

⁵ Contrato de Concesión para la construcción, rehabilitación, mejoramiento, conservación, y explotación de los tramos viales del Eje Multimodal del Amazonas Norte del “Plan de acción para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA”. Pág. 35.

La citada Directiva, además de lo desarrollado en el presente capítulo, reconfirma la facultad legal y contractual que ostenta OSITRAN para la aplicación de penalidades; sin embargo, en el desarrollo del apartado VI.2 – Disposiciones en materia de impugnación de penalidades de la citada Directiva⁶, se evidencia claramente una desnaturalización de las penalidades contractuales, puesto que se dispone que en caso el concesionario impugne la imposición de una penalidad por parte de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del OSITRAN, conforme al procedimiento de impugnación previsto en el Contrato de Concesión, dicha impugnación será elevada al Tribunal de Asuntos Administrativos o a la Gerencia General de OSITRAN, a fin de que se resuelva en segunda instancia, contrariamente a lo establecido en las cláusulas de “Solución de Controversias” de los diferentes Contratos de ITUP y a los Lineamientos para el Diseño de Contratos de Asociación Público Privado, aprobados mediante Resolución Directoral N° 001-2019-EF/68.01 (en adelante, Lineamientos), en los cuales se prevé que las impugnaciones de esta naturaleza serán cuestionadas y seguirán el proceso contemplado en la cláusula de “Solución de Controversias” por ser penalidades contractuales y no actos administrativos.

De esta manera, se puede advertir que, además de desnaturalizar la naturaleza jurídica de las penalidades contractuales, también se desnaturalizan los medios de impugnación de este instrumento, generando confusión respecto a los mecanismos de impugnación de las sanciones administrativas que sí son considerados actos administrativos.

III. La aplicación, impugnación y cobro de penalidades por parte del OSITRAN ante incumplimientos contractuales en los Contratos de Concesión de Infraestructura de Transporte de Uso Público.

3.1. Naturaleza jurídica de las penalidades contractuales en los Contratos de ITUP

⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 050-2016-CD-OSITRAN - Directiva para la aplicación, impugnación y cobro de penalidades en los Contratos de Concesión bajo el ámbito de supervisión de OSITRAN p. 5.

Las penalidades en el derecho privado se encuentran reguladas en los artículos 1341⁷, 1342⁸ y 1343⁹ del Código Civil Peruano. BARCHI VELAOCHAGA señala que: “la cláusula penal es una estipulación accesoria y tiene una clara función garantista, es decir, se trata de una obligación, pero accesoria que se suma a la relación obligatoria principal para reforzarla, agravando los alcances de la responsabilidad del deudor en caso de incumplimiento”. (BARCHI VELAOCHAGA, 2007)

OSTERLING y CASTILLO sostienen que: “las cláusulas penales son un mecanismo contractual que permiten a las partes pactar de antemano las consecuencias de sus incumplimientos. Mediante estas, se establecen (...) la pena o penalidad convenida para los casos de incumplimiento”. (CASTILLO, Mario y OSTERLING, Felipe , 2008)

BORDA advierte que la penalidad “(...) es también un medio de fijar por anticipado los daños y perjuicios que deberán pagarse al acreedor en caso de incumplimiento”. (Borda, 1983)

Para identificar la naturaleza jurídica de las penalidades, debemos entender cuál es la finalidad o función que tienen estos instrumentos jurídicos. OSTERLING y CASTILLO indican que: “la penalidad puede tener una naturaleza compensatoria y moratoria, además de la indemnizatoria” (CASTILLO, Mario y OSTERLING, Felipe , 2008).

ZUÑIGA VELARDE indica que: “(...) las penalidades, en el caso de los contratos de concesión de infraestructura, deben ser vistos, en mayor medida, como un mecanismo para desincentivar el incumplimiento de las obligaciones, materializándose en el pago de un monto previamente fijado por las partes, que realmente cumpla ese fin disuasorio”. (ZUÑIGA VELARDE, 2018)

⁷ **Cláusula penal compensatoria**

Artículo 1341.- El pacto por el que se acuerda que, en caso de incumplimiento, uno de los contratantes queda obligado al pago de una penalidad, tiene el efecto de limitar el resarcimiento a esta prestación y a que se devuelva la contraprestación, si la hubiere; salvo que se haya estipulado la indemnización del daño ulterior. En este último caso, el deudor deberá pagar el íntegro de la penalidad, pero esta se computa como parte de los daños y perjuicios si fueran mayores.

