



**RAFAEL DIEGO
QUEVEDO ARROYO²**

Abogado

Centro de Formación y
Capacitación de la PGE

Sobre la potestad sancionadora del Estado en la contratación pública: ¿Existe intervención por parte de las procuradurías públicas?¹

En el ámbito de la Administración pública, la contratación estatal desempeña un papel crucial para satisfacer las necesidades de la población y mejorar sus condiciones de vida. Las contrataciones públicas se rigen por un marco normativo que establece una serie de etapas y procesos basados en principios rectores específicos. Estos procesos no solo buscan la eficiencia y transparencia en la gestión de recursos públicos, sino también garantizan que las acciones realizadas por los contratantes se alineen con los intereses sociales y las normas vigentes.

Bajo esta premisa, al contar con un marco normativo que establece derechos y obligaciones para proteger los intereses públicos que la contratación estatal busca satisfacer, es necesario también que la Administración tome medidas ante conductas ilícitas o impropias que afectan los intereses sociales previamente mencionados.

En esa línea, en el presente artículo se desarrollará el concepto de infracción administrativa y su naturaleza en el contexto de la contratación pública, así como las sanciones administrativas establecidas en el marco de la Ley que las regula. Por último, se analizará la potestad sancionadora ejercida por el Estado y su relación con la labor de las procuradurías públicas.

1. Infracciones en la contratación pública

Merlano Sierra (2008) define a la infracción administrativa como una conducta que contraviene las disposiciones legales y reglamentarias establecidas por el Estado para regular diversas actividades, sin llegar a constituir un delito. Estas infracciones son sancionadas por la Administración pública mediante un procedimiento administrativo con el fin de asegurar el cumplimiento de las normas y proteger el interés público. Para que una conducta se considere una infracción administrativa, debe cumplir con ciertos

¹ La presente nota se realizó en base al trabajo de suficiencia profesional para obtener el título profesional de abogado del mismo autor, publicada en el Repositorio de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Véase en: <http://hdl.handle.net/10757/670701>

² Abogado por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Con estudios de especialización en Derecho Corporativo en ESAN Graduate School of Business. Ha prestado servicio en análisis de ejecución contractual para el Núcleo Ejecutor de Compras del Ministerio de Defensa (COMPRAS MYPERÚ), servicio especializado en materia legal para la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa y para el Tribunal de Contrataciones con el Estado del Organismo Supervisor de Contrataciones con el Estado-OSCE. Actualmente presta servicios de asistencia técnica legal para el Centro de Formación y Capacitación de la Procuraduría General del Estado.

requisitos: ser antijurídica (contraria a las normas administrativas vigentes), típica (previamente descrita y sancionada en una norma jurídica), culpable (el infractor actúa con dolo o culpa, aunque en algunos casos se admite responsabilidad objetiva) y sancionable (susceptible de una sanción administrativa, que puede variar desde una amonestación hasta multas, inhabilitaciones o clausuras). Tales conductas pueden consistir en actos u omisiones que vulneren disposiciones legales o reglamentarias específicas.

Los elementos de una infracción administrativa incluyen al sujeto activo, que es la persona natural o jurídica que comete la infracción, y al sujeto pasivo, representado por la Administración pública o el titular del interés difuso afectado.

La contratación pública cuenta con regulaciones específicas para sancionar aquellas conductas que infrinjan las normas y principios que rigen estos procesos. El artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 30225, Ley de Contrataciones con el Estado (en adelante, LCE), establecía una serie de acciones y omisiones pasibles de sanción, tales como el retiro injustificado de una oferta, el incumplimiento de la obligación de formalizar el contrato o los Acuerdos Marco, y el contratar con el Estado estando legalmente impedido. Además, se consideraban graves infracciones el subcontratar sin autorización, no cumplir con la obligación de prestar servicios a tiempo completo como residente o supervisor de obra, y provocar la resolución del contrato por parte de la entidad. Otras faltas graves incluían la falta de saneamiento de vicios ocultos, la negativa injustificada de cumplir con las obligaciones contractuales y la presentación de información inexacta a las entidades.

