

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**PUCP**

**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo**

**El régimen sancionador de las contrataciones con el Estado y las vulneraciones  
a las garantías reconocidas en la Ley del Procedimiento Administrativo**

**General**

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

**AUTOR**

César Adolfo Toledo Asenjo

**ASESOR:**

Verónica Violeta Rojas Montes

**CÓDIGO DEL ALUMNO:**

20110567

**2020**

## RESUMEN

**La realización del presente trabajo académico es de importante atención debido a que deben existir límites a la potestad sancionadora del Estado, los cuales se han desarrollado a nivel constitucional y recogidos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.**

**De esta manera, el presente trabajo busca realizar un análisis de las distintas disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y del Reglamento de la Ley N° 30225, aprobado a través del Decreto Supremo N° 344-2018-EF. Ello con la finalidad de advertir que podrían existir disposiciones que vulnerarían el carácter común del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, pues éstas pretenderían desconocer principios, garantías y derechos reconocidos a los administrados en los procedimientos administrativos sancionadores.**

## Índice Analítico

1. Introducción.....	4
2. Evolución del régimen sancionador común del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.....	4 - 11
2.1. Implicancias del actual Régimen Sancionador.....	11 - 13
3. Régimen sancionador en el ámbito de las Contrataciones con el Estado.....	13
3.1 Desarrollo del régimen sancionador en Contrataciones a la luz del régimen común del TUO de la LPAG.....	13 - 14
3.2 Actual régimen sancionador en Contrataciones.....	14 - 16
4. Vulneración de la caducidad establecida en el TUO de la LPAG por parte del régimen sancionador en contrataciones	
4.1 La Caducidad en el TUO de la LPAG.....	16 - 19
4.2 La omisión de la institución de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en el ámbito de las Contrataciones con el Estado.....	20 - 22
5. Fase Instructora y Fase Sancionadora en Contrataciones con el Estado .....	23
5.1 Separación de Fases.....	23 - 24
5.2 Diferencia entre Reglamento de Contrataciones con el Estado vigente y el derogado.....	25
6. Eximentes de Responsabilidad .....	25 - 26
6.1 Evolución.....	26 - 28
6.2 Eximentes de responsabilidad en procedimiento administrativo sancionador en el ámbito de las contrataciones con el Estado.....	28 - 30
7. Recomendaciones.....	30 - 31
8. Fuentes bibliográficas.....	31 - 33

## **1. Introducción**

El 22 de diciembre de 2016 se promulgó el Decreto Legislativo 1272, el cual modificó la Ley de Procedimiento Administrativo General, instaurando mayores garantías y derechos mínimos en favor del Debido Procedimiento, siendo algunas de estas garantías y derechos la institución de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, la separación entre el órgano instructor y el sancionador, la aplicación de eximentes de responsabilidad para la graduación de la sanción, entre otros.

En ese sentido, teniendo en cuenta que la Ley de Procedimiento General según el artículo II del Título Preliminar es una ley común para toda administración y procedimientos administrativos, las modificaciones mencionadas previamente deberían ser aplicadas por toda administración inclusive en los procedimientos especiales.

Es por esta razón que en el presente trabajo procederemos a analizar si es que, en el procedimiento administrativo sancionador en materia de contrataciones del Estado, se cumplen con las mencionadas garantías.

De esta manera, el presente trabajo comenzará explicando la evolución del régimen sancionador común de la Ley de Procedimiento Administrativo General y sus implicancias; luego, procederemos a analizar el procedimiento sancionador en el ámbito de las contrataciones del Estado; en tercer, cuarto y quinto lugar, procederemos a analizar si es que la caducidad, la separación entre el órgano instructor y sancionador, y los eximentes de responsabilidad establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General son aplicados en materia sancionatoria de contrataciones del Estado; finalmente, procederemos a plantear algunas recomendaciones en torno a la situación encontrada en materia sancionadora.

## **2. Evolución del régimen sancionador común del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General**

En Perú el 11 de abril del año 2001, se promulgó la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), dispositivo legal que buscó armonizar los principios y lineamientos para el ejercicio de la potestad sancionadora que estaba dispersa en distintos ámbitos sectoriales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> DANOS ORDOÑEZ, Jorge (2010) “La preferencia de los principios de la potestad sancionadora establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General respecto de las normas

En palabras de Danós (2010: 860) se puede advertir lo mencionado previamente: *“Numerosas leyes y normas de variado rango desarrollaban diversos aspectos del régimen administrativo sancionador pero circunscribiéndose a sus respectivos ámbitos sectoriales. (...) Las pocas veces que alguna norma legal sectorial desarrollaba alguna institución mediante el establecimiento de una regla vinculada a la aplicación de la potestad sancionadora, como podría ser el caso de la determinación de plazos especiales de prescripción (...), la eficacia de esta regulación quedaba circunscrita al ámbito del sector de aplicación propio de la norma especial”*.

En esa misma línea el mencionado autor menciona que la falta de un marco normativo que referencie el total de las normas administrativas tampoco fue enmendado a través de pronunciamientos y doctrina del contencioso administrativo y del Tribunal Constitucional.

Cabe precisar que la falta de un marco general se debió a que la actividad fiscalizadora y sancionadora tomó gran fuerza, no obstante ello, la misma solo era establecida a nivel reglamentario y por tanto aplicable a cada entidad pública que establezca a través de ella su potestad sancionadora; sin embargo, esta gran variedad de ordenamientos sancionadores especiales afectaba en demasía a los administrados que no contaban con principios armonizadores que doten a los mismos de seguridad jurídica y criterios claros que limiten la propia potestad sancionadora.

No obstante, a través de la mencionada ley se puso coto a la multiplicidad de ordenamientos sectoriales en torno a la potestad sancionadora, ello en razón que, por primera vez, se establecieron reglas comunes aplicables al procedimiento administrativo sancionador, entre los cuales, se encuentran los principios, plazos, procedimientos, garantías y límites a la potestad sancionadora; para que se establezca como guía general para los procedimientos sancionadores de la administración.

Antes de la emisión de la LPAG en el año 2001, el ordenamiento jurídico peruano no había compendiado una regulación específica sobre el procedimiento administrativo sancionador en el cual se estableciesen los principios generales para ejercer la potestad sancionadora de la administración pública, lo antes mencionado producía que la

---

especiales sobre la materia”. En ASOCIACIÓN PERUANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO. *Modernizando el Estado para un país mejor, IV Congreso Nacional de Derecho Administrativo*. Lima: Palestra Editores. pp. 860.

administración y los administrados se rijan por normas diversas dependiendo a la materia específica a tratar, de igual modo lo señala el profesor Jorge Danos en su artículo que data del año 1995<sup>2</sup>.

*“Nuestro sistema jurídico carece de un cuerpo legal que trace con carácter general las líneas maestras del ordenamiento sancionador, es decir, que establezca expresamente principios comunes extensivos a los distintos campos de la actividad administrativa.*

*En ausencia de una regulación general de la potestad punitiva de la administración, los particulares están frecuentemente a expensas de la heterogénea normatividad de cada una de las materias administrativas de muy diverso contenido, lo que provoca una clara merma en la seguridad jurídica de los administrados, porque no está garantizada la unidad y coherencia en el ejercicio de tan importante potestad por parte de los organismos de la administración pública.*

*La anotada carencia de normas básicas sobre las que se apoye la actividad sancionadora perjudica también la legitimidad jurídica y efectiva de la misma, puesto que es muy frecuente que los medios de coacción administrativa o sanciones que aplique la administración consten en disposiciones reglamentarias desprovistas de una sólida base legal.”*

Es así que, con la finalidad de dotar un marco legal homogéneo con garantías de los administrados que permitiesen que estos tengan pleno goce de sus derechos en el curso de estos procedimientos sancionadores, el artículo 229 de la LPAG dispuso que

*“229.1 Las disposiciones del presente Capítulo (Potestad Sancionadora) **disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones** administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.*

*229.2 En las entidades cuya potestad sancionadora está regulada por leyes especiales, este Capítulo se aplicará con carácter supletorio. La potestad*

---

<sup>2</sup> DANOS ORDOÑEZ, Jorge (1995) Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. *Ius Et Veritas*. Lima. Número 10. pp. 151.

