



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS



TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

**CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE MOTIVACIÓN SUFICIENTE
EN PENALIDADES FUNDADAS EN CONTROL CONCURRENTE,
EN PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA PROVINCIA DE
HUALGAYOC, DURANTE EL PERIODO 2023-2024**

AUTOR:

Bach. DELGADO CERNA, María Elena Alexandra

ASESOR:

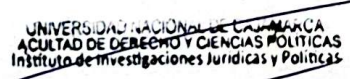
M. Cs. GARCÍA MENDOZA, Nilton Paco

Cajamarca, Perú, marzo de 2026.

CONSTANCIA DE INFORME DE ORIGINALIDAD

1. Investigador:
MARÍA ELENA ALEXANDRA DELGADO CERNA
DNI: 75561839
Escuela Profesional - Facultad:
Escuela Profesional de Derecho – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
2. Asesor (a):
M. Cs Nilton Paco García Mendoza
Departamento Académico:
Derecho.
3. Grado académico o título profesional para el estudiante
☐ Bachiller ☒ Título profesional ☐ Segunda especialidad
☐ Maestro ☐ Doctor
4. Tipo de Investigación:
☒ Tesis ☐ Trabajo de investigación ☐ Trabajo de suficiencia profesional
☐ Trabajo académico
5. Título de Trabajo de Investigación:
CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE MOTIVACIÓN SUFICIENTE EN PENALIDADES FUNDADAS EN
CONTROL CONCURRENT, EN PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA PROVINCIA DE HUALGAYOC,
DURANTE EL PERIODO 2023-2024
6. Fecha de evaluación: 20/01/2026.
7. Software antiplagio: ☒ TURNITIN ☐ URKUND (OURIGINAL)
8. Porcentaje de Informe de Similitud: 16%
9. Código Documento: oid:::3117:547680052.
10. Resultado de la Evaluación de Similitud:
☒ APROBADO ☐ PARA LEVANTAMIENTO DE OBSERVACIONES ☐ DESAPROBADO

Fecha Emisión: 26/01/2026.

<i>Firma y/o Sello Emisor Constancia</i>	
 _____ M. Cs: Nilton Paco García Mendoza DNI: 76200798	 _____ M. Cs: José Luis López Núñez DIRECTOR (e)

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS

En la ciudad de Cajamarca, siendo las cuatro horas de la tarde del día miércoles 25 de febrero del dos mil veintiséis, reunidos en la Sala de Grados y Títulos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cajamarca, los integrantes del Jurado N° 04, presidido por la Dr. Cs. María Isabel Pimentel Tello e integrado por el Dr. Cs. Saúl Alexander Villegas Salazar, en su condición de Secretario; y, la M. Cs. Yorcka Uliana Torres Torres, en calidad de Vocal, designados mediante Resolución de Consejo de Decanato N° 029-2026-FDCP-UNC, de fecha 02 de febrero de 2026, con la finalidad de llevar a cabo la sustentación de tesis titulada: **"CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE MOTIVACIÓN SUFICIENTE EN PENALIDADES FUNDADAS EN CONTROL CONCURRENTE, EN PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA PROVINCIA DE HUALGAYOC, DURANTE EL PERIODO 2023-2024"**, presentado por la Bachiller en Derecho **MARÍA ELENA ALEXANDRA DELGADO CERNA**, con la finalidad de optar el Título Profesional de Abogado. En este sentido, se dio inicio al acto académico concediéndole a la sustentante el plazo reglamentario, luego de lo cual se procedió a formular observaciones y preguntas por partes de los integrantes del jurado evaluador, las cuales fueron absueltas por la bachiller en mención, posteriormente, se invitó a la sustentante a abandonar el recinto con la finalidad de deliberar y calificar su desempeño, siendo el resultado: **APROBADO POR UNANIMIDAD CON CALIFICATIVO DE DIECISIETE (17)**, con lo que concluyó el acto académico, siendo las cinco horas con cinco minutos de la tarde, procediendo con la firma de los intervinientes.



Dr. Cs. María Isabel Pimentel Tello

PRESIDENTE



Dr. Cs. Saúl Alexander Villegas Salazar

SECRETARIO



M. Cs. Yorcka Uliana Torres Torres

VOCAL



María Elena Alexandra Delgado Cerna

BACHILLER

A:

Mi madre, Mariela, por ser faro en la tormenta, refugio en el cansancio y compañía en cada paso.

