

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo**

**La responsabilidad administrativa de la persona jurídica integrante de Consorcio al encontrarse impedida para contratar por su vinculación con su co-consorciada sancionada administrativamente: ¿Transgresión del Principio de Causalidad?**

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

**AUTOR**

Obregón Tinoco, Elizabeth Rosario Sofía

**ASESOR:**

Zegarra Valdivia, Diego Hernando

**CÓDIGO DEL ALUMNO:**

20105475

**2019**

## RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar la innegable transgresión del Principio de causalidad en materia de Contrataciones del Estado a partir de la atribución de responsabilidad administrativa a una persona jurídica integrante de Consorcio al encontrarse impedida de ejercer los derechos para participar en procedimientos de selección y para contratar con el Estado por efecto de la extensión de una sanción administrativa que fuera impuesta única y exclusivamente a su co-consorciada vinculada. Esto último como resultado de la individualización de responsabilidad administrativa por la infracción de contratar estando impedido prevista en el literal c) del numeral 50.1. del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado, configurada por el impedimento para contratar con el Estado del literal s) del artículo 11 de dicha Ley. Para tales efectos, se analizan los cuatro (4) supuestos de excepción a la regla general de responsabilidad solidaria para personas jurídicas que participan en consorcio cuando se le atribuye la comisión de la referida infracción, así como la naturaleza jurídica del impedimento aplicable en el caso particular. Asimismo, en el marco de ese procedimiento administrativo sancionador, se analiza la afectación de los derechos de las personas jurídicas que participan en consorcio en su calidad de administrados. En la misma línea, se analiza los otros principios transgredidos bajo esos parámetros que a su vez rigen y delimitan el ejercicio de la potestad sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado. Finalmente, se analiza si el OSCE ha desarrollado uniformidad de criterio o predictibilidad a partir del principio de confianza legítima sobre la atribución de responsabilidad para integrantes de Consorcio. En consecuencia, se aprecia la afectación del principio de causalidad y de los otros principios que rigen la potestad sancionadora.

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>TRANSGRESIÓN DEL PRINCIPIO DE CAUSALIDAD EN LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA A PARTICIPANTES EN CONSORCIO POR CONTRATAR ESTANDO IMPEDIDO CON MOTIVO DEL VÍNCULO CON SU CO-CONSORCIADA SANCIONADA ADMINISTRATIVAMENTE .....</b>	<b>6</b>
	<i>2.1 La responsabilidad solidaria como regla general en personas jurídicas participantes en consorcio y la individualización de su responsabilidad como excepción en materia de contrataciones del estado .....</i>	<i>6</i>
	<i>2.2 El Principio de Causalidad como límite de la atribución de Responsabilidad administrativa en la interpretación y calificación de las infracciones administrativas .....</i>	<i>8</i>
	<i>2.3 Afectación del Principio de Causalidad en la atribución de responsabilidad administrativa individual a integrantes de un mismo Consorcio por la infracción de contratar estando impedido, configurada por el impedimento para contratar con el Estado del literal s) del artículo 11 de la LCE .....</i>	<i>9</i>
<b>II.</b>	<b>NATURALEZA JURÍDICA Y ALCANCES DEL IMPEDIMENTO PARA CONTRATAR CON EL ESTADO COMO ELEMENTO DE LAS INFRACCIONES IMPUTADAS A INTEGRANTES DE CONSORCIO .....</b>	<b>10</b>
	<i>3.1 Elementos de la infracción administrativa “contratar con el Estado estando impedido para ello”, previsto en el literal c) del numeral 50.1. del artículo 50 de la LCE.....</i>	<i>11</i>
	<i>3.2 Delimitación de naturaleza jurídica y alcances del Impedimento para contratar con el Estado previsto en el literal s) del artículo 11 de la LCE: norma que restringe derechos y elemento del tipo infractor.....</i>	<i>12</i>
<b>V.</b>	<b>¿PREDICTIBILIDAD EN LOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DEL OSCE SOBRE LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR INFRACCIONES COMETIDAS POR INTEGRANTES DE UN MISMO CONSORCIO? .....</b>	<b>18</b>
	<i>4.1 Interpretaciones del OSCE .....</i>	<i>18</i>
	<i>4.2 Transgresión de otros principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora .....</i>	<i>21</i>
<b>V.</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>23</b>
<b>VI.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>24</b>

## I. INTRODUCCIÓN

El ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública<sup>1</sup>, al ser una manifestación del *Ius Puniendi* del Estado, tiene como límites infranqueables a los principios previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo General y los derechos fundamentales de los administrados. No obstante, resulta una realidad latente -y de cierto modo, preocupante- que, en determinados regímenes especiales, se ejerza dicha potestad trasgrediendo los referidos límites en perjuicio de los administrados.

En ese sentido, el presente trabajo de investigación tiene como objeto de estudio el análisis de la transgresión del Principio de causalidad en la atribución de responsabilidad administrativa a los proveedores integrantes de un Consorcio por la comisión de la infracción de contratar estando impedido para ello prevista en el literal c) del numeral 50.1 del artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF, en adelante, **LCE**. La referida infracción acarrea la imposición de sanción administrativa a sólo uno de sus integrantes cuando sea posible individualizar la comisión de la infracción imputada, de acuerdo con el artículo 258 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF, en adelante **RLCE**. Es decir, sólo podrá atribuirse responsabilidad individual cuando se acredite fehacientemente el deslinde responsabilidades en atención a la naturaleza de la infracción, la promesa formal, contrato de consorcio, o el contrato suscrito por la Entidad.

En el marco de un procedimiento administrativo sancionador seguido contra consorcios, el tipo infractor antes mencionado viene configurado por el impedimento para los integrantes de un mismo Consorcio previsto en el literal s)<sup>2</sup> del artículo 11 de la LCE. En el literal s), se establece que se encuentran prohibidas de contratar con el Estado (*i*) aquellas personas

---

<sup>1</sup> Si bien en nuestro ordenamiento jurídico se acepta el ejercicio de facultades sancionadoras por parte de la Administración Pública, es preciso advertir que dicha potestad carece de reconocimiento explícito en la Constitución (Danós 1995: 150). Así, en nuestro ordenamiento jurídico resulta de una interpretación del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, en que, surge originalmente atribuido a los órganos jurisdiccionales.

<sup>2</sup> Su antecedente normativo es el literal k) del artículo 10 de la Ley de Contrataciones del Estado aprobada por el Decreto Legislativo N° 1017, modificado mediante la Ley N° 29873, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF, y sus modificatorias aprobadas por los Decretos Supremos N° 138-2012-EF, N° 080-2014-EF y N° 261-2014-EF.

jurídicas cuyos integrantes formen o hayan formado parte de personas jurídicas sancionadas administrativamente con inhabilitación temporal o permanente para participar en procedimientos de selección y para contratar con el Estado, y también (ii) aquellas personas jurídicas cuyos integrantes se encuentren sancionados de igual forma que en el supuesto anterior. Este tipo de vinculaciones prohibidas no resulta ajeno a la situación jurídica de las personas jurídicas que participan en Consorcio en su calidad de proveedores del Estado (administrados). Para una mejor aproximación, abordaremos la naturaleza y límites del impedimento bajo las referidas reglas de atribución de responsabilidad en los consorcios.