⁸ **Exigibilidad de la penalidad y de la obligación**

Artículo 1342.- Cuando la cláusula penal se estipula para el caso de mora o en seguridad de un pacto determinado, el acreedor tiene derecho para exigir, además de la penalidad, el cumplimiento de la obligación.

⁹ **Exigibilidad de pena**

Artículo 1343.- Para exigir la pena no es necesario que el acreedor pruebe los daños y perjuicios sufridos. Sin embargo, ella solo puede exigirse cuando el incumplimiento obedece a causa imputable al deudor, salvo pacto en contrario.

En palabras del profesor PINO RICCI, la cláusula penal pecuniaria (penalidades), es una estipulación contractual propia del derecho común mediante la cual las partes acuerdan cancelar una sanción pecuniaria, en caso de incumplimiento en las obligaciones contractuales. Por otra parte, puede definirse también como una estimación anticipada, según se acuerde definitiva o no, de los perjuicios que eventualmente pueden sufrirse como consecuencia del incumplimiento de una de las partes (PINO RICCI, 2005).

Por su parte, los Lineamientos¹⁰ contemplan que todo Contrato de ITUP debe establecer penalidades para el concesionario, en la medida que si incumple las obligaciones derivadas del mismo, penalización de los incumplimientos permite una asignación eficiente de los riesgos del Contrato, asegurando y conservando el equilibrio contractual existente a la fecha de cierre. Asimismo, señala que el esquema de penalidades del Contrato se debe sustentar en un esquema de incentivos, en el que las penalidades sean mayores a la generación de beneficios ilícitos en los que pueda incurrir el concesionario si incumple las obligaciones establecidas en el Contrato.

Por ello, la autonomía de la voluntad permite que las partes puedan pactar libremente la posibilidad de que el acreedor -entidad estatal- se haga el monto de la cláusula penal a partir de la comprobación objetiva de los hechos que constituyen la violación de la ley contractual por parte del deudor de la prestación principal, esto es, el contratista, y de la correcta y precisa demostración de los perjuicios ocasionados con la misma (EXPÓSITO VÉLEZ, 2013).

En ese sentido, en primer lugar, queda claro que las penalidades se utilizan para garantizar el cumplimiento de una obligación a favor del acreedor y, dependiendo de la intención de las partes, pueden cumplir diversas funciones, pero esencialmente: compensatoria, moratoria e indemnizatoria; y en segundo lugar, que han sido incorporadas en los Contratos de ITUP para una asignación eficiente de los riesgos a lo largo del Contrato, asegurando y conservando el equilibrio contractual con una finalidad de incentivos.

¹⁰ Resolución Directoral N° 001-2019-EF/68.01, Lineamientos para el Diseño de Contratos de Asociación Público Privado, aprobados mediante

3.2. El procedimiento de aplicación, impugnación y cobro de penalidades en los Contratos de ITUP.

Las penalidades tienen naturaleza civil, es decir, se constituyen en el marco del Derecho privado con una función compensatoria, moratoria e indemnizatoria ante un eventual incumplimiento por parte de una de las parte en el marco de la ejecución de los Contratos de ITUP, fundamentalmente cumplen una función eficiente en la asignación de riesgos, asegurando y conservando el equilibrio contractual, puesto que se plasman como incentivos, en el que las penalidades sean mayores a la generación de beneficios ilícitos en los que pueda incurrir el concesionario si incumple las obligaciones establecidas en el Contrato.

Las partes al pactar la cláusula de penalidades, en virtud a la autonomía de la voluntad, también deberán establecer el procedimiento a seguir, a efectos de aplicar la misma, es decir, el concedente y concesionario decidirán cómo se regirá dicho procedimiento, el mismo que deberá verse reflejado en el Contrato de Concesión para no generar confusiones.

En los Contratos de ITUP anteriormente citados, no se prevé un procedimiento para la aplicación de penalidades, con lo cual la Directiva se deberá aplicar supletoriamente, tal y como se indicó. Sin embargo, consideramos que el procedimiento dispuesto en dicha Directiva, no es el adecuado, puesto que genera confusiones jurídicas, y sobre todo, desnaturaliza los instrumentos y su aplicación.

Lo que nosotros sugerimos es que se curse una comunicación, solicitando al deudor el pago de la penalidad por no haber satisfecho la obligación contractual y en caso de desacuerdo, se active la Cláusula de Solución de Controversias.

