

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Informe recaído en la Resolución N° 0692-2021-TCE-S1: análisis de la segunda disposición complementaria modificatoria del Decreto Supremo N° 168-2020-EF, decreto que modifica el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado en su artículo 49.6.

Trabajo de suficiencia profesional para obtener el título de **Abogada**

Autor

Loayza Quispe, Andrea Belen

Revisor

Villegas Vega, Paul

Lima, 2021

RESUMEN

El objetivo de la presente investigación es explicar qué criterio general y método de interpretación serían los que más se ajustan a las normas administrativas referidas a las contrataciones del Estado, y cuál es la justificación de la inserción del numeral 49.6 en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, todo ello con motivo de dilucidar si el numeral 49.6, incorporado mediante el Decreto Supremo N° 168-2020-EF, debe ser interpretado de tal forma que se aplique también a las Adjudicaciones simplificadas que derivan de Concursos Públicos y Licitaciones Públicas. El método empleado en el desarrollo de la presente investigación es el uso de las diversas fuentes del derecho, como la legislación y la doctrina. Así, nos apoyamos en el criterio interpretativo de las normas administrativas propuesto por el abogado Carlos Balbín, ya que su propuesta está ligada a diversos artículos de la Ley de Procedimiento Administrativo General. Las principales conclusiones fueron que, de acuerdo a la finalidad pública, los principios de las contrataciones con el Estado y los derechos de los administrados, el beneficio dirigido a las pequeña y micro empresas no puede ser utilizado en las adjudicaciones simplificadas cuando derivan de otros procedimientos de selección, ya que dicha figura jurídica existe solo con la finalidad de concluir rápidamente con el procedimiento de selección, debido a que esta tiene menos etapas procedimentales, además de menos exigencias y complejidades.

Palabras Clave: Interpretación jurídica, Derecho Administrativo, Administración Pública, Contrataciones con el Estado, Procedimientos de selección.

ABSTRACT

The objective of this research is to explain what general criterion and method of interpretation would be the ones that best conform to the administrative regulations referring to State contracting, and what is the justification for the insertion of numeral 49.6 in the Regulation of the Law of State contracting, all of this for the purpose of elucidating whether numeral 49.6, incorporated by means of Supreme Decree No. 168-2020-EF, should be interpreted in such a way that it also applies to simplified awards that derive from Public Tenders and Public Tenders. The method used in the development of this research is the use of various sources of law, such as legislation and doctrine. Thus, we rely on the interpretative criterion of the administrative rules proposed by the lawyer Carlos Balbín, since his proposal is linked to various articles of the Law of General Administrative Procedure. The main conclusions were that, according to the public purpose, the principles of contracting with the State and the rights of the administrated, the benefit directed to small and micro enterprises cannot be used in simplified awards when they derive from other procedures. of selection, since this legal figure exists only for the purpose of quickly concluding the selection procedure, because it has fewer procedural stages, as well as fewer demands and complexities.

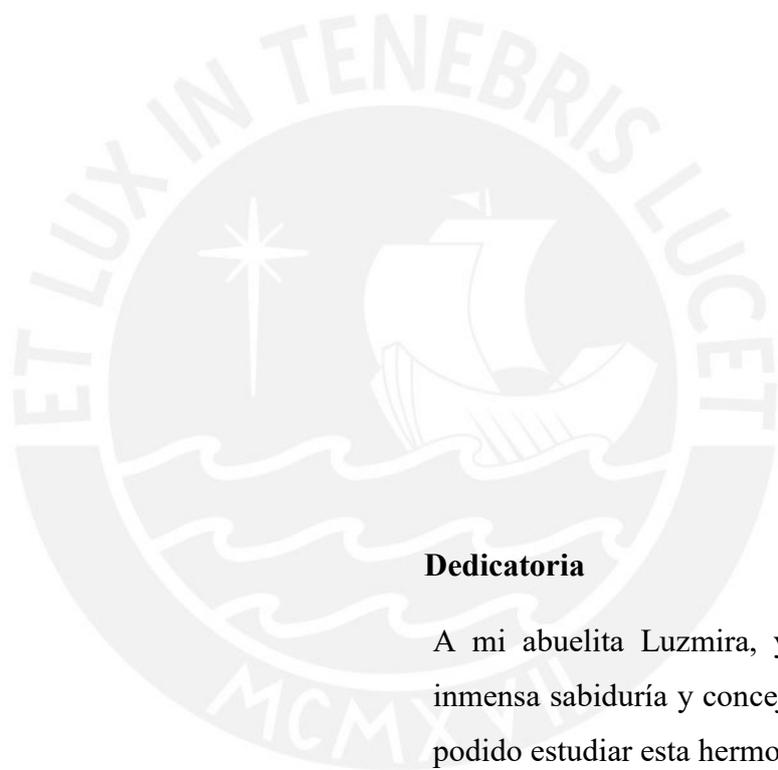
Key Words: *Legal interpretation, Administrative Law, Public Administration, Contracts with the State, Selection procedures.*

ÍNDICE

1.	Introducción	1
2.	Justificación de la elección de la resolución	3
3.	Relación de los hechos sobre los que versa la controversia de la que trata la Resolución N° 0692-2021-TCE-S1	3
4.	Identificación de los principales problemas jurídicos	7
5.	¿Qué criterio general y método de interpretación serían los que más se ajustan a las normas administrativas referidas a las contrataciones del Estado?	8
5.1.	El fin o interés público o general como criterio de interpretación de las normas administrativas	9
5.2.	La interpretación de las normas administrativas en función del interés público en armonía con los derechos de los administrados.	11
5.3.	Sobre el criterio de interpretación que más se ajusta a las normas administrativas referidas a las contrataciones del Estado	13
5.3.1.	Principio de competencia y libertad de concurrencia (que reemplazan al principio de libre competencia o competitividad)	15
5.3.2.	Principio de transparencia	16
5.3.3.	Principio de eficacia y eficiencia (que reemplaza al principio de eficiencia y economía)	17
5.3.4.	Principio de igualdad de trato	17
6.	¿Cuál es la justificación de la inserción del numeral 49.6 en el artículo 49 del Decreto Supremo N° 168-2020-EF?	19
6.1.	¿Qué diferencias existen entre los procedimientos de selección Concursos Públicos, Licitaciones Públicas y Adjudicaciones Simplificadas?	19
6.2.	¿Por qué el inciso 3 del artículo 65 del Reglamento del TUO de la Ley N° 30225 ha dispuesto que el procedimiento de la adjudicación simplificada reemplace el procedimiento de concurso público o licitación pública, cuando estos últimos han sido declarados desiertos?	23

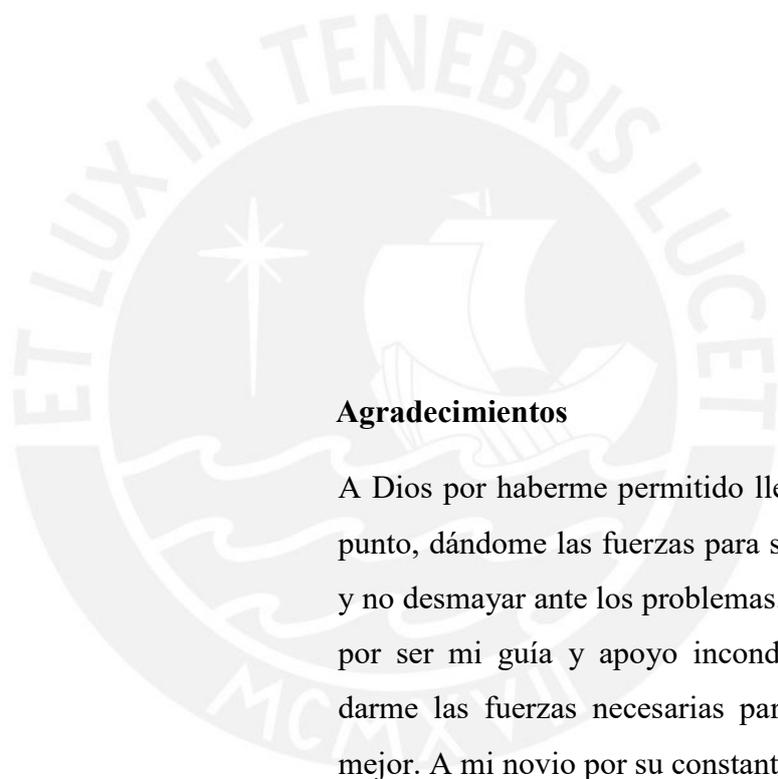
6.3. ¿La interpretación del voto en mayoría del numeral 49.6 vulnera los principios de las contrataciones con el Estado tal como lo señala el voto en minoría?	25
7. ¿Es aplicable el canon “no es posible hacer distinciones donde la ley no distingue”?	30
8. Conclusiones	31
9. Recomendaciones	32
10. Bibliografía	33





Dedicatoria

A mi abuelita Luzmira, ya que sin su inmensa sabiduría y concejos no hubiese podido estudiar esta hermosa carrera.



Agradecimientos

A Dios por haberme permitido llegar hasta este punto, dándome las fuerzas para seguir adelante y no desmayar ante los problemas. A mi familia, por ser mi guía y apoyo incondicional, y por darme las fuerzas necesarias para ser siempre mejor. A mi novio por su constante motivación.

A mi asesor por su compromiso, apoyo y orientación que hizo posible la elaboración del presente trabajo de investigación.

1. Introducción

En la Resolución N° 0692-2021-TCE-S1 del Tribunal de Contrataciones del Estado se discute, principalmente, sobre la correcta interpretación que se le debe dar al artículo 49.6 del Reglamento de Contrataciones del Estado (incorporado para la reactivación económica, debido al Estado de Emergencia Sanitaria y el Estado de Emergencia Nacional por el brote del COVID-19) ya que este menciona que, las micro y pequeñas empresas, en las adjudicaciones simplificadas, recibirán un beneficio para acreditar el 25% del valor referencial en el requisito de calificación de experiencia del postor en la especialidad.

Como se observa, la norma no es clara puesto que no establece si el beneficio mencionado se debe aplicar solo en las adjudicaciones simplificadas que originalmente se han convocado bajo dicho procedimiento de selección, o también puede aplicarse a las adjudicaciones simplificadas derivadas de otros procedimientos de contratación, por ejemplo, en un concurso público, como en el presente caso. Por ello, el planteamiento del problema principal es si el numeral 49.6 debe ser interpretado de tal forma que se aplique también a las Adjudicaciones Simplificadas que derivan de Concursos Públicos y Licitaciones Públicas.