*sancionadora disciplinaria sobre el personal de las entidades se rige por la normativa sobre la materia.”.*

De esta forma, la potestad sancionadora de las entidades se debía realizar **con atención** a las disposiciones contenidas en la propia LPAG y en el Capítulo referido al procedimiento administrativo sancionador, mas no explícitamente ordenando que se cumpla con la normativa del capítulo del procedimiento administrativo sancionador.

Del mismo modo, en el artículo II del Título Preliminar de la LPAG se dispuso que:

*“1. **La presente Ley regula** las actuaciones de la función administrativa del Estado **y el procedimiento administrativo común desarrollados en las entidades.***

*2. **Los procedimientos especiales** creados y regulados como tales por ley expresa, **atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la presente Ley** en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto.*

*3. Las autoridades administrativas al reglamentar **los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento,** establecidos en la presente Ley.”*

(Resaltado nuestro)

De esta forma el citado artículo establecería el procedimiento **administrativo común**; y, además, que los procedimientos especiales creados y regulados por ley expresa **se rigen supletoriamente** en lo no previsto por la LPAG. Es decir, en caso de algún vacío normativo en la ley especial la LPAG supliría el mismo. Por último, el mencionado artículo estableció que la reglamentación de los procedimientos especiales debía cumplir los principios, derechos y deberes de los sujetos del procedimiento administrativo.

Las mencionadas disposiciones de la LPAG fueron el primer hito para alcanzar una sistematización de las normas del procedimiento administrativo como también del procedimiento administrativo sancionador y la potestad sancionadora. Dicho logro permitió contar con un marco jurídico predecible. Sin embargo, **a pesar de que se estableció textualmente que el procedimiento administrativo sancionador era común, se generaron contradicciones porque el carácter general de la LPAG habilitaba al criterio de especialidad**, mediante el cual se podía preferir la norma de regímenes

especiales sancionadores por sobre la norma general. Y únicamente, la LPAG supletoriamente podía ser utilizada ante aquellos aspectos no regulados por las leyes especiales<sup>3</sup>.

No obstante ello, el principio del debido procedimiento, en virtud a que es una directriz del derecho, el mismo que tiene su correlato constitucional en el artículo 139 de la Constitución del Perú de 1993, no requiere de norma habilitadora para su aplicación, establecido en los siguientes términos en el artículo 230 desde la promulgación de la LPAG en el año 2001, dispone lo siguiente: **“2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.”**.

Del mencionado artículo se colige su importancia debido a que, por un lado, no se podrá aplicar una sanción si es que no se ha seguido el procedimiento establecido en la LPAG para el mismo; y por el otro, no se podrá aplicar una sanción si es que no se cumplen con la garantías del procedimiento administrativo sancionador, las mismas que se entienden como los límites aplicables a la potestad sancionadora de la Administración, siendo manifestación de esta limitación los plazos de caducidad y prescripción, la separación entre el órgano instructor y el sancionador o los eximentes de responsabilidad al momento de graduar la sanción, los mismos sobre los cuales nos pronunciaremos más adelante, dado que como hemos podido advertir los mismos siempre deben ser considerados para la aplicación de sanciones por las consideraciones desarrolladas previamente.

Posteriormente, producto de la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos de Norte América en el año 2006, se debía implementar mejoras del marco regulatorio en lo referido a competitividad económica fortalecimiento institucional, simplificación administrativa y modernización del Estado.

De tal forma, con fecha 24 de junio de 2008, cuando se puso en marcha estos mencionados cambios a través del Decreto Legislativo N° 1029, al modificar la LPAG, se procedió a dar otro paso en el proceso de armonización de la normativa que establece los procedimientos de la administración pública, siendo que en el ámbito sancionador se realizaron precisiones al numeral 229.2 del citado artículo 229 de la LPAG, estableciendo de esta forma un cambio en el sentido del criterio de especialidad<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> DANOS ORDOÑEZ, JORGE (2010) pp. 865 -866.

<sup>4</sup> Numeral 229.2 del artículo 229 de la LPAG modificada por Decreto Legislativo N° 1029



De esta manera, se estableció que los principios del procedimiento administrativo sancionador establecidos en el artículo 230 de la LPAG, así como sus garantías, debían ser aplicables con preferencia ante lo establecido en las normas especiales en materia sancionadora<sup>5</sup>, lo cual significó mayor uniformidad en lo sustantivo del procedimiento administrativo sancionador, las garantías y la potestad sancionadora.

A mayor abundamiento, el profesor Jorge Danós, quien presidió la Comisión Técnica encargada de proponer reformas a la LPAG, las cuales fueron en gran medida realizadas a través del mencionado Decreto Legislativo N° 1029, menciona que la citada preferencia de los principios y garantías debe primar a pesar que la LPAG no sea una norma de rango constitucional; porque por un lado, en la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1029 se estableció que ya no se debía optar por solo por el criterio solo de supletoriedad; y por el otro, porque la mayoría de los principios que se han recogido en el artículo 230 de la LPAG reposan sobre preceptos constitucionales<sup>6</sup>.

Luego de analizar los cambios en el régimen sancionador instaurados por el Decreto Legislativo N° 1029, podemos advertir que se mantuvo el criterio en el artículo II del Título Preliminar de la LPAG respecto al régimen común de este, empezando a ser más armónico en tanto se dejó de lado el criterio de especialidad para dar paso a una preferencia de los principios y garantías del procedimiento sancionador.

**Una cuarta modificación**, realizada a través del Decreto Legislativo N° 1272 que incorporó nuevas instituciones y precisiones a la LPAG, entró en vigencia el 22 de diciembre de 2016, estuvo orientada a establecer garantías mínimas que se pueden traducir en límites a la potestad sancionadora, las cuales también vinieron a su vez con una mejora en la precisión respecto a que la LPAG es una norma común al Derecho Administrativo y no solo supletoria.

En efecto, esta mención a que la LPAG es una norma común se encuentra también establecida en la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272:

---

*“229.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a los procedimientos establecidos en leyes especiales, **las que deberán 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.** Los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.*

<sup>6</sup> DANOS ORDOÑEZ, JORGE (2010) pp. 875.