No obstante, la Directiva establece que el profesional de la jefatura de Contratos correspondiente de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización de OSITRAN informará los hechos que configurarían incumplimiento contractual por parte de las empresas concesionarias, que generen la aplicación de penalidades a la Jefatura de Contratos -quien emitirá un informe- a la Jefatura de Fiscalización, en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles culminadas las actividades de supervisión correspondientes. Asimismo, se enviará

un comunicado al concesionario, indicándole la existencia de un potencial incumplimiento contractual, requiriéndole su cumplimiento; sin perjuicio de otorgarle un plazo no mayor de diez (10) días hábiles para presentar sus descargos.

La Jefatura de Contratos y a la Jefatura de Fiscalización en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles de recibido el informe antes mencionado, elaborarán en conjunto un “Informe de Incumplimiento”, recomendándole a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización la aplicación de una penalidad a la empresa concesionaria, o el “Informe de Cumplimiento” recomendándole la no aplicación de penalidades y archivamiento del expediente, según corresponda.

En el caso se determine que el concesionario ha incumplido una obligación contractual, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización determinará, a través de acto administrativo sustentado, si corresponde la aplicación de una penalidad, procediendo a la aplicación de una penalidad.

IV. La imposición de sanciones administrativas por el OSITRAN en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

4.1. Naturaleza jurídica de las sanciones administrativas

En el presente subcapítulo y en el subcapítulo 5.2. del presente documento se presentará la naturaleza jurídica y el procedimiento aplicable a la imposición de sanciones administrativas, en la medida que como señalamos en el subcapítulo 3.2, el OSITRAN impone penalidades a través de actos administrativos, desnaturalizando la naturaleza de las penalidades y los medios de impugnación, tanto de las penalidades como de las sanciones administrativas. De esta manera, es importante dilucidar la naturaleza de una sanción administrativa y del medio de impugnación, puesto que las sanciones administrativas son actos administrativos emitidos por las entidades de la Administración Pública y se pueden cuestionar a través de los recursos administrativos.

Las sanciones administrativas tienen como punto de partida el *Ius Puniendi* del Estado, es decir, estas surgen a partir de la potestad sancionadora del Estado. NIETO sostiene que: “El objeto directo del Derecho Administrativo Sancionador es un ilícito específico -

la infracción administrativa- para la que la ley establece una sanción, que es atribuida en concreto a un sujeto por la Administración a través de un procedimiento especial (el procedimiento sancionador) en el que determina la infracción con todas sus circunstancias materiales, así como el autor con sus circunstancias personales. En nuestro Derecho actual es nota esencial de las infracciones que se encuentran descritas en una ley (principio de legalidad, reserva legal y mandato de tipificación legal)”. (NIETO, 2005)

Cuando los administrados cometan una infracción administrativa¹¹, en la medida que contravengan al ordenamiento jurídico de Derecho Público, serán penalizados con una sanción administrativa, todo ello en el marco de un Procedimiento Administrativo Sancionador.

Por ello, la potestad sancionadora del Estado recae a partir del principio de legalidad. Así, según el Principio de Legalidad, las infracciones administrativas que dan lugar a sanciones se establecen a través de normas con rango de ley, salvo que mediante una norma del mismo rango se permita la tipificación en vía reglamentaria, con lo cual es claro que la potestad sancionadora de la administración no puede ser objeto de negociación entre el Concedente y Concesionario, pues es una facultad indisponible e irrenunciable por parte de la Administración.

CASSAGNE señala que: “(...) el poder de configurar sanciones puede devenir tanto de la ley como de la legislación delegada (...) y esa potestad sancionatoria (...) no puede ser objeto de pacto en el contrato administrativo habida cuenta la indisponibilidad e irrenunciabilidad que configura a la figura de la potestad”. (CASSAGNE, 2005)

De esta manera, la imposición de las sanciones administrativas – y de gravámenes en general- se rigen en su totalidad por la normativa, ya que “(...) la potestad sancionadora constituye una competencia de gestión necesaria complementaria a la potestad de mando y corrección para el adecuado cumplimiento del orden administrativo establecido en procura del interés público” (MORON, 2001)

¹¹ Al respecto, Nieto sostiene que: *“la infracción, en definitiva, es una acción humana que la ley ha declarado como tal por ser causante de un hecho natural que agrede un orden (físico, social o moral) que el ordenamiento jurídico considera digno de esa protección”*.
NIETO, Alejandro, Óp.Cit. pp, 195

Para poder definir a la sanción administrativa, debemos remitirnos a lo señalado por el profesor GARCIA DE ENTERRIA, el mismo que sostiene que: “Por sanción entendemos aquí un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o un derecho, imposición de una obligación o pago de una multa” (GARCIA DE ENTERRIA, 2011).

