



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

Sanctioning regime in public procurement in contraposition of minimum guarantees foreseen in the sanctioning regime of Unique Ordered Text of the General Administrative Procedure Law of Peru

Jhojan Terrones Jancco*
Giordano Castillo Andía**
Investigadores independientes

Resumen:

En el presente trabajo, se explica la naturaleza jurídica de la potestad administrativa sancionadora, y cómo es que, a partir de ella, se desarrolla la actuación del Tribunal de Contrataciones del OSCE. Seguidamente, se llama a una profunda reflexión jurídica, en la medida que el régimen sancionador en materia de contratación pública vulnera alguna de las garantías mínimas contempladas en el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Abstract:

This paper explains the legal nature of the administrative power to impose sanctions, and how the OSCE Contracting Court acts based on this power. Likewise, it calls for a deep legal reflection, insofar as the sanctioning regime in the field of public procurement violates any of the minimum guarantees provided for in the TUO of Law No. 27444, Law on General Administrative Procedure.

Palabras clave:

Potestad administrativa sancionadora – Sanciones Administrativas – Contratación pública – Procedimiento administrativo sancionador – Garantías mínimas

Keywords:

Administrative sanctioning authority – Administrative sanctions – Public procurement – Administrative sanctioning procedure – Minimum guarantees

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú con título profesional de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo (PUCP). Abogado Asociado del Estudio Zegarra & Schipper Abogados Consultores. Contacto: j.terrones@pucp.pe

** Bachiller en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Asistente del Área Regulatorio Administrativo del Estudio Saco-Vertiz & Landerer (BBGS Abogados). Contacto: victorgiordanocas1995@gmail.com

Sumario:

1. Introducción – 2. Potestad Administrativa Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del OSCE – 3. Sanciones administrativas como respuesta a las infracciones – 4. ¿El Tribunal del OSCE, en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, contempla condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en el TUO de la LPAG? – 5. Situaciones jurídicas: casos concretos – 6. Reflexiones finales – 7. Bibliografía

1. Introducción

A lo largo de la historia, las entidades de la Administración Pública, cualquiera sea la forma adoptada, han ejercido coerción -efectiva o potencial- sobre sus administrados, con la finalidad de lograr la concreción de sus voluntades. De esta manera, las organizaciones gubernamentales han acompañado sus decisiones con la posibilidad de sancionar a los administrados ante eventuales contravenciones al orden legal impuesto.

En el ámbito de la contratación estatal, a través del suministro de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras, en los cuales se comprometen recursos públicos, es usual, que se atribuya a la Administración Pública el ejercicio de la potestad sancionadora, respecto de los hechos que ocurren en la fase precontractual y contractual.

En el presente documento, se realizará un análisis jurídico de la actuación del Tribunal de Contrataciones del OSCE -como órgano que ostenta potestad administrativa sancionadora en materia de contratación estatal-, respecto a la imposición de sanciones administrativas contempladas en el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado. No obstante, previamente se explicará la naturaleza jurídica de la potestad administrativa sancionadora que detenta toda entidad de la administración pública en sentido amplio.

Asimismo, se presentarán tres (03) situaciones jurídicas a partir de las cuales se podrán advertir la vulneración a las garantías mínimas del procedimiento administrativo sancionador, contempladas en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

2. Potestad Administrativa Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del OSCE

La posibilidad de imponer una sanción a los administrados proviene de la potestad administrativa sancionadora que el ordenamiento ha previsto conceder a determinadas entidades de la Administración Pública. Así, Martín Tirado señala que la potestad administrativa sancionadora debe ser entendida como aquel instrumento destinado a reprimir aquellos ilícitos menores, o que afectan bienes jurídicos que no tienen incidencia tan intensa como los tutelados por el derecho penal¹; o como aquel elemento del *ius Puniendi* estatal, por medio del cual se encarga a determinadas entidades públicas, la imposición de sanciones ante la comisión de infracciones determinadas como faltas o ilícitos de orden administrativo².

En efecto, tal y como afirma Santamaría Pastor³, la obligatoriedad de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico vigente respecto de los administrados exige la incorporación de mecanismos de reacción frente a las conductas que se traduzcan en el incumplimiento o contravenciones de estos, toda vez que la eficacia de un sistema jurídico depende de la existencia de suficientes facultades coercitivas en la Administración para garantizar su cumplimiento.

La potestad sancionadora que la Administración Pública ejerce en el marco de la contratación estatal, es calificada como "el correlato necesario de sus atribuciones de control, fiscalización y dirección, puesto que de nada servirán estas sin un instrumento de coacción efectiva que hacer valer frente al contratante privado que indebidamente incumple el contrato o afecta a su fin, utilidad y objeto"⁴, puesto que preexiste una necesidad de asegurar el cumplimiento de lo pactado por el administrado con el Estado tratándose de la etapa correspondiente a la ejecución contractual, o bien en los procedimientos de selección (fase pre contractual).

Es importante señalar que el poder para establecer un régimen sancionador público aplicable a la contratación estatal es de naturaleza potestativa y de ejercicio supraordenador de la Administración, puesto que la

1 Richard Martín Tirado, "El Ejercicio de la Potestad Sancionadora de CONSUCODE y los Límites Formales para la Aplicación del Recurso de Reconsideración", *Derecho & Sociedad* N° 23 (2014):16.