En esa misma línea, la nueva Ley n.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas (en adelante, LGCP), que reemplaza a la derogada LCE,³ detalla las infracciones y sanciones aplicables a participantes, postores, proveedores y subcontratistas en los procesos de contratación pública. Las infracciones incluyen desde el retiro injustificado de propuestas y el incumplimiento en la formalización de contratos, hasta la presentación de documentos falsos y la contratación estando impedido legalmente. La LGCP introduce mejoras y clarificaciones respecto a su predecesora, con el objetivo de optimizar la transparencia y eficiencia en estos procesos.

La transición de la LCE a la LGCP refleja un esfuerzo por actualizar y fortalecer el marco regulatorio de las contrataciones públicas. Sin embargo, esta transición presenta desafíos. Los actores involucrados en los procesos de contratación deberán adaptarse a las nuevas normas y procedimientos, lo cual puede generar confusión y errores iniciales. Además, la implementación de la LGCP requerirá una capacitación adecuada y una difusión eficaz para asegurar que todos los participantes comprendan y apliquen correctamente las nuevas disposiciones. La regulación y sanción rigurosa de conductas inapropiadas sigue siendo crucial para mantener la integridad en la gestión de recursos públicos, pero es esencial que el proceso de adaptación a la LGCP sea gestionado cuidadosamente para evitar interrupciones y asegurar una transición fluida.

³ El 24 de junio de 2024 se publicó la Ley n.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, derogando así a la Ley n.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Cabe precisar que, a la fecha de la publicación de la presente nota jurídica, la mencionada Ley aún se encuentra en un periodo de transición hacia su entrada en vigencia (previa reglamentación).

2. Sanciones administrativas establecidas en el marco de la LCE

Para entender a profundidad el tema a tratar, es necesario precisar que se concibe a la sanción como la imposición de una medida represiva, es decir, una medida que afecta de manera negativa la situación material o moral de un individuo con el propósito de castigar una falta cometida. En otras palabras, se trata de una respuesta al incumplimiento de una obligación. Esta definición implica que la sanción incluye elementos como la naturaleza del menoscabo en la situación del individuo, la base factual o legal que justifica la sanción (la falta), y el objetivo principal (castigar al infractor y no necesariamente reparar el daño que la falta pudo haber causado). Es importante destacar que la finalidad punitiva es el propósito inmediato de la sanción, pero esta última busca, de manera inherente, una finalidad más amplia: proteger los intereses públicos que son la base de las obligaciones que han sido transgredidas (Petit, 2019).

Asimismo, es fundamental distinguir entre ilícitos penales e ilícitos o infracción administrativa. La base de dicha diferenciación está determinada por la naturaleza de los intereses afectados. Así, en los ilícitos penales, “el contenido material del injusto se encuentra en el daño (o en la situación de peligro) concreto y mensurable inferido a un bien jurídico” (Marengo, 2019, p. 3), es decir, la comisión de un delito. En cambio, “en las infracciones administrativas se trata de la violación del deber de odebencia o de colaboración por parte de los particulares con la Administración pública, afectando solamente a intereses de tipo administrativo” (Marengo, 2019, p. 3). En el marco de las contrataciones públicas, una infracción administrativa se refiere a la transgresión de una obligación impuesta por la Administración pública, que afecta los intereses de la misma y es penalizada debido a la potestad sancionadora del Estado.

