

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

La reestructuración del procedimiento administrativo  
sancionador en el marco de la normativa de las Contrataciones  
del Estado: Sobre el reconocimiento de las fases de instrucción  
y sanción

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

**Autor:**

*Juan Jose Chinchay Yancunta*

**Asesor:**

*Paul Nicolás Villegas Vega*

Lima, 2021

## Resumen

En el presente trabajo se delimita la fundamentación del procedimiento administrativo sancionador a partir de la doctrina, la regulación general nacional y la regulación especial, específicamente de la normativa de las Contrataciones del Estado. A partir de ello, se hace un recuento histórico de la regulación y -sobre todo- la estructuración del procedimiento administrativo sancionador en este régimen de las Contrataciones Públicas, desde el año 1998 hasta la actualidad, observándose que durante un breve período menor a los dos (2) años (desde abril del 2017 hasta enero de 2019) se garantizó un procedimiento bajo las fases diferenciadoras de instrucción y sanción.

Sobre la base de lo anterior, el autor llega a la conclusión de que el procedimiento sancionador actualmente regulado en el Reglamento de las Contrataciones del Estado, aprobado mediante el Decreto Supremo N°344-2018-EF, debe reestructurarse y retomarse a la separación de las fases de instrucción y sanción, a la luz del respeto del debido procedimiento y las garantías mínimas del que gozan los administrados frente al poder punitivo que detenta la Administración Pública, en este régimen: el Tribunal de las Contrataciones del Estado del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE.

### **Palabras Claves:**

Procedimiento administrativo sancionador - debido procedimiento - contratación pública – separación de instrucción y sanción

## Índice Analítico

<b>I.</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>Marco jurídico sobre el procedimiento administrativo sancionador y su estructuración bajo la separación de las fases de instrucción y de sanción .....</b>	<b>5</b>
<b>II.1.</b>	<b>Sobre el procedimiento administrativo: .....</b>	<b>5</b>
<b>II.2.</b>	<b>Sobre el procedimiento administrativo sancionador: .....</b>	<b>7</b>
<b>III.</b>	<b>Un panorama histórico sobre la regulación del procedimiento sancionador en el marco normativo de las Contrataciones del Estado: Desde 1998 hasta la actualidad.....</b>	<b>11</b>
<b>IV.</b>	<b>La reestructuración del procedimiento sancionador y la necesidad de la distinción de las fases de instrucción y sanción .....</b>	<b>20</b>
<b>V.</b>	<b>Conclusiones: .....</b>	<b>24</b>
<b>VI.</b>	<b>Fuente Bibliográfica: .....</b>	<b>25</b>

## I. Introducción

En diciembre del 2016, el ordenamiento jurídico-administrativo general fue objeto de una reforma sustancial con la emisión y publicación del Decreto Legislativo N°1272, especialmente en el régimen de la potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador previstos en la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; en el que, sobre la base de los principios<sup>1</sup> que delimitan y fundamentan el ejercicio de dicha potestad administrativa<sup>2</sup>, se reconocieron y redefinieron determinados derechos y garantías mínimas a favor de los administrados.

En ese contexto, el marco normativo especial de las Contrataciones del Estado también fue objeto de modificaciones con la dación del Decreto Legislativo N°1341 (y su reglamento), en busca de un régimen eficiente y orientado hacia la gestión por resultados, en el que –además de promover y dinamizar las inversiones y la economía- se permitiera que el presupuesto aportado por los ciudadanos se convierta en bienes, servicios y obras para la comunidad. Entre tales modificaciones, la potestad sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSC debía ejercerse dentro de los nuevos parámetros incorporados en función a la adecuación del Decreto Legislativo N°1272, tanto a nivel formal como sustancial, destacándose los

---

<sup>1</sup> En los términos de Robert Alexy (2002: 143), los principios son “mandatos de optimización que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades fácticas, sino también las posibilidades jurídicas”. Así también, en cuanto a los principios del derecho administrativo de nuestro ámbito nacional, Juan Carlos Morón (2019: 73-74) hace referencia a que “Las normas jurídicas que declaran principios tienen dos características inherentes que les son inmodificables: preeminencia sobre el resto del ordenamiento jurídico al cual se refiere y un dinamismo potencial, sobre la base de las cualidades de elasticidad, expansión y proyección, que las hacen aplicable a cualquier realidad presente o futura para la cual el legislador no ha previsto una regla expresa a la que sea necesario dar un sentido afirmativo. Como las normas que asumen los principios administrativos poseen un alto nivel de abstracción y generalidad, a diferencia de las otras reglas de la materia que son circunscritas a determinados presupuestos de hecho, los principios poseen un dinamismo potencial que le permiten ser aplicables a cualquier forma de actuación administrativa (de policía, inspectora, sancionadora, de fomento, solución de controversias, etc.), e incluso, no solo respecto a la realidad prevista por el legislador, sino también, respecto a cualquier realidad futura que pueda presentarse en el quehacer estatal.”

<sup>2</sup> Sobre el particular, Agustín García Ureta (2006: 28) indica que “(...) la potestad es un poder abstracto y genérico, ordinariamente derivado de status legales y no originable por convenciones negociables, cuyo efecto consiste en las modificaciones de las situaciones jurídicas existentes (potestades innovativas) o en el mantenimiento, realización o tutela de situaciones jurídicas preexistentes, sin modificarlas o innovarlas; no tiene un objeto denominado, sino que existe en relación a un marco genérico de posibles objetos; no encuentra enfrente obligaciones singulares, prestaciones o actuaciones debidas, sino más bien ‘sujeciones’, vinculación puramente pasiva de soportar la realización de sus efectos propios”.

derechos y garantías relacionadas la separabilidad de las fases de instrucción y sanción en el procedimiento sancionador.

En ese contexto, corresponde delimitar la fundamentación del procedimiento administrativo sancionador y la separación de las fases de instrucción y sanción en este nuevo marco jurídico-administrativo en el que se salvaguarda las garantías mínimas del administrado.