PEDRESCHI GARCES señala que: “Las sanciones administrativas pueden ser definidas como toda aquella imposición de una situación gravosa o perjudicial en el ámbito de la esfera de un administrado, como consecuencia de una contravención al ordenamiento jurídico, producida en el curso de un procedimiento administrativo y con una finalidad principalmente de carácter represor”. (PEDRESCHI GARCES, 2003)

BERMEJO VERA, la ha calificado como: “una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita –incluso elimina– algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos” (BERMEJO VERA, 1999)

CARRETERO PEREZ y CARRETERO SANCHEZ se refiera a ella como: “un mal jurídico que la Administración inflige a un administrado, responsable de una conducta reprobable antecedente y cuya finalidad es punitiva y no puede ser sustituida por otra” (CARRETERO PEREZ, Adolfo y CARRETERO SANCHEZ, Adolfo, 1995)

En opinión de GAMERO CASADO y FERNANDEZ RAMOS, la sanción administrativa consiste en: “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción –castigo– a la comisión de la misma” (GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, 2005)

Así, se puede advertir que existen tres elementos que son comunes en todos los intentos de conceptualizarla. De esta manera, RAMIREZ TORRADO, señala que las sanciones administrativas cuentan con: “(i) la carga que se le impone al individuo; (ii) el gravamen que debe ser consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una

infracción administrativa y finalmente (iii) el poder que ostenta las autoridades administrativas para imponerla, de acuerdo con las normas y principios que rigen la actividad sancionadora” (RAMIREZ TORRADO, 2007)

Por ello, las sanciones administrativas son las consecuencias adoptadas por la Administración Pública a partir de una conducta ilegal, procurando que el Estado a la imposición de las referidas sanciones administrativas desincentive la realización de determinadas conductas que alteran el orden público o el interés general, en aras de preservar una adecuada conducta para la explotación de las infraestructuras de transporte de uso público.

4.2. El procedimiento administrativo sancionador para la imposición de sanciones administrativas por parte del OSITRAN.

A diferencia de las penalidades, las cuales deben ser aplicadas en el marco de los establecido en los Contratos de ITUP o supletoriamente por el procedimiento de la Directiva -de manera errada a nuestro criterio-, las sanciones administrativas se aplican dentro del régimen administrativo sancionador; es decir, en el ejercicio del *Ius Imperium* del Estado.

MORON URBINA, sostiene que: “el procedimiento administrativo sancionador es el conjunto concatenado de actos que deben seguirse para imponer una sanción administrativa. Dicho procedimiento tiende, fundamentalmente, a cumplir dos objetivos. En primer lugar, constituye un mecanismo de corrección de la actividad administrativa, desde que permite al órgano con potestad sancionadora comprobar fehacientemente si se ha cometido algún ilícito; en segundo término, es el medio que asegura al presunto infractor, ejercer su derecho a la defensa, alegando y probando lo que le resulte favorable y controlando, a la par, la actuación inquisitiva de la Administración Pública” (MORON URBINA, Comentarios al Texto Unico de Procedimiento Administrativo General de la Ley del Procedimiento Administrativo General, 2019)

Además, el referido autor señala que, a la emisión de un acto sancionador sin cumplir el procedimiento respectivo, y fundamentalmente, sin garantizar la participación activa del interesado “apareja su nulidad, no siendo posible su conservación” (MORON URBINA,

Comentarios al Texto Único de Procedimiento Administrativo General de la Ley del Procedimiento Administrativo General, 2019)

El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG) señala en el artículo 255 que el procedimiento administrativo sancionador se inicia de oficio, ya sea por orden superior, petición motivada de otros órganos o por una denuncia de parte.

De esta manera, es importante señalar que antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se debe dar inicio al procedimiento de instrucción, a efectos de determinar, a través de la fiscalización o instrucción, si corresponde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, a efectos de imputar la responsabilidad administrativa por parte del administrado inmerso en el proceso.

Al dar inicio al procedimiento de instrucción, el administrado tiene un plazo determinado para ejercer su derecho de defensa, realizando sus descargos sobre la imputación de hechos que realiza la Administración, adjuntando los medios probatorios que considere pertinentes. Posteriormente, el órgano instructor recabará la información asociada al hecho (infracción) y decidirá sobre la existencia o no de la infracción y la eventual sanción, de corresponder.

Por todo lo expuesto, y destacando de sobremanera que las sanciones administrativas únicamente se imponen en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, el OSITRAN, a efectos de imponer sanciones administrativas, debe aplicar lo dispuesto en el capítulo V del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN y de forma supletoria, el TUO de la LPAG.