2 Loc. cit. p.17.

3 Cfr. Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo*, Volumen II (Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2000), 371-372.

4 Claudio Moraga Kleneer, *Contratación Administrativa* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2007), 235.

tipificación de la conducta infractora y la sanción aplicable se establece por disposición del ordenamiento, sin que intervenga en ello el cocontratante privado⁵. Es decir, tanto la potestad administrativa sancionadora que detenta el Tribunal de Contrataciones del Estado del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (en adelante, el Tribunal del OSCE) como la tipificación de infracciones, proviene de lo contemplado en una norma de manera expresa. En el caso concreto, de lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF (en adelante, TUO de la Ley de Contrataciones).

Así, conforme lo dispone el literal b) del numeral 59.1 del artículo 59 del TUO de la Ley de Contrataciones, en concordancia con el numeral 257.1 del artículo 257 del Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF (en adelante, el Reglamento de la Ley), en estricto cumplimiento al principio de legalidad, el Tribunal del OSCE cuenta con la facultad de imponer sanciones administrativas de multa, inhabilitación temporal y definitiva a los proveedores, participantes, postores, contratistas, residentes y supervisores de obra⁶, según corresponda.

3. Sanciones administrativas como respuesta a las infracciones

Las sanciones administrativas tienen como punto de partida el *ius Puniendi* del Estado, es decir, estas surgen a partir de la potestad sancionadora del Estado. Nieto García⁷ sostiene que: “el objeto directo del Derecho Administrativo Sancionador es un ilícito específico -la infracción administrativa- para la que la ley establece una sanción, que es atribuida en concreto a un sujeto por la Administración a través de un procedimiento especial (el procedimiento sancionador) en el que determina la infracción con todas sus circunstancias materiales, así como el autor con sus circunstancias personales. En nuestro Derecho actual es nota esencial de las infracciones que se encuentran descritas en una ley (principio de legalidad, reserva legal y mandato de tipificación legal)”. Así, cuando los administrados cometan una infracción administrativa contemplada en algún cuerpo normativo⁸, serán penalizados con una sanción administrativa, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

García de Enterría⁹ afirma que: “por sanción debemos entender aquí un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o un derecho, imposición de una obligación o pago de una multa”. Por su parte, Bermejo Vera¹⁰, las ha calificado como: “una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita –incluso elimina– algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos”. En opinión de Gamero Casado y Fernández Ramos¹¹, la sanción administrativa consiste en: “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción –castigo– a la comisión de la misma”.

Es preciso señalar que existen tres elementos que son comunes en todos los intentos de conceptualizarlas. Así, Ramírez Torrado¹², señala que las sanciones administrativas cuentan con: “(i) la carga que se le impone

5 Loc. cit. p.236.

6 De acuerdo con lo señalado por el Anexo N° 1 – Definiciones del Reglamento de la Ley, se entiende por:

- Proveedor: La persona natural o jurídica que vende o arrienda bienes, presta servicios en general, consultoría en general, consultoría de obra o ejecuta obras.
- Participante: Proveedor que ha realizado su registro para intervenir en un procedimiento de selección.
- Postor: La persona natural o jurídica que participa en un procedimiento de selección, desde el momento en que presenta su oferta.
- Contratistas: El proveedor que celebra un contrato con una Entidad de conformidad con las disposiciones de la Ley y el Reglamento.

De acuerdo con lo señalado en los numerales 179.1 y 179.2 del artículo 179 del Reglamento de la Ley, se entiende por:

- Residente de obra: aquel profesional colegiado, habilitado y especializado designado por el contratista, previa conformidad de la Entidad, el cual puede ser ingeniero o arquitecto, según corresponda a la naturaleza de los trabajos, con no menos de dos (2) años de experiencia en la especialidad, en función de la naturaleza, envergadura y complejidad de la obra para representar al contratista como responsable técnico de la obra, no estando facultado a pactar modificaciones al contrato

De acuerdo con lo señalado en el numeral 186.1 del artículo 186 del Reglamento de la Ley, se entiende por:

- Supervisores de obra: es una persona natural o jurídica especialmente contratada para dicho fin. En el caso de ser una persona jurídica, esta designa a una persona natural como supervisor permanente en la obra.

7 Alejandro Nieto García, *Derecho Administrativo Sancionador* (Cataluña: Tecnos, 2005), 194.

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

9 Eduardo García de Enterría, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II (Lima: Palestra Editores, 2011), 198.

10 José Bermejo Vera, *Derecho Administrativo, Parte Especial* (Madrid: Civitas, 1999), 205.

11 Eduardo Gamero Casado y Severiano Fernández Ramos, *Manual Básico de Derecho Administrativo* (Madrid: Tecnos, 2005), 201.

12 María Lourdes Ramírez Torrado, “La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español”, *Revista de Derecho de la Universidad del Norte Barranquilla* N° 27 (2007): 45.

al individuo; (ii) el gravamen que debe ser consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una infracción administrativa y finalmente (iii) el poder que ostenta las autoridades administrativas para imponerla, de acuerdo con las normas y principios que rigen la actividad sancionadora”

De esta manera, las sanciones administrativas son las consecuencias adoptadas por la Administración Pública a partir de una conducta ilegal, procurando que el Estado, mediante la imposición de sanciones administrativas, desincentive la realización de determinadas conductas que alteran el orden público o el interés general. Es decir, el objeto de las sanciones administrativas no es otro que el de incentivar, a través de la disuasión, el cumplimiento de su ordenamiento jurídico administrativo.