Sobre el particular, conforme a lo dispuesto en el artículo 248, numeral 8, del actual Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante **LPAG**, el Principio de Causalidad implica la determinación de responsabilidad en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable. En ese sentido, se observará cómo el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE viene ejerciendo la potestad sancionadora al interpretar si ese impedimento para contratar con el Estado en el caso de los Consorcios habría vulnerado el Principio de Causalidad a efectos de determinar la comisión de la infracción por contratar con el Estado estando impedido para dicho fin. Esto último basado en la exigencia de uniformidad de criterio o predictibilidad a partir del principio de confianza legítima sobre los conceptos que dicha atribución de responsabilidad considera.

A fin de resolver el problema jurídico planteado, tomaremos en consideración los criterios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como en acuerdos de sala plena, opiniones y directivas del OSCE:

- Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N.° 010-2002-AI/TC. Marcelino Tineo Silva y más de 5,000 ciudadanos.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N.° 02050-2002-AA/TC. Carlos Israel Ramos Colque.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N.° 2192-2004-AA/TC. Gonzalo Antonio Costa Gómez y Martha Elizabeth Ojeda Dioses.
- Acuerdo de Sala Plena del OSCE N.° 05-2017-OSCE.
- Acuerdo de Sala Plena del OSCE N.° 15-2013-OSCE.
- Acuerdo de Sala Plena del OSCE N.° 01-2015-OSCE.

- Opinión N.º 079-2011/DTN del OSCE.
- Opinión N.º 037-2014/DTN del OSCE.
- Opinión N.º 080-2014/DTN del OSCE.
- Opinión N.º 069-2015/DTN del OSCE.
- Directiva N.º 005-2019-OSCE/CD.

Más relevante aún resulta esta investigación cuando, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el actual sistema de contratación pública en el Perú va camino a convertirse en un sistema de alto funcionamiento y maduro, finalidad que sólo se logrará protegiendo las garantías mínimas y derechos de los administrados bajo una adecuada interpretación de las infracciones y la determinación de responsabilidad por parte del OSCE como Administración Pública.

A continuación, analizaremos las bondades y propondremos algunas mejoras en relación con la atribución de responsabilidad administrativa de Personas Jurídicas participantes en Consorcio de procedimientos de selección y que contratan con el Estado cuando se encuentran vinculadas con su co-consorciada a través de los integrantes que mantuvieron en común, a fin de garantizar los derechos de estos administrados en particular.

## **II. TRANSGRESIÓN DEL PRINCIPIO DE CAUSALIDAD EN LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA A PARTICIPANTES EN CONSORCIO POR CONTRATAR ESTANDO IMPEDIDO CON MOTIVO DEL VÍNCULO CON SU CO-CONSORCIADA SANCIONADA ADMINISTRATIVAMENTE**

### ***2.1 La responsabilidad solidaria como regla general en personas jurídicas participantes en consorcio y la individualización de su responsabilidad como excepción en materia de contrataciones del estado***

En este punto, conviene recordar y no perder de vista la naturaleza de la causal de impedimento que consiste en la prohibición de contratar con el Estado con motivo de la vinculación de una persona jurídica con una tercera sancionada administrativamente por mantener integrantes en común, tal como ha previsto el literal s) del artículo 11 de la LCE.

Haremos especial mención de dicho impedimento en el caso de personas jurídicas integrantes de un mismo Consorcio.

Lo anterior debido a la existencia de la posibilidad de sancionarse sólo a una de ellas cuando contraten con el Estado estando impedidos para ello de acuerdo con lo establecido en el literal c) del numeral 50.1. del artículo 50 de la LCE. Para efectos de la imposición de dicha sanción, debemos comprender las reglas de atribución de responsabilidad administrativa en el marco del procedimiento administrativo sancionador que lleva a cabo el Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante TCE.

Sobre el particular, el artículo 13 de la LCE, en concordancia con el artículo 258 del RLCE, precisa que las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato se imputan a todos los integrantes de un Consorcio, aplicándose a cada uno de ellos la sanción que le corresponda, salvo que pueda individualizarse la responsabilidad. Esto último en atención a 4 supuestos distintos: la naturaleza de la infracción, la promesa formal, contrato de consorcio, o el contrato suscrito por la Entidad. En este caso, la carga de la prueba de dicha individualización corresponde al presunto infractor, es decir, específicamente a los consorciados.

Derivado de lo anterior, como regla general se prevé la atribución de responsabilidad solidaria a todos los proveedores integrantes de un consorcio. No obstante, han sido posible algunas excepciones ahora más variadas a partir de las cuales puede determinarse responsabilidad administrativa de forma discriminada cuando sea posible de ser individualizada, aplicándose la sanción únicamente al consorciado que hubiera cometido la infracción.

Recientemente, en relación con los criterios que deben ser observados por las Entidades y los proveedores consorciados, mediante la Directiva N° 005-2019-OSCE/CD, se han establecido disposiciones complementarias para la aplicación de las normas referidas a la participación de los proveedores en consorcio en las contrataciones que realizan las Entidades. Anotamos que mediante las disposiciones antes comentadas se hizo evidente un cambio normativo sobre la atribución de responsabilidad administrativa en el caso de

consorcios que conserva una orientación de mayor garantía para los administrados.

A propósito de ello, cabe recordar que el artículo 36 de la anterior Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Decreto Legislativo N° 1017, en concordancia con el artículo 239 de su Reglamento, únicamente establecía que la promesa formal de consorcio que se hubiera presentado permitía la individualización del infractor, a fin de imputar exclusivamente a la parte que las haya cometido la comisión de las infracciones, cuando no fuera durante la ejecución contractual. De no estar bajo este supuesto, correspondía atribuir responsabilidad solidaria a todas las partes integrantes del consorcio.

Desde luego, conviene analizar si finalmente la nueva metodología atribución de responsabilidad administrativa de consorcios y aplicación de excepciones que ha tenido lugar no puede ser considerada arbitraria ni contraria al principio de causalidad de las infracciones.

## ***2.2 El Principio de Causalidad como límite de la atribución de Responsabilidad administrativa en la interpretación y calificación de las infracciones administrativas***

Ahora bien, el principio de causalidad previsto en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, en el numeral 8 de su artículo 238, exige que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable, cuando se ejerza la potestad sancionadora.