## **II. Marco jurídico sobre el procedimiento administrativo sancionador y su estructuración bajo la separación de las fases de instrucción y de sanción**

### **II.1. Sobre el procedimiento administrativo:**

En un Estado social y democrático de Derecho, los poderes del Estado han actuado y expresado sus decisiones -de distinta índole y naturaleza- por medio de cauces procesales o procedimentales, según la manifestación del poder ejercido: función legislativa, función jurisdiccional o función administrativa.

En esa línea, se ha discutido sobre la definición de las categorías proceso y procedimiento en basta doctrina extranjera y nacional, encontrándonos concretamente con García de Enterría y Fernández (1995: 433), quienes afirman que el proceso tiene como fin esencial la averiguación de la verdad y la satisfacción de las pretensiones ejercitadas por las partes mediante la decisión de una instancia neutral e independiente de ellas, el juez o Tribunal. En cambio, el procedimiento administrativo, si bien constituye una garantía de los derechos de los administrados, no agota en ello su función, que es, también, y muy principalmente la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por los órganos de la administración, intérpretes de ese interés y, al propio tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo.

De esa manera, Pierino Stucchi López Raygada y Gianfranco Iparraguirre Romero (2006: 361) bien manifiestan que el Estado despliega el poder público mediante actos que son de diversa naturaleza, entre otros: i) actos de generación, modificación o derogación de normas, entendidas como preceptos vinculantes para los sujetos de derecho y de carácter general (actos normativos); ii) actos dirigidos a solucionar controversias (actos jurisdiccionales); iii) actos de ejecución o administración de normas (actos

administrativos o ejecutivos); iv) actos de decisión sobre el rumbo una gestión (actos de gobierno o políticos); o actos de diversa naturaleza cuya particularidad, distinta a los actos antes referidos, se expresa en los mandatos constitucionales y/o legislativos que la definen (actos especiales). Cada uno de estos actos es realizado a través de un proceso público que materializa funciones públicas normativas, jurisdiccionales, administrativas o ejecutivas, de gobierno o políticas, o especiales.

En el ámbito administrativo, José Esteve Pardo (2019: 16) identifica cuatro funciones fundamentales del procedimiento administrativo: la función legitimadora, función racionalizadora, función garantista y función constitutiva. En cuanto a la función legitimadora, su trascendencia en el procedimiento administrativo se fundamenta en dos razones:

- La primera es que el procedimiento es el cauce más importante de participación de que disponen los afectados por las decisiones de la Administración Pública que se dotan así de una cobertura democrática.
- La segunda es que muchas decisiones de las decisiones que adoptan las Administraciones Públicas no son ejecución de la ley, sino que son decisiones discrecionales sobre las que no hay referencia precisa en la ley. Cuando la Administración ejecuta la ley su actividad ejecutiva cuenta con la legitimación democrática que le dota la propia ley cuyo mandato ejecuta, Pero cuando la Administración dispone de un amplio margen de opción, la decisión finalmente adopta en ese margen de discrecionalidad ya no encuentra cobertura legítimamente en la ley y ha de buscarla en el procedimiento.

En cuanto a la función garantista, José Esteve Pardo (2019: 18) manifiesta que el procedimiento administrativo tiene una muy destacada función de garantía de los derechos e intereses que pueden verse afectados por la resolución de la Administrativo. Es así que, reviste una especial relevancia en aquellos procedimientos que pueden concluir en una resolución administrativa que suponga una carga, un gravamen o un sacrificio, como pueda ser, por ejemplo, el resultado de un procedimiento expropiatorio o un procedimiento administrativo sancionador.

En nuestro ámbito nacional, Juan Carlos Morón Urbina (2019: 84) manifiesta que el término “procedimiento administrativo general”, señalado en la LPAG, busca dotar a todas las autoridades administrativas, de pautas comunes o reglas generales para desarrollar sus actividades, ejercer sus competencias, asumir sus responsabilidades, instruir sus procedimientos, etc., respetando la inagotable y generalmente impredecible variedad de fines y procesos de la actividad administrativa y la iniciativa de la autoridad para dirigir los procedimientos según su criterio y ponderación de los hechos y posibilidades legales.

Sobre la base de lo expuesto, cabe abordar el procedimiento administrativo como el cauce legitimador y garantista a través del cual la Administración Pública ejerce su potestad represora contra los administrados.

## **II.2. Sobre el procedimiento administrativo sancionador:**

En el marco del derecho administrativo sancionador, Miriam Ivanega (2008: 115) identifica a la potestad sancionadora como un *“auténtico poder jurídico, esto es, de un poder derivado del ordenamiento jurídico (...) encaminado al mejor gobierno de los diversos sectores de la vida social, siendo un poder de signo represivo que acciona frente a cualquier perturbación que de dicho orden se produzca”*.

En esa línea, el poder represivo que ostenta la Administración Pública la ejerce contra el administrativo imputado necesariamente a través de un procedimiento administrativo, en el que se respeten mínimas garantías y derechos, tales como: el debido conocimiento de los hechos imputados (contra su conducta activa u omisiva), el derecho de defensa, el ofrecimiento de medios probatorios, el derecho a defenderse oralmente, así como la garantía de que el procedimiento se tramite diferenciándose las fases de instrucción y sanción.

Ahora bien, se observa que dichas garantías y derechos son de tal índole que merecen necesariamente una mirada supralegal. Tal es el caso en el ámbito español, cuando Alejandro Nieto (2012: 110) manifiesta ¿hasta qué punto el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora está sometida al artículo 24 de la Constitución?

Su respuesta la trata como sencilla a partir del ius puniendi global o unitario del Estado, el cual es objeto directo de regulación constitucional. De esa manera, acota que de la misma manera que se ha constitucionalizado la vertiente material del Derecho Administrativo Sancionador (subordinándola al artículo 25), también se hará lo mismo con la vertiente formal, en los términos del artículo 24 de la Constitución Española de 1978, que dice:

*“1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.*

*2. Asimismo, todos tienen derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa y a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.”*

En línea de lo anterior, Tomás Cano Campos (2009: 104-107) indica que el procedimiento sancionador presenta una serie de derechos ausentes en otros procedimientos administrativos que constituyen en su mayoría derechos fundamentales extraídos, con muchos matices y modulaciones, del (citado) artículo 24.2 de la Constitución española; tales como: el derecho a ser informado de la acusación, el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a quien instruya el expediente no decida la sanción.