No obstante, no debemos perder de vista, que la imposición de las sanciones administrativas se lleva a cabo en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, el cual establece derechos, obligaciones y garantías mínimas para los administrados que deberán ser cumplidas por las entidades de la Administración Pública; en este caso, por el Tribunal del OSCE.

3.1 Las sanciones administrativas en materia de contratación pública en respuesta a la trasgresión de infracciones contempladas en el TUO de la Ley de Contrataciones del Estado.

Conforme a lo anteriormente referido, la potestad administrativa sancionadora reside en el Tribunal del OSCE y es ejercida frente a los proveedores, participantes, postores, contratistas, residentes y supervisores de obra, según corresponda, para los cuales el TUO de la Ley de Contrataciones ha previsto diferentes sanciones administrativas.

Las categorías referidas corresponden a diversas etapas de intervención de los administrados en el proceso de contratación estatal (durante el proceso de selección y en la ejecución contractual), a través del suministro de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras, en las que, a su vez, se determinan distintos supuestos de infracción para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Previamente a presentar las sanciones administrativas que contempla el TUO de la Ley de Contrataciones, es importante señalar las infracciones que tipifica este cuerpo normativo. Así, el artículo 50 del TUO de la Ley de Contrataciones contempla como infracciones las siguientes conductas:

“50.1 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:

- 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) Incumplir la obligación de prestar servicios a tiempo completo como residente o supervisor de obra, salvo en aquellos casos en que la normativa lo permita.*
- f) Ocasionar que la Entidad resuelva el contrato, incluido Acuerdos Marco, siempre que dicha resolución haya quedado consentida o firme en vía conciliatoria o arbitral.*
- g) No proceder al saneamiento de los vicios ocultos en la prestación a su cargo, según lo requerido por la Entidad, cuya existencia haya sido reconocida por el contratista o declarada en vía arbitral.*
- h) Negarse injustificadamente a cumplir las obligaciones derivadas del contrato que deben ejecutarse con posterioridad al pago.*
- 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. En el caso de las Entidades siempre que esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento, factor de evaluación o requisitos que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual. Tratándose de información presentada al*

Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP) o al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), el beneficio o ventaja debe estar relacionada con el procedimiento que se sigue ante estas instancias.

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) Suscribir contratos o Acuerdos Marco sin contar con inscripción vigente en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) o suscribir contratos por montos mayores a su capacidad libre de contratación, en especialidades o categorías distintas a las autorizadas por el Registro Nacional de Proveedores (RNP).

l) Perfeccionar el contrato, luego de notificada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) la suspensión, recomendación de nulidad o la nulidad del proceso de contratación dispuesta por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) en el ejercicio de sus funciones.

m) Formular fichas técnicas o estudios de pre inversión o expedientes técnicos con omisiones, deficiencias o información equivocada, o supervisar la ejecución de obras faltando al deber de velar por la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la prestación, ocasionando perjuicio económico a las Entidades.

n) Presentar cuestionamientos maliciosos o manifiestamente infundados al pliego de absoluciones de consultas y/u observaciones”.

Como se puede advertir, el TUO de la Ley de Contrataciones tipifica las infracciones indistintamente para los proveedores, participantes, postores, contratistas, residentes y supervisores de obra, según corresponda¹³. Sin embargo, para efectos del presente documento, no ahondaremos en cada una de ellas, sino simplemente las presentamos para dar a conocer el tipo de infracciones que contempla el marco legal vigente.

Tras haber detallado las infracciones contempladas en el TUO de la Ley de Contrataciones, es preciso advertir que el citado cuerpo normativo, en los literales a), b) y c) del numeral 50.4 del artículo 50, contempla las sanciones que podrá imponer el Tribunal de Contrataciones del OSCE, sin perjuicio de las responsabilidades o penales por la misma infracción de la siguiente manera:

“50.4 Las sanciones que aplica el Tribunal de Contrataciones del Estado, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales por la misma infracción, son:

a) Multa: Es la obligación pecuniaria generada para el infractor de pagar en favor del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), un monto económico no menor del cinco por ciento (5%) ni mayor al quince por ciento (15%) de la oferta económica o del contrato, según corresponda, el cual no puede ser inferior a una (1) UIT, por la comisión de las infracciones establecidas en los literales a), b), d), e), k), l), m) y n) Si no se puede determinar el monto de la oferta económica o del contrato se impone una multa entre cinco (05) y quince (15) UIT. La resolución que imponga la multa establece como medida cautelar la suspensión del derecho de participar en cualquier procedimiento de selección, procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, en tanto no sea pagada por el infractor, por un plazo no menor a tres (3) meses ni mayor a dieciocho (18) meses. El periodo de suspensión dispuesto por la medida cautelar a que se hace referencia, no se considera para el cómputo de la inhabilitación definitiva. Esta sanción es también aplicable a las Entidades cuando actúen como proveedores conforme a Ley, por la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en el presente artículo.