V. Los medios de impugnación ante la aplicación de una penalidad contractual y una sanción administrativa

Los medios de impugnación, en palabras de MONROY GALVEZ, son el instrumento que la ley concede a las partes o a terceros legitimados para que soliciten al juez que, el mismo u otro de jerarquía superior, realice un nuevo examen de un acto procesal o de todo el proceso, a fin de que se anule o revoque este, total o parcialmente (MONROY GALVEZ, 1992).

Así, los medios de impugnación tienen una finalidad instrumental que permite a las partes o terceros legitimados solicitar a la autoridad con capacidad de resolución (judicial, arbitral, administrativa, etc.), la realización de un nuevo examen de los actos procesales o sustanciales.

En el presente capítulo desarrollaremos los medios de impugnación que se invocan ante la aplicación de una penalidad contractual y una sanción administrativa, pues los referidos instrumentos tienen naturaleza y vías jurídicas distintas.

5.1. Impugnación de penalidades

Habiendo desarrollado previamente la naturaleza jurídica y la aplicación de las penalidades contractuales, pasaremos a desarrollar el medio de impugnación ante dicha aplicación, puesto que encuentran su génesis en los Contratos de ITUP. De acuerdo a ello, es pertinente indicar que, debido a la complejidad y el largo plazo de vigencia que establecen los Contratos de esta naturaleza, estos tienden a ser incompletos, lo que genera un espacio para diferencias en la interpretación y el entendimiento sobre las cláusulas del pacto contractual entre el concedente y el concesionario.

Los Lineamientos¹² señalan que todos los Contratos de Asociación Público Privada deben tener mecanismos de solución de controversias que ayuden a asegurar que las discrepancias o los conflictos entre las partes se resuelvan rápida y eficientemente. Así, se evitaría la interrupción de los servicios públicos y la provisión continua de la infraestructura pública.

¹² Pág. 59.

De acuerdo con ello, podemos afirmar que las partes podrán someter a arbitraje aquellas controversias derivadas de la celebración de los Contratos de ITUP, en la medida que dichas partes han establecido el Mecanismo de Solución de Controversias en los mismos contratos.

En ese sentido, las penalidades contractuales serán cuestionadas a través del mecanismo de solución de controversias previsto por el respectivo Contrato de Concesión, es decir, a través del arbitraje (CASTILLO FREYRE, Mario, SABROSO MINAYA, Rita, 2011).

Es pertinente observar cómo se ha venido desarrollando la aplicación del mecanismo de solución de controversias plasmado en los Contratos de Concesión anteriormente citados. Por ejemplo, en el Contrato de Concesión para el diseño, construcción, financiamiento, conservación y explotación del Terminal Portuario de Paita, suscrito de una parte por el Estado peruano, representado por el MTC, quien a su vez actúa a través de la APN y de la otra, por Terminales Portuarios Euroandinos Paita S.A. en la cláusula 16.12¹³ se advierte lo siguiente:

“SECCIÓN XVI: SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

(...)

ARBITRAJE

16.12. Modalidades de procedimientos arbitrales:

b) Arbitraje de Derecho. - **Las Controversias No-Técnicas serán resueltas mediante arbitraje de derecho, de conformidad con el numeral 1 y 2 del artículo 57 del Decreto Legislativo N° 1071**, procedimiento en el cual los árbitros deberán resolver de conformidad con la legislación peruana aplicable. (...). (Énfasis agregado)

De la referida cláusula, se desprende que las controversias no-técnicas derivadas de los contratos de concesión, serán resueltas únicamente mediante arbitraje de derecho. En ese sentido, cabe precisar que las penalidades que surjan de la ejecución de los contratos de concesión serán resueltas, únicamente, por vía arbitral.

¹³ Contrato de Concesión para el diseño, construcción, financiamiento, conservación y explotación del Terminal Portuario de Paita. Pág. 134.

En el Contrato de Concesión para el mantenimiento, rehabilitación y la explotación de los Ferrocarriles Centro, Sur y Sur Oriente, el Estado peruano, representado por el MTC, de una parte y Ferrocarriles Transandinos S.A. de la otra, en la cláusula 22.4¹⁴. se establece lo siguiente:

“CLÁUSULA VIGÉSIMOSEGUNDA: SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

(...)