*“Ante la comprensión, en rigor equivocada, pero todavía sostenida por algún sector de la doctrina, de querer sostener pautas distintas a las previstas en la LPAG como base para la configuración de todo procedimiento administrativo sancionador, se busca, con la reforma de la LPAG, no quedarse en la sola mención de que dos parámetros prescritos en el artículo 229 de la LPAG se aplican a los diferentes procedimientos establecidos en leyes especiales.*

**Ahora, se va bastante más allá y se hace explícita referencia a la aplicación de estas pautas a todos los procedimientos, incluyendo los de carácter tributario, reforzando la disposición con carácter general ya vigente.** Además, y por resultar en puridad innecesaria, se elimina la referencia del numeral 229.3 del mismo artículo, sobre que la potestad sancionadora disciplinaria sobre el personal de las entidades públicas se rige por la normativa específicamente prevista al respecto.”<sup>7</sup> (Resaltado nuestro)

De esta manera en virtud al extracto citado, en torno a los cambios que permiten establecer que nos encontramos ante un régimen común, debemos señalar a los que se realizaron en torno al artículo 229 de la LPAG, pues tal como se mencionó en la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272 ante algunas posturas erróneas respecto a la posibilidad de aplicar pautas distintas a las previstas en la LPAG, se ha establecido que se deben aplicar las pautas del procedimiento administrativo sancionador a todo procedimiento administrativo.

Cabe precisar que, a pesar que se hayan hecho aclaraciones en torno al carácter común de la LPAG, no se han extraído de la mencionada ley artículos que hacen mención a la supletoriedad de la LPAG frente a las normativas especiales, existiendo espacios grises para que algunas entidades de la Administración desconozcan el carácter común de la LPAG frente a la normativa sectorial.

En atención a lo señalado, Ramón Huapaya y otros han señalado que si bien desde antes de la modificación del Decreto Legislativo N° 1272, se entendía que la LPAG era de

---

<sup>7</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2016) DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL Y DEROGA LA LEY N° 29060, LEY DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO. p.48. Consulta: 14 de octubre de 2020.

[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposici%C3%B3n\\_de\\_motivos\\_dl\\_1272.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposici%C3%B3n_de_motivos_dl_1272.pdf)

aplicación común a la Administración, con los cambios realizados se deja en claro que esta norma dejó el criterio de generalidad para pasar a un criterio común; en ese sentido, la mencionada ley contiene reglas y principios aplicables incluso a procedimientos administrativos especiales, que pueden ser considerados límites a la potestad reglamentaria, no pudiéndose transgredir ni desnaturalizar la LPAG<sup>8</sup>.

En adición a la limitación señalada, tenemos que el profesor Morón Urbina ha establecido que no se pueden apartar de la regulación especial los principios, las reglas del procedimiento sancionador o los documentos prohibidos de solicitar<sup>9</sup>.

Por último, debemos mencionar que el 16 de septiembre de 2018, a través promulgación de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1452 se derogó la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley de Procedimiento Administrativo General que establecía lo siguiente:

*“TERCERA.- Integración de procedimientos especiales*

***La presente Ley es supletoria a las leyes,** reglamentos y otras normas de procedimiento existentes en cuanto no la contradigan o se opongan, en cuyo caso prevalecen las disposiciones especiales”* (Subrayado agregado)

La mencionada derogación se realizó, según lo establecido en la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1452, a causa de la existía de la contradicción entre el artículo Segundo del Título Preliminar de la LPAG y la Tercera Disposición Complementaria Final. En ese sentido, a través de la mencionada derogación se deja sentado que la LPAG es común a la Administración y los procedimientos administrativos.

## **2.1. Implicancias del actual Régimen Sancionador**

Llegado a este punto, es posible afirmar que a pesar de que desde sus inicios se haya establecido en el artículo II del Título Preliminar de la LPAG que el procedimiento administrativo era común para las entidades de la administración, también existían disposiciones que no permitían aplicar ello a cabalidad, tal como se ha expuesto

---

<sup>8</sup> HUAPAYA, Ramón y Otros (2019) Cinco afrentas al régimen sancionador común de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *ACTUALIDAD JURÍDICA*. Lima. Número 311. pp. 12-15.

<sup>9</sup> MORÓN 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)*. Volumen N° 1. Décimo Cuarta Edición. Lima: Gaceta Jurídica. pp. 55.

previamente, tanto en el artículo 229 como en la Tercer Disposición Complementaria y Final de la LPAG, las cuales establecían la supletoriedad de la LPAG. No obstante, con la entrada al ordenamiento jurídico del Decreto Legislativo N° 1272 en el año 2016, se traza una línea en torno a establecer obligatoriamente garantías mínimas y establecer con mayor precisión, tal como se ha advertido previamente del extracto citado de la exposición de motivos del decreto citado, que la LPAG es una normativa común.

Lo mencionado respecto a que nos encontramos ante un régimen administrativo común se manifiesta en distintas disposiciones del TUO de la LPAG, tal como en el actual numeral 247.2 del artículo 247, el mismo que se puede apreciar a continuación:

*“247.2 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 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.*

**Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.”**

Del citado artículo se colige que se establece que no se podrán establecer condiciones menos favorables a los administrados que las establecidas en el capítulo referido al procedimiento administrativo sancionador.

Por tanto, de esta forma se instauraron mayores límites a la potestad sancionadora de la Administración; los cuales, consisten en restar a través de derechos, instituciones, plazos y procedimientos, la arbitrariedad de la aplicación de la potestad sancionadora ejercida por el Gobierno.

Así pues, se advierte que tanto la legislación nacional en torno al procedimiento administrativo sancionador como la doctrina han optado por establecer que nos encontramos ante parámetros del procedimiento administrativo que son de aplicación común a todo ámbito de la administración, no siendo aplicable el criterio de especialidad para apartarse de principios, parámetros, garantías o procedimientos establecidos en el actual TUO de la LPAG.

En ese sentido, se privilegia garantizar la plena garantía de los derechos de los administrados frente a la multiplicidad de regulaciones especiales que pudieran existir en materia sancionadora. No obstante ello, se puede advertir de la normativa y jurisprudencia en torno al régimen sancionador en materia de contrataciones con el Estado, que estos límites a la potestad sancionadora, garantías y derechos mínimos no son aplicados, tal como se analizará en las siguientes líneas, en las cuales abordaremos la caducidad, la separación entre el órgano instructor y el sancionador y los eximentes de responsabilidad

### **3. Régimen sancionador en el ámbito de las Contrataciones con el Estado**

Resulta importante, luego de haber realizado un análisis en torno a la evolución del régimen sancionador y el tránsito hacia una clara aplicación del régimen común de la LPAG en la Administración, debemos proceder a determinar cómo es que se ha desarrollado el régimen sancionador del ámbito de las Contrataciones con el Estado luego de emitido el Decreto Legislativo N° 1272, el mismo estableció la plena garantía de los derechos de los administrados en procedimientos administrativos sancionadores y una manifestación clara en torno a que la LPAG es de aplicación común a los procedimientos administrativos, incluidos los especiales.

#### **3.1. Desarrollo del régimen sancionador en Contrataciones a la luz del régimen común del TUO de la LPAG**

Con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272 en diciembre de 2016, el régimen sancionador de contrataciones establecido a través de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado (en adelante LCE) y su Reglamento, modificados posteriormente a través de la promulgación del Decreto Legislativo N° 1341 y el Decreto Supremo N° 056-2017-EF, vigentes desde el 3 de abril de 2017, se alinearon con las instituciones instauradas con el mencionado Decreto Legislativo N° 1272.

Dentro de las instituciones reconocidas por el mencionado Decreto Legislativo N° 1272, se tiene que para garantizar la plena garantía de los derechos de los administrados se estableció la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, los eximentes de responsabilidad, el desarrollo del Principio de Culpabilidad aplicando responsabilidad subjetiva como regla y como excepción la responsabilidad objetiva, la separación entre el órgano instructor y el instructor, entre otros.

Y es que, de esta forma, a través del artículo 222 del Reglamento de la LCE modificado, se estableció claramente el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador, lo cual se instauró a través de la promulgación del Decreto Legislativo N° 1272.