El objetivo de la presente investigación es explicar qué criterio general y método de interpretación serían los que más se ajustan a las normas administrativas referidas a las contrataciones del Estado, y cuál es la justificación de la inserción del numeral 49.6 en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, todo ello con motivo de encontrar una respuesta al problema principal.

El método empleado en el desarrollo de la presente investigación es el uso de las diversas fuentes del derecho, como la legislación y la doctrina. Así, nos apoyamos en el criterio interpretativo de las normas administrativas propuesto por el abogado Carlos Balbín, ya que su propuesta está ligada a diversos artículos de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Las principales conclusiones en el marco del análisis realizado fueron que, de acuerdo a la finalidad pública, los principios de las contrataciones con el Estado y los derechos de los administrados, el beneficio dirigido a las pequeña y micro empresas no puede ser

utilizado en las adjudicaciones simplificadas cuando derivan de otros procedimientos de selección, ya que dicha figura jurídica existe solo con la finalidad de concluir rápidamente con el procedimiento de selección, debido a que esta tiene menos etapas procedimentales, además de menos exigencias y complejidades. Asimismo, no es correcto que al interpretar las normas jurídicas se utilicen cánones de interpretación y no criterios y métodos interpretativos, como lo hizo el voto en mayoría al resolver en favor de que sí se aplique dicho beneficio a las adjudicaciones simplificadas que derivan de otros procedimientos de selección.



2. Justificación de la elección de la resolución

La justificación de la elección de la resolución es por las diferentes posturas que se generaron en la primera sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, acerca de la interpretación de una norma que podría dar, en un contexto de reactivación económica de los contratos de servicio con el Estado, un beneficio a las MYPES en el caso de las adjudicaciones simplificadas que derivan de otros procedimientos de selección. La controversia resulta atrayente, puesto que podría permitir que empresas que son principiantes en contrataciones de cierto rubro, como son las MYPES, puedan competir con otros postores que llevan años en el mercado y, por ende, tienen mayor experiencia; lo que no se conduciría con la calidad de servicio que espera recibir determinada entidad.

3. Relación de los hechos sobre los que versa la controversia de la que trata la Resolución N° 0692-2021-TCE-S1

El día 30 de junio de 2020 se promulgó en el diario El Peruano el Decreto Supremo N° 168-2020-EF “Establecen disposiciones en materia de contrataciones públicas para facilitar la reactivación de contratos de bienes y servicios y modifican el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado”, en donde en su segunda disposición complementaria modificatoria, se estableció incorporar el numeral 49.6 del artículo 49 al Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (en adelante, el Reglamento), aprobado con Decreto Supremo N° 344-2018-EF, el cual establecía lo siguiente: “*Cuando en los procedimientos de selección de Adjudicación Simplificada para la contratación de bienes y servicios en general se incluya el requisito de calificación de experiencia del postor en la especialidad, la experiencia exigida a los postores que acrediten tener la condición de micro y pequeña empresa, o los consorcios conformados en su totalidad por estas, no podrá superar el 25% del valor estimado*”. (El subrayado y resaltado es nuestro)

El 9 de noviembre de 2020, el Hospital General de Jaén (en adelante, la Entidad) convocó el CONCURSO PÚBLICO N° 02-2020-HGJ-1 para la “Contratación del servicio de seguridad y vigilancia del Hospital General de Jaén”, con un **valor estimado de S/ 8 711 006.40 soles**. Dentro de sus bases integradas, se estableció el Requisito de calificación – Experiencia del postor en la especialidad, acreditado en un monto facturado acumulado equivalente a S/ 9 000 000.00. No obstante, el procedimiento de selección se declaró desierto. Luego de ello, el comité de selección señaló mediante informe, que la poca participación de los postores se produjo debido a que no cumplían con el monto de

experiencia solicitado, por lo que recomendaron al área usuaria reformular los términos de referencia. (El resaltado es nuestro)

Así, en cumplimiento del artículo 65 inciso 3 del Reglamento (que dispone que cuando un concurso público o licitación pública se declaran desiertos, corresponde en la siguiente convocatoria seguir el procedimiento de una adjudicación simplificada), y para culminar con mayor celeridad el procedimiento de selección, la siguiente convocatoria se efectuó siguiendo el procedimiento de Adjudicación Simplificada, para lo cual, la Entidad convocó la ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA N° 03 - 2020 - HGJ - DERIVADA DEL CONCURSO PÚBLICO N° 02-2020-HGJ - PRIMERA CONVOCATORIA, en donde el área usuaria, al modificar el requisito de calificación cuestionado, solicitó que la experiencia del postor en la especialidad se rebaje a S/ 4 000 000.00. En adición, se modificaron las bases integradas y se agregó un beneficio dirigido a las MYPES, incorporado mediante el Decreto Supremo N° 168-2020-EF ya citado, el cual estableció que dichas empresas debían acreditar una experiencia de S/ 2 100 000.00 (puesto que este monto suponía el 25% del valor estimado), el cual no estuvo contemplado en los términos de referencia del concurso público. No obstante, se volvió a declarar desierto el procedimiento de selección.

Finalmente, con fecha 13 de enero de 2021, la Entidad convocó la ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA N° 03-2020-HGJ – SEGUNDA CONVOCATORIA derivada del CONCURSO PÚBLICO N° 02-2020-HGJ-1, y en los términos de referencia se volvió a modificar el Requisito de calificación – Experiencia del postor, solicitando un monto facturado acumulado de S/ 3 500 000.00, asimismo, se agregó el beneficio dirigido a las MYPES en las bases integradas, el cual estableció que dichas empresas debían acreditar una experiencia de S/ 2 100 000.00.

Con fecha 21 de enero de 2021, se presentaron las propuestas de las empresas MYPE PROTEKTOR SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C. y BOXER SECURITY CORPORATIVA S.R.L., y el 22 del mismo mes y año se otorgó la buena pro a la empresa PROTEKTOR SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C., en adición, se tuvo por descalificada la oferta de la empresa BOXER SECURITY CORPORATIVA S.R.L., debido a que esta, según la Entidad, no cumplió con acreditar el Requisito de Calificación - Experiencia del Postor en la Especialidad.

El 29 de enero de 2021 la empresa BOXER SECURITY CORPORATIVA S.R.L. interpuso recurso de apelación para que se revoque la buena pro a la empresa PROTEKTOR SEGURIDAD INTEGRAL S.A.C., y se le otorgue la buena pro a su favor. Los argumentos de la empresa apelante fueron los siguientes:

- (i) El comité de selección descalificó a la empresa BOXER SECURITY CORPORATIVA S.R.L. porque supuestamente no acreditaba el Requisito de calificación – Experiencia del postor en la especialidad, no obstante, la empresa menciona que sí cumplió con dicho requisito al presentar el Anexo N° 08 – Experiencia del postor en la especialidad con una experiencia de S/2 245 039.30 soles, y siete contratos con sus respectivas constancias de conformidad que lo acreditaban. Todo ello debido a que en las bases integradas se menciona que aquellos postores que declaran tener condición de micro y pequeña empresa, debían acreditar una experiencia de S/2 100 000.00 soles, por lo que sí cumplía con dicho requisito. Asimismo, señala que su descalificación no tiene motivación ni sustento legal.

El 10 de febrero de 2021, mediante un Informe técnico legal, y el 23 del mismo mes y año, mediante un Informe, la entidad reconoce que cometió un error en el procedimiento de selección, al no haber observado lo establecido en el artículo 49, inciso 6 del Reglamento, puesto que el procedimiento de selección bajo la modalidad de concurso público quedó desierto, y la nueva convocatoria regía según el procedimiento de adjudicación simplificada. Por lo cual menciona que el procedimiento de selección debe de retrotraerse a la etapa de evaluación y calificación de ofertas.

El Tribunal de Contrataciones del Estado, en su decisión del voto mayoritario, sin mayor argumentación, y utilizando el canon *no es posible hacer distinciones donde la ley no distingue*, resolvió lo siguiente:

- (i) Si bien en ninguna parte de los informes del comité de selección se recomendó otorgar el beneficio de las MYPES, su incorporación en las bases integradas fue debido al cumplimiento de lo indicado en el Decreto Supremo N° 168-2020-EF. Asimismo, el mencionado beneficio no establece una excepción o precisión que indique que solo se aplica a los procedimientos de Adjudicación Simplificadas que no derivan de otros procedimientos de contratación, así

como tampoco señala exclusión respecto a su aplicación cuando se trate de Adjudicaciones Simplificadas derivadas de concursos públicos o licitaciones públicas declaradas desiertas, ello tampoco lo indica las bases estandarizadas aprobadas por OSCE de uso obligatorio por las entidades mediante Directiva N° 007-2020-OSCE/CD, aprobada mediante Resolución N° 079-2020-OSCE/PRE. Entonces, la aplicación del beneficio resulta congruente.

El Tribunal de Contrataciones del Estado, en su decisión de voto en minoría, resolvió lo siguiente:

- (i) El beneficio del 25% del valor estimado para el procedimiento de selección otorgada a las MYPES, dispuesto en el Decreto Supremo N° 168-2020-EF, solo está previsto para las adjudicaciones simplificadas, mas no para el Concurso Público del cual deriva este procedimiento. Asimismo, el beneficio de dicha norma tiene como objetivo facilitar la reactivación económica, pero no para las adjudicaciones simplificadas que deriven de un concurso público, ya que aquella es la continuación del último. En adición, el beneficio es otorgado a las MYPES cuando estas participen en una adjudicación simplificada cuyo monto no sea mayor a S/ 400 000.00, lo que no ocurre en el presente caso, puesto que el valor estimado ha sido establecido en S/ 8 000 000.00; por lo que no resulta procedente incluir el beneficio de las MYPES, debido a la envergadura de la contratación.
- (ii) El procedimiento de adjudicación simplificada derivado de un concurso público, debe mantener el mismo parámetro que la convocatoria primigenia, por ser la continuación del mismo. La única diferencia es la mayor celeridad de la adjudicación simplificada. Por consiguiente, se advierte una incorrecta elaboración de bases por parte del comité de selección al incluir lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 168-2020-EF. Así, no solo se incumplió la norma, sino que también se vulneró el principio de competencia abierta y efectiva, al no permitir la postulación de potenciales competidores por no establecer de manera clara el Requisito de calificación – Experiencia del postor en la especialidad, lo que hizo que se transgrediera los principios de eficacia y eficiencia, libertad de concurrencia y transparencia.
- (iii) Finalmente, al demostrarse que el acto administrativo resultó contrario a la ley, al haberse contravenido el numeral 49.6 del artículo 49 Del Reglamento,

así como los principios de transparencia, competencia y de libertad de concurrencia establecidos en el artículo 2 de la Ley y del debido procedimiento administrativo regulado por el numeral 1.2 del artículo IV del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), corresponde declarar la nulidad para que se restituya la legalidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley, concordante con lo dispuesto en el literal e) del artículo 128 del Reglamento. Por lo tanto, se debe de retrotraer el procedimiento a la etapa de convocatoria, previa reformulación de las bases de acuerdo a lo fundamentado.