b) Inhabilitación temporal: Consiste en la privación, por un periodo determinado del ejercicio del derecho a participar en procedimientos de selección, procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado. Esta inhabilitación es no menor de tres (3) meses ni mayor de treinta y seis (36) meses ante la comisión de las infracciones establecidas en los literales c), f), g), h) e i) y en caso de reincidencia en la infracción prevista en los literales m) y n). En el caso de la infracción prevista en el literal j), esta inhabilitación es no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor de sesenta (60) meses.

c) Inhabilitación definitiva: Consiste en la privación permanente del ejercicio del derecho a participar en cualquier procedimiento de selección y procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado. Esta sanción se aplica al proveedor que en los últimos cuatro (4) años ya se le hubiera impuesto más de dos (2) sanciones de inhabilitación temporal que, en conjunto, sumen más

¹³ Las categorías señaladas corresponden a diversas etapas de intervención de los administrados en la dinámica de los procesos de contratación para el suministro de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras en las que a su vez se determinan distintos supuestos de infracción para el ejercicio de la potestad sancionadora. Dichas infracciones pueden clasificarse en función a las etapas de la contratación estatal (proceso de selección y en la ejecución contractual). Véase en Willy Pedreschi Garcés, “Notas sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en el régimen general actualmente vigente”, *Ius et Veritas* N° 41 (2010): 202.

de treinta y seis (36) meses, o que reincida en la infracción prevista en el literal j), en cuyo caso la inhabilitación definitiva se aplica directamente”.

De esta manera, queda claro la actuación del Tribunal del OSCE, en su calidad de órgano que ostenta la potestad administrativa sancionadora en materia de contratación estatal, respecto a la imposición de sanciones administrativas contempladas en el TUO de la Ley de Contrataciones del Estado.

Sin perjuicio de lo señalado, es importante precisar, y para efectos de análisis en el presente documento, que el Tribunal del OSCE, conforme lo establece el numeral 2 del artículo II del Título Preliminar¹⁴ y el segundo párrafo del numeral 247.2 del artículo 247 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁵ (en adelante, TUO de la LPAG) no puede desconocer que los procedimientos especiales (régimen administrativo sancionador en materia de contratación estatal) no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este cuerpo normativo.

En efecto, al encontrarnos en una situación en la cual se imponen sanciones a los administrados, es decir, en una situación en la que se privan de sus derechos, o se le pone en una situación de desventaja frente a la Administración Pública, lo mínimo que se debe exigir es que esta respete las garantías mínimas y derechos en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

4. ¿El Tribunal del OSCE, en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, contempla condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en el TUO de la LPAG?

Conforme al artículo III del Título Preliminar del TUO de la LPAG¹⁶ este cuerpo normativo tiene por objeto establecer un régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública, a través de sus entidades, sirva para la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico general.

De acuerdo con lo contemplado en el numeral 1 del artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG¹⁷, este cuerpo normativo contiene disposiciones normativas comunes para las actuaciones de la función administrativa de Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados a las entidades, incluyendo los procedimientos (como el procedimiento administrativo sancionador).

Así, el numeral 2 del artículo II del Título Preliminar, en concordancia con el segundo párrafo del numeral 247.2 del artículo 247 del TUO de la LPAG, disponen que las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en este cuerpo normativo.

14 **Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

TÍTULO PRELIMINAR
“Artículo II.- Contenido

(...)

2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.

(...)”.

15 **Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

“Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este capítulo

(...)

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.

(...)”

16 **Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

TÍTULO PRELIMINAR
“Artículo III.- Finalidad

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”.

17 **Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

TÍTULO PRELIMINAR
“Artículo II.- Contenido

1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.

(...)”.

En efecto, a la entrada en vigencia el Decreto Legislativo N° 1272, a través del cual se modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo se cambia de óptica y se opta por afirmar el carácter “común” de las reglas de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y ya no simplemente su carácter “general”, susceptible de ser desplazado por exclusión a partir de contar con reglas singulares. Cabe precisar, conforme señala la Exposición de Motivos del referido Decreto Legislativo, se busca disponer que esta norma contenga disposiciones comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y regule todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales. Asimismo, se establece como finalidad que las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no impongan condiciones menos favorables a los administrados que aquellos regulados en la Ley N° 27444.

Al respecto, Morón Urbina¹⁸ advierte que: “ha sido altamente pertinente que la reforma precise que ningún procedimiento sancionador, ni la eventual sanción que se derive, pueden desconocer los principios de la potestad sancionadora ni la estructura y garantía mínimas reconocidas a los administrados. En ese sentido, los principios reconocidos en el TUO de la LPAG, las garantías formales y las garantías sustantivas que este ordenamiento reconocen, conforman un núcleo esencial del estatus garantista de los ciudadanos frente a las pretensiones de sanción que las entidades pueden ejercer sobre ellas. De esta manera, ninguna entidad podrá desconocer el principio de legalidad para sancionar, culpabilidad, de tipicidad de las faltas, de prescripción de las sanciones, etc., sin incurrir en un acto viciado de nulidad”.