Del mismo modo, en el mencionado artículo 222 del Reglamento de la LCE, se estableció que en el procedimiento sancionador debe existir una autoridad instructora y una autoridad encargada de establecer la sanción; siendo esta separación la manifestación de lo que se había establecido ahora obligatoriamente desde el Decreto Legislativo N° 1272.

Sin embargo, con el artículo 226 del Reglamento de la LCE modificada, se estableció que no son aplicables los eximentes de responsabilidad para establecer la respectiva sanción, estando ello en contra de lo establecido en el artículo 236-A del Decreto Legislativo N° 1272, ya que antes solo se establecían atenuantes, pero ahora también eximentes.

Asimismo, en directa contradicción del Decreto Legislativo N° 1272, que tal como ya hemos analizado previamente se instauró con claridad en el régimen común del procedimiento administrativo sancionador, la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1341 estableció que la LCE y su Reglamento prevalecen sobre las normas del procedimiento administrativo general, entiéndase la LPAG.

Teniendo presente lo analizado tenemos que acto seguido a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, la LCE trató de establecer disposiciones en sintonía con el régimen común del procedimiento administrativo sancionador; sin embargo, a través de un criterio de especialidad procuraba apartarse de algunas de las garantías y parámetros del procedimiento administrativo sancionador.

### **3.2. Actual régimen sancionador en Contrataciones**

Actualmente, la normativa que le otorga potestad sancionadora al Tribunal de Contrataciones del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (En lo sucesivo, Tribunal del OSCE) es el artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado promulgado a través del Decreto Supremo N° 082-2019-EF, publicado el 13 de marzo de 2019, (en lo sucesivo TUO de la LCE) el mismo que se señala lo siguiente:

*“El Tribunal de Contrataciones del Estado sanciona a los proveedores, participantes, postores, contratistas, subcontratistas y profesionales que se*

*desempeñan como residente o supervisor de obra, cuando corresponda, incluso en los casos a que se refiere el literal a) del artículo 5, cuando incurran en las siguientes infracciones: (...)*”

Asimismo, tenemos que actualmente el órgano sancionador será una de las Salas del Tribunal del OSCE, y el que fungirá de órgano instructor será la secretaría técnica del Tribunal del OSCE, situación que detallaremos más adelante en un acápite referido al análisis respecto a la separación del órgano sancionador y el instructor.

Debiendo precisarse a su vez que las infracciones que se pueden identificar en este régimen sancionador en torno a contrataciones del Estado, están señaladas en el citado artículo 50 del TUO de la LCE.

*“Artículo 50 (...)*

- a) Desistirse o retirar injustificadamente su oferta.*
- b) Incumplir injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato o de formalizar Acuerdos Marco.*
- c) Contratar con el Estado estando impedido conforme a Ley.*
- d) Subcontratar prestaciones sin autorización de la Entidad o en porcentaje mayor al permitido por el Reglamento o cuando el subcontratista no cuente con inscripción vigente en el Registro Nacional de Proveedores (RNP), esté impedido o inhabilitado o suspendido para contratar con el Estado.*
- e) (...).*
- i) Presentar información inexacta a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP), al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y a la Central de Compras Públicas–Perú Compras. (...).*
- j) Presentar documentos falsos o adulterados a las Entidades, al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP), al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), o a la Central de Compras Públicas–Perú Compras.*
- k) (...)*”

Sin embargo, pese a que existieron acercamientos de la LCE hacia el régimen común del procedimiento administrativo sancionador, a través del Decreto Legislativo N° 082-2019-EF que estableció el Texto Único Ordenado de la LCE (en adelante TUO de la LCE) y el

Decreto Supremo N° 344-2018-EF que estableció el Reglamento del TUO de la LCE, dispositivos normativos que entraron en vigencia el 30 de enero de 2019, se dejó de aplicar los plazos de caducidad y la separación del órgano instructor y sancionador del procedimiento administrativo sancionador en el ámbito de contrataciones.

Y en adición a ello, a través del Reglamento de la LCE se reiteró que no existía la aplicación de eximentes de responsabilidad reconocida en el régimen sancionador común de la administración; y del mismo modo, mediante la Primera Disposición Final se reiteró que no es aplicable al ámbito sancionador de contrataciones las disposiciones reconocidas en el procedimiento administrativo general, entendiéndose común por las razones acotadas en la primera parte del presente artículo.

Con lo cual podemos sostener, que actualmente el régimen sancionador en el ámbito de contrataciones no reconoce el régimen común del procedimiento administrativo sancionador establecido en el TUO de la LPAG, desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272.

Razón por la cual, en las siguientes líneas procederemos a analizar algunos de los puntos exactos del TUO de la LPAG que vienen siendo vulnerados por el régimen sancionador de Contrataciones del Estado.

#### **4. Vulneración de la caducidad establecida en el TUO de la LPAG por parte del régimen sancionador en contrataciones**

##### **4.1. La Caducidad en el TUO de la LPAG**

La institución de la caducidad es de gran importancia para garantizar la plena garantía de los derechos de los administrados en los procedimientos administrativos sancionadores debido a que establecerá con certeza para el imputado cuánto tiempo se encontrará en dicha situación de incertidumbre; puesto que si no se cumple con el plazo establecido en la norma, el procedimiento tendrá que archivarse pudiendo, por un lado, iniciarse un nuevo procedimiento sancionador si el plazo de prescripción de la infracción no se ha configurado; o por otro lado, archivarse sin poder continuar con un nuevo procedimiento sancionador a causa del transcurso del plazo de prescripción de la infracción.

En consecuencia, en caso no se reconozca el plazo de caducidad del procedimiento sancionador, no se garantizará que el procedimiento administrativo sancionador haya cumplido con el principio del Debido Procedimiento, el mismo que como ya lo hemos



mencionado previamente, establece que se deben cumplir con los plazos, garantías y derechos establecidos en la LPAG, pudiendo generarse la nulidad del procedimiento sancionador a causa de la contravención a leyes, normas reglamentarias y la propia constitución, tal como se ha establecido en el artículo 10 de la LPAG

En ese sentido, cabe precisar que la figura de la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores se estableció dentro del ordenamiento administrativo peruano a través del Decreto Legislativo N° 1272, dispositivo legal que modificó la LPAG, mediante el artículo 4 del mencionado Decreto Legislativo incorporando la caducidad en el artículo 237-A de la LPAG, disposición que luego fue recogida en el TUO de la LPAG vigente en la actualidad, el mismo que se encuentra estipulado de la siguiente forma:

***“Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador***

***1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo.***

***Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.***

***2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.***

***3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.***

*4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción.*

*5. La declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente. Asimismo, las medidas preventivas, correctivas y cautelares dictadas se mantienen vigentes durante el plazo de tres (3) meses adicionales en tanto se disponga el inicio del nuevo procedimiento sancionador, luego de lo cual caducan, pudiéndose disponer nuevas medidas de la misma naturaleza en caso se inicie el procedimiento sancionador.” (resaltado agregado)*

Cabe precisar que en la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272 se menciona que fue necesario establecer las reglas ante la falta de pronunciamiento por el transcurso de tiempo en un procedimiento administrativo sancionador en trámite; y ante dicha problemática se instauraron reglas sobre la caducidad del procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, lo que se buscaba a través de esta institución era preservar las condiciones básicas de seguridad jurídica, estableciendo ciertas pautas a seguir, que busquen cerrar una situación incierta ante la administración para que esta no quede indefinidamente sin una solución definitiva<sup>10</sup>.