4. Identificación de los principales problemas jurídicos

1. Pregunta principal

¿El numeral 49.6 del artículo 49 del Decreto Supremo N° 168-2020-EF debe ser interpretado de tal forma que se aplique también a las Adjudicaciones Simplificadas que derivan de Concursos Públicos y Licitaciones Públicas?

2. Preguntas secundarias

2.1. ¿Qué criterio general y método de interpretación serían los que más se ajustan a las normas administrativas referidas a las contrataciones del Estado?

2.1.1. ¿En qué consiste el criterio de fin o interés público o general para la interpretación de las normas administrativas?

2.1.2. ¿Qué rol cumplen los derechos de los administrados en la interpretación de las normas administrativas referidas a la contratación pública?

2.1.3. ¿Cuáles son los principios con mayor preeminencia en la contratación administrativa?

2.2. ¿Cuál es la justificación de la inserción del numeral 49.6 en el artículo 49 del Decreto Supremo N° 168-2020-EF?

2.2.1. ¿Por qué el Reglamento del TUO de la Ley N° 30225 ha dispuesto que el procedimiento de la Adjudicación Simplificada reemplace el procedimiento de Licitación Pública, cuando esta última ha sido declarada desierta?

2.2.2. ¿La interpretación literal del numeral 49.6 vulnera el principio de libre competencia y transparencia, tal como lo señala el voto en discordia?

2.2.3. ¿Es aplicable el canon “no es posible hacer distinciones donde la ley no distingue”?

5. ¿Qué criterio general y método de interpretación serían los que más se ajustan a las normas administrativas referidas a las contrataciones del Estado?

Si queremos señalar una aproximación de un método de interpretación que sea válidamente usado en las normas administrativas referidas a las contrataciones del Estado, y para poder responder la pregunta principal propuesta en la presente investigación, es menester describir, en primer lugar, cómo se desarrolla la interpretación de las normas en el Derecho Administrativo.

Para empezar, como señala Carlos Balbín, para lograr una correcta interpretación de las normas administrativas, se debe armar un rompecabezas con las siguientes “piezas”: el interés público, los derechos de las personas y el equilibrio entre el poder y los derechos (2015a, p. 10). Dicho razonamiento se ve reforzado de acuerdo a lo establecido en el artículo 84, inciso 8 de la Ley General de Procedimiento Administrativo – Ley N° 24777 (en adelante, LPAG), el cual menciona que “es deber de las autoridades en los procedimientos el interpretar las normas administrativas de forma que mejor atienda el fin público al cual se dirigen, preservando razonablemente los derechos de los administrados”.

5.1. El fin o interés público o general como criterio de interpretación de las normas administrativas

Desde la mirada del interés público como criterio de interpretación de las normas administrativas, puede definirse al primero como un concepto que tiende a identificarse con el de interés general o bien común y que consiste en aquello que beneficia a la colectividad en su conjunto. El Tribunal Constitucional del Perú, en la sentencia recaída en el EXP. N.º 3283-2003-AA/TC, define al interés público como todo aquello que por consenso se considera valioso y útil para la sociedad y que por dichas características obliga al Estado a utilizarlo como uno de los fines que persigue para el beneficio de todos sus ciudadanos, estando prohibido que tenga como objetivo la consagración de cualquier

interés particular (2003). Asimismo, Margarita Beladiez define al interés general como aquella “vinculación mínima y necesaria que todo acto de la Administración debe de tener con el Derecho para que esta pueda considerarse conforme al ordenamiento jurídico” (2000, p. 328).

Como se puede observar, la noción del interés público es una tarea muy difícil de determinar puesto que, no existe una definición consensuada de dicho concepto, no obstante, de lo que no puede desligarse es de su vinculación con la satisfacción de las necesidades y bienestar de la población (Danós, 2018, p. 100).

Por otro lado, desde el ámbito de la regulación legal administrativa, en el artículo III del Título Preliminar de la LPAG, se menciona que dicha norma tiene como finalidad establecer un régimen jurídico aplicable para que la Administración Pública sirva a la protección del interés general. Por consiguiente, las entidades de la Administración Pública peruana deben de tener como objetivo primordial la satisfacción de los intereses generales de la colectividad.

No obstante, Jorge Danós critica la actual actuación de algunos funcionarios que integran la administración pública quienes aplican las normas de los procedimientos administrativos desde una práctica esencialmente formalista, olvidando por completo los fines públicos de los preceptos legales que aplican; asimismo, el autor considera que uno de los criterios de interpretación más importantes de las normas administrativas es, precisamente, aquella que analiza el interés público y sobre la cual descansa una obligación ineludible para los funcionarios públicos (2018, p. 97-98).

Siguiendo en esa línea, es necesario destacar que, cuando se interpretan las normas administrativas en base al interés general, del mismo modo, se están utilizando los principios o valores que subyacen en el Derecho Administrativo como guías de interpretación (Cordero Vega, 2015, p. 38). Lo anterior mencionado guarda sentido puesto que los principios son “las bases, guías y directrices comunes del concepto y alcance de las potestades regulatorias del Poder Ejecutivo, el modo de organización del Estado, el concepto de acto estatal, el modelo de control” (Balbín, 2015a, p. 10); es decir, son las instituciones sobre las cuales se sirve el Derecho Administrativo para cumplir y satisfacer el interés general, en otras palabras, la justificación del poder estatal.

Por ello, en el inciso 2, del artículo IV del título preliminar de la LPAG, se menciona que, “los principios señalados [del procedimiento administrativo] servirán también de criterio

interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento, como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, y para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo”.

En suma, los principios del procedimiento administrativo o principios generales del Derecho Administrativo contienen dos características inherentes e inmodificables: superioridad frente al resto de normas del ordenamiento jurídico y un dinamismo potencial, característica que hace que puedan adaptarse a cualquier realidad sobre la cual el legislador puede no haber previsto alguna regulación (Morón Urbina, 2019, p. 73).

Ahora bien, por un lado, cierto sector de la doctrina clasifica a los principios de los cuales se vale el Derecho Administrativo en principios constitucionales (principio de transparencia, el principio de descentralización), principios generales del Derecho Administrativo (principio del debido proceso) y principios propios y específicos del Derecho Administrativo (principio *in dubio pro administrado*) (Balbín, 2015b, p. 63).

Por otro lado, también se suele clasificar a los principios que aparecen en la LPAG principios fundamentales o sustanciales los cuales derivan de las bases sustanciales del ordenamiento jurídico, de fuente constitucional como supraconstitucional, y que se encuentran en el Título Preliminar de la LPAG solo como fin pedagógico, ya que si no estuvieran redactados en la norma, aun así estarían vinculando a las actuaciones de la Administración; estos son los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, conducta procedimental y participación. Asimismo, también se encuentran los principios institucionales que sí son propios e inherentes a la naturaleza del Derecho Administrativo y que se dividen en dos tipos: principios de la actividad administrativa (impulso de oficio, imparcialidad, uniformidad y predictibilidad) y del procedimiento administrativo *stricto sensu* (impulso de oficio, imparcialidad, uniformidad y predictibilidad) (Morón Urbina, 2019, pp. 74–75).

En general, cualquiera que sea la clasificación de los principios que regulan la función administrativa, tanto los principios generales del Derecho como aquellos que son propios de la rama del Derecho Administrativo, servirán para interpretar las normas administrativas, ahí en donde el significado de estas no es claro. En síntesis, para poder resolver el problema jurídico planteado, será necesario recurrir al interés público y a los principios administrativos contenidos en la LPAG, que subyacen en el CONCURSO

PÚBLICO N° 02-2020-HGJ-1; no obstante, existen principios más específicos en las contrataciones pública que se utilizarán del mismo modo, y que explicaremos más adelante.

5.2.La interpretación de las normas administrativas en función del interés público en armonía con los derechos de los administrados.

Habiendo establecido previamente la importancia del interés público y los principios del derecho administrativo en la interpretación de las normas administrativas, lo que conlleva a que antes de tomar alguna decisión, cualquier funcionario público se pregunte qué interés público o general el ordenamiento jurídico le ha encomendado satisfacer, y recién desde ese punto comenzar a interpretar las normas y aplicarlas; es necesario mencionar la estrecha conexión que guarda dicha interpretación con los derechos de los administrados.

Lo anterior mencionado parte de lo dispuesto en el artículo III del Título Preliminar del TUO de la LPAG el cual establece que “la presente Ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, **garantizando los derechos e intereses de los administrados** y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general” (El resaltado es nuestro) y, de manera más detallada, en el inciso 8, artículo 75, de la LPAG en donde se indica que, son deberes de las autoridades en los procedimientos administrativos “interpretar las normas administrativas de forma que mejor atienda el fin público al cual se dirigen, **preservando razonablemente los derechos de los administrados**” (El resaltado es nuestro).

Así, tanto Jesús Gonzáles Pérez como Oriol Mir Puigpelat mencionan que el Derecho Administrativo y su sometimiento al cauce formal se justifica desde dos perspectivas distintas: la garantía de la satisfacción del interés general compatibilizada con la garantía del interés individual, en otras palabras, el procedimiento administrativo protege el interés de la colectividad, pero no a cualquier precio, ya que también debe de buscar la protección de los intereses particulares (2000, p. 22; 2003, p. 73).