Con respecto a este último derecho (es decir, el que instruye el expediente no decide la sanción), el mencionado autor reconoce que no constituye un derecho fundamental, sin perjuicio de que su reconocimiento se estipula legalmente en el numeral 2 del artículo 134 de la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dice:

*“Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora*



*deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos.”*

Según Tomás Cano Campos, en la fase de instrucción se realizan trámites importantes, tales como: las alegaciones del interesado, la apertura de un periodo de prueba y la emisión de la propuesta de resolución por parte del instructor. Sin embargo, la decisión definitiva opresora o liberadora de la opresión se enmarca en otra fase denominada sancionada.

En el ámbito nacional, las modulaciones de derechos y garantías constitucionales también se efectuaron del derecho penal al ámbito del derecho administrativo sancionador, con la precisión de que tampoco era tratado a la diferenciándose las fases de instrucción y sanción como una garantía constitucional.

Con la promulgación y publicación de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la LPAG original), en el 2001 se preveía la garantía de la separación fases de instrucción y sanción como una mera posibilidad en la estructuración de cada procedimiento sancionador de un determinado sector específico. No una garantía obligatoria y exigible por parte de los administrados.

Fue recién en diciembre del 2016, con la vigencia del Decreto Legislativo N°1272<sup>3</sup>, en el que se previó a la separación de las fases de instrucción y sanción como un deber del legislador y de la Administración Pública al regular los procedimientos sancionadores sobre la base del principio del debido procedimiento; tal y como se observa a continuación:

***“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa***

*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:*

*(...)*

---

<sup>3</sup> Decreto Legislativo que modifica la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N°9060, Ley del Silencio Administrativo.

2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo respetando las garantías del debido procedimiento. **Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.**”

(Resaltado y subrayado agregados).

Incluso, en el marco de una nueva estructuración del procedimiento sancionador con la separación de ambas fases, el Decreto Legislativo N°1272 reconoce –a grandes rasgos– la labor de la autoridad instructora encargada de notificar la imputación de cargos al administrado, recabar la información y medios probatorios correspondientes (actuarlos también) y, finalmente, emitir un informe final de instrucción donde prevea la imposición de sanción o la inexistencia de la responsabilidad administrativa.

#### ***“Artículo 235. Procedimiento sancionador***

*Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:*

*(...)*

3. *Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.*

4. *Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.*

5. *Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas*

constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda.

*Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.*

*(...).*”

Frente al informe de instrucción (como producto de la fase de instrucción), el administrado tiene el derecho de presentar nuevamente sus descargos frente a la recomendación de imputación dada por la autoridad instructora. El profesor Jorge Danós Ordoñez (2019: 38-39) agrega que –en cuanto a sus competencias- al instructor del procedimiento sancionador le corresponderá notificar su inicio al imputado, recibir y evaluar sus descargos, realizar todas las actuaciones probatorias que considere conveniente o que hayan sido presentadas o propuestas por el acusado utilizando las facultades que le confiere la LPAG y –finalmente- concluir su tarea preparando un informe final de instrucción formulando su opinión (no vinculante, pero importante insumo para la autoridad resolutora) acerca de la existencia o no de infracción en base a los elementos de hecho (pruebas) recopilados y a su evaluación jurídica.

Definitivamente, con la separación de las fases de instrucción y sanción en la estructuración del procedimiento sancionador el administrado cuenta con garantías mínimas frente el ejercicio punitivo de la Administración; lo cual debe ser reconocido en todo ámbito administrativo, debido al reconocimiento de norma común y, sobre todo, por tratarse de una garantía mínima de necesario cumplimiento en el régimen administrativo sancionador.

### **III. Un panorama histórico sobre la regulación del procedimiento sancionador en el marco normativo de las Contrataciones del Estado: Desde 1998 hasta la actualidad.**

En el mundo jurídico del Derecho administrativo, la actuación administrativa de las Entidades de la Administración Pública está destinado a la consecución de los fines

públicos, por los cuales se crearon, se organizaron y ostentaron de instrumentos y técnicas jurídicas para el logro de los mismos.

En ese espacio público, ubicamos al sistema administrativo de abastecimiento nacional, en el que las Entidades tienen a su disposición un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para la provisión de bienes, servicios y obras necesarios para alcanzar logros con el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos destinados a satisfacer no solo necesidades de la propia Entidad, sino el de la población.

Aunque este sistema nacional de abastecimiento data recién desde el año 2018, con la publicación del Decreto Legislativo N°1439; lo cierto es que, desde el año 1997, el legislador nacional decidió unificar la legislación aplicable a la gran mayoría de los contratos que celebraba la Entidad de la Administración Pública, a través de la Ley N°26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (LCAE original) y su respectivo Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 39-1998-EF (RLCAE original)<sup>4</sup>.

Bajo este marco normativo de las Contrataciones y Adquisiciones del Estado, en palabras de Sandro Hernández (2005:100) se reconocen prerrogativas a las entidades públicas para contratar un bien, un servicio o la ejecución de una obra; no solo para efectos de satisfacer una necesidad propia (de la entidad), sino para cumplir un fin mayor que trasciende a la compra (como herramienta); es decir, lograr satisfacer las necesidades de la sociedad a través de la utilización eficiente y oportuna de estas herramientas contractuales.

Desde entonces, este régimen normativo de las contrataciones y adquisiciones contemplaba mecanismos de coerción y un organismo público con potestad punitiva para castigar las actuaciones indebidas y/o ilícitas de los administrados intervinientes en este ámbito de interacción para la provisión de bienes, servicios y obras al Estado.

Como bien señala Ramón Parada (2000: 427-428): “(...) *la mayor parte de las leyes*

---

<sup>4</sup> En consonancia con lo señalado por Sergio Tafur Sánchez (2021: 77), antes de la vigencia de la vigencia de la LCAE original, es decir, antes de setiembre de 1998, los contratos públicos regulados en esta norma se hallaban regidos por varios dispositivos legales, principalmente por el Reglamento Único de Adquisiciones y Contrataciones (RUA); el Reglamento Único de Licitaciones, Contratos y Obras Públicas (RULCOP); y, el Reglamento General de Actividades de Consultoría (REGAC).