Asimismo, una de las características de la caducidad gira en torno a que tendrá que ser declarada de oficio por el órgano competente; o en caso que no lo haga dicho órgano, la caducidad puede ser solicitada por el administrado interesado.

Del mismo modo, otra característica que podemos señalar es que la finalidad de la caducidad es fijar un plazo para resolver los procedimientos administrativos sancionadores. Es preciso señalar que si bien se fija un plazo de nueve (9) meses, este plazo puede ser ampliado excepcionalmente mediante resolución sustentada y motivada

---

<sup>10</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (2016) Exposición de Motivos del Decreto Legislativo que modifica la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo.

emitida por el órgano competente<sup>11</sup>, tal como lo señala el numeral 1 del artículo 259 de la citada norma.

Además, otra característica importante respecto a la caducidad es que según lo establecido en el numeral 2 del artículo 259, una vez transcurrido el plazo máximo para resolver la controversia y sin haberse notificado la resolución respectiva, se debe entender que el procedimiento sancionador ha caducado automáticamente. Y en ese sentido, en caso el procedimiento se declare caduco, lo único que corresponderá es el archivamiento del proceso, correspondiendo ello a la caducidad perención, por medio del cual los procedimientos se extinguen por inactividad<sup>12</sup>.

Adicionalmente, una característica más es que si bien el procedimiento sancionador puede caducar luego del plazo fijado, en caso la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente podría evaluar el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador.

Por último, cabe precisar que la naturaleza jurídica de la caducidad, sobre la base de lo establecido por los autores Lucio Sánchez y Gianpierre Valverde citando a Caballero, es objetiva, declarativa y extintiva<sup>13</sup>.

Sobre la línea de lo planteado por los autores, se menciona que es objetiva debido a que se configurará a causa del transcurso del tiempo. Asimismo, será declarativa porque la situación de hecho objetiva del transcurso del tiempo hará que se transforme ello en un derecho, la caducidad del procedimiento. Y, por último, los autores siguiendo a Meseguer señalan que es extintiva porque la caducidad provoca la extinción de una relación o situación entre el administrado y la administración.

---

<sup>11</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. (2017) GUÍA PRÁCTICA SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Segunda Edición: Lima. p. 55.

<sup>12</sup> BACA ONETO, Víctor (2011) “La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuadas)”. *Derecho y Sociedad*. Lima, número 37, p. 266. Consulta: 07 de mayo de 2020. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/13178/13791>

<sup>13</sup> SÁNCHEZ POVIS, Lucio y Gianpierre Valverde Encarnación (2019) NATURALEZA JURÍDICA, COMPETENCIA ADMINISTRATIVA E IMPUGNACIÓN DEL ACTO DE AMPLIACIÓN DE LA CADUCIDAD A PARTIR DE LOS PRECEPTOS CONTENIDOS EN EL TUO DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. GIDA, Lima, p. 76. Consulta: 15 de julio de 2020.

#### **4.2. La omisión de la institución de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en el ámbito de las Contrataciones con el Estado**

Una vez establecido lo que caracteriza a la caducidad en el ordenamiento común en torno al procedimiento administrativo, procederemos a abordar la problemática generada por el Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, al señalarse que la caducidad establecida en el ordenamiento administrativo común no es de aplicación al procedimiento administrativo sancionador en contrataciones con el Estado, y es la normativa de Contrataciones expresamente la que establece en el numeral 264.3 del Artículo 264 del Reglamento del TUO de la Ley de Contrataciones que no le es aplicable la caducidad establecida en el Artículo 257 del TUO de la LPAG, ahora regulado en el Artículo 259 del TUO de la LPAG.

Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final del TUO de la Ley de Contrataciones establece que esta norma y su reglamento prevalecen sobre las normas de derecho público, primando el plazo del literal h) del Artículo 260° del Reglamento del TUO de la Ley de Contrataciones<sup>14</sup>, cabe precisar que dicha disposición ha venido siendo utilizada en otros procedimientos administrativos sancionadores para establecer que el Tribunal de Contrataciones del Estado tiene un plazo de tres (3) meses para emitir la Resolución Final después que la secretaría le remita el expediente para ser resuelto, sin tener que establecerse un plazo total para el propio procedimiento administrativo sancionador<sup>15</sup>.

Tal como podemos advertir de la normativa en contrataciones en torno a la aplicación de la caducidad para sus procedimientos sancionadores, podemos colegir que se busca que el plazo en el que se configuraría la caducidad según el Artículo 259° del TUO de la LPAG no le sea aplicable, porque se busca en la normativa de contrataciones no definir

---

<sup>14</sup> Literal h) del Artículo 260° del TUO de la Ley de Contrataciones:

*“h) La Sala correspondiente del Tribunal emite su resolución, determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa, dentro de los tres (3) meses de 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.”*

<sup>15</sup> La forma de razonamiento para resolver un procedimiento administrativo sancionador por parte de la Segunda Sala del Tribunal de Contrataciones en la Resolución N° 2338-2018-TCE-S2 demuestra cómo se pretende avalar que no se aplique la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores

cuándo podrá llegar el expediente a sala para ser resuelto, y ello produzca un plazo incierto en el cual se pueda resolver los procedimientos administrativos sancionadores.

Sin embargo, lo establecido en la normativa en contrataciones es contraria a lo establecido en el numeral 247.2 del Artículo 247° del TUO de la LPAG<sup>16</sup> que las disposiciones, estructura de procedimientos y garantías contenidas en el capítulo referido al PAS se aplicarán con carácter supletorio a todos los procedimientos en las leyes especiales; siendo incluso que el mencionado numeral pone como límite en las leyes especiales el no poder imponer condiciones menos favorables que las recogidas en el capítulo referido al procedimiento administrativo sancionador a los administrados.

De la disposición aludida, se puede advertir que el legislador ha establecido que la normativa general solo será supletoria respecto de la ley especial, es decir que para aquello que no esté recogido en la norma especial se podrá recurrir al TUO de la LPAG para llenar el vacío normativo de la legislación especial. Y sobre la base de la supletoriedad, el legislador pudo haber establecido que se puedan obviar las reglas del TUO de la LPAG por una situación de especialidad. No obstante a ello, en el TUO de la LPAG se estableció que no puede darse una la legislación especial con menores garantías que las establecidas en la norma común.

Sobre este tema en particular, cabe añadir lo sostenido por el profesor Morón Urbina respecto a la supletoriedad de la LPAG y prevalencia del Decreto Legislativo 1341 y actualmente el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, por ende, al señalar que las situaciones de especialidad no suponen inaplicar la LPAG *prima facie*, sino que solo cuando medie una correcta interpretación acorde a la naturaleza de las normas, podremos entender que la norma especial primará.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Numeral 247.2 del Artículo 247° del TUO de la LPAG

“247.2 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 248, así como la estructura y **garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.**

Los **procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.**” (Resaltado nuestro)

<sup>17</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos (2018) Las competencias normativas de las autoridades administrativas peruanas en materia de contratación estatal. Revista Digital de Derecho Administrativo. Lima, p. 152.

Sobre la base de lo sostenido por el mencionado profesor, la normativa de contrataciones no será acorde con la naturaleza jurídica de la caducidad, pues de lo recogido en el literal h) del Artículo 260 del Reglamento del TUO de la Ley Contrataciones, no se puede establecer un plazo definido para todo el procedimiento administrativo sancionador en contrataciones, por lo que no se puede determinar hasta cuando el hecho objetivo del transcurso de tiempo tendrá que transcurrir para que se obtenga un derecho que pueda extinguir la situación entre la administración pública y el administrado.