Por su parte, Danós Ordoñez¹⁹ señala que: “no puede existir espacio de duda de que los principios de la potestad sancionadora y las reglas del procedimiento administrativo sancionador forman parte del contenido común obligatorio de los procedimientos administrativos establecido en la LPAG, respecto del cual las normas sancionadoras especiales no pueden apartarse para establecer condiciones menos favorables y que complementariamente los funcionarios a cargo de la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores están obligados de acatar y aplicar en los casos concretos”.

En ese orden de ideas, se puede advertir que el TUO de la LPAG, a partir de la emisión del Decreto Legislativo N° 1272, establece que ningún procedimiento especial podrá contemplar condiciones menos favorables a los administrados que aquellas reguladas en este cuerpo normativo, por lo que tanto el TUO de la Ley de Contrataciones y el Reglamento de la Ley, deberán respetar lo contemplado en el marco general.

A continuación, realizaremos un análisis para determinar si efectivamente el Tribunal del OSCE cumple con las disposiciones contempladas en el TUO de la LPAG, en el marco del ejercicio de su potestad administrativa sancionadora, a partir de tres (03) situaciones jurídicas concretas.

4.1 Cuestión previa

Para establecer cuáles y cómo son las condiciones previstas en el procedimiento administrativo sancionador dispuesto en el TUO de la Ley de Contrataciones del Estado y en su reglamento, debemos conocer su estructura, la cual se encuentra prevista en el artículo 260 del Reglamento de la Ley, a partir de la cual se pueden destacar las siguientes disposiciones:

4.1.1 Inicio del Procedimiento Sancionador

Conforme se ha previsto en el artículo 260 del Reglamento de la Ley, el Tribunal del OSCE puede tomar conocimiento de los hechos constitutivos de infracción a través de tres (03) vías: (i) de oficio, (ii) por petición motivada o (ii) denuncia de tercero.

Respecto a la primera modalidad, el Tribunal del OSCE toma conocimiento de forma directa sobre los hechos que constituyen la supuesta infracción, ejerciendo directamente las funciones que le han sido atribuidas y delimitadas mediante el TUO de la Ley de Contrataciones.

En cuanto a la segunda modalidad, el Tribunal de Contrataciones requerirá a la Entidad que corresponda, un informe técnico legal, así como la información que lo sustente u demás información que pueda considerarse relevante, a efectos de impulsar el procedimiento administrativo sancionador.

18 Juan Carlos Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*, 14 edición (Lima: Gaceta Jurídica, 2019), 394.

19 Jorge Danós Ordoñez, “Evolución del régimen administrativo sancionador en el Perú”, en *La Proyección del Derecho Administrativo Peruano. Estudio por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP* (Lima: Palestra, 2019), 504.

La tercera modalidad implica que una persona natural o jurídica, ajena al proceso de selección o a la ejecución contractual, realice una denuncia administrativa, con la finalidad de que el Tribunal de OSCE inicie las actuaciones preliminares para determinar si corresponde o no el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. En efecto, como señala Pedreschi Garcés²⁰, con carácter similar a lo establecido el TUO de la LPAG, los terceros pueden formular denunciar respecto de proveedores, participantes, postores y contratistas, debiendo acompañar a dicha denuncia el sustento respectivo de las imputaciones.

Sin perjuicio de ello, se ha previsto que, una vez interpuesta la denuncia o petición motivada o una vez abierto el expediente sancionador, el Tribunal cuenta con un plazo de diez (10) días hábiles para realizar la evaluación correspondiente. De encontrarse indicios suficientes de la comisión de la infracción, se emite el decreto de inicio de procedimiento administrativo sancionador.

4.1.2 Conducción del procedimiento sancionador

Iniciado el procedimiento administrativo sancionador, conforme lo establece el literal f) del artículo 260 del Reglamento de la Ley²¹, el Tribunal del OSCE notifica al proveedor para que ejerza su derecho de defensa dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de la notificación, bajo apercibimiento de resolverse con la documentación contenida en el expediente.

De acuerdo a lo dispuesto en el literal g) del artículo 260 del Reglamento de la Ley²², una vez vencido el plazo que tiene el proveedor para efectuar sus descargos, con el respectivo descargo o sin este, el expediente se remite a la Sala correspondiente del Tribunal, en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles.

Por su parte, el literal h) del artículo 260 del Reglamento de la Ley²³ dispone que la Sala emitirá una resolución, determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa, dentro de los tres (3) meses de recibido el expediente, plazo que puede ser ampliado por la misma cantidad de meses, siempre que se haya dispuesto la ampliación de cargos. Asimismo, se precisa que, de no emitirse la resolución dentro del plazo antes previsto, la Sala mantiene la obligación de pronunciarse, sin perjuicio de las responsabilidades que le corresponda²⁴.

Ahora bien, una vez identificada la estructura del procedimiento administrativo sancionador previsto por el artículo 260 del Reglamento de la Ley, corresponde contraponer con las disposiciones previstas en el Capítulo III del Título IV (Procedimiento Sancionador) del TUO de la LPAG, en el cual, se han previsto los requisitos y garantías mínimas que deben ser transversales a todos los procedimientos administrativos sancionadores especiales.