Según Morón Urbina (2019: 444), en virtud del principio de causalidad, la sanción debe recaer en el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable, por lo que un administrado no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros o por las denominadas responsabilidades en cascada aplicables a todos quienes participan en un proceso decisional, sino únicamente por hechos propios. En consecuencia, “(...) ***Hacer responsable y sancionable a un administrado es algo más que simplemente hacer calzar los hechos en los tipos previamente determinados por la ley, sin ninguna valoración adicional.*** (...)”. Además, el referido autor (2019: 445) señala que este principio se encuentra vinculado con el de culpabilidad del infractor, reconocido por la LPAG.



En España, los tribunales han reconocido el denominado principio de personalidad de las sanciones o de responsabilidad personal por hechos propios, según el cual las sanciones administrativas no pueden producir efectos perjudiciales respecto de las personas que no han sido sancionadas, en la medida en que la sanción representa y constituye el reproche de haber incurrido en una conducta ilícita. Así, este reproche sólo es posible predicar del sujeto sancionado y que es únicamente respecto a él que este tipo de acto de gravamen ha de producir todos sus efectos. Recordemos que únicamente cuando la responsabilidad recae sobre el autor del hecho infractor la sanción podrá cumplir su función de prevención especial y general y su orientación aflictiva, es decir, sobre aquel que realiza el hecho típico y antijurídico (Rebollo, Izquierdo, Alarcón y Bueno 2010: 257-258).

### ***2.3 Transgresión del Principio de Causalidad en la atribución de responsabilidad administrativa individual a integrantes de un mismo Consorcio por la infracción de contratar estando impedido, configurada por el impedimento para contratar con el Estado del literal s) del artículo 11 de la LCE***

Siguiendo lo anterior, cuando nos encontramos ante la existencia de un impedimento que constituye elemento de un tipo infractor, su interpretación como tal debe ser lo más restringida posible. En ese sentido, con una mayor rigurosidad debe ser interpretada la posibilidad de atribuir responsabilidad administrativa a personas jurídicas participantes en Consorcio por el mero vínculo con su co-consorciada a quien sí se le hubiera determinado ser responsable por sus propios hechos y por ende se le impusiera la sanción correspondiente.

De no ser así, estaríamos indefectiblemente ante una clara transgresión del Principio de Causalidad o también reconocido Principio de personalidad de las sanciones respecto de la atribución de responsabilidad administrativa individual a una persona jurídica integrante de Consorcio por supuestamente estar inmerso la infracción de contratar estando impedido por estar vinculada a su co-consorciada que sí fuera sancionada administrativamente tras el deslinde respectivo de responsabilidades, configurada por el impedimento para contratar con el Estado del literal s) del artículo 11 de la LCE.

### III. NATURALEZA JURÍDICA Y ALCANCES DEL IMPEDIMENTO PARA CONTRATAR CON EL ESTADO ESTANDO IMPEDIDO COMO ELEMENTO DE LA INFRACCIÓN IMPUTADA A INTEGRANTES DE CONSORCIO

En este punto, analizaremos la naturaleza jurídica y los alcances del impedimento para contratar con el Estado previsto en el literal s) del artículo 11<sup>3</sup> de la LCE, y de la conducta constitutiva de infracción sancionable para un integrante de consorcio por contratar con el Estado estando impedidos cuando, entre otros, comparten un integrante de su administración con una vinculada, como su consorciada. Esto último, pese a que, en un procedimiento administrativo sancionador, no se le hubiera determinado responsabilidad administrativa al administrado por haber acreditado que dicha responsabilidad era susceptible de ser individualizada.

Dicho impedimento se configura cuando el administrado (persona jurídica) contrata con el Estado, contando por ejemplo con un gerente general que forma o formó parte, por ejemplo, en calidad de gerente administrativo, de una tercera persona jurídica (en particular, su consorciada) que fue sancionada con inhabilitación temporal o permanente para contratar con el Estado.

En la misma línea, precisamos que subsiste la prohibición de contratar con el Estado en el caso particular de los proveedores integrantes de consorcio como consecuencia de haberse

---

<sup>3</sup> Anteriormente regulado en el literal k) del artículo del Decreto Legislativo N° 1017, cuyo texto es el siguiente:

*“Artículo 10.- Impedimentos para ser postor y/o contratista  
Cualquiera sea el régimen legal de contratación aplicable, están impedidos de ser participantes, postores y/o contratistas:*

*(...)*

*k) Las personas jurídicas cuyos socios, accionistas, participacionistas, titulares, integrantes de los órganos de administración, apoderados o representantes legales formen o hayan formado parte, en los últimos doce (12) meses de impuesta la sanción, de personas jurídicas que se encuentren sancionadas administrativamente con inhabilitación temporal o permanente para participar en procesos de selección y para contratar con el Estado; o que habiendo actuado como personas naturales hayan sido sancionadas por la misma infracción; conforme a los criterios señalados en el presente Decreto Legislativo y su Reglamento. Para el caso de socios, accionistas, participacionistas o titulares, este impedimento se aplicará siempre y cuando la participación sea superior al cinco por ciento (5%) del capital o patrimonio social y por el tiempo que la sanción se encuentre vigente;*

*(...)”. (Resaltado agregado).*

configurado el impedimento, en tanto todo postor, participante y contratista se encuentra impedido para contratar con el Estado por existir vinculación con un tercero sancionado.

***3.1 Elementos de la infracción administrativa “contratar con el Estado estando impedido para ello”, previsto en el literal c) del numeral 50.1. del artículo 50 de la LCE***

La infracción sancionable objeto de análisis se encuentra tipificada en el mencionado literal c) del numeral 50.1. del artículo 50 de la LCE, referido a contratar con el Estado estando impedido para ello. Se desprende del mismo literal que la infracción presenta dos elementos concretos. Tomando en cuenta la conducta de haber contratado con el Estado pese a encontrarse impedido para tal fin, conforme al literal s) del artículo 11 de la LCE, corresponderá analizar sus elementos:

<b>Elemento N° 1</b>	Una persona jurídica haya contratado con el Estado, es decir, con la Entidad convocante.
<b>Elemento N° 2</b>	Esta misma persona jurídica se encuentra impedida para contratar con el Estado, conforme al impedimento previsto en el literal s) del artículo 11 de la LCE.

Primero, debe observarse que el contratista haya contratado con el Estado, lo cual implica el perfeccionamiento del Contrato o de la orden de servicio o compra correspondiente. Segundo, que el contratista se encuentre inmerso en uno de los impedimentos para contratar con el Estado previsto en la LCE.

Como se observa, la infracción prevista en el literal c) del numeral 50.1. del artículo 50 de la LCE debe ser interpretada de manera concordada con el supuesto de hecho del impedimento en que el administrado pueda incurrir, dentro del listado establecido en el artículo 11 de la LCE. Para estos efectos, debemos complementar la interpretación de la referida infracción, señalando que dicho artículo 11 prevé un listado de impedimentos para ser participante, postor y/o contratista, cualquiera sea el régimen legal de contratación

aplicable, por lo que corresponderá que se analice, en un próximo apartado, cuáles son los alcances del referido impedimento invocado.