Gracias por tu amor incondicional, por tu fuerza silenciosa y por enseñarme a creer en mí.

Mis abuelos, Alejandro e Isolina, por cuidar mi vida con ternura y mis sueños con esperanza.

Por su presencia constante, por su fe inquebrantable y por darme raíces desde donde volar.

“Nunca se debe gatear cuando se tiene el impulso de volar”

- Hellen Keller

AGRADECIMIENTO

Mi más profundo y sincero agradecimiento a todas las personas que con su apoyo y generosidad, hicieron posible la realización de esta tesis; cada palabra de aliento, cada gesto de confianza y cada enseñanza recibida, fueron esenciales para alcanzar este logro que hoy celebro con gratitud y orgullo.

Agradezco de manera especial a mi asesor, M. Cs. Nilton Paco García Mendoza, por su guía experta, su paciencia inagotable y su compromiso constante; su ejemplo de dedicación y excelencia académica ha sido una luz que me ha acompañado en cada etapa de este camino.

A mi familia, mi sostén incondicional, mi refugio en los días difíciles y mi alegría en los días de triunfo, les debo más de lo que las palabras pueden expresar; su amor, su fe en mí y su aliento constante fueron la fuerza que me impulsó a seguir adelante, incluso en los momentos más desafiantes.

Una vez más, gracias a todos los que caminaron conmigo en este viaje académico; este logro no es solo mío: es de todos los que, de una u otra manera, creyeron en mí y me ayudaron a llegar hasta aquí.

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA	II
EPÍGRAFE.....	III
AGRADECIMIENTO	IV
TABLA DE CONTENIDO	V
LISTA DE FIGURAS	VIII
LISTA DE ILUSTRACIONES	IX
LISTA DE ABREVIACIONES	X
GLOSARIO	XI
RESUMEN.....	XII
<i>ABSTRACT</i>	XIII
INTRODUCCIÓN	XIV
CAPÍTULO I: ASPECTOS METODOLÓGICOS	1
1.1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	1
1.1.1. Contextualización del problema	1
1.1.2. Descripción del problema	10
1.1.3. Formulación del problema	10
1.2. JUSTIFICACIÓN.....	10
1.3. HIPÓTESIS.....	13
1.4. OBJETIVOS.....	13
1.4.1. Objetivo general	13
1.4.2. Objetivos específicos	13
1.5. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	14
1.5.1. Temporal	14
1.5.2. Espacial.....	14
1.6. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	14

1.7. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	15
1.7.1. De acuerdo con el fin que persigue	15
1.7.2. De acuerdo con el diseño de la investigación	16
1.7.3. De acuerdo con los métodos y procedimientos que se utilizan ...	16
1.8. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN	18
1.8.1. Genéricos	18
1.8.2. Propios del Derecho	20
1.9. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS	22
1.9.1. Técnicas	22
1.9.2. Instrumentos	23
1.10. UNIVERSO Y MUESTRA	24
1.10.1. Universo	24
1.10.2. Muestra	24
1.11. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	25
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....	29
2.1. ASPECTOS IUSFILOSÓFICOS.....	29
2.1.1. El positivismo jurídico incluyente y la función de la motivación ...	29
2.1.2. El garantismo y el deber de fundamentación	31
2.2. ASPECTOS JURÍDICOS, TEÓRICOS Y DOCTRINARIOS	32
2.1.1. El principio de motivación suficiente en el Estado de Derecho ...	32
2.1.2. La motivación de los actos administrativos	34
2.1.3. El principio de conservación de los actos administrativos	41
2.1.4. Régimen supletorio de la LPAG en la ejecución contractual	44
2.1.5. Proyectos de Inversión Pública	49
2.1.6. Sistema Nacional de Control	51
2.1.7. Control Gubernamental	54
2.1.8. Servicios de Control.....	56