Finalmente, Morón Urbina concluye que el Artículo III del Título Preliminar del TUO de la LPAG, además de prever la protección del interés general, garantizando los derechos de los administrados, resalta el deber de las autoridades administrativas de respetar la legalidad de sus acciones, sin que pueda bastar la simple evocación al interés público; por

ello, en el ejercicio legítimo de los poderes que les han sido conferidos, no deben de actuar de manera ilimitada en nombre de la protección del interés general (2019, p. 142)

Por lo tanto, si bien el Derecho Administrativo tiene como pilar que sus actuaciones tengan como finalidad servir los intereses generales, descartando cualquier interés personal o individual que pueda tener algún funcionario; ello no impide considerar que los funcionarios públicos dirijan su actuación a la satisfacción de los intereses públicos en armonía o equilibrio con los derechos de los particulares. En atención a lo comentado, la Administración tiene el deber de preservar de manera razonable los derechos de los administrados; en efecto, la interpretación de las normas administrativas debe de buscar de igual forma garantizar los intereses privados ya que, de no ser así, lo últimos se verían afectados por la expresión de la voluntad de la Administración. Ello se condice con la división de los derechos que elabora Luis Meilán Gil, puesto que para el autor los derechos fundamentales constitucionalmente consagrados de las personas tienen la calidad de intereses generales permanentes (núcleo mínimo incapaz de ser reducido de los intereses generales), mientras que los intereses particulares son denominados intereses variables. (2011, p. 184).

Entonces, como sostiene López Rodo, las normas administrativas –y su interpretación– no deben limitarse a garantizar los derechos de los particulares, también deben de tutelar el interés público, en consecuencia, todo procedimiento administrativo debe conciliar ambos intereses, siendo el interés público más flexible y rápido, y el privado más riguroso al impedir que sean “esclavizados” por la Administración (López Rodo, 1981, p. 91). Por ese motivo, la autoridad administrativa debe de brindar a los particulares las formalidades que le permitan conocer y defender de manera oportuna su situación jurídica.

Finalmente, cabe destacar lo señalado por Guzmán Napuri, el cual sostiene que actualmente estamos ante la desaparición del paradigma de preferencia del interés general sobre los intereses individuales, porque estos últimos son tutelados de igual manera por la Administración Pública, debido al sometimiento de esta última a los principios del Estado de Derecho (2013, p. 5). Entonces, para resolver las interrogantes planteadas en el presente trabajo de investigación, habrá que tomar en cuenta la protección de los derechos de los administrados en los procedimientos de selección.

5.3. Sobre el criterio de interpretación que más se ajusta a las normas administrativas referidas a las contrataciones del Estado

Luego del breve análisis acerca de la ineludible interpretación de las normas administrativas de acuerdo con los fines públicos en armonía con los derechos de los administrados, el cual sería el “estándar básico de interpretación de la relación jurídico-administrativa” (Julio Comadira, 2002), pasaremos al análisis sobre una propuesta de interpretación de las normas administrativas de las contrataciones del Estado.

Previamente, es menester indicar que el contrato de la administración pública, según el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (en adelante RLCE) es definido como el acuerdo entre dos parte o más para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica patrimonial, en donde una de las partes necesariamente debe ser una entidad de la Administración Pública, asimismo, el contrato de la administración tiene sustento constitucional en el artículo 76 de la Constitución Política del Perú. Sin embargo, como toda actuación de la Administración, el mencionado contrato tiene como elemento clave, a diferencia de los contratos privados, el perseguir la satisfacción del interés público, puesto que tiene un carácter instrumental, al justificar su existencia como un medio para que la Administración Pública pueda cumplir sus objetivos y metas (Salazar Chávez, 2004, p. 36).

Ahora bien, cada entidad estatal en el Perú tiene un Plan Estratégico Institucional (en adelante, PEI) que es el “instrumento de gestión que identifica la estrategia de la entidad para lograr sus objetivos de política” (CEPLAN, 2019, p.15), es decir, el PEI traza las líneas estratégicas para alcanzar los objetivos institucionales de cada entidad del gobierno. Entonces, en el PEI podemos encontrar los objetivos para satisfacer el interés general o público que han sido atribuidos a cada institución que contrata en el Estado. No obstante, interpretar las normas de contrataciones públicas con lineamientos tan generales no brindaría un apoyo relevante en la interpretación, por ello, el interés o finalidad pública también, a nivel más inmediato o directo, lo podemos encontrar en los términos de referencia –para el caso de servicios y obras- o especificaciones técnicas –para el caso de bienes- elaborados por el área usuaria de cada Entidad, y que son la causa del contrato (J. C. Morón Urbina & Aguilera, 2017, p. 27).

Por ejemplo, en el Concurso Público N° 006-2019-OPE/INS para la “Contratación del servicio de consultoría de obra para la elaboración del expediente técnico de obra del IOARR: remodelación de edificio de laboratorio y laboratorio específico – inmunosueros”, en sus términos de referencia se menciona que la finalidad pública es buscar mejorar los procesos productivos de los antivenenos que se elaboran en el

Laboratorio de Inmunosueros para la reducción de tiempos de producción y contar con resultados de los ensayos ejecutados por el laboratorio de Control de calidad, que garanticen la calidad de productos que se liberan al mercado y que son usados para restablecer la salud de la población afectada por este tipo de accidentes.

Asimismo, en el Concurso Público N° 002-2019-OPE/INS-1 para la “Contratación de servicio de seguridad y vigilancia para el INS” en sus términos de referencia se comenta que la finalidad pública es asegurar el bienestar de sus funcionarios, servidores y visitantes que diariamente hacen uso de sus instalaciones, así como el de proteger la intangibilidad de los bienes patrimoniales que se encuentran en él, que éste administra y que sirven para cumplir adecuadamente con sus fines.

Finalmente, en la Adjudicación Simplificada N° 19-2020-MINAGRI sobre la “Adquisición de ecógrafos veterinarios portátiles, en el marco del Proyecto CUI 2436681”, en sus especificaciones técnicas se menciona que la finalidad pública es realizar un adecuado diagnóstico sanitario y reproductivo del hato alpaquero, propiciando las condiciones necesarias para que el manejo de las alpacas sea óptimo y conlleve a un incremento del valor genético, lo cual beneficiará a los productores alpaqueros de las regiones comprendidas del proyecto.

Por consiguiente, puede concluirse que, las normas administrativas referidas a las contrataciones públicas deben de interpretarse, primigenia y obligatoriamente, de acuerdo a la magnitud de la finalidad pública inmediata que se encuentra establecida en los términos de referencia o especificaciones técnicas de acuerdo a cada procedimiento de contratación, y así cumplir con la necesidad pública mediata que reclama la actuación estatal. Es así que, el TUO de la Ley N° 30225 y su Reglamento, además de todas las modificaciones que se realicen sobre dichas normas, deben de ser interpretados por el funcionario público de tal manera que se satisfaga de la manera más completa y eficiente la finalidad pública, para así cumplir con las metas institucionales de cada entidad.

Por otro lado, si bien se argumentó que los principios que regulan la función administrativa pueden ser los principios generales del Derecho como aquellos que son propios de la rama del Derecho Administrativo, Morón Urbina comenta que existen ocho principios de la contratación administrativa que tienen mayor preeminencia valorativa sobre las demás normas del ordenamiento, puesto que sirven como su referente para dotarlas de contenido y señalarle sus límites, siendo su inobservancia el más grave

incumplimiento a la normativa referida a la contratación estatal (2006, p. 189). Los principios que comenta el citado autor son moralidad, libre competencia, imparcialidad, eficiencia, transparencia o de publicidad de los actos, economía, vigencia tecnológica y trato justo e igualitario (Morón Urbina, 2006, p. 191).

Sin embargo, dichos principios pertenecen al TUO del Decreto Legislativo N° 1017, el cual ha sido derogado; en consecuencia, en el TUO de la Ley N° 30225 se encuentran principios análogos, en consideración a sus definiciones, a los anteriores mencionados, los cuales son integridad, competencia y libertad de concurrencia, eficacia y eficiencia - que incluiría al principio de economía del TUO anterior-, transparencia, publicidad, vigencia tecnológica e igualdad de trato. Asimismo, no encontramos un principio equivalente al principio de imparcialidad del TUO derogado.

Es de nuestro parecer que el caso analizado se resuelve interpretando los principios de competencia y libre concurrencia, transparencia y eficacia y eficiencia; por tal razón, a cuenta de explicar más adelante cómo se resolvería el caso utilizando dichos principios, a continuación, mencionaremos una breve definición de estos. Asimismo, daremos una breve explicación del principio de igualdad de trato debido a que este también se relaciona con el caso, pero no con su resolución.

5.3.1. Principio de competencia y libertad de concurrencia (que reemplazan al principio de libre competencia o competitividad)

En reemplazo del principio de libre competencia o competitividad, se encuentran el principio de competencia y libertad de concurrencia. El primero establece que “los procesos de contratación incluyen disposiciones que permiten establecer condiciones de competencia efectiva y obtener la propuesta más ventajosa para satisfacer el interés público que subyace a la contratación. Se encuentra prohibida la adopción de prácticas que restrinjan o afecten la competencia” (inciso e) del artículo 2). El segundo manifiesta que “las Entidades promueven el libre acceso y participación de proveedores en los procesos de contratación que realicen, debiendo evitarse exigencias y formalidades costosas e innecesarias. Se encuentra prohibida la adopción de prácticas que limiten o afecten la libre concurrencia de proveedores (inciso a), artículo 2).

Sobre los mencionados principios se extrae que las reglas de los procedimientos de selección deben permitir que exista una concurrencia amplia, imparcial y objetiva de los potenciales proveedores. En palabras de Morón Urbina, los principios de competencia y

libertad de concurrencia son guía para la aclaración e interpretación de las controversias que surjan en el proceso de selección (2006, p. 193). Asimismo, el objetivo de estos principios es asegurar que exista la mayor cantidad de postores calificados en el proceso, con el fin de que las entidades puedan conseguir las mejores condiciones del mercado y se satisfaga cabalmente sus expectativas. Para ello todos los ofertantes deben de tener las mismas condiciones, teniendo el Estado el deber negativo de abstenerse de aplicar una regla que vaya en contra de la competencia y libertad de concurrencia.