### ***3.2 Delimitación de naturaleza jurídica y alcances del Impedimento para contratar con el Estado previsto en el literal s) del artículo 11 de la LCE: norma que restringe derechos y elemento del tipo infractor***

De la revisión del artículo 11 de la LCE, observamos que, en sus literales a) al t), se consagran determinados supuestos en los cuales la norma prohíbe que los postores puedan contratar con el Estado<sup>4</sup>. Como se observa, nos encontramos ante la restricción del derecho a contratar con fines lícitos, reconocido en el numeral 14 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Sobre el tratamiento de las normas que establecen restricciones, debemos señalar que nuestra Constitución Política, en su artículo 139, numeral 9<sup>5</sup>, ha reconocido el **Principio de no interpretación extensiva y/o analógica de las normas que restringen derechos**, que a su vez constituye una directriz de interpretación que irradia a todo el ordenamiento jurídico, no solo al ámbito del derecho penal, como tradicionalmente se asevera.

De igual manera, dicho Principio ha sido consagrado a nivel de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como en la sentencia recaída en el Expediente N.º 2235-2004-AA/TC, en su fundamento jurídico 8<sup>6</sup>, ratificando que el mismo irradia sus efectos respecto de cualquier

---

<sup>4</sup> En otros, se considera impedidas a las “*personas naturales o jurídicas que se encuentren sancionadas administrativamente con inhabilitación temporal o permanente en el ejercicio de sus derechos para participar en procesos de selección y para contratar con Entidades*”.

<sup>5</sup> “**Principios de la Administración de Justicia**

(...)

**Artículo 139.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

9. **El principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos**”. (Resaltado agregado).

<sup>6</sup> “8. El Tribunal Constitucional, en diversas oportunidades, ha sostenido, sobre la base del principio general de libertad, que el ser humano, en principio, es libre para realizar todo aquello que no esté prohibido en virtud de una ley, ni obligado de hacer aquello que la ley no manda. En ese sentido, si bien las limitaciones a los derechos fundamentales sólo pueden establecerse respetando el principio de legalidad, la interpretación de una limitación legalmente impuesta, deberá además, realizarse en términos necesariamente restrictivos, encontrándose vedada la interpretación analógica, in malam partem, de las normas que restrinjan derechos. Ese es el sentido general con el que debe entenderse el artículo 139º, inciso 9) de la Constitución, según el cual constituye uno de los principios que informan el ejercicio de la función jurisdiccional, pero también un derecho

norma que resulte restrictiva de derechos de los administrados, no solo al ámbito del Derecho Penal, sino a todo el ordenamiento jurídico, incluyendo al Derecho Administrativo. En efecto, independientemente del ámbito del ordenamiento jurídico en que nos encontremos, ninguna norma que restrinja derechos puede ser interpretada de manera extensiva y/o analógica.

Dicha interpretación también ha sido acogida por el propio TCE en reiteradas resoluciones, como aquella recaída en el expediente N.º 1113-2011-TC-S3, en sus fundamentos jurídicos 14 y 15<sup>7</sup>. De igual manera, reiteradas Opiniones de la Dirección Técnico Normativa del OSCE, como aquella N.º 037-2014/DTN, N.º 080-2014/DTN, y la reciente N.º 069-2015/DTN del OSCE en su fundamento jurídico 2.1.1<sup>8</sup>, han señalado que los impedimentos establecidos en el actual artículo 11 de la LCE (antes contemplado en el artículo 10 del Decreto Legislativo N.º 1017) deben ser interpretados por ley y de manera estricta, sin abarcar supuestos no especificados por la norma.

---

*subjetivo constitucional de los justiciables, “El principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos”*

*En efecto, los alcances de dicho principio de inaplicabilidad por analogía de las normas que restrinjan derechos no han de entenderse restrictivamente como pertenecientes sólo al ámbito del derecho penal y procesal penal, sino como aplicables a todo el ordenamiento jurídico, particularmente cuando con una medida limitativa de derechos el Estado intervenga en el seno del contenido constitucionalmente protegido de estos”. (de fecha 18 de febrero de 2005) (Resaltado agregado).*

<sup>7</sup> “14. No obstante ello, este Colegiado considera que debe realizarse un análisis más exhaustivo a efectos de delimitar los alcances del impedimento contenido en el literal d) del artículo 10 de la Ley, ya que adoptar una definición tan extensa referente a que todo servidor, funcionario o empleado público estaría incurso en el impedimento, equivaldría a estatuir, como regla general, la imposibilidad de ser postor y/o contratista del Estado para toda aquella persona que, de alguna u otra forma, se relacione con la prestación de funciones y/o servicios a la Entidad en la que pertenecen, soslayando el principio de interpretación estricta que debe realizarse a las normas que restringen derechos, como son las establecidas en el artículo 10 de la Ley (Impedimentos para ser Postor y/o Contratista).

15. En relación a ello, resulta de suma importancia tener en cuenta lo prescrito en el numeral 14 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, “toda persona tiene derecho a contratar con fines lícitos, siempre que no contravengan leyes de orden público”, y en el mismo sentido los Principios de Libre Concurrencia y Competencia y de Trato Justo e Igualitario, contenidos en el numeral 4 de la Ley de Contrataciones del Estado, señalan que los procesos de contrataciones incluirán regulaciones y tratamientos que promuevan y fomenten la más amplia, objetiva e imparcial concurrencia, pluralidad y participación de postores, estando prohibida la existencia de privilegios, ventajas o prerrogativas”. (Resaltado agregado).

<sup>8</sup> “2.1.1. Por su parte, los impedimentos para ser participante, postor y/o contratista en las contrataciones que lleven a cabo las Entidades, solo pueden ser establecidos mediante ley. Además, **teniendo en consideración que en el ordenamiento jurídico nacional rige el principio de inaplicabilidad por analogía de las normas que establecen excepciones o restringen derechos**<sup>8</sup>, los impedimentos previstos en el artículo 10 de la Ley, al restringir la libre participación de los proveedores en las contrataciones públicas, **no pueden extenderse a supuestos no contemplados en dicho artículo**”. (de fecha 8 de mayo de 2015) (Resaltado agregado).

Es claro, entonces, que los impedimentos para contratar con el Estado deben ser interpretados de manera estricta, prohibiéndose la analogía y no incluyendo supuestos que no han sido expresamente previstos por la norma.

Teniendo claros la naturaleza y límites del impedimento, pasaremos a delimitar los alcances del impedimento imputado al administrado en el caso concreto referido a los consorcios, en conforme a lo dispuesto en el impedimento del literal s) del artículo 11 de la LCE, por lo que es importante el análisis de los elementos que lo conforman.

Cabe señalar que, siendo que el impedimento forma parte de la infracción, el análisis de sus elementos deberá efectuarse bajo los alcances del Principio de Tipicidad, como límite en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública ejercida por el TCE.