VII

2.1.9.	Penalidades en el régimen de contrataciones con el Estado	63
2.3.	ASPECTOS NORMATIVOS	76
2.3.1.	Normativa Internacional	76
2.3.2.	Normativa Nacional	76
2.3.3.	Normativa Sectorial	76
2.3.4.	Normativa y Directrices de la Contraloría General de la República 77	
	CAPÍTULO III: CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS	78
3.1.	Penalidades impuestas en el marco del control concurrente: identificación de patrones, criterios aplicados y fundamentos utilizados por la administración	80
3.1.1.	Caso 1: Informe N.º 055-2024-OCI/0374-SCC	80
3.1.2.	Caso 2: Informe N.º 052-2024-OCI/0374-SCC	87
3.1.3.	Caso 3: Informe N.º 051-2024-OCI/0374-SCC	98
3.1.4.	Caso 4: Informe N.º 044-2024-OCI/0374-SCC	103
3.1.5.	Caso 5: Informe N.º 038-2024-OCI/0374-SCC	110
3.2.	La vulneración al principio de motivación y la ausencia de procedimiento estándar en las penalidades derivadas del control concurrente 116	
3.2.1.	La motivación deficiente frente a la dogmática sancionadora ...	116
3.2.2.	La ausencia de procedimiento y la afectación del debido proceso 119	
	CONCLUSIONES	123
	RECOMENDACIONES	124
	LISTA DE REFERENCIAS.....	125

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organización y relaciones del Sistema Nacional de Control	52
Figura 2: Fórmula de determinación de penalidad diaria.....	69

LISTA DE ILUSTRACIONES

Tabla 1: Clasificaciones del control gubernamental	56
Tabla 2: Tipos y alcance de los servicios de Control.....	57
Tabla 3: Modalidades de los servicios de control simultáneo	60
Tabla 4: Ejemplos de otras penalidades	74
Tabla 5: Resumen de Caso 1	84
Tabla 6: Penalidades aplicadas por la Entidad.....	91
Tabla 7: Penalidades aplicadas por la Entidad.....	91
Tabla 8: Penalidades aplicadas por la Entidad.....	94
Tabla 9: Penalidades aplicadas por la Entidad.....	95
Tabla 10: Resumen de Caso 2	96
Tabla 11: Penalidades aplicadas por la Entidad.....	101
Tabla 12: Resumen Caso 3	101
Tabla 13: Penalidades aplicadas por la Entidad.....	106
Tabla 14: Penalidades aplicadas por la Entidad.....	107
Tabla 15: Resumen caso 4	107
Tabla 16: Resumen Caso 5	113

LISTA DE ABREVIACIONES

CGR	: Contraloría General de la República
CPP	: Constitución Política del Perú
EFS	: Entidad de Fiscalización Superior
LCE	: Ley de Contrataciones con el Estado
LPAG	: Ley del Procedimiento Administrativo General
MEF	: Ministerio de Economía y Finanzas
OCI	: Organismo de Control Interno
OEC	: Organismo Encargado de las Contrataciones
OSCE	: Organismo Supervisor de las Contrataciones con el Estado
PIP	: Proyecto de inversión pública
SNC	: Sistema Nacional de Control
SOA	: Sociedades de Auditoría Externa
TC	: Tribunal Constitucional
TUO	: Texto Único Ordenado

GLOSARIO

Contraloría General de la República: Entidad responsable del control gubernamental en el territorio nacional, que supervisa la correcta utilización de los recursos públicos mediante auditorías, fiscalizaciones y el control concurrente.

Control concurrente: Procedimiento de supervisión continua que la Contraloría General del Perú aplica durante la ejecución de proyectos de inversión, con el propósito de identificar y disminuir riesgos de manera oportuna para garantizar el buen uso de los recursos públicos.

Motivación suficiente: Obligación de las autoridades, tanto administrativas como judiciales, de proporcionar una justificación clara, coherente y razonada en sus decisiones. Este precepto garantiza que las resoluciones no sean arbitrarias y que los usuarios puedan aprehender las razones que fundaron a una determinada decisión.

Penalidades: Multas impuestas por la administración pública a contratistas o responsables de proyectos por el incumplimiento de las obligaciones contractuales o normativas, principalmente en el ámbito de la ejecución de proyectos de inversión.

Principio de legalidad: Fundamento del derecho administrativo que regla que todas las actuaciones de la administración pública deben estar fundadas y justificadas en normas legales previamente positivizadas.

Proyecto de inversión: Conglomerado de actividades coordinadas y planificadas que necesitan recursos financieros y humanos para su ejecución, con la finalidad de obtener beneficios económicos, sociales o ambos.

Vulneración de derechos: Acción o acciones que repercuten negativamente los derechos fundamentales de las personas, ya sea por acción u omisión, por parte de autoridades o particulares.

