



El Peruano

FUNDADO EL 22 DE OCTUBRE DE 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

Jueves 22 de mayo de 2025

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIV / N° 1274

ORGANISMO ESPECIALIZADO PARA LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS EFICIENTES

TRIBUNAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

En la Sesión N° 03-2025/TCP del 16 de mayo de 2025, los Vocales del Tribunal de Contrataciones Públicas aprobaron, por mayoría, lo siguiente:

ACUERDO DE SALA PLENA N° 02-2025/TCP

ACUERDO DE SALA PLENA QUE ESTABLECE EL CRITERIO PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DE COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

I. ANTECEDENTES

El 22 de abril de 2025 entraron en vigencia las disposiciones de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas (en adelante, la Ley N° 32069) y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2025-EF; normativa en la que se regula la potestad sancionadora del Tribunal de Contrataciones Públicas (en adelante, el Tribunal), y el régimen de sanciones e infracciones, aplicable a proveedores, participantes, postores, contratistas y subcontratistas.

La mencionada regulación establece determinadas disposiciones relacionadas con la tipificación de las infracciones, la naturaleza de la sanción y el plazo de prescripción (incluyendo los hitos para determinar su suspensión), entre otras, que resultan ser más favorables para los proveedores que son parte de un procedimiento administrativo sancionador.

En tal sentido, sobre la base de la aplicación del principio de irretroactividad, previsto en el numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el TUO de la LPAG), corresponde establecer el criterio para evaluar la aplicación de las disposiciones sancionadoras de la Ley N° 32069 y su Reglamento, para los procedimientos administrativos sancionadores en trámite en el Tribunal, en los cuales la normativa aplicable al momento de cometerse la presunta infracción,

haya previsto disposiciones menos favorables para los administrados.

II. ANÁLISIS

La potestad sancionadora del Tribunal dirigida a participantes, postores, proveedores y subcontratistas, se encuentra regulada actualmente en el literal b) del artículo 16 de la Ley N° 32069, en tanto que en los artículos 87 y siguientes de la misma norma, se desarrolla el régimen de infracciones y sanciones.

Al respecto, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32069, dispone expresamente lo siguiente: *"La presente ley prevalece sobre las normas del procedimiento administrativo general, de derecho público y sobre aquellas de derecho privado que sean aplicables, salvo en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo del Tribunal de Contrataciones Públicas, (...)".*

En concordancia con ello, el artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG, prevé que esta norma 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.

Atendiendo a ello, los principios regulados en el artículo 248 del TUO de la LPAG son de aplicación a los procedimientos administrativos sancionadores a cargo del Tribunal, siendo uno de estos el de **irretroactividad**, que incluye la retroactividad benigna en materia sancionadora, previsto en el numeral 5 del citado artículo, cuya definición es la siguiente: *"Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición".*

Como consecuencia de tal principio, sobre la aplicación de las disposiciones sancionadoras en el tiempo, la regla es que se apliquen aquellas vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, en tanto que, de manera excepcional, es posible que se apliquen las disposiciones sancionadoras que entran en

vigor con posterioridad a dicho momento, siempre que le sean más favorables.

Nótese al respecto que el principio no alude a la aplicación integral de un texto normativo que se apruebe con posterioridad al momento de la comisión de la infracción, sino a las "disposiciones sancionadoras" posteriores, las cuales forman parte de una norma; esto ocurre con las disposiciones sancionadoras contenidas en la Ley N° 32069 y en su Reglamento, así como aquellas que las modifiquen.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el literal d) del numeral 16.1 del artículo 16 de la Ley N° 32069, el Tribunal tiene como función, entre otras, emitir precedentes de observancia obligatoria de modo expreso y con carácter general, mediante acuerdos adoptados en sala plena, en las materias de su competencia.

En tal sentido, la Sala Plena del Tribunal acuerda establecer un criterio por el cual se permita que en los expedientes de aplicación de sanción en trámite en el Tribunal, incluyendo aquellos en los que no se ha dispuesto el inicio del procedimiento administrativo sancionador, se apliquen de manera retroactiva aquellas disposiciones sancionadoras contenidas en la Ley N° 32069 y su Reglamento, cuando resulten más favorables que las disposiciones vigentes al momento de cometerse la infracción imputada; sin que ello implique la aplicación de todas las disposiciones de una sola norma al caso concreto, sino únicamente de aquellas que resultan más favorables al administrado.