Efectuadas estas precisiones, pasamos a determinar los elementos del impedimento para contratar con el Estado previsto en el literal s) del artículo 11 de la LCE.

A continuación, procederemos a explicar los supuestos que engloba el referido impedimento. Conforme al siguiente cuadro descriptivo<sup>9</sup>:

<b>Alcances del impedimento para contratar con el Estado previsto en el literal s) del artículo 11 de la LCE</b>	
<b>Supuestos</b>	<b>Requisitos para su configuración</b>
<b>1</b> Cuando dos o más personas jurídicas que existan simultáneamente, que tengan socios, accionistas, participacionistas o titulares comunes:	Si una de esas personas jurídicas es sancionada, el impedimento para ser participante, postor o contratista, que es la consecuencia de aquélla, afectará a la otra u otras personas jurídicas si la

<sup>9</sup> El cuadro descriptivo ha sido elaborado sobre la base del desagregado del impedimento del literal k) del artículo 10, que constituye **el anterior régimen previsto en el Decreto Legislativo N° 1017**, en el material del curso: “¿Cómo vender con Éxito al Estado?”, elaborado por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y cuyo contenido puede encontrarse en el siguiente enlace: [http://www.osce.gob.pe/consuocode/userfiles/image/cap2\\_m2prov.pdf](http://www.osce.gob.pe/consuocode/userfiles/image/cap2_m2prov.pdf)

		participación es superior al cinco por ciento (30%) del capital o patrimonio social en cada una de ellas. Esta prohibición operará mientras esté vigente la sanción.
2	Cuando sólo exista una persona jurídica, la misma que es sancionada, y los socios, accionistas, participacionistas o titulares de aquélla crean una nueva persona jurídica	Siendo que en ambas tienen una participación superior al cinco por ciento (30%) del capital o patrimonio social. En este caso, el impedimento operará para la persona jurídica creada con posterioridad siempre que sus socios, accionistas, participacionistas o titulares comunes con la sancionada, hayan formado parte de ésta en la fecha en que se cometió la infracción. Para que la sanción impuesta a la persona jurídica sancionada afecte a la nueva persona jurídica, debe cumplirse dos condiciones:  Que a la fecha en que ésta participe en un proceso o suscriba contrato con una Entidad pública, la sanción esté vigente.  Que los socios, accionistas, participacionistas o titulares comunes hayan formado parte de la persona jurídica sancionada en la fecha en que se cometió la infracción.
3	Cuando dos o más personas jurídicas que existen simultáneamente, tengan integrantes de sus órganos de administración, apoderados o representantes legales comunes	Si una de esas personas jurídicas es sancionada, el impedimento para ser participante, postor o contratista, que es la consecuencia de aquélla, afectará a la otra

		u otras personas jurídicas. Esta prohibición operará mientras esté vigente la sanción.
4	Cuando existe una persona jurídica sancionada, y los integrantes de sus órganos de administración, apoderados o representantes legales comunes forman parte de una nueva persona jurídica en cualquiera de esas condiciones	<p>En este caso, el impedimento operará para la segunda persona jurídica si esos integrantes comunes han formado parte de la sancionada en la fecha en que se cometió la infracción. Para que la sanción impuesta a la persona jurídica sancionada afecte a la nueva persona jurídica, debe cumplirse dos condiciones:</p> <p>Que a la fecha en que ésta participa en el proceso o suscriba el contrato con una Entidad pública, la sanción esté vigente.</p> <p>Que los integrantes de sus órganos de administración, apoderados o representantes legales comunes hayan formado parte de la sancionada en la fecha en que se cometió la infracción.</p>
5	Cuando los socios, accionistas, participacionistas, titulares, integrantes de los órganos de administración, apoderado o representantes legales de una persona jurídica, en su actuación como personas naturales hayan sido sancionados con inhabilitación para participar en procesos de selección o contratar con el Estado	En este caso, la sanción impuesta a la persona natural afectará a la persona jurídica en la que aquélla tenga alguna de esas condiciones, no pudiendo ser participante, postor ni contratista mientras esté vigente esa sanción. Asimismo, la afectará si tales personas naturales han tenido alguna de esas condiciones en la fecha en que se cometió la infracción.

Así, el supuesto de hecho aplicable sería el supuesto 3) del cuadro descriptivo, que se presenta cuando dos o más personas jurídicas que existen simultáneamente, tengan integrantes de sus órganos de administración, apoderados o representantes legales comunes. En este supuesto, si una de esas personas jurídicas es sancionada, el impedimento para ser



participante, postor o contratista, que es la consecuencia de aquélla, afectará a la otra u otras personas jurídicas. Esta prohibición operará mientras esté vigente la sanción. En tal sentido, se incurre en la infracción siempre que:

- ✓ **Que a la fecha en que ésta participa en el procedimiento de selección o suscriba el contrato con una Entidad pública, la sanción esté vigente.**
- ✓ **Que los integrantes de sus órganos de administración, apoderados o representantes legales comunes formen parte de la sancionada.**

El siguiente cuadro descriptivo sintetiza lo expuesto en líneas anteriores, en relación con el supuesto específico imputado al caso concreto del impedimento previsto en el literal s) del artículo 11 de la LCE:

<b>Elemento N° 1</b>	Una persona natural que haya ejercido el cargo de socio, accionista, participacionista, titular, integrante de los órganos de administración, apoderado o representante legal de una PERSONA JURÍDICA “A”.
<b>Elemento N° 2</b>	Una sanción de inhabilitación impuesta a la PERSONA JURÍDICA “A”, durante el ejercicio en el cargo de la misma persona natural que la integra, referida en el elemento N° 1.
<b>Elemento N° 3</b>	Participación de la misma persona natural en una PERSONA JURÍDICA “B”, en calidad de socio, accionista, participacionista, titular, integrante de los órganos de administración, apoderado o representante legal, durante el período de impuesta la sanción PERSONA JURÍDICA “A”.

Siendo ello así, se requiere verificar la concurrencia de los tres elementos referidos a efectos de la configuración del impedimento, que constituye elemento de las infracciones imputadas por el TCE, sobre todo el vínculo entre las personas jurídicas.

En síntesis, podemos señalar que el impedimento previsto en el literal s) del artículo 11 de la LCE busca generar una restricción del derecho a contratar con fines lícitos de aquellas personas jurídicas que se encuentren bajo la dirección, en términos amplios, de personas

naturales, que incurrieron previamente en un manejo deficiente de una persona jurídica anterior.