*administrativas especiales o de intervención sectorial, por no decir todas, incluyen un capítulo dedicado a tipificar las infracciones a su normativa que son merecedoras de castigo, al tiempo que atribuyen a la Administración la competencia para imponer determinadas sanciones, que normalmente consisten en multa, incluso de cuantía ilimitada, pero que pueden ser también de otra naturaleza (...)*”.

El capítulo sancionador no fue ajeno en la LCAE original vigente desde setiembre del año 1998, siendo el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) el organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros el que ostentaba de la potestad sancionadora en este ámbito, según las disposiciones de la Ley N°26850, citadas a continuación:

*“**Artículo 52.-** El Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado impondrá a los contratistas, en los casos que esta Ley o su Reglamento lo señalen, las sanciones siguientes:*

***a) Inhabilitación Temporal:** Consiste en la privación, por un período determinado, del ejercicio de los derechos de participar en procesos de selección.*

***b) Inhabilitación:** Consiste en la privación permanente del ejercicio de los derechos del contratista de participar en procesos de selección.*

***c) Económicas:** Son aquellas que resultan de la ejecución de las garantías otorgadas a la presentación de recursos de revisión que son declarados infundados o improcedentes por el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.  
(...)”*

*“**Artículo 59.-** El Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado tiene las siguientes funciones:*

*(...)*

*f) Aplicar sanciones a los postores y contratistas que contravengan las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y complementarias.*

*(...).”*

Tal como lo preveía la LCAE original, la potestad sancionadora de CONSUCODE se materializaba a través de la imposición de medidas de gravamen consistentes en inhabilitar la participación y contratación de los administrados con el Estado. Lo

resaltante, sin embargo, es que estas medidas de dictaban previo procedimiento administrativo, en el que se salvaguardaba al menos un plazo para que los imputados ejerzan su derecho de defensa.

Tal procedimiento se reguló en el artículo 179 del RLCAE original, en los términos siguientes:

***“Título IV: Sanciones***

*(...)*

***Artículo 179º.- Aplicación de sanciones***

*El Tribunal, antes de aplicar una sanción notificará al respectivo Proveedor, Postor o Contratista para que éstos puedan ejercer su derecho de defensa dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación.*

*Las sanciones impuestas por el Tribunal se notifican al infractor, a la Entidad que estuviera involucrada y remitidas al Diario Oficial El Peruano para su publicación.”*

De la lectura del citado artículo se deduce la regulación de un procedimiento sancionador con garantía mínimas implícitas, como las siguientes: i) la notificación de la imputación al administrado (proveedor, postor o contratista), ii) el otorgamiento de un plazo de diez (10) días hábiles para el ejercicio del derecho de defensa; y iii) la notificación de la decisión sancionadora del Tribunal del CONSUCODE<sup>5</sup>.

En el 2001, debemos recordar que entró en vigencia la Ley N°27444, en la que se incorporó un capítulo sobre el procedimiento sancionadora, cuyo numeral 2 del artículo 229 estableció que: *“En las entidades cuya potestad sancionadora está regulada por leyes especiales, este Capítulo se aplicará con carácter supletorio (...).”*

En ese contexto, en el que estaba vigente un marco normativo general que reconocía una regulación sobre la potestad sancionadora (aunque de aplicación supletoria a los regímenes especiales); el 29 de diciembre de 2004, el RLCAE original fue modificado

---

<sup>5</sup> Cabe resaltar la rigidez con la que originalmente se disponía que las sanciones emitidas bajo el régimen de la LCAE debían ser publicadas en el Diario Oficial El Peruano; lo que se diferencia en la actualidad.

por el Decreto Supremo N°084-2004-EF, regulándose el procedimiento sancionador en los términos siguientes:

***“Título VI: Sanciones***

*(...)*

***Artículo 299.- Debido procedimiento***

*El Tribunal, antes de aplicar una sanción, notificará al respectivo proveedor, postor, contratista o experto independiente, para que ejerza su derecho de defensa dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, bajo apercibimiento de resolverse con la documentación obrante en autos.*

Como se observa, ahora bajo el encabezado del debido procedimiento, se mantienen las tres garantías mínimas vinculados con: i) la notificación de la imputación al administrado (proveedor, postor, contratista y experto independiente), ii) el otorgamiento de un plazo de diez (10) días hábiles para el ejercicio del derecho de defensa; y iii) la notificación de la decisión sancionadora del Tribunal.

En el 2008, el cuerpo normativo regulado por la LCAE y sus modificatorias fueron derogados por el Decreto Legislativo N°1017, mediante el cual se aprobó la denominada Ley de Contrataciones del Estado, en la que se reconoció al ahora Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) que -entre otras facultades encargadas legalmente- ostentaba de la potestad sancionadora en este ámbito de las contrataciones públicas.

En el 2012, con la dación de la Ley N°29873, se modificó el Decreto Legislativo N°1017; sin embargo, se mantuvo la regulación del procedimiento sancionadora a través de la vía reglamentaria y en un solo artículo denominado “debido procedimiento”, destacando con la modificación una serie de reglas concatenadas desde actuaciones previas al inicio del procedimiento hasta la emisión de la decisión final del Tribunal del OSCE, incluyendo plazos referenciales (no perentorios), pero sujetos a responsabilidad de los funcionario competentes de las Salas del Tribunal del OSCE.

En el 2016, con la dación de la Ley N°30225 y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N°350-2015-EF, se deroga la normativa precedente sobre las

Contrataciones del Estado; sin perjuicio de mantener algunos artículos como el procedimiento sancionador, con determinadas precisiones y agregados que -finalmente- conllevan a similares actuaciones concatenadas como el inicio del procedimiento, la oportunidad para ejercer el derecho de defensa del administrado, el encargo del expediente a una Sala determinada del Tribunal del OSCE, la prerrogativa de la Sala para realizar actuaciones adicionales, la decisión final de Sala del Tribunal.