En ese sentido, en el siguiente capítulo hemos visto conveniente identificar tres (03) situaciones jurídicas concretas que representan, a nivel práctico y jurídico, un problema, tanto para funcionarios y administrados,

20 Pedreschi Garcés, "Notas sobre el ejercicio de la potestad sancionadora...", 211.

21 **Decreto Supremo N° 344-2018-EF, Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.**

"Artículo 260. Procedimiento sancionador

El Tribunal tramita los procedimientos sancionadores bajo las siguientes reglas:

(...)

f) Iniciado el procedimiento sancionador, el Tribunal notifica al proveedor, para que ejerza su derecho de defensa dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de la notificación, bajo apercibimiento de resolverse con la documentación contenida en el expediente. En este acto, el emplazado puede solicitar el uso de la palabra en audiencia pública".

22 **Decreto Supremo N° 344-2018-EF, Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.**

"Artículo 260. Procedimiento sancionador

El Tribunal tramita los procedimientos sancionadores bajo las siguientes reglas:

(...)

g) Vencido el indicado plazo, y con el respectivo descargo o sin este, el expediente se remite a la Sala correspondiente del Tribunal, en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles. La Sala puede realizar de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando la información que sea relevante para, de ser el caso, determinar la existencia de responsabilidad susceptible de sanción".

23 **Decreto Supremo N° 344-2018-EF, Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.**

"Artículo 260. Procedimiento sancionador

El Tribunal tramita los procedimientos sancionadores bajo las siguientes reglas:

(...)

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".

24 **Decreto Supremo N° 344-2018-EF, Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.**

"Artículo 260. Procedimiento sancionador

El Tribunal tramita los procedimientos sancionadores bajo las siguientes reglas:

(...)

i) De no emitirse la resolución dentro del plazo establecido en el numeral precedente, la Sala mantiene la obligación de pronunciarse, sin perjuicio de las responsabilidades que le corresponda, de ser el caso".

que por deficiencia interpretativa y regulatoria/normativa, no logran hacer efectivos sus derechos y garantías en el procedimiento administrativo sancionador tutelado por el Tribunal del OSCE.

5. Situaciones jurídicas: casos concretos

5.1 No existe una separación entre la autoridad instructora y sancionadora

Respecto a la separación de las etapas instructora y sancionadora, es importante señalar que la referida separación fue introducida a partir de la emisión del Decreto Legislativo N° 1272 y se encuentra contemplada legalmente en los artículos 254²⁵ y 255²⁶ del TUO de la LPAG.

Por su parte, el Principio del Debido Procedimiento de la potestad sancionadora administrativa contemplado en el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG, ha previsto de forma expresa y clara, la separación de las etapas instructora y sancionadora, así como las autoridades responsables de las mismas en los siguientes términos:

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

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

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

(Énfasis agregado)

De acuerdo con ello, cabe precisar que, el objetivo de la presente diferenciación no es otro que garantizar de forma cierta e imparcial que la autoridad que juzga se pronuncie con plena convicción. Es decir, sin cualquier tipo de prejuicio o idea predeterminada respecto del supuesto infractor y su nexa con el hecho investigado, que pueda surgir de forma natural de la investigación realizada en la etapa de instrucción.

Sobre el particular, la Corte Constitucional Colombiana señala que: “la separación funcional entre instrucción y el juzgamiento no es “un cambio meramente procedimental”, sino que con ella (...) se pretende que la convicción que el investigador se haya formado previamente no imponga en las decisiones que se adopten en el juicio, al quedar éstas a cargo de un servidor judicial distinto e independiente de aquél (...).”²⁷

De esta manera, el TUO de la LPAG dispone que tanto la autoridad instructora como sancionadora deben ser independientes entre sí; sin embargo, en la conducción del procedimiento administrativo sancionador en materia de contratación pública, ello no ocurre²⁸, puesto que el TUO de la Ley de

25 **Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. “Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador.**

De acuerdo a lo señalado por el artículo 254, los caracteres del procedimiento sancionador son:

254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción. (...)

26 **Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. “Artículo 255.- Procedimiento sancionador.**

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

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.

2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.

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

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

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

27 EXP. N. 0020-2015-PI/TC. Voto Singular de la Magistrada Ledesma Narváez. Fundamento N° 62. Pág. 102

28 Conforme a lo previsto en el artículo 260 del Reglamento del TUO de la Ley, el Tribunal del OSCE tramita los procedimientos sancionadores bajo las siguientes reglas:

(...)

f) Iniciado el procedimiento sancionador, el Tribunal notifica al proveedor, para que ejerza su derecho de defensa dentro de los diez

Contrataciones y su reglamento 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 dicha medida: buscar una opinión razonable e independiente por parte de cada autoridad.

Así, las distintas salas del Tribunal del OSCE inician los diferentes procedimientos administrativos sancionadores a los proveedores, participantes, postores, contratistas, residentes y supervisores de obra, según corresponda, sin diferenciar la autoridad instructora de la sancionadora, toda vez que la misma sala ejerce ambas facultades, demostrando una abierta vulneración al Principio de Debido Procedimiento y a las disposiciones citadas precedentemente, en la medida que un mismo órgano hace de juez y parte.

5.2 El plazo de prescripción no se ajusta a lo contemplado en el TUO de la LPAG.

Como bien afirma Zegarra Valdivia²⁹, "la potestad sancionadora de la Administración puede perderse y no ser ya efectiva por el transcurso de tiempo, dando lugar a la prescripción (extintiva) de las infracciones o de las sanciones, según la Administración pierda el derecho a sancionar una infracción o a ejecutar una sanción ya impuesta".