Este criterio no es ajeno al sistema jurídico peruano, pues ha sido desarrollado y recogido en el Acuerdo Plenario N° 2–2006/CJ-116, emitido por las Salas Penales Permanente y Transitorias de la Corte Suprema de Justicia. A su vez, dicho criterio guarda concordancia con el artículo 9 *in fine* de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el numeral 1 del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como con el inciso 2 del artículo 24 del Estatuto de la Corte Penal Internacional. En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha venido aplicando de forma uniforme este criterio, conforme se aprecia en las sentencias emitidas en las Casaciones N° 1513-2023-Nacional y N° 62-2022-ICA.

Asimismo, resulta pertinente mencionar que el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia

recaída en el Expediente N° 01955-2008-PHC/TC, ha precisado que la aplicación de la teoría de la unidad de la ley penal no vulnera el principio de favorabilidad, limitándose a validar su compatibilidad con los derechos fundamentales, sin desarrollar una interpretación alternativa a la recogida en el citado Acuerdo Plenario. En consecuencia, el criterio en análisis cuenta con respaldo normativo, jurisprudencial y constitucional, lo que justifica plenamente su aplicación.

III. ACUERDO

Por las consideraciones expuestas, los Vocales del Tribunal de Contrataciones Públicas, acordaron lo siguiente:

1. En aplicación de la retroactividad benigna, prevista en el numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, es posible aplicar de manera retroactiva las disposiciones sancionadoras de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas y su Reglamento, así como aquellas que las modifiquen, que resulten más favorables al administrado en los procedimientos administrativos sancionadores de competencia del Tribunal de Contrataciones Públicas, sin que ello implique la aplicación de todas las disposiciones de una sola norma al caso concreto, sino únicamente de aquellas que resultan más favorables al administrado.

2. El criterio contenido en el numeral 1 es aplicable a los expedientes administrativos sancionadores en trámite.

3. El presente acuerdo entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

MARIELA NEREIDA SIFUENTES HUAMÁN

SONIA TATIANA ANGULO REÁTEGUI

HÉCTOR RICARDO MORALES GONZÁLEZ

JUAN CARLOS CORTEZ TATAJE

LUPE MARIELLA MERINO DE LA TORRE

DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO


El Peruano

COMUNICADO

PUBLICACIÓN DE PRECEDENTES VINCULANTES EN EL DIARIO OFICIAL EL PERUANO

Se hace de conocimiento a las entidades emisoras de Resoluciones que sienten precedentes constitucionales, judiciales o administrativos de observancia obligatoria que todas las solicitudes de publicación se efectúan solo a través de la plataforma digital del Portal de Atención al Cliente -PGA-, a la que deberán acceder con el usuario y contraseña otorgados a cada Entidad.

Las Resoluciones de precedentes de observancia obligatoria, cuyos archivos se remiten a través del PGA deben contener en su texto de forma expresa dicha declaración; así mismo deben adecuarse a las exigencias de la plataforma PGA.

Si la Resolución incluye cuadros o tablas de texto, éstos deben ser editables; si incluye imágenes, fórmulas, gráficos etc, éstos deben ser legibles y en alta resolución.

El contenido de los archivos es de responsabilidad de la entidad que lo remite, conforme a los términos y condiciones del PGA.

NOTA: Las Entidades que aún no cuenten con usuario y contraseña para acceder al sistema PGA, pueden solicitar su registro al correo normaslegales@editoraperu.com.pe

GERENCIA DE PUBLICACIONES OFICIALES

CHRISTIAN CÉSAR CHOCANO DAVIS

ERICK JOEL MENDOZA MERINO

JEFFERSON AUGUSTO BOCANEGRA DÍAZ

ANNIE ELIZABETH PÉREZ GUTIÉRREZ

STEVEN ANÍBAL FLORES OLIVERA

ROY NICK ÁLVAREZ CHUQUILLANQUI

MARISABEL JAUREGUI IRIARTE

CÉSAR ARTURO SÁNCHEZ CAMINITI

JORGE ALFREDO QUISPE CROVETTO

HANS GROVER LOJA RABANAL
Secretario Técnico del Tribunal (e)

VOTO EN DISCORDIA DE LOS VOCALES DANNY WILLIAM RAMOS CABEZUDO, MARLON LUIS ARANA ORELLANA Y CÉSAR ALEJANDRO LLANOS TORRES.

Los vocales que suscriben el presente voto discrepan respetuosamente del criterio expuesto por la mayoría de la Sala Plena, tanto en la parte correspondiente al análisis, como a lo acordado por el colegiado, por las razones que se exponen a continuación:

I. ANÁLISIS

1. El principio de irretroactividad, previsto en el numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece, como excepción, la aplicación de normas sancionadoras posteriores a la comisión de una infracción siempre que estas beneficien al administrado, es decir, el TUO de la LPAG consagra el principio de retroactividad benigna en el ámbito administrativo.