Para observar la evolución del procedimiento sancionador en el régimen de las Contrataciones del Estados (con similitudes en su estructura) entre el 2008 y el 2017, se procede a visualizar el siguiente cuadro referencial:

<b>Procedimiento Sancionador en el Reglamento de las Contrataciones del Estado</b>		
<b>DS N°184-2008-EF</b>	<b>DS N°138-2012-EF</b>	<b>DS N°350-2015-EF</b>
<b>(2008-2012)</b>	<b>(2012 - 2015)</b>	<b>(2016-2017)</b>
<p><b>Artículo 242.- Debido Procedimiento</b></p> <p>El Tribunal tramita los procedimientos sancionadores bajo las siguientes reglas:</p> <p>1. Luego de iniciado el correspondiente procedimiento sancionador, y antes de imponer una sanción, el Tribunal notificará al respectivo proveedor, postor, contratista, experto independiente o árbitro para que ejerza su derecho de defensa dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de la notificación, bajo apercibimiento de resolverse con la documentación obrante en autos.</p> <p>2. Vencido el indicado plazo, y con el respectivo descargo o sin él, el expediente será remitido a la Sala correspondiente del Tribunal, la cual podrá realizar de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando la información y datos necesarios y relevantes para determinar, de ser el caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.</p>	<p><b>Artículo 242.- Debido Procedimiento</b></p> <p>El Tribunal tramita los procedimientos sancionadores bajo las siguientes reglas:</p> <p>1. Para efectuar las indagaciones previas al inicio del procedimiento sancionador, el Tribunal tendrá un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados desde la fecha de presentación de la denuncia o de la subsanación correspondiente o de emitido el decreto por el que previamente se le solicita al denunciante o la entidad la documentación sustentatoria. En este último supuesto, el Tribunal tiene un plazo máximo de cinco (05) días hábiles siguientes de admitida la denuncia para requerir la documentación sustentatoria.</p> <p>Vencido el indicado plazo para las indagaciones previas, deberá remitirse el expediente a la Sala correspondiente, dentro de un plazo no mayor de los quince (15) días hábiles siguientes.</p> <p>2. Las Entidades están obligadas a remitir la información adicional que</p>	<p><b>Artículo 260. Procedimiento sancionador</b></p> <p>El Tribunal tramita los procedimientos sancionadores bajo las siguientes reglas:</p> <p>a) Interpuesta la denuncia o petición motivada o una vez abierto el expediente sancionador, el Tribunal tiene un plazo de diez (10) días hábiles para realizar la evaluación correspondiente. De encontrar indicios suficientes de la comisión de la infracción, se emite el decreto de inicio de procedimiento administrativo sancionador.</p> <p>b) En el mismo plazo, el Tribunal puede solicitar a la Entidad, información relevante adicional o un informe técnico legal complementario. Tratándose de procedimientos de oficio, por petición motivada o denuncia de tercero, se requiere a la Entidad que corresponda un informe técnico legal así como la información que lo sustente y demás información que pueda considerarse relevante.</p> <p>c) Las Entidades están obligadas a remitir la información adicional que</p>



<p>3. La Sala deberá emitir su resolución, determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa, dentro de los tres (3) meses de remitido el expediente a la Sala correspondiente del Tribunal.</p> <p>4. En caso se deba emitir acuerdo respecto del inicio de un procedimiento administrativo sancionador, la Sala debe hacerlo dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de haber sido remitido el expediente a la Sala correspondiente del Tribunal.</p> <p>5. En cualquier caso, la Sala emitirá resolución, determinando la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa, en un plazo no mayor a los cuatro (4) meses de remitido el expediente a Sala; y, tratándose del inicio de un procedimiento administrativo sancionador en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles de haber sido remitido el expediente a la Sala correspondiente.</p> <p>6. De no emitirse la resolución o acuerdo correspondiente dentro de los plazos establecidos en los incisos 3), 4) y 5), respectivamente, la Sala correspondiente mantiene la obligación de emitir el respectivo pronunciamiento, sin perjuicio de las responsabilidades que le corresponda, de ser el caso.</p> <p>7. En caso el procedimiento deba suspenderse por la tramitación de un proceso judicial o arbitral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 245, el plazo indicado en el inciso 3) del presente artículo quedará suspendido. La suspensión de dicho plazo surtirá efecto a partir del acuerdo de la Sala correspondiente, y en tanto no sea comunicado con la sentencia judicial o laudo arbitral que dé término al proceso</p>	<p>se indica en el numeral precedente en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles de notificada. En el caso que, como consecuencia de la omisión de la Entidad en remitir la información solicitada, no sea posible iniciar el procedimiento sancionador, se procederá al archivo del expediente, bajo responsabilidad del Titular de la Entidad y se hará de conocimiento al Órgano de Control Institucional o, en su defecto, a la Contraloría General de la República.</p> <p>3. El Tribunal dispondrá el inicio del procedimiento sancionador sólo si determina que cuenta con elementos suficientes para tal efecto.</p> <p>En caso se deba emitir acuerdo respecto del inicio de un procedimiento sancionador, este debe adoptarse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes de haber sido remitido el expediente a la Sala correspondiente del Tribunal. Cuando se requiera información adicional, este plazo no será mayor de treinta (30) días hábiles de haber sido remitido el expediente a la Sala correspondiente.</p> <p>4. Iniciado el correspondiente procedimiento sancionador, el Tribunal notificará al respectivo proveedor, postor, contratista, experto independiente o árbitro para que ejerza su derecho de defensa dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de la notificación, bajo apercibimiento de resolverse con la documentación obrante en autos.</p> <p>5. Vencido el indicado plazo, y con el respectivo descargo o sin él, el expediente será remitido a la Sala correspondiente del Tribunal, la cual podrá realizar de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando la información y datos necesarios y relevantes para determinar, de ser el caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.</p> <p>6. La Sala deberá emitir su resolución, determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa, dentro de los tres (3)</p>	<p>se indica en el literal precedente en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles de notificada, bajo responsabilidad y apercibimiento de comunicarse el incumplimiento a los órganos del Sistema Nacional de Control.</p> <p>d) Vencido el plazo otorgado, con contestación o sin ella y siempre que se determine que existen indicios suficientes de la comisión de infracción, se dispone el inicio del procedimiento administrativo sancionador dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.</p> <p>e) Cuando se advierta que no existen indicios suficientes para el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, o la denuncia esté dirigida contra una persona natural o jurídica con inhabilitación definitiva, dispone el archivo del expediente, sin perjuicio de comunicar al Ministerio Público y/o a los órganos del Sistema Nacional de Control, cuando corresponda.</p> <p>f) Iniciado el procedimiento sancionador, el Tribunal notifica al proveedor, para que ejerza su derecho de defensa dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de la notificación, bajo apercibimiento de resolverse con la documentación contenida en el expediente. En este acto, el emplazado puede solicitar el uso de la palabra en audiencia pública.</p> <p>g) Vencido el indicado plazo, y con el respectivo descargo o sin este, el expediente se remite a la Sala correspondiente del Tribunal, en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles. La Sala puede realizar de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando la información que sea relevante para, de ser el caso, determinar la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.</p> <p>h) La Sala correspondiente del Tribunal emite su resolución, determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa, dentro de los tres (3) meses de</p>
---	---	--