22.4. Controversia No Técnica. Las Controversias No Técnicas serán resueltas mediante arbitraje nacional de derecho de tres árbitros. El Concedente deberá designar a uno de los árbitros y el Concesionario designará a otro; en caso alguno de ellos no cumpliera con designar a su árbitro dentro de los quince Días siguientes a la fecha en que la otra Parte le comunicara la necesidad de recurrir a un arbitraje, incluyendo la designación de su árbitro, la Parte solicitante deberá enviar una nueva comunicación reiterando a la otra el pedido de designación de su árbitro, dentro de los diez Días siguientes a la fecha en que reciba esta segunda comunicación.(...)” (Énfasis agregado)

De esta manera, se puede determinar que, de acuerdo con la Cláusula Vigésimo Segunda del Contrato de Concesión antes previsto, las controversias no-técnicas serán resueltas indefectiblemente mediante un arbitraje de derecho. Por tanto, la impugnación de penalidades que sean impuestas durante la ejecución contractual será resuelta por la vía arbitral. Quedando claro que el medio para impugnar una penalidad es el arbitraje de Derecho.

En la cláusula 16.11¹⁵ del Contrato de Concesión para la construcción, rehabilitación, mejoramiento, conservación, y explotación de los tramos viales del Eje Multimodal del Amazonas Norte del “Plan de acción para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA” entre el Estado peruano, representado por el MTC, de una parte y CONCESIONARIA IIRSA NORTE S.A., se contempla lo siguiente:

“SECCIÓN XVI: SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

(...)

Arbitraje

¹⁴ Contrato de Concesión para el mantenimiento, rehabilitación y la explotación de los Ferrocarriles Centro, Sur y Sur Oriente. Pág. 73-74.

¹⁵ Contrato de Concesión para el diseño, construcción, financiamiento, conservación y explotación del Terminal Portuario de Paita. Pág. 201-202.

16.11. Modalidades de procedimientos arbitrales:

Arbitraje de Derecho. - **Las Controversias No-Técnicas serán resueltas mediante arbitraje de derecho, de conformidad con el Artículo 3 de la Ley General de Arbitraje peruana,** procedimiento en el cual los árbitros deberán resolver de conformidad con la legislación peruana aplicable (...). (Énfasis agregado)

Se puede determinar que, de acuerdo con la Sección XVI del Contrato de Concesión antes previsto, las controversias no-técnicas serán resueltas ineludiblemente mediante un arbitraje de derecho. Por tanto, la impugnación de penalidades que sean impuestas durante la ejecución contractual será resuelta por la vía arbitral. Quedando claro que el medio para impugnar una penalidad es el arbitraje de Derecho.

Habiendo corroborado que los Contratos de Concesión cuentan con el arbitraje como medio impugnatorio de las penalidades impuestas en la etapa de ejecución contractual, es pertinente precisar que los Lineamientos acertadamente disponen que, debido a la complejidad y el largo plazo de los Contratos, estos tienden a ser incompletos, lo que genera un espacio para diferencias en la interpretación y el entendimiento sobre las cláusulas del pacto contractual entre el concedente y el concesionario.

Por ello, todos los Contratos deben tener mecanismos de solución de controversias que ayuden a asegurar que las discrepancias o los conflictos entre las partes se resuelvan rápida y eficientemente. Así, se evitaría la interrupción de los servicios públicos y la provisión continua de la infraestructura pública.

En esa línea, si las partes pactaron un procedimiento concreto para la aplicación e impugnación de penalidades, estas permanecerán en el mundo del derecho privado -la aplicación de la penalidad no será un acto administrativo y su impugnación no deberá seguirse conforme al TUO de la LPAG-; por el contrario, si el contrato de concesión no regula el procedimiento aplicable, las penalidades contractuales mutarán y serán reguladas por el derecho público.

No toda declaración de la Administración es un acto administrativo. Por lo tanto, no se trata de calificar al acto, por el órgano que es su autor, sino por la potestad pública que a

través de ella se ejerce (MORON URBINA, 2009). En este caso, el organismo regulador no ejerce una potestad pública sino una función que contractualmente le ha sido asignada.

Por lo tanto, se debe precisar que existen contratos de concesión en los que se reconoce la posibilidad de impugnar ante el regulador la penalidad impuesta por esta entidad, lo cual se refleja en la Directiva. En ese sentido, de los casos antes citados, se puede concluir que este mecanismo de impugnación incluido en los contratos no enerva la naturaleza civil de la penalidad contractual.

De acuerdo con ello, las decisiones que el regulador adopte respecto de la impugnación no es un acto administrativo y, por tanto, ante cualquier discrepancia que surja de su aplicación, se activará el mecanismo de solución de controversias regulados en las respectivas cláusulas anteriormente citadas. Sin perjuicio de que en el marco de una relación contractual se haya encargado al Regulador la aplicación de las penalidades contractuales, estas mantienen su naturaleza civil y se rigen, consecuentemente, por el derecho privado, es decir, se resuelven mediante el arbitraje.