RESUMEN

El principio de motivación suficiente es esencial en el derecho administrativo, ya que asegura la validez y transparencia de los actos de la Administración Pública; así, en la contratación pública, dicho principio cobra relevancia en la imposición de penalidades derivadas del control concurrente, ya que su incumplimiento puede afectar el debido procedimiento y la seguridad jurídica. Bajo ese contexto, la investigación tuvo como objetivo determinar cómo se evidencia el cumplimiento de dicho principio en las penalidades fundadas en control concurrente, en proyectos de inversión de la provincia de Hualgayoc, durante el periodo 2023-2024. La hipótesis central planteó que, este cumplimiento se ve afectado debido a la vulneración de la obligación de fundamentación objetiva, la ausencia de una base técnica objetiva y verificable para la imputación del incumplimiento contractual, y la carencia de una motivación administrativa suficiente y coherente. El estudio empleó métodos genéricos como el analítico, el comparativo y el descriptivo; así como métodos específicos del Derecho, entre ellos, el jurídico-dogmático y el hermenéutico. Los resultados corroboraron la hipótesis planteada, evidenciando que la insuficiencia en el sustento probatorio y la inexistencia de procedimientos estandarizados, afectan significativamente el cumplimiento del principio de motivación suficiente en la imposición de penalidades motivadas por informes de control concurrente, afectando, en consecuencia, la seguridad jurídica y el debido procedimiento en las contrataciones estatales.

Palabras clave: motivación suficiente, control concurrente, penalidades, proyecto de inversión.

ABSTRACT

The principle of sufficient reasoning is essential in administrative law, as it ensures the validity and transparency of acts issued by the Public Administration. In public procurement, this principle becomes particularly relevant in the imposition of penalties derived from concurrent control, since its non-compliance may affect due process and legal certainty. In this context, the objective of this research was to determine how compliance with this principle is evidenced in penalties based on concurrent control in investment projects carried out in the province of Hualgayoc during the period 2023–2024. The central hypothesis proposed that such compliance is affected by the breach of the obligation of objective justification, the absence of an objective and verifiable technical basis for the attribution of contractual non-compliance, and the lack of sufficient and coherent administrative reasoning. The study employed general research methods such as analytical, comparative, and descriptive approaches, as well as specific legal methods, including the legal-dogmatic and hermeneutic methods. The results corroborated the proposed hypothesis, demonstrating that insufficiency in evidentiary support and the lack of standardized procedures significantly affect compliance with the principle of sufficient reasoning in the imposition of penalties based on concurrent control reports, thereby undermining legal certainty and due process in public procurement.

Keywords: *sufficient reasoning, concurrent control, penalties, investment project.*

INTRODUCCIÓN

En el ámbito del sistema jurídico administrativo, el principio de motivación constituye una garantía esencial para asegurar la validez y legitimidad de los actos emitidos por la administración pública; su exigencia no se limita a un requisito formal; implica, sobre todo, que la autoridad exponga con claridad y coherencia las razones fácticas y jurídicas que sustentan su decisión.

Así, su observancia es indispensable no solo para controlar la legalidad de los actos administrativos, sino también para asegurar la transparencia, la racionalidad y la coherencia de la actuación estatal, además de constituir una herramienta fundamental de protección de los derechos de los administrados.

En la misma línea, la motivación suficiente adquiere especial relevancia cuando se trata de actos administrativos que imponen penalidades a contratistas en el marco de la ejecución de proyectos de inversión pública; en estos escenarios, no basta con la simple enunciación de una norma o la mera transcripción de hechos, sino que, se requiere una valoración objetiva de la conducta, sustentada en pruebas concretas, y una interpretación adecuada del marco legal aplicable.

Por tanto, el incumplimiento de este principio puede traducirse en decisiones arbitrarias o infundadas, generando vulneraciones al derecho de defensa, al debido procedimiento, y afectando, en última instancia, la legitimidad y eficacia de la administración pública; además, tales deficiencias pueden derivar en la anulación de actos administrativos, lo que conlleva consecuencias económicas y reputacionales negativas para la entidad pública.

En el Perú, la gestión y ejecución de proyectos de inversión pública está sujeta a diversos mecanismos de control diseñados para asegurar un uso adecuado, eficiente y transparente de los recursos públicos; entre estos mecanismos, el control concurrente, promovido por la Contraloría General de la República, ha adquirido especial protagonismo en los últimos años; este tipo de control se caracteriza por acompañar la ejecución del proyecto en tiempo real, identificando riesgos y emitiendo alertas que buscan prevenir perjuicios económicos al Estado; no obstante, la utilización de los informes derivados de

control concurrente, como base para imponer penalidades a los contratistas, ha generado un debate jurídico respecto a su valor probatorio, su naturaleza jurídica y su compatibilidad con los principios del debido procedimiento y de motivación suficiente.