Ahora bien, sobre las sanciones administrativas dentro del marco de la LCE, el Tribunal de Contrataciones del Estado impone sanciones a quienes incurren en las infracciones descritas en el artículo 50 del Decreto Supremo n.º 082-2019-EF, las cuales se dividen en:

- **Inhabilitación temporal:** Sanción que restringe temporalmente el derecho de un infractor a formar parte en procesos de contratación pública, con duración de 3 a 60 meses, dependiendo de la gravedad de la infracción.
- **Inhabilitación definitiva:** La sanción más severa, que prohíbe permanentemente a un proveedor a formar parte en cualquier proceso de contratación estatal. Esta sanción se impone a reincidentes o a quienes han acumulado más de 36 meses de sanciones temporales en un periodo de 4 años.
- **Multa:** Consiste en la obligación de pago que el infractor debe abonar al OSCE, con un valor que varía entre el 5% y el 15% del monto del contrato, sin ser inferior a 1 UIT. Si no se efectúa el pago de la multa, la sanción incluye la suspensión de derechos de contratación que puede durar de 3 a 18 meses. Esta sanción también se aplica a las entidades gubernamentales cuando actúan como proveedores (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

De lo expuesto, se concluye que la sanción, dentro del marco de la LCE, es una medida represiva que se sustenta en la facultad sancionadora del Estado. Su propósito es imponer consecuencias jurídicas a quienes incumplen la normativa de contratación, con el fin de castigar las faltas cometidas. Sin embargo, consideramos que la aplicación de estas medidas son de carácter reactivo, ya que se aplican una vez que se ha acreditado el incumplimiento, y no de carácter preventivo, al no contar con un mayor alcance tipificado en la norma.

Por otro lado, la LGCP establece un régimen de sanciones que se aplica a participantes, postores, proveedores y subcontratistas por infracciones administrativas. Estas sanciones incluyen multas e inhabilitaciones temporales y permanentes. Las multas pueden variar entre el 3% y el 10% del monto del contrato, con posibilidades de reducción para micro y pequeñas empresas y contratos menores. Las inhabilitaciones temporales se determinan en función del tipo y frecuencia de las infracciones, y en algunos casos, pueden ser sustituidas por multas. Por su parte, las inhabilitaciones definitivas se aplican tras repetidas sanciones temporales. La imposición de sanciones toma en cuenta la responsabilidad objetiva y posibles circunstancias atenuantes. Todas las sanciones se registran en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) y también se aplican a las entidades resultantes de reorganizaciones societarias.

La transición de la LCE a la nueva LGCP representa una evolución en el régimen de sanciones para las contrataciones públicas. La LCE tenía un enfoque punitivo y reactivo, imponiendo inhabilitaciones temporales y definitivas, además de multas que variaban entre el 5% y el 15% del monto del contrato, con posibilidad de suspensión de derechos de contratación si no se cumplían con los pagos.

El nuevo enfoque de la LGCP busca equilibrar medidas punitivas con criterios preventivos, promoviendo el cumplimiento normativo y reforzando la transparencia en los procesos de contratación pública.

3. La potestad sancionadora ejercida por el Estado y la “intervención de las procuradurías públicas”

El marco normativo nacional establece derechos y obligaciones para proteger los intereses públicos, garantizando el cumplimiento de la Constitución. En caso de conductas ilícitas, las medidas legales varían en función a si los bienes afectados son privados o públicos. En el primer caso, se recurre al Derecho privado y la reparación del daño es la prioridad, mientras que, en el segundo caso, cuando los bienes afectados son públicos, la Administración toma medidas a través del Derecho Público, ya sea de naturaleza penal o administrativa, dependiendo de la gravedad de la infracción (Martínez Otero, 2021).

La potestad sancionadora recae en el principio del *ius puniendi*, que, aunque se aplica generalmente en el derecho penal, también se extiende a la esfera administrativa (Obiol Anaya, 2018). El *ius puniendi* permite diferenciar entre lo sancionable en el ámbito penal, que castiga la violación de bienes jurídicos, y lo sancionado en procedimientos administrativos, donde se sanciona la infracción de normas sin necesariamente causar perjuicio material a terceros.

De lo mencionado, se desprende que el sistema legal busca equilibrar la protección de los intereses públicos mediante distintos enfoques legales según las circunstancias. Esto refleja la complejidad y la necesidad de adaptar las respuestas legales a la naturaleza de la infracción y su impacto en la sociedad. En el contexto de la normativa de contratación pública, el *ius puniendi* se refleja en las sanciones interpuestas ante incumplimientos normativos.