5.2. Impugnación de sanciones administrativas

El derecho de impugnación o contradicción en sede administrativa de los actos que afectan o vulneran sus derechos o legítimos intereses de las personas, tiene la finalidad que sea la propia autoridad administrativa quien revise y controle la legalidad y eventualmente la constitucionalidad de los actos que emitió (MARTIN TIRADO, 2010).

De acuerdo con ello, el procedimiento administrativo sancionador cuenta con medios impugnatorios expresamente otorgadas al administrado a efectos de cuestionar un acto administrativo emitido por la entidad (Regulador). Asimismo, las garantías a las que se hace referencia han sido establecidas y reguladas de forma transversal por el TUO de la LPAG¹⁶.

¹⁶ **Recursos Administrativos**

Artículo 217. Facultad de contradicción

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

217.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de

En ese sentido, los medios de impugnación previstos por el TUO de la LPAG son los siguientes:

“Artículo 219.- Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

Artículo 220.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico”.

Contrariamente a lo dispuesto por el TUO de la LPAG, norma transversal a todos los procedimientos administrativos sancionadores, se emitió la Directiva, la misma que dispone su propio procedimiento para la impugnación de penalidades que, como se ha podido observar de forma previa, pertenecen estrictamente al ámbito arbitral. En ese sentido, se puede observar en el apartado VI.2 “Disposición en materia de impugnación de penalidades”, que el OSITRAN señala lo siguiente:

“VI.2 Disposiciones en materia de impugnación de penalidad

6.2.1. En casi el Concesionario impugne la penalidad impuesta por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, conforme al procedimiento de impugnación previsto en el contrato de Concesión, y esta sea recibida por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, la misma, dentro del plazo de un (1) día hábil, elevará el cuestionamiento al Tribunal de Asuntos Administrativos o la Gerencia General de OSITRAN, en tanto se implemente el citado Tribunal, a fin de que se resuelva, en

trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

217.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

217.4 Cabe la acumulación de pretensiones impugnatorias en forma subsidiaria, cuando en las instancias anteriores se haya analizado los hechos y/o fundamentos en que se sustenta la referida pretensión subsidiaria”.

segunda instancia, conforme al procedimiento establecido en el Contrato de Concesión.”

Por lo tanto, se observa que el OSITRAN ha previsto que un procedimiento para la impugnación de penalidades que se deriven de la ejecución del Contrato de Concesión; sin embargo, dicha entidad ha desnaturalizado a los medios impugnatorios previstos para las penalidades y aquellos previstos para una supuesta imputación de sanción administrativa.

De esta manera, la penalidad no califica como un acto administrativo, conforme este último ha sido definido por la doctrina y por el TUO de la LPAG, que en su artículo 1.1. señala que: “Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos (...)”. Esto último no se verifica en el caso de las penalidades, que se aplican en el marco de una relación contractual, donde el Regulador realiza esta función en nombre y representación del órgano concedente. (CASTILLO FREYRE, Mario, SABROSO MINAYA, Rita, 2011).

VI. Posición Personal

En atención a lo señalado, considero que el OSITRAN en la actualidad viene desnaturalizando abiertamente los instrumentos jurídicos de la penalidad contractual y sanción administrativa, puesto que aplica penalidades contractuales a través de actos administrativos, alterando de sobremanera el instrumento jurídico de la penalidad contractual y su procedimiento de aplicación.

Asimismo, el OSITRAN, al no tener claro la naturaleza jurídica de la penalidad contractual, aplica la misma como actos administrativos, es decir, notifica a los eventuales concesionarios que incumplen las obligaciones contractuales la presunta aplicación de penalidades por medio de un acto administrativo, lo cual conlleva a que, al momento de querer impugnar o cuestionar la decisión, se incurra en error, en la medida que obliga a

interponer un recurso administrativo y omitir lo establecido en los contratos de concesión, referente a las cláusulas de solución de controversias.

Por ello, exhorto al OSITRAN a que supere este problema y aplique de manera correcta los instrumentos jurídicos ampliamente desarrollados.