Finalmente, debemos ser enfáticos en que los tres (3) elementos determinados en líneas anteriores, no pueden extenderse a supuestos no contemplados específicamente en la referida norma. Ello, de conformidad con lo dispuesto en los Principios de Tipicidad y el Principio constitucional de no interpretación extensiva o analógica de normas que restringen derechos, establecida en el inciso 9 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

#### **IV. ¿PREDICTIBILIDAD EN LOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DEL OSCE SOBRE LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR INFRACCIONES COMETIDAS POR INTEGRANTES DE UN MISMO CONSORCIO?**

##### ***4.1 Interpretaciones del OSCE***

De acuerdo con la LCE, los Acuerdos adoptados en Sala Plena del TCE y los pronunciamientos que así lo establezcan, emitidos por la Dirección de Supervisión, constituyen precedentes de observancia obligatoria. Asimismo, las opiniones emitidas por la Dirección Técnico Normativa tienen carácter vinculante. De este modo, se entiende que la interpretación que realizan dichos órganos del OSCE prevalece sobre cualquier otra interpretación que se formule a la Ley, su Reglamento y Directivas en materia de contrataciones del Estado.

En consecuencia, los operadores logísticos de las Entidades, funcionarios de los órganos de control, personal de compras en empresas privadas, árbitros, jueces, fiscales, abogados que atienden casos vinculados a las compras públicas, y en general cualquier persona que debe aplicar la normativa, debe ceñirse a dicha interpretación.

Una primera interpretación sobre la procedencia de la responsabilidad individual de los integrantes de Consorcio es el criterio establecido en el **Acuerdo de Sala Plena N° 05-2015/TCE**. A partir de este, se concluye que la promesa formal de consorcio durante su

participación en el procedimiento de selección es el instrumento que acredita la individualización de responsabilidades, por lo que determinaba la imputación exclusiva a la parte que las haya cometido, aplicándose sólo a ésta la sanción a que hubiera lugar, mientras que las infracciones cometidas por un consorcio durante la ejecución del contrato, se imputaban a todos los integrantes del mismo sin excepción alguna, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 239 del anterior Reglamento.

Otra interpretación referida a la individualización de responsabilidad administrativa de integrantes de un Consorcio es el criterio establecido en el **Acuerdo de Sala Plena N° 05-2017/TCE** en base a la promesa formal de consorcio por la presentación de documentación falsa o adulterada contenida en la oferta. En tal sentido, el Acuerdo concluye lo siguiente:

- i)* Procede la individualización de responsabilidad administrativa por la infracción relativa a la presentación de documentación falsa o adulterada contenida en la oferta, en base a la promesa formal de consorcio presentada como parte de la oferta, de acuerdo con el artículo 220 de ese entonces contenido en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF y modificado por Decreto Supremo N° 056-2017-EF.
- ii)* Para invocarse la individualización de la responsabilidad en base a la promesa formal de consorcio, este documento deberá hacer mención expresa de la obligación vinculada con la configuración del tipo infractor, precisando de forma indubitable que corresponde exclusivamente a uno o algunos de los integrantes del respectivo consorcio. Si la promesa no resulta clara y expresa en ese extremo, asignando de modo literal a uno de los integrantes del Consorcio la responsabilidad de aportar el documento detectado como falso, o asignando una obligación específica por la que pueda determinarse fehacientemente que ese es el aportante del documento falso, entonces no resultará factible que el TCE resuelva interpretar la asignación de responsabilidad exclusiva a sólo uno de los integrantes.
- iii)* Para poder individualizar la responsabilidad administrativa, la asignación de obligaciones en la promesa formal de consorcio debe generar suficiente certeza, debiéndose hacer referencia a obligaciones específicas, que no evidencie contradicciones en su propio contenido ni inconsistencias con otros medios

probatorios y elementos fácticos que puedan resultar relevantes, de valoración conjunta, para la evaluación del caso concreto.

- iv) En ningún caso, podrá atribuirse responsabilidad individual en base a una promesa formal de consorcio no auténtica ni veraz. Tampoco por la presentación de documentación falsa o adulterada contenida en la oferta en una persona natural o jurídica que no sea uno de los integrantes del consorcio, o en caso un consorciado que en la promesa formal de consorcio sólo asuma determinadas obligaciones administrativas, y no la venta, suministro, prestación del servicio o ejecución de la obra, según corresponda al objeto contractual.
- v) Por lo tanto, no basta la sola referencia en la promesa formal de consorcio a que algún consorciado asume la obligación de “elaborar” o “preparar” la oferta, “acopiar” los documentos u otras actividades equivalentes, para que se pueda concluir que éste es el único responsable de aportar todos los documentos obrantes en la misma (inferencia que contradice la propia definición de consorcio) mucho menos de verificar la veracidad de cada uno de los mismos. Resulta siendo necesario para la individualización de responsabilidades, una asignación explícita en relación con el aporte del documento o a la ejecución de alguna obligación específica de la cual se pueda identificar su aporte.

La aplicación de este criterio y aquel establecido en la reciente **Directiva N° 05-2019-OSCE/CD**, se pone en evidencia en la Resolución N° 0909-2019-TCE-S1 para individualizar la responsabilidad en tres (3) supuestos: ***i) por la naturaleza de la infracción, ii) la promesa formal o contrato de consorcio, o iii) el contrato celebrado con la Entidad.*** Además, indica que la carga de la prueba de la individualización corresponde al presunto infractor. Por otro lado, agrega que el artículo 220 analizado en ese entonces del Reglamento modificado establecía que las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos los integrantes del mismo, aplicándose a cada uno de ellos la sanción que le corresponda, salvo que pueda individualizarse la responsabilidad: ***i) por la naturaleza de la infracción, ii) la promesa formal o contrato de consorcio, o iii) cualquier otro medio de prueba documental de fecha y origen cierto.*** Además, indicaba que la carga de la prueba de la individualización corresponde al presunto infractor.

En cuanto a la naturaleza de la infracción, cabe precisar que, en el numeral 220.2 del artículo 220 del artículo 220 del Reglamento modificado, se dispone que solo podrá invocarse ante el incumplimiento de una obligación de carácter personal por cada uno de los integrantes del Consorcio, en el caso de las infracciones contempladas en los literales c), i) y k) del artículo 50 de la Ley.

#### ***4.2 Transgresión de otros principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora***

En primer lugar, el principio de presunción de licitud se ve conculcado por la inversión de la carga de la prueba en perjuicio del administrado, cuando es éste quien debe acreditar fehaciente e indubitable no haber asumido responsabilidad respecto de los hechos que se le imputan. Del mismo modo, apreciamos la transgresión del principio de legalidad en tanto este constituye un límite infranqueable para el ejercicio de la potestad sancionadora cuando la aplicación de sanciones administrativas no responde a adecuada individualización de responsabilidad por hechos propios, como consecuencia de no respetar el principio de causalidad. Todo ello tiene una evidente repercusión en el principio de debido procedimiento, así como de razonabilidad y proporcionalidad.