Así, el numeral 50.7 del artículo 50 del TUO de la Ley de Contrataciones del Estado³⁰ dispone que el plazo de prescripción de la imposición de sanciones es de tres (3) años, ampliándose dicho plazo a siete (7) años cuando se trate de documentación falsa.

Al respecto, es preciso señalar que el numeral 252.1 del artículo 252 del TUO de la LPAG establece que la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales. De esta manera, no tenemos cuestionamiento alguno respecto a este punto, puesto que se ajusta a lo contemplado en el citado cuerpo normativo.

Por su parte, el artículo 262 del Reglamento de la Ley de Contrataciones³¹ ha dispuesto que el plazo de prescripción se sujeta a las reglas generales contenidas en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, salvo lo relativo a la suspensión del plazo de prescripción.

Respecto a esta última salvedad, se ha establecido que el plazo de prescripción se suspende por los siguientes dos supuestos:

a) *Con la interposición de la denuncia y hasta el vencimiento del plazo con que se cuenta para emitir la resolución (3 meses). Si el Tribunal no se pronuncia dentro del plazo indicado, la prescripción reanuda su curso, adicionándose el periodo transcurrido con anterioridad a la suspensión.*

b) *En los casos establecidos en el numeral 258.1 del artículo 258, durante el periodo de suspensión del procedimiento administrativo sancionador.*

(10) días hábiles siguientes de la notificación, bajo apercibimiento de resolverse con la documentación contenida en el expediente. En este acto, el emplazado puede solicitar el uso de la palabra en audiencia pública.

g) Vencido el indicado plazo, y con el respectivo descargo o sin este, el expediente se remite a la Sala correspondiente del Tribunal, en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles. La Sala puede realizar de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando la información que sea relevante para, de ser el caso, determinar la existencia de responsabilidad susceptible de sanción. 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.

29 Diego Zegarra Valdivia, "La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General", *Revista de Derecho Administrativo* N° 9 (2010): 208, citando a Francisco García Gómez de Mercado.

30 **Decreto Supremo N° 082-2019-EF, Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. "Artículo 50. Infracciones y sanciones administrativas.**

Las infracciones establecidas en la presente norma para efectos de las sanciones prescriben a los tres (3) años conforme a lo señalado en el reglamento. Tratándose de documentación falsa la sanción prescribe a los siete (7) años de cometida".

31 **Decreto Supremo N° 344-2018-EF, Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.**

"Artículo 262. Prescripción

262.1. El plazo de prescripción es el previsto en el numeral 50.7 del artículo 50 de la Ley y se sujeta a las reglas generales contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General, salvo lo relativo a la suspensión del plazo de prescripción.

262.2. *El plazo de prescripción se suspende:*

a) *Con la interposición de la denuncia y hasta el vencimiento del plazo con que se cuenta para emitir la resolución. Si el Tribunal no se pronuncia dentro del plazo indicado, la prescripción reanuda su curso, adicionándose el periodo transcurrido con anterioridad a la suspensión.*

b) *En los casos establecidos en el numeral 258.1 del artículo 258, durante el periodo de suspensión del procedimiento administrativo sancionador".*

Sin embargo, contrariamente a lo previsto en las disposiciones específicas antes citadas, el numeral 252.2 del artículo 252 del TUO de la LPAG³² ha dispuesto que el plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrados de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo.

Como se puede advertir, se evidencia una manifiesta vulneración a las reglas de suspensión de prescripción de infracciones, toda vez que el régimen establecido por el TUO de la LPAG representa el mínimo de garantías que todo procedimiento especial deberá cumplir, como es el caso del procedimiento administrativo sancionador establecido en el TUO de la Ley de Contrataciones y su reglamento, a efectos de garantizar un debido procedimiento adecuado y, sobre todo, no establecer condiciones menos favorables a los administrados.

5.3 Plazo para interponer recursos administrativos y sus respectivas garantías

El artículo 269° del Reglamento de la Ley de Contrataciones con el Estado, dispone lo siguiente respecto al recurso administrativo de reconsideración:

“Artículo 269. Recurso de reconsideración.

*269.1. Contra lo resuelto por el Tribunal en un procedimiento sancionador puede interponerse recurso de reconsideración **dentro de los cinco (5) días hábiles de notificada o publicada la respectiva resolución.***

*269.2. Como requisito de admisibilidad del recurso de reconsideración se acompaña **una garantía equivalente a una Unidad Impositiva Tributaria (1 UIT)**, la que cumple con las características indicadas en el artículo 33 de la Ley y tener una vigencia mínima de treinta (30) días calendario; (...).*

269.3. El pedido de audiencia pública solo puede formularse en el recurso de reconsideración.

*269.4. Cuando se declare fundado, en todo o en parte, el recurso de reconsideración o se declare nulo el procedimiento administrativo sancionador, se devuelve la garantía presentada. **De declararse infundado o improcedente el recurso, se ejecuta la garantía;** (...).”*

(Énfasis agregado)

Respecto al precepto citado, es pertinente señalar que el plazo para interponer el recurso de reconsideración en el régimen administrativo sancionador en materia de contratación pública es de cinco (5) días hábiles, disposición prevista en el procedimiento administrativo sancionador regulado por la Ley de Contrataciones y en su reglamento, lo cual abiertamente es contraproducente a la disposición del mínimo legal establecido en el numeral 218.2 del artículo 218 del TUO de la LPAG³³.