VII. Conclusiones.

- Una de las principales funciones del OSITRAN es el cobro de penalidades, a partir, previamente de la aplicación de las mismas. Así, queda establecido que el OSITRAN de una lectura sistemática de las normas anteriormente citadas, queda legalmente habilitado para la imposición de penalidades ante incumplimientos contractuales en el marco de los Contratos de ITUP.
- En diferentes Contratos de ITUP, el OSITRAN se encuentra habilitado contractualmente para aplicar penalidades ante incumplimientos contractuales.
- La Directiva para la aplicación, impugnación y cobro de penalidades en los Contratos de Concesión bajo el ámbito de supervisión de OSITRAN se aplicará de manera supletoria a lo establecido en los Contratos de Concesión.
- Las penalidades se utilizan para garantizar el cumplimiento de una obligación a favor del acreedor y, dependiendo de la intención de las partes, pueden cumplir diversas funciones, pero esencialmente: compensatoria, moratoria e indemnizatoria.
- Las penalidades han sido incorporadas en los Contratos de ITUP para una asignación eficiente de los riesgos a lo largo del Contrato, asegurando y conservando el equilibrio contractual con una finalidad de incentivos.
- Las partes deberán pactar el procedimiento a seguir, a efectos de aplicar la penalidad, es decir, el concedente y concesionario decidirán cómo se regirá dicho procedimiento, el mismo que deberá verse reflejado en el Contrato de Concesión.
- Las sanciones administrativas son las consecuencias adoptadas por la Administración Pública a partir de una conducta ilegal.
- Las sanciones administrativas se aplican dentro del régimen administrativo sancionador; es decir, en el ejercicio del Ius Imperium del Estado.
- Los medios de impugnación son el instrumento que la ley concede a las partes o a terceros legitimados para que soliciten al juez que, el mismo u otro de jerarquía

superior, realice un nuevo examen de un acto procesal o de todo el proceso, a fin de que se anule o revoque éste, total o parcialmente.

- Las penalidades se impugnan mediante el arbitraje de derecho.
- Las sanciones administrativas se impugnan a través de los recursos administrativos.



VIII. Bibliografía.

- BARCHI VELAOCHAGA, Luciano,
2007 “Código Civil Comentado”. Lima. Gaceta Jurídica.
- BERMEJO VERA, José
1999 “Derecho Administrativo, parte especial” Madrid. Civitas.
- CARRETERO PEREZ, Adolfo y CARRETERO SANCHEZ, Adolfo
1995 “Derecho administrativo sancionador”. Madrid. Editoriales reunidas
- CASSAGNE, Juan Carlos
2005 “El Contrato Administrativo” Buenos Aires. Lexis Nexis.
- CASTILLO, Mario y OSTERLING, Felipe
2008 “Compendio de Derecho de las Obligaciones “Lima. Palestra Editores.
- CASTILLO, Mario y SABROSO, Rita
2011 ¿Arbitraje y regulación de servicios públicos? El caso de OSITRAN. Lima.
Palestra Editores
- EXPÓSITO VÉLEZ, Juan
2013 “Forma y contenido del contrato estatal” Bogotá, UNIVERSIDAD
EXTERNADO DE COLOMBIA
- GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano
2005 “Manual Básico Administrativo”. Madrid. Tecnos.
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo
2011 “Curso de Derecho Administrativo” Tomo II. Lima. Palestra Editores
- MARTIN TIRADO, Richard
2010 “Los Recursos Administrativos y el Control Difuso en la Administración
Pública. Lima. Circulo de Derecho Administrativo.

- MONROY GALVEZ, Juan
1992 “Los medios impugnatorios en el Código Procesal Civil. Lima. Ius Et Veritas
- MORON URBINA, Juan Carlos
2001 “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Lima. Gaceta Jurídica.
- MORON URBINA, Juan Carlos
2019 “Comentarios al Texto Único de Procedimiento Administrativo General de la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Lima. Gaceta Jurídica.
- NIETO, Alejandro
2005 “Derecho Administrativo Sancionador”. Cataluña. Tecnos.
- PEDRESCHI GARCES, Willy
2003 “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Ley 27444. Lima. Ara Editores.
- PINO RICCI, Jorge
2005 “El régimen jurídico de los contrarios estatales”. Bogotá, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
- RAMIREZ TORRADO, Maria Lourdes
2007 “LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y SU DIFERENCIA CON OTRAS MEDIDAS QUE IMPONEN CARGAS A LOS ADMINISTRADOS EN EL CONTEXTO ESPAÑOL. Barranquilla. Revisata de Derecho Numero N° 27 de la Universidad del Norte Barranquilla, Colombia
- ZUÑIGA VELARDE, Landher Zuñiga
2018 “Aplicación de sanciones administrativas en el marco de los contratos de concesión”. Pontificia Universidad Católica del Perú. Tesis para optar el grado de magister