Y además, al no brindarse un plazo determinado para el PAS, no se brinda un marco de seguridad jurídica, contraviniendo el Principio de predictibilidad o confianza legítima con el que debe actuar la Administración Pública.

Por lo tanto, se tiene que sí se puede optar por la normativa especial por sobre el TUO de la LPAG, en lo que respecta al plazo de caducidad, pero solo cuando esta cuente con garantías mayores a las otorgadas por el TUO de la LPAG o cuando la normativa especial establezca un plazo determinado pudiendo colegir del mismo que transcurrido un plazo objetivo se obtendrá la extinción del PAS.

En ese sentido, la normativa en contrataciones al establecer que cuenta con un plazo mayor al plazo fijado en el TUO de la LPAG, está interpretando que puede a través de una normativa especial reducir las garantías de los administrados; pues no le sería aplicable el principio de predictibilidad para determinar el plazo que puede durar un procedimiento administrativo sancionador y que este sea resuelto con celeridad, cumpliendo con un debido procedimiento.

Además, dicha forma de resolver los procedimientos administrativos sancionadores con la normativa actual de Contrataciones del Estado podría llevar a establecer en casos similares que los procedimientos administrativos pueden ser resueltos en un plazo incluso más prolongado por no establecerse con claridad cuánto durará la instrucción y resolución del PAS y solo establecer un plazo para la resolución del mismo. Situación que resulta ser contraria a principio de predictibilidad y una eliminación de la caducidad reconocida por el Artículo 259° del TUO de la LPAG, y, en consecuencia; una reducción de las garantías reconocidas en la LPAG.

## **5. Fase Instructora y Fase Sancionadora en Contrataciones con el Estado**

En el presente capítulo haremos un análisis de las fases contenidas en el procedimiento administrativo sancionador referido en la LPAG y en el Reglamento del TUO de la LCE.

### **5.1. Separación de Fases**

Para comenzar, es importante mencionar que el principio de independencia judicial se encuentra reconocido en el artículo 139 inciso 2 de la Constitución Política del Perú de la siguiente manera: “(...) La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución”.

Este principio, en primera instancia, debería aplicarse en sede jurisdiccional. No obstante, el Tribunal Constitucional ha extendido su aplicación al derecho administrativo sancionador: “(...) el derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución, no solo tiene una dimensión estrictamente jurisdiccional, sino que se extiende también al procedimiento administrativo y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha establecido, a “(...) cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, el cual tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a la garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8 de la Convención Americana”<sup>18</sup>.

El principio antes señalado puede ilustrarse también ante la separación de las Fases de un procedimiento administrativo sancionador: Fase Instructora y Fase Sancionadora. Tal como lo señala el artículo 248 inciso 2 del TUO de LPAG, no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Estos procedimientos de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la fase sancionadora. Además, que estas fases deben estar guiadas por autoridades distintas. En otras palabras, no es posible, ahora, que un procedimiento administrativo sancionador sea llevado por una sola

---

<sup>18</sup> Tribunal Constitucional (2018) Sentencia recaída en el Expediente N° 00020-2015-PI/TC. F.J. 12. Consulta: 7 de octubre de 2020. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00020-2015-AI.pdf>.

autoridad; una autoridad que haga las veces de autoridad investigadora y sancionadora a la vez.

El que el procedimiento sancionador sea dividido en dos (2) fases genera garantías para el administrado en tanto que la autoridad que decida sancionar o no, no va a estar contaminada con todas las investigaciones que pudieran suscitarse durante la fase instructora.

Tal como lo señala Juan Carlos Morón, el principio del debido procedimiento comprende las siguientes facultades de los administrados de cara a la pretensión sancionadora en marcha: derecho a no ser discriminado, derecho a autoridad competente predeterminedada por Ley, derecho al desdoblamiento de las instancias de instrucción y sanción, derecho a probar, derecho a obtener medidas cautelares, entre otros derechos<sup>19</sup>.

Ciertamente este derecho de desdoblamiento de las instancias de instrucción y sanción también ha sido analizado por el profesor Jorge Danós, quien señala que una de las garantías del debido procedimiento es la obligación que las fases instructora y resolutoria (sancionadora) estén a cargo de diferentes funcionarios, para generar condiciones que promuevan la objetividad e imparcialidad. Asimismo, señala que ambas fases deben ser encomendadas a autoridades distintas con el objetivo de que el funcionario instructor que tiene a su cargo la decisión de iniciar un procedimiento administrativo sancionador en base a elementos de juicio puestos a su disposición, de importa los cargos al administrado, analizar los descargos y de juntar los elementos de prueba suficiente para adquirir convicción y, por último, informar acerca de la existencia de alguna infracción o no imputable al administrado, no sea el mismo que el funcionario resolutor, quien tendrá la competencia para sobre la base de lo trabajado por el órgano instructor pueda determinar, con una mayor dosis de imparcialidad y objetividad, la existencia o no de responsabilidad administrativa; y de ser el caso aplicar la sanción respectiva<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> MORÓN 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)*. Volumen II. Décimo Cuarta Edición. Lima: Gaceta Jurídica. pp. 404 - 405

<sup>20</sup> DANÓS, Jorge (2019) La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Círculo de Derecho Administrativo*. Lima N° 17. pp. 30 a 32. Consulta: 7 de octubre de 2020. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22164/21480> .



## **5.2. Diferencia entre Reglamento de Contrataciones con el Estado vigente y el derogado**

Ahora, debemos ilustrar como es que la separación de fases en el procedimiento sancionador ha sido regulada en la Ley 30225, Ley de Contrataciones con el Estado y su Reglamento.

Por un lado, debemos señalar que el Reglamento de la Ley 30225, aprobado por Decreto Supremo 056-2017-EF (actualmente derogado), regulaba la separación de fases como lo hemos explicado en los párrafos precedentes. Su artículo 222 estipulaba expresamente que el órgano instructor debe realizar la evaluación o análisis del caso; luego que este órgano instructor haya examinado todos los hechos, deberá remitir a la Sala (órgano sancionador) su informe final de instrucción, determinando la existencia de infracción o no. A partir de ese momento, la Sala procederá a realizar las actuaciones complementarias que considere pertinentes para, finalmente, emitir una resolución determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa.

Por otro lado, debemos advertir que el Reglamento vigente aprobado por el Decreto Supremo 344-2018-EF, lamentablemente, no se preocupó por regular tal separación de fases u órganos en sus normas sobre procedimiento sancionador; en otras palabras, no existe una separación entre la autoridad instructora y sancionadora. El Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado vigente no establece una separación entre las etapas de instrucción y sanción, mucho menos, una separación de autoridades instructoras y sancionadoras, desconociendo lo que se pretende lograr con la separación de fases: buscar una opinión razonable e independiente por parte de cada autoridad; en la medida que un mismo órgano no haga de juez y parte<sup>21</sup>.

## **6. Eximentes de Responsabilidad**

El Estado ejerce su potestad sancionadora hacia sus administrados mediante los procedimientos administrativos sancionadores; las sanciones que se pudiesen aplicar por medio de estos procedimientos afectan al administrado dependiendo de la gravedad de su

---

<sup>21</sup> TERRONES, Jhojan y Giordano Castillo (2020) El régimen sancionador en las contrataciones con el Estado en contraposición a las garantías mínimas previstas en el régimen sancionador contemplado en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Derecho & Sociedad N° 54. pp. 203 a 204.

infracción. Las sanciones que impone la Administración Pública varían; éstas podrían ser multas, la suspensión de las actividades y derechos del administrado, el cierre de locales, entre otras.