En el presente informe se analizará el principio mencionado, puesto que el voto en discordia señala que se habría vulnerado este último, por consiguiente, es necesario tener en cuenta que el principio de competencia y libertad de concurrencia no consiste solo en evitar que la Administración Pública inserten formalidades costosas e innecesarias, sino que se obtenga del proceso de selección la oferta que satisfaga más la relación entre calidad-precio debido a la regulación que fomente la más amplia y objetiva concurrencia de proveedores.

5.3.2. Principio de transparencia

El principio de transparencia menciona que “las Entidades proporcionan información clara y coherente con el fin de que todas las etapas de la contratación sean comprendidas por los proveedores, garantizando la libertad de concurrencia, y que la contratación se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad. Este principio respeta las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico” (inciso c) artículo 2). Respecto de los derechos de los administrados, el mencionado principio indica que la comprensión de la información debe ser accesible, es decir, se debe de evitar toda oscuridad, ambigüedad o incorrección de los términos, de ahí la importancia de la generación eficiente de la información por parte de la Administración. Asimismo, la claridad en la información permite que los postores estén en las mismas condiciones de participación, lo que permite la libre competencia.

5.3.3. Principio de eficacia y eficiencia (que reemplaza al principio de eficiencia y economía)

El principio de eficacia y eficiencia explica que en “el proceso de contratación y las decisiones que se adopten en su ejecución deben orientarse al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la Entidad, priorizando estos sobre la realización de formalidades no esenciales, garantizando la efectiva y oportuna satisfacción de los fines públicos para que

tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de las personas, así como del interés público, bajo condiciones de calidad y con el mejor uso de los recursos públicos” (inciso f), artículo 2). Por lo tanto, el principio se aplica tanto para la entidad como para los proveedores. Por un lado, respecto de la entidad se le requiere aplicar conductas de ahorro y simplicidad administrativa, además de que todas sus actuaciones sean concordantes con su plan de actividad. Por otro lado, respecto de los proveedores, estos tienen la obligación de adecuar sus conductas de manera que la prestación tenga la mejor calidad posible.

Desde la protección de los derechos de los particulares, Morón Urbina arguye que en dicho principio, “en el momento de la convocatoria, el indicador de eficiencia será que los agentes del mercado nacional tomen conocimiento de la necesidad de bienes, servicios u obras y se interesen en ella (..) en la fase de evaluación de las propuestas, la eficiencia estará dada porque la evaluación y la selección recaigan en la mejor propuesta técnico-económica, la cual asegure la atención de las necesidades institucionales” (2006, p. 197).

5.3.4. Principio de igualdad de trato

El principio de igualdad de trato indica que “todos los proveedores deben disponer de las mismas oportunidades para formular sus ofertas, encontrándose prohibida la existencia de privilegios o ventajas y, en consecuencia, el trato discriminatorio manifiesto o encubierto. Este principio exige que no se traten de manera diferente situaciones que son similares y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica siempre que ese trato cuente con una justificación objetiva y razonable, favoreciendo el desarrollo de una competencia efectiva” (inciso b), artículo 2). El principio de igualdad de trato es tan importante para los procedimientos de contratación que su incumplimiento conlleva a que se vulneren otros principios como el de competencia y libertad de concurrencia e integridad, puesto que no existiría igualdad de condiciones entre los postores por las preferencias que tenga determinado funcionario de una entidad.

Así, el mencionado principio implica que las entidades no descalifiquen las propuestas que cumplen con todos los requisitos requeridos en las bases integradas por defectos u omisiones no fundamentales para la consecución de la finalidad pública. Por ello, la entidad debe sujetarse a lo que se dispuso en las bases de manera estricta, sin realizar modificaciones, ya sea completando o alterando. No obstante, existen situaciones en donde, para fortalecer la igualdad, se dan oportunidades mediante ventajas a determinadas

personas porque se considera que tienen limitadas oportunidades de acceso debido a la discriminación. Lo anterior mencionado es llamado discriminación inversa y el Tribunal Constitucional peruano, en la sentencia recaída en el EXP N° 5652-2007-PA/TC, citando a la Opinión Consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, concluye que “ciertas desigualdades de hecho "legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia". Ello debido a que "pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles"" (2007).

Asimismo, en relación con la presente investigación, la Administración ha dispuesto que ciertos proveedores, debido a su condición de desigualdad con los demás, deben recibir ciertas ventajas en las contrataciones con el Estado, por ejemplo, existe la discriminación en favor de las MYPES, así en el presente caso se otorga un beneficio a las MYPES para que estas acrediten como monto de experiencia en la especialidad, del 25% del valor estimado.

Más medidas que favorecen a las MYPES en las contrataciones con el Estado, las podemos encontrar en el artículo 21 del Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente, Ley MYPE, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-TR, dispone que “el acceso de las MYPE a las contrataciones del Estado, en las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios, así como en la ejecución y consultoría de obras, las Entidades del Estado prefieren a los ofertados por las MYPE, siempre que cumplan con las especificaciones técnicas requeridas”. En adición, en el artículo 16 del Reglamento del TUO de la Ley MYPE, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2008-TR, se establece que “las Entidades del Estado deberán programar no menos del cuarenta por ciento (40%) de sus contrataciones para que sean atendidas por las MYPE”.

Finalmente, no se niega que se deba hacer uso de los criterios de interpretación asumidos con frecuencia para interpretar las normas jurídicas los que, según Rubio Correa, son el criterio tecnicista, axiológico, teleológico y sociológico (2009, p. 233). Además, tampoco se excluye el uso de los métodos de interpretación, los cuales son el método literal, *ratio legis*, el método sistemático por comparación con otras normas, el método sistemático por ubicación de la norma y el método histórico (Rubio, 2009, pp. 238–248). Sin embargo, previamente y con mayor preferencia, ha de buscarse, para el caso de las normas

administrativas que versen sobre las contrataciones públicas, la interpretación en función del interés público, en armonía con los derechos de los administrados y los principios específicos aplicables para la contratación con el Estado, por ello, dicha descripción se realizará en la siguiente parte del presente informe jurídico.

6. ¿Cuál es la justificación de la inserción del numeral 49.6 en el artículo 49 del Decreto Supremo N° 168-2020-EF?

Habiendo determinado cómo interpretar las normas referidas a la contratación estatal, responderemos la segunda pregunta propuesta para determinar si el numeral 49.6 del artículo 49 del Decreto Supremo N° 168-2020-EF debe ser interpretado de tal forma que se aplique también a las Adjudicaciones Simplificadas que derivan de Concursos Públicos y Licitaciones Públicas; es decir, la justificación de la inserción del artículo mencionado en el RLCE. En primer lugar, es necesario establecer cuáles son las diferencias entre el concurso público y la licitación pública, respecto a la adjudicación simplificada. Luego de ello, se analizará cuál es la finalidad por la cual se ha dispuesto que en caso se declare un procedimiento de selección desierto en un concurso público o licitación pública, estos sean reemplazados por una adjudicación simplificada, figura que se ha desarrollado en el presente caso.

6.1. ¿Qué diferencias existen entre los procedimientos de selección Concursos Públicos, Licitaciones Públicas y Adjudicaciones Simplificadas?

Para poder establecer las diferencias entre los procedimientos de selección sobre los cuales se vale la Administración Pública para contratar, es necesario mencionar qué son los primeros. Los procedimientos de selección son “los medios a través de los cuales la administración ejecuta su actuación y realiza sus fines, (...) y son la vía para la formulación de la voluntad administrativa contractual” (Retamozo Linares, 2018, p. 98).

Sobre el primer aspecto, los procedimientos de selección, al adquirir la condición de procedimientos administrativos, contienen etapas en donde se establecen los distintos objetivos de la administración; por ello, la determinación del procedimiento de selección se realiza en atención al objeto de la contratación, la cuantía del valor estimado, para el caso de contrataciones de bienes y servicios, o del valor referencial, para el caso de contratación de obras, y las demás condiciones para su empleo previstos en la Ley N° 30225 y su Reglamento (artículo 32 del RLCE).

Sobre el segundo aspecto, a través de los métodos de contratación se materializan los intereses de la entidad administrativa que contrata, los cuales “se centran en el cumplimiento de sus metas institucionales, así como obtener bienes, servicios y obras de la mayor calidad posible que le permitan los recursos disponibles, que sean oportunos y económicos” (Salazar Chávez, 2004, p. 39).

El objeto de la contratación es aquel que define la naturaleza de la contratación en función de la prestación a ejecutarse, y se divide en bienes, servicios y obras. Por un lado, la licitación pública se utiliza para la contratación de bienes y obras (artículo 22 de la LCE y artículo 70 del RLCE); y, el concurso público para la contratación de servicios en general, consultorías en general y consultorías de obras (artículo 22 de la LCE y artículo 77 del RLCE). Por el otro lado, la adjudicación simplificada se utiliza para la contratación de bienes y servicios, consultorías en general, consultorías de obras, con excepción de los servicios a ser prestados por consultores individuales, así como para la ejecución de obras (artículo 22 de la LCE y artículo 88 del RLCE).

Año fiscal 2021 y en soles

TIPO	MONTOS			
	BIENES	SERVICIOS		OBRAS
		SERVICIO EN GENERAL	CONSULTORIA DE OBRAS	
LICITACIÓN PÚBLICA	>= de 400,000	-		>= de 1'800,000
CONCURSO PÚBLICO	-	>= de 400,000		-
ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA	< a 400,000 > de 35,200	< a 400,000 > de 35,200		< a 1'800,000 > de 35,200
CONTRATACIÓN DIRECTA	> de 35,200	> de 35,200		> de 35,200
COMPARACIÓN DE PRECIOS	<= a 66,000 > de 35,200	<= a 66,000 > de 35,200	-	
SUBASTA INVERSA ELECTRÓNICA	> de 35,200	> de 35,200	-	
SELECCIÓN DE CONSULTORES INDIVIDUALES	-	-		<= a 40,000 > de 35,200 -

Respecto de la cuantía del valor estimado o referencial, este se establece en función de los márgenes que establece la ley de presupuesto del sector público del año fiscal correspondiente (artículo 23 de la LCE). Asimismo, estos márgenes también pueden visualizarse en los toques para los procedimientos de selección para la contratación de bienes, servicios y obras elaborados por la Dirección del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

Nota. Adaptado de Topes () para cada procedimiento de selección para la contratación de bienes, servicios y obras – Régimen general. Dirección del SEACE-OSCE. 2020.*

Como puede apreciarse del cuadro anterior, la adjudicación simplificada es el procedimiento de selección con menor monto del valor estimado o referencial respecto de la licitación pública y concurso público. Así, cuando una contratación sobre un bien o servicio sea mayor o igual de S/ 400.000.00 la entidad administrativa deberá convocar una licitación pública o concurso público, respectivamente; y ya no una adjudicación simplificada. Del mismo modo, cuando la ejecución de una obra sea mayor o igual a S/ 1.800.000.00 se deberá convocar a una licitación pública.