En este extremo, se analizará la interpretación del TCE del impedimento previsto en el literal s) del artículo 11 de la LCE, de acuerdo con el Principio de Razonabilidad previsto en el numeral 1.4 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG. Según este principio, la autoridad administrativa se encuentra obligada (i) calificar infracciones, (ii) imponer sanciones, o (iii) establecer cualquier restricción a los administrados, guardando una plena correspondencia entre los medios y la finalidad pública a perseguir. Esto último, para que dichos medios a utilizar sean utilizados de la manera más adecuada para la obtención del resultado a perseguir.

Así, para Richard Martin (s/f: 7-9), el referido principio contempla al Principio de Proporcionalidad, según el cual toda medida limitativa de derechos o gravosa para el administrado (normas o actos de la autoridad administrativa)- incluyéndose a la interpretación de los impedimentos para contratar con el Estado - deberá ser analizada

conforme a los subprincipios de: **Idoneidad, Necesidad y Proporcionalidad en sentido estricto**. Estos parámetros de actuación, conforme cita el autor, son desarrollados en las Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes N.º 2235-2004-AA/TC y N.º 0050-2004-AI/TC, conforme al siguiente detalle:

- **Idoneidad:** De acuerdo con este primer subprincipio, toda medida limitativa de derechos debe ser idónea para la obtención de un objetivo constitucionalmente legítimo (STC N.º 2235-2004-AA/TC).
- **Necesidad:** De acuerdo con este segundo subprincipio, se exige que, entre todas las medidas idóneas, se opte por aquella que resulte la menos gravosa para el derecho constitucionalmente protegido (STC N.º 0050-2004-AI/TC).
- **Proporcionalidad en Sentido Estricto:** De acuerdo con este tercer subprincipio, se exige una comparación de grados de intensidad entre la satisfacción del objetivo a optimizar y la afectación del derecho constitucional afectado. Para que la medida limitativa pueda cumplir con esta exigencia, la satisfacción del objetivo deberá ser mayor o proporcional a la afectación del derecho en cuestión. (STC N.º 0050-2004-AI/TC).

Asimismo, evidenciamos la afectación del Principio de no interpretación extensiva y/o analógica de las normas que restringen derechos.

Por su parte, el Principio *Non Bis In Ídem* como prohibición de la aplicación de doble sanción administrativa. De acuerdo con este principio, no se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. En su desarrollo jurisprudencial, nuestro Tribunal Constitucional ha desarrollado los alcances del Principio *Non Bis In Ídem* a partir de la sentencia recaída en el Expediente N.º 02050-2002-AA/TC, criterio reiterado en las sentencias recaídas en los Expedientes N.º 2868-2004-AA/TC y N.º 8123-2005-PHC/TC, estableciendo su doble configuración. Por un lado, en su dimensión material o sustantiva, este principio **prohíbe que nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho**, mientras que en su dimensión formal o procesal **prohíbe que nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos**. Así, se evidencia la proscripción de duplicidad

sucesiva o simultánea de imputaciones, procedimientos y sanciones para todas las entidades de la Administración Pública. Lo antes enunciado cobra vital relevancia cuando pese a no determinarse su plena responsabilidad en el marco de un procedimiento administrativo sancionador se extienden por imperio de la ley los efectos de una sanción impuesta a la co-consorciada de una persona jurídica participante en consorcio por el sólo vínculo que ambas hubiesen mantenido.

## V. CONCLUSIONES

1. El principio de causalidad previsto expresamente en el numeral 8 del artículo 258 de la LPAG exige que la responsabilidad solidaria deba recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable. De ese modo, no puede tolerarse que un administrado sea sancionado administrativamente por hechos cometidos por otros, sino únicamente por hechos propios.
2. Sobre el particular, en materia de contrataciones con el Estado, la LCE establece como regla general que, durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se determina responsabilidad solidaria a todos los integrantes de Consorcios por las infracciones que estos hubieran cometido, aplicándose a cada uno de ellos la sanción que le corresponda.
3. Asimismo, precisa que sólo se puede individualizar la responsabilidad en cuatro (4) supuestos, de acuerdo con el artículo 13 de la LCE, en concordancia con el artículo 258 de su Reglamento: **la naturaleza de la infracción, la promesa formal de consorcio, contrato de consorcio, o el contrato suscrito por la Entidad.** En este caso, la carga de la prueba de dicha individualización corresponde al presunto infractor, es decir, específicamente a los administrados consorciados. Bajo este escenario, en caso de duda sobre la fehaciencia de los medios probatorios para acreditar el deslinde de responsabilidades por las partes integrantes del Consorcio, se determina la atribución de responsabilidad.
4. El literal s) del artículo 11 de la LCE prevé como causal de impedimento para las personas jurídicas integrantes de un mismo Consorcio la prohibición para participar en procedimientos de selección y para contratar con el Estado a partir de la existencia de un vínculo con su co-consorciada. Por su naturaleza jurídica, esta norma restringe

los mencionados derechos por efecto de la extensión de una sanción administrativa previa que fuera impuesta única y exclusivamente a otra persona jurídica distinta, su co-consorciada, con quien la primera que resulta impedida por extensión, participó en Consorcio.

5. La restricción de los derechos para participar en procedimientos de selección y para contratar con el Estado es inconstitucional dado que, pese a no haberse impuesto una sanción administrativa alguna a la persona jurídica vinculada con su co-consorciada como resulta de un procedimiento administrativo sancionador seguido contra ambas. De ese modo, por imperio de la ley, se le extiende con motivo del vínculo entre ellas todos los efectos de la sanción impuesta únicamente a su co-consorciada. Siendo ello así, al imponérsele los mismos efectos de una sanción a la persona jurídica vinculada participante en Consorcio por hechos ajenos que únicamente corresponde atribuir a su parte co-consorciada, se evidencia una innegable transgresión del Principio de causalidad, al atribuirle responsabilidad administrativa y sancionarla por hechos realizados por otros.
6. En efecto, podemos concluir que bajo esos parámetros se afectan otros principios que también rigen y delimitan el ejercicio de la potestad sancionadora por parte del Tribunal de Contrataciones del Estado, como vienen a ser los principios de presunción de licitud por la inversión de la carga de la prueba en perjuicio del administrado, non bis in ídem en su vertiente procedimental, legalidad por el ejercicio de la potestad sancionadora, debido procedimiento y razonabilidad y proporcionalidad. Asimismo, se evidenciamos la afectación del Principio de no interpretación extensiva y/o analógica de las normas que restringen derechos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

### Normas

- CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO (1993), *Constitución Política del Perú*, Lima, 9 de diciembre.
- MINISTERIO DE JUSTICIA (2019), *Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima, 25 de enero.



- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2008), *Decreto Supremo N° 082-2019-EF*, Ley de Contrataciones del Estado, Lima, 13 de marzo.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2008), *Decreto Supremo N° 344-2018-EF*, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Lima, 31 de diciembre.