Dada esa facultad del Estado de imponer sanciones a los administrados, ha sido necesario que el ordenamiento jurídico peruano regule el ejercicio de la potestad sancionadora. Es por ello que la LPAG regula las directrices del procedimiento administrativo sancionador; cuyas reglas han sufrido modificaciones a lo largo del tiempo.

Uno de los puntos más importantes para el administrado en temas de sanciones son los eximentes de responsabilidad; ya que estos eximentes beneficia al Administrado para que la responsabilidad sea ponderada conforme a los principios de la Ley 27444. Éstos se encuentran regulados en el artículo 257 del TUO de LPAG.

Cabe señalar que se entiende por eximente de responsabilidad a la exculpación de responsabilidad del autor (administrado) de la infracción; es decir, la exculpación del sujeto responsable de la infracción y que le correspondería responder por la comisión de esta<sup>22</sup>. Asimismo, Jaime Ossa explica que los eximentes de responsabilidad del sujeto infractor son aquellos supuestos en los cuales se consideran dentro del marco del derecho ciertas lesiones a determinados intereses protegidos; en otras palabras, el ordenamiento jurídico sacrifica algunos derechos en beneficio de otros que se reputan superiores o una acción tipificada como delito resulta de acuerdo a derecho cuando concurren causas que la justifiquen<sup>23</sup>.

En este apartado del trabajo, expondremos estas modificaciones relacionadas a los eximentes de la responsabilidad y como se relacionan éstos con el procedimiento sancionador referido en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

### **6.1. Evolución**

La LPAG, tal como ya se ha mencionado, fue publicada en el año 2001, estableciendo y consolidando las principales instituciones que debían regular el derecho administrativo

---

<sup>22</sup> MORÓN 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)*. Volumen II. Décimo Cuarta Edición. Lima: Gaceta Jurídica. pp. 513.

<sup>23</sup> OSSA, Jaime. (2009) *Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática*. Edición 2. Bogotá: Editorial Legis. Pag. 63.

peruano. Desde su publicación, ha sido modificada en varias oportunidades; como por ejemplo las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo 1029 y el Decreto Legislativo 1272; las cuales son las modificaciones más resaltantes durante todo este tiempo. La Ley 27444 contiene normas comunes las cuales regulan las acciones de la Administración Pública, sin perjuicio que la Administración Pública actué en marcos especiales. Esta idea de que la Ley 27444 establece un marco general y mínimo para delimitar la actuación del Estado es resaltante debido a que, en sus comienzos, podía haber la posibilidad que solo se considere como normas supletorias, en caso las normas de los procedimientos especiales tengan vacíos<sup>24</sup>.

El hecho de que las normas de la Ley 27444 se consideren como un marco general y mínimo para la actuación de la Administración Pública es de alta importancia para el presente capítulo del trabajo ya que como veremos, más adelante, este punto no es tan claro cuando tratamos los procedimientos administrativos sancionadores dentro del ámbito de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

Ahora, en el presente trabajo, nos referiremos específicamente a los eximentes de responsabilidad regulados en la Ley 27444 y la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

La modificación a la Ley 27444 tiene como uno de sus mayores aciertos la incorporación con carácter general de circunstancias eximentes y atenuantes comunes para ponderar conforme al principio de razonabilidad la responsabilidad administrativa incurrida por los administrados. Ahora, la norma sobre eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracción es una norma de carácter común a todos los procedimientos sancionadores por lo que ésta no puede ser omitida, condicionada o limitada su extensión en el desarrollo de los procedimientos administrativos sancionadores especiales<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> NEYRA, César Abraham (2018) Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y su incidencia en la legislación ambiental. *Revista Derecho PUCP*. Lima, N° 80. pp. 334. Consulta 7 de octubre de 2020. <http://www.scielo.org.pe/pdf/derecho/n80/a09n80.pdf>

<sup>25</sup> MORÓN 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)*. Volumen II. Décimo Cuarta Edición. Lima: Gaceta Jurídica. pp. 512 – 513.

Lo mencionado en el párrafo precedente fue expuesto en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N°1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y Deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo. Allí, se señala que se busca que la norma contenga disposiciones comunes para todas las actuaciones de la función administrativa del Estado, regulando todos los procedimientos en las Entidades, incluso regulando los procedimientos especiales. Todo ello con la finalidad de que las normas que regulan estos procedimientos especiales no estipulen condiciones menos favorables a los administrados que aquellas normas que se encuentran en la Ley 27444.

En caso no se considere a la Ley 27444 como una ley general que marca las normas comunes para la actuación del Estado, no nos encontraríamos conforme a la vocación unificadora de la Ley 27444; punto que es característica fundamental de esta ley<sup>26</sup>.

## **6.2. Eximentes de responsabilidad en procedimiento administrativo sancionador en el ámbito de las contrataciones con el Estado**

Como ya bien explicamos, las normas de la Ley 27444 son comunes a todo el ejercicio de función administrativa del Estado; sin embargo, debemos advertir que lo dispuesto por el Reglamento de la Ley de Contrataciones con el Estado, respecto a los eximentes de responsabilidad para sus procedimientos administrativos sancionadores, no va acorde con lo regulado en la Ley 27444.

El artículo 264.3 de dicho Reglamento estipula expresamente que en los procedimientos sancionadores no se aplicarán los supuestos eximentes establecidos en la Ley 27444, ni sus supuestos de caducidad:

*“Artículo 264. Determinación gradual de la sanción*

*(...)*

*264.3 En los procedimientos sancionadores de competencia del Tribunal no se aplican los supuestos eximentes establecidos en el artículo 255 del TUO de la Ley N° 27444, ni los supuestos de caducidad previstos en el artículo 257 de dicha norma.”*

---

<sup>26</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos (2003) Los efectos de la Ley del Procedimiento Administrativo General sobre los procedimientos especiales. *Derecho & Sociedad*. Lima. N° 20. Pp. 126.

Claramente, en la disposición citada se hace de lado la aplicación de los eximentes de responsabilidad para los procedimientos sancionadores en materia de contrataciones del Estado. Del mismo modo, Mario Linares Jara y Piero Rojas Vázquez señalan que, “a pesar de que la caducidad y los eximentes son garantías indiscutibles a favor del administrado en el marco del procedimiento administrativo sancionador, el numeral 3 del artículo 264 del Reglamento del TUO de la LCE establece de manera expresa que en los procedimientos sancionadores de competencia del Tribunal de Contrataciones del Estado del OSCE no se aplican los supuestos de eximentes ni los de caducidad previstos en el TUO de la LPAG. Evidentemente, no cabe la menor duda de que el Reglamento del TUO de la LCE está restringiendo condiciones favorables para los administrados que resultan ser aplicables en el marco de todo procedimiento administrativo sancionador sin admitir excepción alguna<sup>27</sup>.

Lo antes expuesto no es consecuencia del nuevo Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado; tal como lo señalan Ramón Huapaya, Nestor Shimabukuro y Oscar Alejos, este error, lamentablemente, se repite del reglamento anterior. En efecto, el antiguo reglamento expresamente señalaba que los eximentes no eran aplicables en el procedimiento sancionador seguido ante el Tribunal de Contrataciones del Estado; supuestamente debido a que el régimen de responsabilidad es objetivo<sup>28</sup>.