	<p>meses de remitido el expediente a la Sala correspondiente del Tribunal.</p> <p>7. De no emitirse el acuerdo o la resolución correspondiente dentro de los plazos establecidos en los incisos 3) y 6), respectivamente, la Sala mantiene la obligación de emitir el respectivo pronunciamiento, sin perjuicio de las responsabilidades que le corresponda, de ser el caso.</p>	<p>recibido el expediente. Dicho plazo se amplía por tres (3) meses adicionales desde la recepción del expediente por la sala correspondiente, cuando se haya dispuesto la ampliación de cargos.</p> <p>i) De no emitirse la resolución dentro del plazo establecido en el numeral precedente, la Sala mantiene la obligación de pronunciarse, sin perjuicio de las responsabilidades que le corresponda, de ser el caso.</p>
--	--	---

Sin perjuicio de las indagaciones, solicitudes de información y actuaciones previas a la decisión del Tribunal para iniciar un procedimiento sancionador, lo cierto es que su estructura procedimental no distingue una separación de autoridades encargadas de la instrucción y la sanción. Con la dación del Decreto Legislativo N°1272 que modificó la LPAG, vigente desde diciembre del 2016, se estableció la obligatoriedad de que la estructura de todo procedimiento administrativo sancionador debe dividirse en fase instructora y sancionador; siendo esta una garantía mínima basada en el principio del debido procedimiento aplicable incluso en las regulaciones por leyes especiales como la normativa de las Contrataciones del Estado<sup>6</sup>.

En consonancia con la normativa general administrativa, el abril de 2017 entró en vigencia el Decreto Legislativo N°1341, que modificó la Ley N°30225, así como su Reglamento aprobado a través del Decreto Supremo N°056-2017-EF, cuyo artículo 222 modificó la estructura del procedimiento sancionador con el reconocimiento de las fases de instrucción y sancionador, como se grafica a continuación:

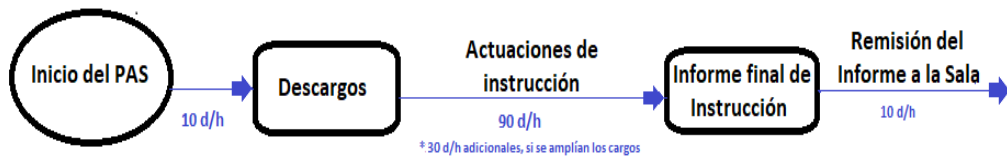
<sup>6</sup> Véase la lectura del numeral 2 del artículo 229 que incorporaba la modificatoria del Decreto Legislativo N°1272, en los términos siguientes:

**“Artículo 229. *Ámbito de aplicación de este capítulo***

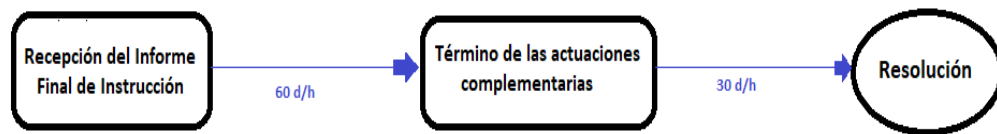
(...)

*229.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en **leyes especiales**, incluyendo los tributarios, **los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 230, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.**”*

➤ **Fase de instrucción a cargo del órgano instructor del Tribunal**



➤ **Fase sancionadora a cargo de la Sala del Tribunal**



Esta nueva estructuración vigente entre abril del 2017 a enero del 2019 resultó ser garantista para el administrado por las siguientes razones:

- El órgano encargado de realizar las actuaciones indagatorias y de escudriñamiento sobre la información a su disposición no será el que tome la decisión, por lo que se mitiga cualquier valoración subjetiva de los hechos y actuaciones procedimentales por quien emite la resolución final.
- El administrado observa preliminarmente una decisión no vinculatoria de responsabilidad o de liberación, en base a un razonamiento lógico y jurídico llevado a cabo por el órgano instructor a través de su Informe.
- El administrado tiene una oportunidad (de 5 días hábiles) para cuestionar y/o revertir el razonamiento, la motivación y valoración de los medios probatorios expuestos en el Informe Final de Instrucción; de tal manera que su derecho de defensa se garantiza previamente a una decisión final que deberá tener en cuenta en su motivación -también- estos últimos alegatos.
- Se prevé una última etapa de actuaciones complementarias bajo la dirección de la Sala que coadyuven a profundizar o cubrir omisiones previas; a través de la cual se expongan y presenten mayores elementos

necesarios para determinar la responsabilidad o liberación (de responsabilidad) del administrado.

- Se promueve la actuación especializada y eficiente del órgano instructor al determinar que bajo su competencia cabe ampliar los cargos de imputación del administrado (y ampliación del plazo de instrucción); de tal manera que se evite que sean las Salas las que adviertan las ampliación o modificación de los cargos pese a lo avanzado del procedimiento sancionador (como se efectuaba en el marco de la normativa precedente).

En el año 2019, con la vigencia del Decreto Legislativo N°1444 y el nuevo Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, se realizaron modificaciones como a la regulación del procedimiento sancionador; concretamente se derogó su estructuración bajo la separación de instrucción y sanción, y se retornó a la regulación de la Ley N°27444 original.