En ese sentido, es necesario preguntarse si los informes de control concurrente, en tanto no constituyen pronunciamientos definitivos ni actos administrativos en sí mismos, pueden ser utilizados como fundamento exclusivo para imponer penalidades a contratistas. La situación se agrava, cuando se observan casos en los que penalidades se aplican sin que medie un procedimiento administrativo claramente delimitado, sin oportunidad de contradicción o defensa por parte del administrado, y sin un análisis jurídico riguroso que valore el contexto y las pruebas disponibles.

En la provincia de Hualgayoc, departamento de Cajamarca, se han registrado casos en los que las penalidades impuestas en el marco de la ejecución de proyectos de inversión pública, se han sustentado únicamente en informes de control concurrente, omitiendo el desarrollo de procedimientos administrativos formales, que garanticen el derecho a la defensa y la adecuada motivación del acto penalizador, dichas situaciones ponen en evidencia vacíos normativos y deficiencias procedimentales que afectan la legalidad y legitimidad de las decisiones administrativas, así como la seguridad jurídica de los contratistas.

Frente a este contexto, la presente investigación tuvo como propósito principal determinar cómo se evidencia el cumplimiento del principio de motivación suficiente en las penalidades impuestas, con base en informes de control concurrente en proyectos de inversión pública ejecutados en la provincia de Hualgayoc durante el período 2023-2024; en definitiva, el interés por el tema responde a la necesidad de fortalecer la legalidad de los actos administrativos, en el marco de la contratación pública, garantizar los derechos de los administrados, y promover una gestión pública más eficiente, transparente y respetuosa del Estado de derecho.

En el primer capítulo se abordaron los aspectos metodológicos que orientaron la investigación, desarrollándose el planteamiento del problema, la justificación,

los objetivos generales y específicos, la hipótesis de trabajo, y la metodología empleada, lo que permitió establecer una base sólida.

El segundo capítulo estuvo dedicado al marco teórico, donde se analizó de manera integral el principio de motivación suficiente, su reconocimiento en la legislación peruana, y su relación con otros principios esenciales como la legalidad, la razonabilidad, y el debido procedimiento; de igual manera, se revisaron los fundamentos del Sistema Nacional de Control, la naturaleza y función del control concurrente, y el régimen jurídico de las penalidades en el ámbito de la contratación pública.

En el tercer capítulo, correspondiente al análisis de los resultados, se procedió a contrastar la hipótesis planteada; en tal sentido, se evidenció que, en numerosos casos, las penalidades aplicadas a contratistas en la provincia de Hualgayoc carecían de motivación suficiente, debido a la vulneración de la obligación de fundamentación objetiva, la ausencia de una base técnica objetiva y verificable para la imputación del incumplimiento contractual, y la carencia de una motivación administrativa suficiente y coherente.

A partir de estos hallazgos, se concluyó que es imperativo fortalecer la aplicación del principio de motivación suficiente en los actos administrativos que aplican penalidades, especialmente en aquellos derivados de recomendaciones de órganos de control; para ello, es necesario establecer procedimientos claros, uniformes y garantistas, que aseguren el análisis jurídico riguroso de los hechos, la participación efectiva de los administrados, y la emisión de decisiones fundadas en el marco del ordenamiento jurídico vigente.

Finalmente, la investigación formuló un conjunto de recomendaciones orientadas a mejorar el tratamiento jurídico y administrativo de las penalidades en proyectos de inversión pública en la Municipalidad Provincial de Hualgayoc. La formulación de dichas propuestas busca promover la estandarización de procedimientos, la capacitación del personal involucrado en la gestión de contratos, y la elaboración de lineamientos que aseguren el respeto al debido procedimiento y a los principios fundamentales del derecho administrativo.

CAPÍTULO I: ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1.1. Contextualización del problema

El principio de motivación suficiente, esencial en el derecho administrativo, exige que toda decisión de la administración pública esté debidamente fundamentada, pues su cumplimiento es una exigencia legal y un imperativo ético que protege la seguridad jurídica; así, como señala García (2020), este principio no solo busca que los administrados comprendan las razones de una decisión, sino que, también permite el control de legalidad y racionalidad en el actuar del Estado.