Sobre el particular, dicha controversia se genera por cuanto el plazo mínimo establecido en el precepto antes citado es de quince (15) días hábiles perentorios, siendo esta una garantía otorgada al administrado, a efectos de que consolide de forma adecuada su derecho de defensa, y con ello, se haga efectivo el derecho al debido procedimiento. Sin embargo, todo parece indicar que el procedimiento administrativo sancionador regulado por la Ley de Contrataciones y su reglamento no considera válido este mínimo legal, el cual, es transversal a todos los procedimientos de las entidades que se encuentren dentro del ámbito de aplicación del TUO de la LPAG.

Por otro lado, respecto a la garantía solicitada como requisito de admisibilidad para la interposición del recurso de reconsideración, el Tribunal Constitucional ha dejado claro en la sentencia recaída en el Expediente N° 3741-2004-AA/TC que: “(...) todo cobro que se haya establecido al interior de un procedimiento administrativo, como condición, requisito previo a la impugnación de un acto de la propia administración pública, es contrario a los derechos constitucionales al debido proceso, de petición y de acceso a la tutela jurisdiccional, y por tanto, las normas que la autorizan son nulas y no pueden exigirse a partir de la publicación de la presente sentencia.”³⁴

32 **Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. “Artículo 252.- Prescripción.**

(...)

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 255, inciso 3. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado (...).”

33 **Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. “Artículo 218. Recursos administrativos.**

(...)

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días”.

34 Expediente N° 3741-2004-AA/TC. Fundamento 50. Pág. 18.

En ese orden de ideas, resulta hasta inconstitucional que se establezca una garantía en el procedimiento administrativo sancionador, por cuanto, esta última encaja como un cobro a modo de condición o requisito previo para interponer el recurso de reconsideración ante el Tribunal de Contrataciones del OSCE. Sin mediar una justificación razonable, toda vez que, no se puede comparar este recurso impugnativo con el recurso de apelación dispuesto para impugnar la buena pro otorgada al postor ganador.

6. Reflexiones finales

Como se ha podido advertir, se evidencia que el Tribunal del OSCE, a través de sus diferentes salas, en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, viene vulnerando las garantías mínimas contempladas en el TUO de la LPAG, bajo el argumento de contar con un régimen especial y al dinamismo que implica la contratación pública nacional, lo cual ha generado una situación de indefensión sistemática para los administrados.

Asimismo, es importante señalar que ningún procedimiento administrativo sancionador especial, ni la eventual sanción que se derive de este, pueden desconocer los principios de la potestad administrativa sancionadora ni la estructura y garantías mínimas reconocidas a los administrados en el TUO de la LPAG, en la medida que las garantías formales y sustantivas que el citado cuerpo normativo reconoce, conforman un núcleo esencial del estatus garantista de los administrados frente a las pretensiones de sanción que el OSCE puede ejercer sobre ellos.

El TUO de la LPAG consagra el mínimo común denominador de las garantías esenciales de los administrados en todos los procedimientos administrativos que tramitan las entidades públicas, incluyendo los regulados por leyes especiales o sectoriales de procedimiento administrativo, por lo que el procedimiento administrativo sancionador conducido por el Tribunal del OSCE no es la excepción.

En ese orden de ideas, no cabe la existencia de un régimen que contravenga las disposiciones generales del TUO de la LPAG, por lo que será sustancial formular un régimen acorde a las disposiciones contempladas en el marco general, en la medida que no puede existir un espacio de duda de que los principios de la potestad sancionadora y las reglas del procedimiento administrativo sancionador forman parte del contenido común obligatorio de los procedimientos administrativos contemplados en el TUO de la LPAG, respecto del cual las normas sancionadoras especiales no pueden apartarse para establecer condiciones menos favorables.

7. Bibliografía

Bermejo, José. *Derecho Administrativo, Parte Especial*. Madrid: Civitas, 1999.

Danós, Jorge. "Evolución del régimen administrativo sancionador en el Perú. En: La proyección del Derecho Administrativo Peruano. Estudio por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP". Lima: Palestra, 2019.

Gamero, Eduardo y Fernández, Severiano. *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos, 2005.

García de Enterría, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II. Lima: Palestra Editores, 2011.

Martín Tirado, Richard. "El Ejercicio de la Potestad Sancionadora de CONSUCODE y los Límites Formales para la Aplicación del Recurso de Reconsideración". *Derecho & Sociedad* N° 23 (2004): 16-23.

Moraga Klenner, Claudio. *Contratación Administrativa*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2007.

Morón, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS)*, 14 edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2019.

Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Cataluña: Tecnos, 2005.

Pedreschi, Willy. "Notas sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en el régimen general actualmente vigente". *Ius et Veritas* N° 41 (2010): 198-219.

Ramírez Torrado, María Lourdes. "La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español". *Revista de Derecho Número de la Universidad del Norte Barranquilla* N° 27 (2007): 272-292.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*, Volumen II. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2000.

Zegarra Valdivia, Diego. "La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General". *Revista de Derecho Administrativo* N° 9 (2010): 207-214.