El hecho de que el administrado no cuente con todas las garantías establecidas para todo procedimiento administrativo sancionador en los procedimientos sancionadores en materia de contrataciones con el estado afecta, indudablemente, los derechos de los administrados ya que no cuenta con las garantías como cualquier otro administrado para ejercer su derecho de defensa.

La exposición de motivos del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado no abarca esta decisión de continuar con el mismo error que contenía el Reglamento antiguo con respecto a no aplicabilidad de los eximentes en los procedimientos sancionadores en materia de contrataciones con el Estado.

---

<sup>27</sup> LINARES, Mario y Piero Rojas (2019) La contravención de las disposiciones del procedimiento sancionador en materia de contrataciones del estado al régimen común del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Derecho & Sociedad*. Lima N° 54. pp. 176

<sup>28</sup> HUAPAYA, Ramón y Otros (2019) Cinco afrentas al régimen sancionador común de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *ACTUALIDAD JURÍDICA*. Lima. Número 311. p. 21.

La no aplicabilidad de los eximentes en los procedimientos sancionadores en materia de contrataciones con el Estado no encuentra razón alguna ni en la exposición de motivos antes señalada ni en la doctrina. Además, incluso, se podría considerar como ilegal la excepción que se hace en este Reglamento<sup>29</sup>.

## **7. Recomendaciones**

Llegado a este punto podemos advertir que la Ley de Contrataciones en algunos momentos tuvo aciertos respecto a la aplicación de la caducidad y la separación entre el órgano instructor y el sancionador; no obstante ello, a través de la última modificación a la Ley de Contrataciones y su Reglamento, promulgadas mediante el Decreto Supremo N° 082-2019-EF y el Decreto Supremo 344-2018-EF, se ha obviado nuevamente la garantías de la caducidad y la separación entre el órgano instructor y sancionador. Asimismo, a nivel reglamentario se viene arrastrando también la falta del reconocimiento de los eximentes de responsabilidad.

Teniendo ello en cuenta, consideramos que la excepción de no aplicar las garantías y derechos antes mencionados y reconocidos en la Ley 27444 para los procedimientos administrativos sancionadores seguidos por el OSCE vulneran garantías, derechos y el debido procedimiento. Además, el Reglamento de la Ley de Contrataciones con el Estado se encuentra realizando diferenciación sin justificación entre los administrados, los cuales deberían ser tratados en igual de condiciones antes supuestos similares.

En tal sentido, cabe traer a colación la recomendación realizada por el profesor Ramón Huapaya, quien sostiene que, al encontrarnos ante una norma infra legal, corresponde que el Tribunal de Contrataciones del Estado realice un control de legalidad; con la finalidad de inaplicar lo que dice el Reglamento. Y de ese modo, sea posible la aplicación de los eximentes, la caducidad, e incluso la separación entre el órgano instructor y sancionador en los procedimientos sancionadores seguidos por el OSCE<sup>30</sup>.

Del mismo modo, otra forma de buscar la inaplicación de estos reglamentos que vulneran los derechos de los administrados es a través de una demanda de acción popular, mediante la cual se podría buscar la inaplicación de los extremos que vulneran el debido procedimiento de los administrados a través del actual Decreto Supremo 344-2018-EF.

---

<sup>29</sup> Ibid. p 22.

<sup>30</sup> Ibid. p. 22.

Finalmente, no se puede considerar suficiente la emisión de algún pronunciamiento del Tribunal de Contrataciones del Estado para inaplicar el reglamento que vulnera las garantías y derechos de los administrados, debido a que el mismo según el numeral 3 del artículo V de la Ley del Procedimiento Administrativo General, solo puede servir para interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento positivo al cual se refieren.

## **8. Fuentes Bibliográficas**

### **BACA ONETO, Víctor**

(2011) “La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuadas)”. *Derecho y Sociedad*. Lima, número 37, pp. 263 - 274. Consulta: 07 de mayo de 2020.  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13178/1379>  
1

### **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

(2016) DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL Y DEROGA LA LEY N° 29060, LEY DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO. Consulta: 14 de octubre de 2020.  
[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/file/exposici%C3%B3n\\_de\\_motivos\\_dl\\_1272.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/file/exposici%C3%B3n_de_motivos_dl_1272.pdf)

### **DANOS ORDOÑEZ, Jorge**

2019 LA REGULACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL PERU. *Revista de Derecho Administrativo*. Lima. N° 17 pp. 26-50. Consulta: 7 de octubre de 2020.  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22164/21480>

(2010) “La preferencia de los principios de la potestad sancionadora establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General respecto de las normas especiales sobre la materia”. En ASOCIACIÓN PERUANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO. *Modernizando el Estado para un país mejor, IV Congreso Nacional de Derecho Administrativo*. Lima: Palestra Editores. pp. 859-877

(1995) Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. *Ius Et Veritas*. N° 10 Lima. pp. 149-160.

#### **HUAPAYA, Ramón y Otros**

2019 Cinco afrentas al régimen sancionador común de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *ACTUALIDAD JURÍDICA*. Lima. Número 311. pp. 11-26.

#### **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**

(2017) GUÍA PRÁCTICA SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Segunda Edición: Lima.

(2016) Exposición de Motivos del Decreto Legislativo que modifica la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo.

#### **MORÓN 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)*. Volumen N° 1. Décimo Cuarta Edición. Lima: Gaceta Jurídica.

(2019) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS)*. Volumen N° 2. Décimo Cuarta Edición. Lima: Gaceta Jurídica.

(2018) Las competencias normativas de las autoridades administrativas peruanas en materia de contratación estatal. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. Lima, pp. 119-157.

(2003) Los efectos de la Ley del Procedimiento Administrativo General sobre los procedimientos especiales. *Derecho & Sociedad*. Lima. N° 20. pp. 121-142.

#### **NEYRA, César Abraham**

(2018) Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y su incidencia en



la legislación ambiental. *Revista Derecho PUCP*. Lima, N° 80. pp. 332-360.  
Consulta 7 de octubre de 2020.  
<http://www.scielo.org.pe/pdf/derecho/n80/a09n80.pdf>

**TERRONES, Jhojan y Giordano Castillo**

(2020) El régimen sancionador en las contrataciones con el Estado en contraposición a las garantías mínimas previstas en el régimen sancionador contemplado en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Derecho & Sociedad* N° 54. pp. 195 a 207.

**Tribunal Constitucional**

(2018) Sentencia recaída en el Expediente N° 00020-2015-PI/TC. F.J. 12. Consulta: 7 de octubre de 2020. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00020-2015-AI.pdf>.

**SÁNCHEZ POVIS, Lucio y Gianpierre Valverde Encarnación**

(2019) NATURALEZA JURÍDICA, COMPETENCIA ADMINISTRATIVA E IMPUGNACIÓN DEL ACTO DE AMPLIACIÓN DE LA CADUCIDAD A PARTIR DE LOS PRECEPTOS CONTENIDOS EN EL TUO DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. *GIDA*, Lima, pp. 73 – 100. Consulta: 15 de julio de 2020.

**OSSA, Jaime**

(2009) *Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática*. Edición 2. Bogotá: Editorial Legis.

**ROJAS VÁSQUEZ, Piero y Mario LINARES JARA**

2019 La contravención de las disposiciones del procedimiento sancionador en materia de contrataciones del estado al régimen común del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Revista Derecho & Sociedad*. Lima. N° 54. pp. 167-179.