Desde una perspectiva axiológica, la seguridad jurídica es un valor esencial en cualquier Estado de derecho, ya que otorga previsibilidad a las decisiones públicas y evita la arbitrariedad; como sostiene Alexy (1993), la seguridad jurídica no solo implica el conocimiento claro de las normas, sino también la coherencia en su aplicación.

En este sentido, la certeza en las resoluciones administrativas está estrechamente vinculada con el principio de motivación suficiente; según Pérez (2021), la certeza garantiza que las decisiones sancionadoras sean previsibles y sustentadas en criterios objetivos, evitando interpretaciones arbitrarias o discrecionales.

A escala global, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), estipula la imperatividad de que toda resolución que impacte los derechos de un individuo esté debidamente fundamentada y sometida a revisión (Artículo 14). En paralelo, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) consagra el derecho a un proceso judicial equitativo y a la fundamentación adecuada de las resoluciones que impactan los derechos de los ciudadanos (Artículo 10).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha destacado que la motivación de las acciones administrativas constituye una salvaguarda del derecho a una tutela judicial efectiva, dado que facilita a los ciudadanos la comprensión de las razones subyacentes a las decisiones y la ejecución de su derecho de defensa (Apitz Barbera Vs. Venezuela, 2008).

En el contexto peruano, la Constitución Política enfatiza la importancia de la motivación adecuada, estipulando que toda resolución debe ser fundamentada para asegurar el derecho a la defensa y el debido proceso (Artículo 139 inc. 5); adicionalmente, la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, estipula que las resoluciones administrativas deben enunciar de manera explícita las razones que las sustentan (Artículo 3 inc. 4).

Simultáneamente, el Tribunal Constitucional del Perú ha subrayado la importancia del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas, dado que implica la garantía de que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las normativas aplicables (Expediente 04123-2011-PA/TC, 2011, f.j. 4).

Dentro del marco de la administración pública, la administración eficaz de los recursos estatales es fundamental para asegurar el bienestar de la población. En este contexto, la Constitución Política del Perú estipula que el objetivo primordial del Estado es la protección de la persona humana y el respeto de su dignidad (Artículo 1). Esto conlleva asegurar una gestión pública eficaz a través de una administración responsable. En este sentido, el gobierno ejecuta proyectos de inversión orientados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y optimizar la labor de los funcionarios públicos (Instituto de Ciencias HEGEL, 2021).

Con el objetivo de garantizar la transparencia, eficiencia y responsabilidad en la implementación de estos proyectos, Perú dispone de la Ley de Contrataciones con el Estado N.º 30225 y su

correspondiente Reglamento. Este último estipula las directrices que deben adherir las entidades del sector público en los procedimientos de adquisición de bienes, servicios y construcción. Además, la Contraloría General de la República, en su calidad de entidad suprema del Sistema Nacional de Control, supervisa, monitorea y verifica la adecuada implementación de las políticas públicas y la utilización de los recursos estatales.

En este contexto, la supervisión gubernamental implementada por la Contraloría se fundamenta en principios como la transparencia, la legalidad y la rendición de cuentas. Siguiendo la teoría del equilibrio de poderes formulada por Montesquieu (1748), las entidades de control son fundamentales para prevenir la concentración de poder y asegurar que las decisiones administrativas sean supervisadas de forma autónoma.

Adicionalmente, su presencia se encuentra en consonancia con la teoría de la gestión pública eficiente (Osborne & Gaebler, 1992), que postula que el Estado debe gestionar sus recursos de manera eficiente, garantizando que el dinero público se emplee de manera óptima para la provisión de servicios fundamentales como la salud, la educación, la infraestructura y la seguridad.

De acuerdo con el artículo 82 de la Constitución Política del Perú, la Contraloría es una entidad autónoma responsable del control de la legalidad en la implementación del presupuesto, además de supervisar la utilización de los bienes y recursos públicos. Para cumplir eficazmente con sus responsabilidades, posee autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, además de las atribuciones especiales conferidas por la Ley Orgánica del SNC y de la CGR, Ley N.º 27785 (Artículo 22).

Una de las principales labores de la CGR, es el Control Gubernamental que, a su vez, es tanto interno como externo; el control interno se enfoca en autoridades, funcionarios y servidores

públicos; y, el control externo, hace referencia a la labor que realiza la Contraloría u otra entidad del Sistema, para supervisar la gestión, la captación y el uso de los recursos y los bienes del Estado (Ley N.º 27785, 2002, artículos 7 y 8).