En este escenario actual, en el que se retorna a una estructuración menos garantista al administrado frente a la potestad sancionadora de las Salas del Tribunal de las Contrataciones del Estado del OSCE, amerita ser criticada a la luz de la justificación expuesta en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N°1444.

#### **IV. La reestructuración del procedimiento sancionador y la necesidad de la distinción de las fases de instrucción y sanción**

En este apartado se advertirá la errada lectura de la Administración Pública, específicamente los promotores del Decreto Legislativo N°1444 y su Reglamento (los órganos del sistema administrativo de Abastecimiento), al malinterpretar la eficiencia de la potestad sancionadora y el consecuente detrimento de las garantías mínimas que deben gozar los administrativos en un procedimiento sancionador.

En la Exposición de Motivos<sup>7</sup> del Decreto Legislativo N°1444 se expuso como primer punto justificante para derogar la separación de fases, el presunto hecho que se “*afectaba*

---

<sup>7</sup> Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N°1444, en el siguiente link: [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Decretos/Legislativos/2018/DL144420180918.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Legislativos/2018/DL144420180918.pdf)

*la celeridad y efectividad de las sanciones del TCE, en particular en lo referido al órgano instructor del procedimiento sancionador, lo que generó que proveedores infractores se beneficien de procedimientos largos y formales”.*

Al respecto, en el marco de un Estado Constitucional de Derecho, se debe recordar que a un administrado inmerso en un procedimiento sancionador se le presume inocente mientras no se emita y notifique la resolución final que determine su responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la posibilidad que la inocencia que goza el administrado se confirme con dicha resolución; por lo que, el tiempo de demora del procedimiento sancionador no debe visualizarse bajo los ojos de un agente inquisitorio que prejuzga y/o presume la culpabilidad de los administrados imputados como infractores de la normativa de las Contrataciones del Estado.

Sobre la base del principio de presunción de licitud, en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración Pública las Entidades deben presumir que los administrados han actuado pegados a sus deberes mientras no cuentan con evidencia en contrario<sup>8</sup>; por lo que el tiempo que toma el procedimiento a través del cual se ejerce la potestad sancionadora a cargo del Tribunal del OSCE no es un beneficio para el administrado si su duración resulta razonable y necesario, máxime si el legislador consideró a través del TUO de la LPAG, en un plazo de nueve (9) meses, con tres (3) meses adicionales.

Es decir, si a través del TUO de la LPAG se estableció que un procedimiento sancionador puede durar como máximo doce (12) meses (365 días calendarios), ¿por qué el promotor del Decreto Legislativo N°1444 consideraba que 325 días calendario de duración resultaba contrario a la celeridad y efectividad de las sanciones del TCE? Se evidencia la decisión de que la normativa de las Contrataciones del Estado se aparte de la normativa del TUO de la LPAG, malinterpretando la actuación eficiente del Tribunal del OSCE y vulnerando el principio del debido procedimiento y las garantías mínimas que debe gozar un administrado presuntamente inocente hasta la decisión final de responsabilidad.

---

<sup>8</sup> Estipulado en el numeral 9 del artículo 148 del TUO de la LPAG, aprobado por el Decreto Supremo N°004-2019-JUS.

En la Exposición de Motivos se incorporó un cuadro en el que se visualizaba la demora de un procedimiento sancionador previa y durante la vigencia del Decreto Legislativo N°1341 y su Reglamento (en la que se incorporó la división de las fases de instrucción y sanción); véase a continuación:

Trámite legal del Procedimiento Administrativo Sancionador, Ley N° 30225 y su reglamento	Trámite legal del Procedimiento Administrativo Sancionador, normativa vigente
180 días hábiles en total	325 días hábiles en total
9 subprocesos	12 subprocesos

Atendiendo a la problemática advertida, los mayores plazos y pasos previstos en el procedimiento sancionador que han generado un embalse de expedientes en el órgano instructor del TCE, es que se ha dispuesto a través de la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo que los expedientes sancionadores que aún no se hubiesen iniciado, inmediatamente se sometan al procedimiento simplificado previsto en la Décimo Sexta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 350-2015-EF, sin tener que esperarse a la emisión de un nuevo Reglamento.

Ello permitirá dar fluidez inmediata a los expedientes, sin que deban pasar por el trámite del órgano instructor, a través de su remisión a Sala, para que ésta sea la que asuma la labor de investigación, así como mitigará los siguientes riesgos:

- Reclamos en los administrados por la aparente demora en la atención de las denuncias.
- El tiempo que demora la tramitación de un expediente permite armar a los proveedores estrategias de defensa fraudulentas para evitar que asuman alguna responsabilidad administrativa, tales como el desarrollar procesos de fusión empresarial con el objetivo de extinguir al inculpado y evitar una sanción.
- Permanencia en el mercado de proveedores que podrían haber cometido infracciones a la Ley y que aún no han sido sancionados por encontrarse en curso el procedimiento sancionador.
- Prescripción de la infracción.

\*Cuadro y fragmento recogidos de la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N°1444

Los días de demora de un procedimiento sancionador y la falta de fluidez de los expedientes preocuparon a los promotores del Decreto Legislativo N°1444, en virtud a las posibilidades de que se armen “estrategias de defensa fraudulenta” y se mantengan en el mercado los “proveedores que podrán haber cometido infracciones en la Ley que aún no han sido sancionador por encontrarse en curso el procedimiento sancionador”. En definitiva, estas razones contravienen principios esenciales -ya mencionados- como el de presunción de licitud y el debido procedimiento.

Ahora bien, en cuanto al principio de celeridad en los procedimientos administrativos, este se delimita de la siguiente manera, a través del numeral 1.9. del artículo IV del Título

Preliminar del TUO de la LPAG, que dice:

*“Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.”*

Como se observa, en los procedimientos administrativos se deben evitar meros formalismos a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve el respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento. Pues bien, en el ámbito del procedimiento sancionador, en virtud del debido procedimiento se ha reconocido la obligatoria separación de las fases de instrucción y sanción; por lo que la celeridad no debe relevar este principio intrínseco en la estructura de estos procedimientos especiales.