2. Al respecto, la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1272, que modificó la Ley del Procedimiento Administrativo General, que introdujo las modificaciones del principio bajo análisis, para justificar su regulación expuso lo siguiente: *“El derecho administrativo sancionador tiene sus bases en el derecho penal, de manera que las garantías que existen en éste también deberían ser incorporadas en aquél. Así, en derecho penal existe la retroactividad benigna de la norma penal, la cual consiste en que una norma posterior a la comisión del delito será aplicable al reo siempre que ésta le sea más favorable. Teniendo en cuenta ello, se precisa, respecto del principio de irretroactividad, que las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición”*.

3. Cabe precisar que estas garantías de favorabilidad en la aplicación normativa en el ámbito penal, y ahora en el ámbito administrativo, tienen su fuente en la Constitución Política del Estado, la cual establece en el artículo 103, Capítulo II, que la *“La Ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo”*.

4. En ese sentido, conforme al desarrollo de los preceptos constitucionales y las justificaciones que dieron origen a la regulación del principio irretroactividad en materia administrativa sancionadora, resulta claro para los vocales que suscriben el presente voto que, cuando el numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado

de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, menciona que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de la comisión de una infracción, ello se encuentra enmarcado a una ley o cuerpo normativo determinado. Así, cuando el citado artículo alude a la retroactividad benigna, en el sentido que las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, ello también debe ser entendido en un análisis integral de la norma posterior.

5. En consecuencia, la retroactividad benigna no supone elegir disposiciones más favorables de la norma vigente a la fecha en que se cometió la infracción y de la nueva normativa (norma posterior) para que estas sean integradas para su aplicación.

6. Esta posición es compartida mayoritariamente por la doctrina, y aunque el numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, alude a la aplicación retroactiva de las “disposiciones sancionadoras” más favorables al administrado, esta expresión debe interpretarse en un sentido normativo, refiriéndose a cada régimen sancionador como una unidad (es decir, como un bloque), ya sea el vigente al momento de la comisión de los hechos o el posterior a estos.

7. Asimismo, el Tribunal Constitucional, en su sentencia recaída en el expediente N° 01955-2008-PHC/TC, ha señalado que la aplicación de la teoría de la unidad de la ley penal (esto es, evaluar íntegramente cada norma como una unidad y aplicar la más beneficiosa) no resulta contraria al principio de favorabilidad.

8. Por tanto, a consideración de los suscritos, corresponderá efectuar un análisis integral de las disposiciones sancionadoras previstas en la Ley N° 32069, su Reglamento, así como aquellas que las modifiquen, a fin de determinar si, en su integridad para el caso concreto, resulta más favorable al administrado en comparación con la norma vigente al momento de la comisión de la infracción o infracciones imputadas. En consecuencia, el Tribunal solo podrá aplicar las nuevas disposiciones sancionadoras si, consideradas en su conjunto, generan un efecto más favorable o benigno para el administrado.

II. ACUERDO

Por las consideraciones expuestas, los vocales que suscriben el presente voto acuerdan que:

1. El numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General prevé la posibilidad de aplicar retroactivamente disposiciones más favorables al administrado en el caso concreto, siempre que estas operen como un bloque normativo o unidad; por lo que, si bien corresponde comparar la norma vigente al momento de la infracción o infracciones imputadas y la norma posterior, ello no supone elegir las disposiciones más favorables de cada norma.

2. Corresponde realizar una comparación integral entre la norma vigente al momento de la comisión de la infracción o las infracciones y la Ley N° 32069, su Reglamento, así como aquellas que las modifiquen, al resultar normas posteriores, debiendo aplicarse estas últimas únicamente cuando, valoradas en su conjunto o de manera integral, resulten más favorables en el caso concreto para el administrado.

MARLON LUIS ARANA ORELLANA

DANNY WILLIAM RAMOS CABEZUDO

CÉSAR ALEJANDRO LLANOS TORRES

MUSEO & SALA BOLIVAR PERIODISTA
MUSEO gráfico
DIARIO OFICIAL EL PERUANO



199
años de historia

VISITA PRESENCIAL Y VIRTUAL

Visitas guiadas presenciales: colegios, institutos
universidades, público en general, previa cita

Recorrido desde el siguiente enlace

<https://museograficovirtual.editoraperu.com.pe/recorrido>

 **Editora Perú**

📍 Jr. Quilca 556 - Lima 1
✉ museografico@editoraperu.com.pe
☎ 998 732 529
www.editoraperu.com.pe