### **Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Acuerdos de Sala Plena, Opiniones y Directivas del OSCE**

- OSCE (2017), *Acuerdo de Sala Plena N.° 05-2017-OSCE*, Lima.
- OSCE (2015), *Acuerdo de Sala Plena N.° 01-2015-OSCE*, Lima.
- OSCE (2015), *Opinión N.° 069-2015/DTN*, Lima.
- OSCE (2014), *Opinión N.° 080-2014/DTN*, Lima.
- OSCE (2014), *Opinión N.° 037-2014/DTN*, Lima.
- OSCE (2011), *Opinión N.° 079-2011/DTN*, Lima.
- OSCE (2019), *Directiva N.° 005-2019-OSCE/CD*, Lima.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Expediente N.° 00020-2015-PI/TC*, fundamentos jurídicos 41, 44, 55, 61 y 62, fecha de la sentencia: 25 de abril de 2019. Colegio de Abogados de Arequipa.  
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00020-2015-AI.pdf>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Expediente N.° 02493-2012-PA/TC*, fundamento jurídico 5, fecha de la sentencia: 16 de abril de 2014. Jorge Adalberto Vásquez Paulo.  
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/02493-2012-AA.pdf>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Expediente N.° 00156-2012-PHC/TC*, fundamento jurídico 7, fecha de la sentencia: 8 de agosto de 2012. César Humberto Tineo Cabrera.  
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.pdf>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Expediente N.° 03706-2010-PA/TC*, fundamento jurídico 7, fecha de la sentencia: 22 de marzo de 2011. Edgardo Castañeda García.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/03706-2010-AA.html>

- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Expediente N.º 01873-2009-PA/TC*, fundamento jurídico 12, fecha de la sentencia: 3 de septiembre de 2010. Vicente Rodolfo Walde Jáuregui.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01873-2009-AA.html>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Expediente N.º 1583-2007-PA/TC*, fundamento jurídico 10, fecha de la sentencia: 14 de abril de 2007. Elard Jesús Dianderas Ottone.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/01583-2007-AA.html>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Expediente N.º 01182-2005-PA/TC*, fundamentos jurídicos 14 y 15, fecha de la sentencia: 26 de marzo de 2007. Carol Luz Saenz Contreras.  
[http://www.justiciaytransparencia.pe/sentencias/categoria\\_juridica/desarrollo.php?SECTION\\_ID=548&ELEMENT\\_ID=1240](http://www.justiciaytransparencia.pe/sentencias/categoria_juridica/desarrollo.php?SECTION_ID=548&ELEMENT_ID=1240)
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Expediente N.º 8123-2005-PHC/TC*, fundamento jurídico 25, fecha de la sentencia: 14 de noviembre de 2005. Nelson Jacob Gurman.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/08123-2005-HC.html>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Expediente N.º 00050-2004-AI/TC*, fundamento jurídico 109, fecha de la sentencia: 3 de junio de 2005. Colegio de Abogados del Cusco y del Callao y más de 5,000 ciudadanos.  
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-AI.pdf>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Expediente N.º 2235-2004-AA/TC*, fundamento jurídico 8, fecha de la sentencia: 18 de febrero de 2005. Grimaldo Saturdino Chong Vásquez.  
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02235-2004-AA.pdf>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Expediente N.º 2868-2004-AA/TC*, fundamento jurídico 4, fecha de la sentencia: 24 de noviembre de 2004. José Antonio Álvarez Rojas.  
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02868-2004-AA.pdf>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Expediente N.º 2192-2004-AA/TC*, segundo párrafo del fundamento jurídico 5, fecha de la sentencia: 11 de octubre de 2004. Gonzalo Antonio Costa Gómez y Martha Elizabeth Ojeda Dioses.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02192-2004-AA.html>

- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Expediente N.º 02050-2002-AA/TC*, fundamento jurídico 9, fecha de la sentencia: 16 de abril de 2003. Carlos Israel Ramos Colque.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/02050-2002-AA.html>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Expediente N.º 010-2002-AI/TC*, fundamento jurídico 8, fecha de la sentencia: 3 de enero de 2003. Marcelino Tineo Silva y más de 5,000 ciudadanos.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2002-AI.html>

### **Libros y artículos en revistas**

- BACA ONETO, Víctor (2012), “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano”, En: Diplomado de Derecho Administrativo Sancionador, Lima.
- Coordinación de edición DANÓS ORDOÑEZ, Jorge Elías, Verónica Violeta Rojas Montes y Juan Carlos Morón Urbina [et al.] (2013), “Derecho Administrativo en el siglo XXI”, Lima: ADRUS, volumen 1.
- DANÓS, Jorge (1995), “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública”, Lima: *Ius Et Veritas*, número 10, edición de aniversario, pp. 149-160.  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15485/15935>
- DIAZ CABELLO, Jorge Luis (2007), “El derecho administrativo sancionador y los principios que lo regulan”, Revista jurídica del Perú, número 78.
- GÓMEZ TOMILLO, Manuel y Íñigo Sanz Rubiales (2013), “Derecho administrativo sancionador, parte general: teoría general y práctica del derecho penal administrativo”, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, tercera edición, pp. 287, 372 y 523.
- MARTIN, Richard (2013), “Procedimiento administrativo sancionador en materia de contratación pública. Derecho al debido proceso en sede administrativa y protección constitucional para el ejercicio de la función arbitral”, Lima: *Ius et praxis*, número 44, pp. 143-191.

- MARTIN, Richard (s/f), “Quiero ser Ministro y no puedo: Notas sobre los impedimentos para contratar con el estado en función de lo dispuesto en la Ley de Contrataciones del Estado”, pp. 7-9.
- MORÓN URBINA, Juan Carlos (2019), Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Tomo II, Lima: Gaceta Jurídica, Décimo cuarta edición, pp. 411-420, 444-445, 452-459.
- NAVAS RONDÓN, Carlos (2013), “Derecho administrativo sancionador en las contrataciones del estado: responsabilidades y sanciones”, Lima: Gaceta Jurídica
- NIETO GARCÍA, Alejandro (2012), *Derecho administrativo sancionador*, Madrid: Tecnos, Quinta edición.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017), *La Contratación Pública en el Perú. Reforzando Capacidad y Coordinación. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, Paris: Editions, OCDE. Consulta: 11 de abril de 2019.  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264281356-es>
- ORDINOLA TALLEDO, Getulio (2018), *El procedimiento administrativo sancionador en la contratación pública*, Lima: Gaceta Jurídica.
- REBOLLO PUIG, Manuel y Manuel Izquierdo Carrasco (2015), “Derecho administrativo sancionador: caracteres generales y garantías materiales”, Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196. Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad DER 2015- 67695.
- REBOLLO PUIG, Manuel, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucía Alarcón Sotomayor, Antonio Bueno Armijo (2010), *Derecho administrativo sancionador. Colección El Derecho Administrativo en la Jurisprudencia*, Valladolid: Lex nova, pp. 187, 192-196, 299-302 y 363-369.