En adición, otra diferencia que existe entre la licitación pública y el concurso público, respecto a la adjudicación simplificada, son los plazos de las etapas de los procedimientos de selección. En el RLCE se establecen los plazos desde la convocatoria de los procedimientos de selección, hasta el otorgamiento de la buena pro. Los cómputos de los plazos en los procedimientos de selección se computan por días hábiles, asimismo, excluye el día inicial e incluye el día de vencimiento, salvo disposición distinta establecida en el RLCE (Artículo 56 del RLCE). En el caso de la licitación pública y el concurso público, ambos se rigen por las mismas disposiciones sobre los plazos (Artículo 78 del RLCE).

Adjudicación Simplificada - Etapas y Plazos de Proceso de Selección											
1	1	2	1	2	1	2	3	1	2	3	1
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Convocatoria	Formulación de consultas y observaciones	Absolución de consultas, observaciones e integración de bases			Presentación de ofertas			Evaluación y Calificación de ofertas			Otorgamiento de la buena pro
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">Registro de participantes</div>											

Concurso Público y Licitación Pública - Etapas y Plazos de Proceso de Selección																								
1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	1	1	1
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
Convocatoria	Formulación de consultas y observaciones				Absolución de consultas, observaciones e integración de bases							Presentación de ofertas	Calificación de ofertas	Evaluación de ofertas	Otorgamiento de la buena pro									
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">Registro de participantes</div>																								

Como puede apreciarse de los cuadros anteriores, y si nos ponemos en el extremo en el que no se alarguen los plazos, ya sea en la formulación y absolución de consultas, como en la presentación de ofertas, los procedimientos de licitación pública y concursos públicos tienen mayor plazo en el procedimiento de selección que la adjudicación simplificada. Mientras que el concurso público y la licitación pública, considerando un tiempo mínimo, tienen un plazo de 25 días calendarios para concluirse, la adjudicación simplificada tiene 12 días de plazo.

En adición a las diferencias entre el objeto de la contratación, la cuantía del valor estimado y referencial y la duración o plazo de las etapas procedimentales, existen otras diferencias entre los procedimientos de selección analizados. Morón Urbina considera que la diferencia entre el concurso público y la licitación pública respecto de la adjudicación simplificada es “la cuantía involucrada, la duración del proceso, la complejidad, exigencias y etapas procedimentales” (2016, p. 104), puesto que considera que en la adjudicación simplificada dichos conceptos son menores. Por ejemplo, las etapas procedimentales del concurso público como la licitación pública son más complejas, ya que las etapas de calificación y evaluación de ofertas no se encuentran en una sola etapa como sí lo están en la adjudicación simplificada.

Por otro lado, respecto a la diferencia referida a la complejidad y exigencias, estas se refieren al monto del objeto de la contratación, pues mientras más costoso sea el bien, obra o servicio, más compleja y rigurosa será la contratación y el procedimiento de selección. Así, debido al monto que está en juego en los concursos públicos y licitaciones públicas se permite que, si el postor considera que la absolución de consultas y observaciones y las bases integradas contravienen la normativa de contrataciones o vulneran los principios de la contratación pública, puede elevarlo al OSCE a través del SEACE, para que este emita su pronunciamiento definitivo, de obligatorio cumplimiento, y sobre el cual no cabe interposición de recurso administrativo alguno (incisos 8, 10 y 11 del artículo 72 del RLCE). Por el contrario, en la adjudicación simplificada explícitamente se prohíbe que los postores puedan solicitar la elevación al OSCE de los cuestionamientos al pliego y absolución de consultas, observaciones e integración de bases (inciso b) del artículo 89 del RLCE). De allí, que se concluya que exista mayor complejidad y exigencia en los primeros procedimientos mencionados, en comparación con la adjudicación simplificada.

Habiendo establecido las diferencias entre los procedimientos de selección analizados, resolveremos la interrogante del porqué cuando un procedimiento de selección queda desierto, la siguiente convocatoria se efectúa siguiendo el procedimiento de adjudicación simplificada.

6.2. ¿Por qué el inciso 3 del artículo 65 del Reglamento del TUO de la Ley N° 30225 ha dispuesto que el procedimiento de la adjudicación simplificada reemplace el procedimiento de concurso público o licitación pública, cuando estos últimos han sido declarados desiertos?

La declaratoria de desierto, la cancelación del proceso de selección y la nulidad de oficio del proceso de selección son llamados los supuestos patológicos en los procesos de selección (Morón Urbina & Aguilera, 2017, p. 139), puesto que hacen complicada la realización del proceso contractual. La declaratoria de desierto surge cuando las entidades no reciben las ofertas o cuando no existe ninguna oferta válida en un procedimiento de selección. Entonces, el órgano encargado de las contrataciones o el comité de selección de determinada entidad, debe emitir un informe al titular de la entidad en donde justifique y evalúe las causas que no permitieron la conclusión del procedimiento, para tomar las medidas correctivas antes de convocar nuevamente (incisos 1 y 2 del artículo 65 del RLCE). Y es que cuando se está ante un supuesto de desierto en un proceso de selección, el ordenamiento ha señalado las pautas para insistir en la posibilidad de poder concluir con el proceso respectivo.

Asimismo, diversos informes de opinión de la Dirección Técnico Normativa del OSCE, como las opiniones N° 036-2018/DTN, N° 018-2019/DTN, N° 052-2019/DTN, etc. mencionan que la declaración de desierto no concluye el procedimiento de selección, sino que sigue su curso, continuando con el procedimiento de contratación que establece el RLCE. Así, según el inciso 3 del artículo 65 del RLCE, en el caso en que una Licitación Pública o Concurso Público se declaren desiertos, **la siguiente convocatoria se efectúa siguiendo el procedimiento de Adjudicación Simplificada** (el resaltado es nuestro).

En el artículo 32 del antiguo TUO de la LCE, se mencionaba que, si una primera convocatoria resultase desierta, era necesario que, antes de convocar a una segunda, la Administración se encargara de analizar, detectar y corregir los factores que impidieron que se concrete el proceso de contratación (ya sea por el desinterés del mercado o la gran variedad de propuestas inadmisibles), y así propiciar una mayor y mejor concurrencia de

postores. Entonces, se extrae del referido texto que, lo que busca la Administración – puesto que la interpretación es la misma de la antigua y nueva norma de contrataciones – es que exista mayor pluralidad de concurrentes al proceso de selección. Lo anterior, es una manifestación del principio de competencia y libertad de concurrencia.

Ahora bien, ¿por qué la normativa dispuso que la adjudicación simplificada reemplace a las licitaciones públicas y concursos públicos cuando estos últimos han sido declarados desiertos? Como se ha comentado en párrafos anteriores, la entidad está obligada a buscar las causas que motivaron la primera declaratoria de desierto, con la finalidad de modificar las bases para así convocar a un nuevo procedimiento de selección. Así, en última instancia, lo que busca la Administración es propiciar que se desarrollen todas las condiciones necesarias para evitar una segunda declaratoria de desierto. Además, se presume que el lapso de tiempo transcurrido entre la declaratoria de desierto del concurso público y la licitación y la nueva convocatoria, es lesivo para el interés público, puesto que no se logra concluir con la contratación del bien, obra o servicio que requiere la entidad, por ello, lo que se necesita es un procedimiento de selección que tenga menos etapas procedimentales para la culminación pronta de la contratación.

Entonces, como se puede apreciar, no nos encontramos ante una situación de desabastecimiento, que es la ausencia inminente de determinado bien, servicio en general o consultoría, debido a la ocurrencia de una situación extraordinaria e imprevisible, que compromete la continuidad de las funciones, servicios, actividades u operaciones que la Entidad tiene a su cargo (inciso c, artículo 100 del RLCE), lo que conllevaría a contratar mediante una adjudicación directa; sino en la habilitación de la realización de acciones de contratación a nivel intermedio, esto es, **utilizando a la adjudicación simplificada, debido a su celeridad en las etapas procedimentales** (Morón, 2016, p. 564). (El subrayado es nuestro).

En el presente caso, nos encontramos ante una segunda convocatoria de contratación, luego de dos procedimientos declarados desiertos (Concurso Público y Adjudicación Simplificada-Primera convocatoria). Sobre la presente situación, se concluye que se está afectando más el interés de la entidad de contratar, debido al plazo mayor que está transcurriendo desde la primera convocatoria, por lo que, en este caso, deben de tomarse las medidas correctivas necesarias para evitar llegar de nuevo al desenlace perjudicial de no lograr la finalidad pública del proceso.

6.3. ¿La interpretación del voto en mayoría del numeral 49.6 vulnera los principios de las contrataciones con el Estado tal como lo señala el voto en minoría?

Como se mencionó, el Decreto Supremo N° 168-2020-EF, que incorpora el inciso 6, al artículo 49 del RLCE menciona lo siguiente: “Cuando en los procedimientos de selección de Adjudicación Simplificada para la contratación de bienes y servicios en general se incluya el requisito de calificación de experiencia del postor en la especialidad, la experiencia exigida a los postores que acrediten tener la condición de micro y pequeña empresa, o los consorcios conformados en su totalidad por estas, no podrá superar el 25% del valor estimado”.

La controversia del caso surge porque el voto en mayoría del Tribunal resuelve fundamentando que el anterior artículo citado no establece que solo pueda ser utilizado en los casos de adjudicaciones simplificadas que no deriven de otros procedimientos de selección, asimismo, tampoco hace una excepción para las adjudicaciones simplificadas que deriven de concursos públicos o licitaciones públicas declaradas desiertas; por lo tanto, debe de aplicarse en ambos casos. Por otro lado, el voto en minoría señala que el artículo solo se aplica en las adjudicaciones simplificadas que no derivan de otros procedimientos de selección, puesto que la envergadura de la contratación de los concursos públicos y licitaciones públicas es mayor; además, una interpretación contraria vulnera el principio de competencia y transparencia, ya que hace que los postores crean que puedan ofertar menos montos, cuando no está permitido en dicha contratación.