Cabe precisar que tanto la LCE como la LGCP señalan a sus respectivos tribunales administrativos como los órganos responsables de ejercer la potestad administrativa sancionadora en materia de contratación pública. 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 tipificación de la conducta infractora y la sanción aplicable se establece por disposición del ordenamiento, sin que intervenga en ello el cocontratante privado. Es decir, la potestad administrativa sancionadora la ejerce el Tribunal administrativo, y la tipificación de infracciones, provienen de lo contemplado en una norma expresa (Terrones & Castillo, 2020)

En cuanto a la labor de las procuradurías públicas en la contratación pública, la LCE establecía disposiciones específicas sobre los procuradores públicos. Estos procuradores tenían el importante rol de representar legalmente al Estado en todos los actos y contratos celebrados en su nombre, incluyendo procedimientos administrativos y judiciales relacionados con las contrataciones públicas. Su función principal era defender los intereses del Estado, asegurando el cumplimiento de las normas vigentes y protegiendo los recursos públicos mediante la interposición de recursos, contestación de demandas, presentación de pruebas y otras gestiones necesarias para la adecuada defensa legal.

Con la entrada en vigor de la LGCP, las disposiciones específicas sobre los procuradores no se detallan de manera explícita. No obstante, en el marco general de la ley, los procuradores públicos continúan desempeñando un papel relevante en la representación y defensa de los intereses estatales en procedimientos administrativos y judiciales derivados de contratos públicos y sanciones administrativas. La nueva ley sigue promoviendo principios de transparencia, eficiencia y competencia en las contrataciones estatales, estableciendo normas claras sobre adjudicaciones, requisitos para la participación, responsabilidades y sanciones para quienes incumplen con las normas establecidas.

4. Conclusiones

En conclusión, tanto la LCE como la LGCP establecen que la potestad sancionadora en materia de contratación pública es competencia exclusiva de los tribunales administrativos, encargados de tipificar las conductas infractoras y aplicar las sanciones correspondientes, sin la intervención de los contratantes privados. Los procuradores públicos desempeñan un rol esencial en la representación legal del Estado y en la defensa de sus intereses en procedimientos derivados de contrataciones públicas. Aunque no tienen la facultad de ejercer la potestad sancionadora, su intervención es crucial para garantizar la adecuada defensa legal del Estado y el correcto desarrollo de los procedimientos contractuales.

Bibliografía

Doctrina

Marengo, F. (2019). *Sanciones administrativas en las relaciones de consumo: Potestad de la administración y debido proceso*. Editorial Astrea.

Martínez Otero, J. M. (2021). El ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en el ámbito audiovisual. *Revista Boliviana de Derecho* (32), 1124 - 1131.

Merlano Sierra, J. E.. (2008). La identidad sustancial entre el delito y la infracción administrativa: Anotaciones a propósito de la aplicación analógica de la ley en el derecho administrativo sancionador. (30), 341-360. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5513559>

Obiol Anaya, E. F. (2018). La responsabilidad subjetiva u objetiva en el procedimiento administrativo sancionador en la legislación peruana. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 48(129), 491–506, <https://www.redalyc.org/journal/1514/151459371009/html/>

Terrones Jancco, J., & Castillo Andía, G. (2020). El régimen sancionador en las contrataciones con el Estado en contraposición a las garantías mínimas previstas en el régimen sancionador contemplado en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Derecho & Sociedad*, 2(54), 195-207. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22443>

Petit, J. (2019). La proporcionalidad de las sanciones administrativas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 22, 367–397. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6048>

Normativa

Ministerio de Economía y Finanzas (2019) Decreto Supremo n.º 082-2019-EF. Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

Las personas interesadas en publicar en este boletín de opinión jurídica podrán enviar sus notas jurídicas al correo electrónico cfc08@pge.gob.pe, indicando en el asunto "Envío de texto – Perspectivas".

Revisa la guía de autores [aquí](#).
Deja tus datos [aquí](#).