Además, se distinguen diversas etapas de los servicios de control, las cuales se categorizan en: el control previo, según la Contraloría General de la República (2016), es un servicio que se lleva a cabo previo a la ejecución de una operación; su implementación posibilita la autorización de presupuestos adicionales de obra, la divulgación de operaciones vinculadas con la capacidad financiera, entre otros. (20p.22)

Según Pérez Montero (s.f.), el control simultáneo se define como aquel que se lleva a cabo durante el desarrollo de un proceso con el objetivo de verificar la conformidad con las regulaciones establecidas y comunicar circunstancias adversas con el propósito de rectificar o prevenir otros eventos que impacten los objetivos establecidos. A través de los Organismos de Control Interno (OCI), la CGR asume la responsabilidad de implementar dicho proceso mediante: a) control concurrente, b) visita de control y c) orientación de oficio. En el control posterior, se llevan a cabo auditorías financieras, auditorías de cumplimiento, auditorías de rendimiento y auditorías derivadas del control concurrente (CGR, 2019, p.12).

En particular, el control concurrente, una de las variantes del control simultáneo, constituye uno de los componentes fundamentales del proceso de reforma que se está llevando a cabo en el Sistema Nacional de Control (SNC) (CGR, 2021), debido a su orientación primordialmente preventiva y no meramente punitiva. Además, posee una naturaleza vinculante para las entidades estatales, esto a partir de la implementación de la Ley N.º 31500, la cual estipula la naturaleza vinculante del control concurrente y adopta otras medidas necesarias para optimizar la operatividad de dicho mecanismo de control.

Con respecto a su alcance, la Directiva N.º 016-2023-CG/GMPL, una Directiva externa que establece disposiciones complementarias de la Ley N.º 31358, que establece medidas para la expansión del control concurrente, estipula que dicho control tendrá competencia sobre las inversiones que superen los cinco millones de soles, y las iniciativas de contratación de bienes y servicios que no constituyan inversiones con un monto convocado superior a diez millones de soles (CGR, 2023a).

En consecuencia, la implementación de dicho modelo conlleva la elaboración de informes secuenciales que no solo facilitan la asistencia al gestor, sino que también proporcionan una visión de los resultados a la ciudadanía para que ejerza el control social, activando a los diversos actores del ecosistema de control (Shack Yalta, et al., 2021, p.).

En ese sentido, los informes de control concurrente, elaborados por la Comisión de Control, identifican situaciones adversas en los proyectos; sin embargo, a pesar de su potencial, estos informes suelen presentar deficiencias, especialmente cuando proponen penalidades poco específicas a contratistas.

Esta falta de especificidad en la formulación de penalidades puede generar incertidumbre tanto para los contratistas como para las entidades supervisoras, dificultando la determinación de responsabilidades y la implementación de medidas correctivas. Además, una redacción ambigua o imprecisa en los informes de control concurrente puede dar lugar a interpretaciones subjetivas, afectando la transparencia y la efectividad del proceso de fiscalización.

Sumado a ello, no existen procedimientos establecidos para la aplicación de penalidades en el marco del control concurrente; así se tiene por ejemplo que, el numeral 6.1.5 de la Directiva N.º 013-2022-

CG/NORM, Servicio de Control Simultáneo (que abarca al control concurrente), regula:

Respecto a las situaciones adversas identificadas en el Servicio de Control Simultáneo a la ejecución de obras, la Comisión de Control clasifica las situaciones adversas considerando los criterios señalados en el Anexo N.º 4 de la presente Directa, a fin de establecer el monto asociado a la consecuencia de dichas situaciones adversas, las mismas que se registran en el sistema informático correspondiente.

El mencionado Anexo, al cual se hace referencia, establece la regulación de varios casos de situaciones adversas de carácter cuantitativo, y las organiza de manera detallada en una tabla descriptiva. Los dichos supuestos que se han mencionado podrían eventualmente dar lugar a la imposición de sanciones por parte de las entidades pertinentes, siguiendo la sugerencia del órgano de control. Sin embargo, es importante destacar que tanto la Ley N.º 31500 como los actos administrativos de naturaleza normativa no contemplan de manera específica los pasos a seguir para clasificar un acontecimiento o una serie de acontecimientos dentro de las situaciones descritas en el anexo previamente citado.

Por ejemplo, en el caso de que un contratista lleve a cabo labores de construcción incumpliendo las especificaciones técnicas establecidas, no se ha definido en la Directiva ni en otras normativas un procedimiento explícito para verificar este incumplimiento, como la realización de pruebas de ingeniería a cargo de un perito o especialista en la materia.