Ante dichos argumentos, en la primera parte del presente trabajo concluimos que una manera válida de interpretar las normas referidas a las contrataciones del Estado era en atención al interés público, en armonía con los principios específicos aplicables a las contrataciones pública y los derechos de los administrados. Ahora bien, en el presente caso se observa que, en los términos de referencia elaborados por el Hospital General de Jaén, la finalidad pública inmediata es aportar al cumplimiento de los objetivos institucionales, brindando seguridad a los usuarios y al personal que presta servicios en las instalaciones del hospital, así como salvaguardar los bienes y el patrimonio del Estado.

Por lo tanto, toda interpretación de la normativa debería ser en atención de lograr el interés público el cual es la contratación del servicio de vigilancia para los usuarios, personales y bienes del Hospital General de Jaén, el cual comprende actividades de vigilancia interna, perimetral, proteger la vida de las personas, controlar el ingreso y salida, etc.;

además, se requiere de un total de 44 personales de vigilancia. Entonces, se desprende que lo más importante a considerar es la calificación del personal y su equipamiento, debido a la gran demanda que implica la satisfacción de la finalidad pública.

En esa misma línea, el punto de discusión incide en el monto de la experiencia del postor en la especialidad, este factor de evaluación es importante porque a mayor experiencia del postor se desprende que existirá mayor confianza en los resultados de la realización del servicio, asimismo, a mayor monto haya facturado un determinado postor, se desprenderá que tiene mayor experiencia en la realización de determinada actividad, y que podrá realizarla cabalmente, ya que un postor principiante no tendría la capacidad y destreza necesaria para la realización de determinada actividad.

En efecto, el valor estimado del concurso público del presente caso era por un valor de S/8 711 006.40 y, según las bases estándar referidas a los concursos públicos, el monto de la experiencia del postor en la especialidad podía ser hasta por el triple del valor estimado de la contratación, es decir, hasta por un monto aproximado de S/26 000 00.00; sin embargo, la entidad decidió fijar dicho monto en S/9 000 000.00, para lograr tener mayor concurrencia de postores y, a su vez, tener mayor seguridad de que el oferente cumpliría con lo estipulado en el contrato.

Ahora bien, la controversia surge en función de determinar si el beneficio del 25% del valor estimado referido a la experiencia del postor en la especialidad dirigido a las MYPES se aplica también en las adjudicaciones simplificadas derivadas. En el presente caso, aplicando dicho porcentaje, la experiencia del postor se reduciría en acreditar un monto de S/2 100 000.00, es decir, del monto máximo de S/26 000 00.00 que podía solicitar la entidad para tener una confianza razonable de que un determinado postor pueda cumplir exitosamente con el servicio de vigilancia de todo el hospital, los oferentes que sean MYPES necesitarían presentar solo S/2 100 000.00 en montos facturados, lo cual consideramos no es suficiente para toda la envergadura del contrato. Por lo tanto, lo que busca la entidad es comprobar que la experiencia del postor vaya acorde con las necesidades del servicio que se va a contratar, el cual es consignar una experiencia amplia y basta que demuestre que va a poder realizar las actividades que están definidas en los términos de referencia, necesarias para cumplir con la finalidad pública.

Asimismo, la razonabilidad de la introducción del beneficio para las MYPES es que estas acrediten un monto del 25% del valor estimado para el caso de servicios en general

cuando su monto no sea mayor a S/400,000.00 soles (según el tope que tiene dicho procedimiento de selección), y que efectivamente estén participando en una adjudicación simplificada, lo que no sucedería en el presente caso pues el valor estimado es de S/8 711 006.40, no siendo este último monto cercano al valor que explícitamente se extrae de la norma (S/400,000.00). Por ello, consideremos que el beneficio mencionado no puede ser aplicado en las adjudicaciones simplificadas que derivan de otros procedimientos de selección, puesto que no va acorde con la finalidad pública inmediata propuesta por el Hospital General de Jaén. A continuación, analizaremos los principios de las contrataciones públicas que se estarían vulnerando si se aplica la postura del voto en mayoría.

Respecto al principio de libre concurrencia o competencia, si bien se comentó que este principio vela porque exista una concurrencia amplia y plural de postores potenciales para que las entidades obtengan del mercado las mejores condiciones que este último le pueda ofrecer, no obstante, lo anterior no significa que exista una concurrencia descontrolada de los participantes a los procedimientos de contratación, ya que por ello existen los factores de competencia o evaluación, que permiten discriminar las ofertas presentadas.

En consecuencia, lo que busca el mencionado principio es conseguir la **mayor cantidad de postores calificados**, para obtener de ese modo el mejor precio y la mejor calidad del bien, servicio u obra requerido, ya que el principio tiene como fin satisfacer las expectativas que la entidad busca con la contratación, y así escoger la oferta más conveniente de acuerdo a sus necesidades; sin embargo, para ello no solo se busca la amplia concurrencia de los oferentes, sino que también dicha competencia esté dentro de los límites que impone la entidad como son la idoneidad del postor y calidades técnicas, profesionales y económicas de su oferta (Morón Urbina, 2016, p. 208). (El resaltado es nuestro)

Por consiguiente, admitir el beneficio dirigido a las MYPES en el presente caso, y en todos los casos en donde se lleve a cabo una adjudicación simplificada derivada de concursos públicos o licitaciones públicas, vulnera el principio de libre concurrencia y competencia, porque permitiría la concurrencia indiscriminada de ofertantes, los cuales no cumplirían con la satisfacción de las necesidades del servicio, puesto que, como se dijo en párrafos anteriores, la entidad requiere que los postores cumplan con las exigencias objetivas y congruentes con el objeto del contrato que se trazó la entidad la

cual es una experiencia del postor en la especialidad de, en primera instancia, no menor de S/9 000 000.00.

Por lo tanto, consideramos que el beneficio del requisito de calificación de experiencia del 25% del valor estimado en los postores que acrediten tener la condición de micro y pequeña, no se debe de aplicar en las adjudicaciones simplificadas que deriven de concursos públicos o licitaciones públicas, puesto que iría contra el principio de libre competencia y concurrencia al no contar con postores realmente calificados en los procedimientos de selección.

Además, se estaría realizando una interpretación que no va acorde con lo señalado en el inciso 3 del artículo 65 del RLCE, ya que las adjudicaciones simplificadas reemplazan a los concursos públicos y licitaciones públicas porque esta tiene plazos y etapas procedimentales más cortos, es decir, lo reemplaza respecto al aspecto procedimental, para que se termine con la contratación en el menor tiempo posible. Todo lo mencionado anteriormente también se condice con la protección de los derechos de los administrados pues si estos postulan a un procedimiento de selección sobre el cual no tienen experiencia y, sobre todo, la capacidad técnica o destreza para realizar determinada actividad, surgirán problemas en la etapa de ejecución contractual. Asimismo, afecta los derechos de los administrados el que concurren en procedimientos de selección en donde las condiciones establecidas en las bases integradas no son claras, lo que vulnera el principio de transparencia. De ahí se observa el rol fundamental que cumplen las bases al precisar cuáles son los mecanismos que utilizará el comité de selección para evaluar y calificar a los ofertantes.

En ese sentido, cuando la norma menciona que en el caso en que una licitación pública o concurso público se declaren desiertos se sigue, en la siguiente convocatoria, el procedimiento de una adjudicación simplificada, no es que exista una transformación de los primeros en el segundo procedimiento de selección, sino que las etapas del procedimiento deben modificarse según como están establecidos en la adjudicación simplificada para dotar de mayor celeridad a la contratación, por lo que coincidimos con la posición que tuvo el voto en minoría.

Asimismo, tal como menciona el voto en minoría consideramos que de admitir el beneficio del 25% hacia las MYPES en las adjudicaciones simplificadas también vulneraría el principio de eficacia y eficiencia. Por un lado, el principio de eficacia o

efectividad se refiere a la capacidad para lograr los objetivos y metas que determinada entidad se ha propuesto. Por otro lado, el principio de eficiencia está referida a la mejor utilización de los recursos para la consecución de dichos los objetivos y metas de la gestión (Morón Urbina, 2016, p. 212-213).

En adición, en las contrataciones públicas el principio de eficacia conlleva que los bienes, servicios u obras que se contraten vayan acorde con los siguientes requisitos: calidad, precio, plazo de ejecución y la entrega. Por ello, aceptar que las MYPES tengan que acreditar un monto menor al ofertado conlleva que no se aprecie la calidad del servicio ofertado, puesto que el monto que se requería para ello era de S/ 9.000.000.00, mucho mayor al que se presentaría en el caso de presentar alguna oferta con el beneficio (S/ 2.100.000.00). Por consiguiente, la entidad no podría lograr los objetivos y metas propuestos, si es que no cuenta con un ofertante que capaz de cumplir con los fines públicos propuestos.

En adición, los recursos que se estarían destinando a la contratación pública no se estarían utilizando de la mejor manera ya que, si bien en el presente caso ambos postores se rigen bajo el mismo valor referencial, al destinar este último a un postor que no cuente con la capacidad técnica que asegure la atención de las necesidades institucionales, llevaría a que la entidad malgaste sus recursos económicos.

En conclusión, consideramos que la justificación de la inserción del numeral 49.6 en el artículo 49 del Decreto Supremo N° 168-2020-EF, por todos los argumentos ya expuestos, es beneficiar a las MYPES en los procedimientos de adjudicación simplificada, para facilitar la reactivación económica de las contrataciones del Estado, debido a que tienen una condición de desigualdad con los demás postores en temas de experiencia en el mercado; sin embargo, no es posible que puedan postular en procedimientos de selección de gran envergadura cuando lo que se requiere es precisamente acreditar experiencia necesaria.

7. ¿Es aplicable el canon “no es posible hacer distinciones donde la ley no distingue”?

El voto en mayoría, además de no desarrollar mayor argumentación en su postura, señala que como el beneficio dirigido hacia MYPES no hace distinción respecto de las adjudicaciones simplificadas que derivan de concursos públicos y licitaciones públicas, entonces, la reducción de la acreditación de la calificación de la experiencia del postor en

la especialidad, también debe de aplicarse a las adjudicaciones simplificadas derivadas. Así, se podría estimar que estarían aplicando el canon de interpretación “no es posible hacer distinciones donde la ley no distingue”.