Incluso, cabe preguntarnos ¿acaso la emisión de un informe de instrucción es un mero formalismo?, ¿la presentación de alegatos contra el informe de instrucción es un mero formalismo? Como se indicó anteriormente, el informe de instrucción es el producto preliminar de un trabajo especializado a cargo de un órgano distinto al que toma la decisión final (a fin de no tener alguna valorización subjetiva de los hechos u actuaciones procedimentales); mientras que los alegatos finales contra la instrucción es un oportunidad adicional que el administrativa adquiere para cuestionar y/o revertir algún motivación o valorización del informe preliminar, sin que califique como recurso de reconsideración en el que amerita un costo en su presentación.

Definitivamente, con la dación del Decreto Legislativo N°1272 se incorporaron garantías mínimas en los procedimientos sancionadores que deben respetarse incluso en los ordenamientos de regulación especial como la normativa de las Contrataciones del Estado; sin que el principio de celeridad colisione con la estructuración del procedimiento separado bajo las fases de instrucción y sanción, máxime si el plazo de duración no supera los doce (12) meses establecidos como máximo en el que toda Administración Pública puede determinar la responsabilidad administrativa con la emisión y notificación del acto administrativo sancionador.

En esa línea, despejando los prejuicios inculpativos y rechazando las malinterpretaciones del principio de celeridad, en el ámbito de las Contrataciones del Estado resulta razonable, necesario y proporcional que el procedimiento sancionador se reestructure bajo la separación de las fases de instrucción y sanción, como estaba previsto en el Decreto Legislativo N°1341.

De esta manera, los beneficios de reestructura el procedimiento sancionador con la separación de las fases de instrucción y sanción estarán dirigidos en la búsqueda de la especialización y en el otorgamiento de competencias para emitir decisiones preliminares a cargo de un órgano instructor (pudiendo ser la Secretaría Técnica u otra). A partir del cual, se habilita la posibilidad de presentar nuevamente descargos (u alegatos finales) contra dicha decisión preliminar, lo que resulta razonable y proporcional a comparación de lo que se considera actualmente, en el que solo cabe interponer el recurso de reconsideración contra la decisión definitiva en un plazo máximo de 5 días, previo pago de una garantía (equivalente a 1 UIT), dificultando la posibilidad de revertir administrativamente las decisiones que impactan gravemente a los agentes privados inmersos en el régimen de las Contrataciones del Estado.

## **V. Conclusiones:**

- La potestad sancionadora que ostenta el Tribunal de las Contrataciones del Estado del OSCE en el marco de la normativa de las Contrataciones del Estado debe regularse a la luz de los principios, la estructura del procedimiento sancionador y las garantías mínimas incorporadas en el Capítulo del “Procedimiento Sancionador” con la dación del Decreto Legislativo N°1272, que modificó la Ley N°27444; siendo esta una norma común y unificadora aplicable incluso a las leyes especiales.
- El procedimiento administrativo sancionadora regulado en el Nuevo Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado a través del Decreto Supremo N°344-2018-EF, debe reestructurarse y reconocerse la separación de las fases de instrucción y sanción a cargo de dos autoridades distintas; en el que no solo se



garantice la objetividad de una decisión a cargo de la autoridad sancionadora, sino también se especialice al órgano instructor en el ejercicio de sus competencias hasta la emisión de su Informe Final de Instrucción, frente al cual el administrado puede ejercer su derecho de defensa nuevamente.

## **VI. Fuente Bibliográfica:**

ALEXY, Robert.

2002 “Sistema Jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, México: Derecho y Razón Práctica. Consultado el 07 de diciembre de 2021.

CANO CAMPOS, Tomás,

2009 “La Actividad Sancionadora”. En: Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo. Tomo III La Actividad de las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. Consultado el 07 de diciembre de 2021.

DANÓS ORDOÑEZ, Jorge.

2019 “La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú”, Lima: Revista de Derecho Administrativo, número 17. Consultado el 07 de diciembre de 2021.

ESTEVE PARDO, José.

2019 “Las funciones del procedimiento administrativo”. Lima: Revista de Derecho Administrativo, número 17. Consultado el 07 de diciembre de 2021.

GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNANDEZ

1995 “Curso de Derecho Administrativo II”. Cuarta Edición. Editorial Civitas. Madrid. Consultado el 07 de diciembre de 2021.

GARCÍA URETA, Agustín.

2006 “La potestad inspectora de las administraciones públicas”. Madrid: Marcial Pons. Consultado el 07 de diciembre de 2021.

HERNÁNDEZ DIEZ, Sandro

2015 “Apuntes sobre la reforma en materia de Contratación Pública”, Lima: Derecho & Sociedad, número 44, pp. 100. Consultado el 07 de diciembre de 2021.

IVANEGA, Miriam

2008 “Consideraciones acerca de las potestades administrativas en general y de la potestad sancionadora”, Lima: Revista de Derecho Administrativo, número 4, pp. 107-120. Consultado el 07 de diciembre de 2021.

LOPEZ RAYGADA, Pierino Stucchi y Gianfranco IPARRAGUIRRE ROMERO,

2006 “Explicando el ejercicio de poder público desde las categorías proceso y procedimiento”. Lima: Revista de Derecho Administrativo, número 1. Consultado el 07 de diciembre de 2021.

MORON URBINA, Juan Carlos,

2019 “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004- 2019-JUS)”. Décimo Cuarta Edición. Lima: Gaceta Jurídica. Consultado el 07 de diciembre de 2021.

NIETO GARCÍA, Alejandro,

2012 “Derecho Administrativo Sancionador”. Quinta Edición. Madrid: Editorial Tecnos. Consultado el 07 de diciembre de 2021.

PARADA, Ramón,

2000. “Derecho Administrativo Sancionador”. Tomo I Parte General, 12 Edición, Madrid: Editorial Pons. Consultado el 07 de diciembre de 2021.

TAFUR SÁNCHEZ, Sergio

2021 “El orden de prelación de las normas aplicables en la contratación estatal: hacia dónde puede llevarnos esta premisa”. En: Contrataciones con el Estado, Perspectivas de la Práctica del Derecho. Lima: Fondo Editorial Universidad del Pacífico. Consultado el 07 de diciembre de 2021.