Los cánones de interpretación son máximas, basadas en la lógica y que acompañan a los métodos de interpretación para darles mayor sentido lógico; no obstante, pese a lo que muchos abogados pueden sostener, no equivalen a los principios generales del derecho (Zusman, 2018, p. 180). Es así que, los intérpretes no deben basarse solamente en los cánones, pues para interpretar las normas jurídicas existen los criterios y métodos de interpretación consolidados tanto en la doctrina como en la jurisprudencia. Asimismo, los cánones no solo dependen de los métodos de interpretación, sino también del contexto, puesto que dependiendo de este último se utilizará un canon u otro.

Por lo tanto, el voto en mayoría debió de fundamentar más su posición para poder entender cuál era la interpretación que le estaba dando a la norma, ya que como se pudo demostrar, los cánones necesitan de un criterio de interpretación para dotar a los primeros de “cobertura” lógica, no estando previsto que los primeros puedan desarrollarse en el vacío.

Finalmente, al término del presente trabajo de investigación, con fecha 26 de junio de 2021 se ha publicado el Decreto Supremo N° 162-2021-EF, que modifica el RLCE, cuya entrada en vigencia es el 12 de julio del mismo año, y en su artículo 49 se establece lo siguiente:

Cuando en los procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios en general se incluya el requisito de calificación de experiencia del postor en la especialidad, la experiencia exigida a los postores que acrediten tener la condición de micro y pequeña empresa, o los consorcios conformados en su totalidad por estas, no podrá superar el 25% del valor estimado, **siempre que el procedimiento de selección o ítem respectivo, por su cuantía, corresponda a una Adjudicación Simplificada.** (El subrayado es nuestro)

Por consiguiente, la norma reafirma nuestra postura de considerar que el beneficio dirigido a las MYPES se aplique solo a las adjudicaciones simplificadas convocadas originalmente como tales, y no a las que deriven de otros procedimientos de selección, puesto que expresamente la norma manifiesta que se aplica a la adjudicación simplificada cuya cuantía sea no mayor a S/ 400 000.00, y no a un monto de S/ 8 711 006.40 soles

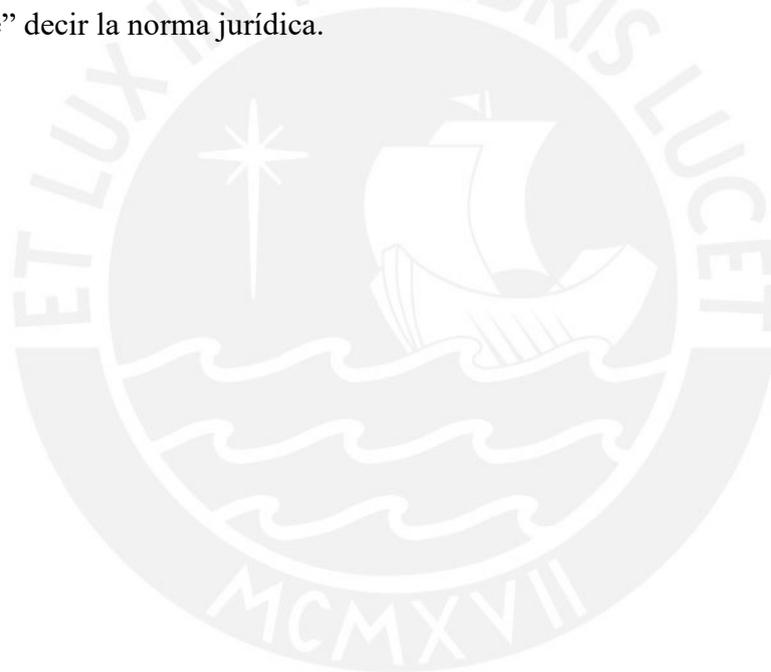
como es en la ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA N° 03-2020-HGJ – SEGUNDA CONVOCATORIA derivada del CONCURSO PÚBLICO N° 02-2020-HGJ-1, del presente caso.

8. Conclusiones

- De la argumentación desarrollada en el presente trabajo, se determinó que el voto en minoría, además de tener un mayor desarrollo argumentativo, sí interpretó el artículo 49.6 del RLCE conforme al ordenamiento jurídico y utilizando los criterios de interpretación de las normas jurídicas.
- Se demostró que, para lograr una correcta interpretación de las normas administrativas referidas a las contrataciones del Estado, se debe de tomar en cuenta que estas vayan acordes con el interés público y los derechos de las personas involucradas en los procedimientos de contratación. Así, dependiendo de la envergadura de la contratación, que es concordante con la finalidad pública, no solo se define el procedimiento de contratación a utilizar, sino también las condiciones, plazos y requisitos de calificación.
- Es necesario tener en claro las diferencias entre los procedimientos de selección al momento de interpretar las normas referidas a las contrataciones, puesto que, como se pudo analizar del caso observado, no se puede traspasar las condiciones y requisitos de un concurso público a una adjudicación simplificada que deriva de este, ya que debe guardar relación con la convocatoria primigenia.
- El único fin por el cual se sigue el procedimiento de una adjudicación simplificada, luego de que un concurso público (o una licitación pública) ha ido desierto es para culminar celeramente con el procedimiento de contratación, ya que la adjudicación simplificada tiene menos etapas procedimentales.
- Con la publicación del Decreto Supremo N° 162-2021-EF, que es la última modificación al RLCE, se comprobó fehacientemente nuestra argumentación en favor del voto en minoría, ya que esta norma excluyó que en las adjudicaciones simplificadas que deriven de otros procedimientos de selección, las MYPES puedan recibir el beneficio de solo acreditar un monto de experiencia del postor en la especialidad del 25% del valor estimado.

9. Recomendaciones

- Se sugiere que las personas o instituciones que interpreten las normas administrativas referidas a las contrataciones públicas en un procedimiento de selección en específico analicen, en primer lugar, la finalidad pública de la contratación y su envergadura. En segundo lugar, se debe de analizar los principios de las contrataciones con el Estado, ya que estos dan las pautas sobre cómo deben de conducirse los procedimientos de selección y cómo deben de interpretarse sus normas jurídicas.
- No es correcto que se utilicen cánones al momento de interpretar las normas jurídicas, sin previamente haber optado por un criterio de interpretación, ya que la argumentación pierde sustento y se aleja de las conclusiones frente al “qué quiere” decir la norma jurídica.



10. Bibliografía

- Balbín, C. F. (2015a). La interpretación jurídica desde la mirada del Derecho administrativo. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (21), 5–32.
- Balbín, C. F. (2015b). *Manual de Derecho Administraivo* (3rd ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley.
- Beladiez Rojo, M. (2000). La vinculación de la Administración al Derecho. *Revista de Administración Pública*, (153), 315–350.
- CEPLAN. (2019). *Guía para el Planeamiento Institucional*.
https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/11/Gu%C3%ADa-para-el-planeamiento-institucional-_26marzo2019w.pdf
- Comadira, J. (2002). Procedimientos administrativos. Ley Nacional de procedimientos administrativos anotada y comentada, T. I, La ley, Buenos Aires, 2002
- Cordero Vega, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago de Chile: CyC Impresores.
- Danos, J. E. (2018). Los fines o intereses públicos o generales como criterios de interpretación de las normas administrativas para la Administración Pública. En *VIII Congreso Nacional de Derecho Administrativo*. (pp. 85 - 100). Lima. Palestra.
- González Pérez, J. (2000). *Manual de Procedimiento Administrativo*. Civitas, Madrid, p. 74.
- Guzmán Napuri, C. (2013). *Manual del Procedimietno Administrativo General*. Lima: Pacífico Editores.
- López Rodo, L. “El procedimiento administrativo no contencioso”. En: *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*. Año V, N° 01, Montevideo, 1981, p. 91.
- Meilán Gil, L. (2011). *Categorías jurídicas en el Derecho Administrativo*, Madrid, Iustel, 2011, pp. 184 y 205.
- Mir Puigpelat, O. (2003) *Revista de Administración Pública*, N° 162, p. 73.
- Morón Urbina, J. (2006). Los principios inspiradores de la Contratación administrativa y sus aplicaciones prácticas. *THEMIS-Revista de Derecho*, 0(52), 189–210.

- Morón Urbina, J. (2016). *La contratación estatal. Análisis de las diversas formas y técnicas contractuales que utiliza el Estado*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Morón Urbina, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley del procedimiento administrativo general* (14th ed.). Lima: Gaceta Jurídica S.A.
- Morón Urbina, J. C., & Aguilera, Z. (2017). *Aspectos jurídicos de la contratación estatal* (Fondo Edit). Lima.
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (31 de diciembre de 2020). *Topes para Procedimientos de Selección – 2021*.
<https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/1450979-topes-para-procedimientos-de-seleccion-2021>
- Retamozo Linares, A. (2018). Los procedimientos de selección en la Ley N.º 30225, Ley de contrataciones del estado. *Aequitas*, 1(1), 97–111.
- Rubio, M. (2009). *El sistema jurídico: introducción al Derecho* (10th ed.). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Salazar Chávez, R. (2004). La Contratación de la Administración Pública en Función a los Intereses Involucrados en cada Contrato. *Derecho & Sociedad*, (23), 36–41.
- Zusman, S. (2018). *La interpretación de la ley. Teoría y métodos*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Normas jurídicas y jurisprudencia

Constitución política del Perú de 1993.

Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225 - Ley de Contrataciones del Estado,
aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF

Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo
N° 344-2018-EF y modificado por los Decretos Supremos N° 377-2019-EF, N°
168-2020-EF y N° 250-2020-EF

Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y
Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente, Ley
MYPE, aprobado con Decreto Supremo N° 007-2008-TR

Reglamento del TUO de la Ley MYPE, Decreto Supremo N° 008-2008-TR

Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente, Ley MYPE, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-TR.

STC N° 0020-2003-AI/TC

EXP N° 3283-2003-AA/TC

EXP N° 5652-2007-PA/TC

Opiniones de la Dirección Técnico Normativa del OSCE

Opinión N° 036-2018/DTN

Opinión N° 018-2019/DTN

Opinión N° 052-2019/DTN