Esta carencia de transparencia y precisión, según lo expuesto por García Mendoza (2023), podría propiciar la adopción de resoluciones carentes de fundamentación por parte del órgano de control, lo cual tendría el potencial de impactar de forma adversa en las determinaciones de los responsables de las entidades gubernamentales. Estas decisiones, en lugar de asegurar la continuidad en el desarrollo y culminación de las obras, podrían eventualmente detener su avance, lo que resultaría en un retraso

significativo en la respuesta a las demandas públicas y en la distorsión del objetivo primordial del control simultáneo. Asimismo, es fundamental destacar que no todas las construcciones se llevan a cabo en idénticas circunstancias; cada una avanza de forma autónoma y conforme a sus respectivos documentos técnicos particulares.

En particular, existen obras complejas que requieren procedimientos eficaces para garantizar un verdadero control; sin embargo, normas como las Directivas N.º 013-2022-CG/NORM y N.º 016-2023-CG/GMPL, que regulan el control concurrente en obras, no establecen procedimientos específicos para proyectos en zonas de riesgo, como laderas de cerros, márgenes de ríos o quebradas. Esta omisión normativa pone en peligro la esencia del control concurrente, ya que la falta de lineamientos claros puede derivar en decisiones arbitrarias por parte de las entidades públicas.

En esta misma línea, las prácticas inadecuadas por parte de los funcionarios públicos agravan el problema, según Chuco Osorio (2023), en su tesis titulada *Aplicación arbitraria de penalidades en el ámbito de las contrataciones con el Estado y el debido procedimiento administrativo* (una investigación hermenéutico-jurídica con enfoque cualitativo y diseño no experimental) se concluyó que el personal de las entidades carece de la capacitación necesaria para aplicar las normas correctamente y con proporcionalidad. Como resultado, las entidades actúan arbitrariamente al imponer penalidades sin basarse en criterios objetivos y razonables ni considerar las circunstancias específicas de cada caso (p. 79).

Dicha situación se ha advertido de manera específica, en proyectos de inversión de la provincia de Hualgayoc, en obras como: “Mejoramiento del servicio de transitabilidad en la Av. Túpac Amaru, del distrito de Bambamarca y “Mejoramiento del servicio de agua potable y saneamiento básico del caserío Frutillo Bajo, distrito de

Bambamarca”, durante el periodo 2023-2024, en cuyos informes se ha identificado la vulneración del principio de motivación suficiente en la aplicación de penalidades, tales como resolución de contrato, penalidades por mora y otras penalidades.

Así pues, en estos casos se evidencia que, las penalidades en lugar de detallar con precisión las faltas específicas (como incumplimientos en fechas exactas o desviaciones concretas de las especificaciones técnicas), recurren a generalidades como *retrasos en la obra* o *falta de limpieza*. Claro ejemplo de esto es lo evidenciado en informes como el N.º 055-2024-OCI/0374-SCC, que menciona únicamente *incumplimiento del cronograma*, o el N.º 054-2024-OCI/0374-SCC, que se limita a indicar *falta de orden y limpieza*.

Por consiguiente, la imposición de sanciones que transgreden el principio de justificación adecuada acarrea una variedad de repercusiones desfavorables; un claro ejemplo de esto son los retrasos o interrupciones en la realización de los proyectos de inversión, lo cual impacta negativamente en su alcance social y económico, así como en el cumplimiento de las etapas críticas establecidas (Obando Vega, 2023). Esta problemática se evidencia claramente, por ejemplo, en las conclusiones detalladas del exhaustivo análisis estadístico realizado por dicho autor, quien enfatizó que el inconveniente más recurrente y significativo en la aplicación de penalidades contractuales es, sin lugar a dudas, el incumplimiento reiterado de los plazos de entrega acordados previamente.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que las empresas contratistas pueden experimentar daños económicos significativos. Según Bonina (s.f.), las penalidades impuestas sin una justificación adecuada pueden impactar negativamente el equilibrio contractual y la sostenibilidad financiera de las empresas contratistas. Es

fundamental considerar estos aspectos para garantizar relaciones comerciales sólidas y equitativas.

Además de lo anteriormente mencionado, es importante resaltar que la falta de claridad en las normativas legales relacionadas con los procesos de contratación pública contribuye significativamente a la incertidumbre jurídica que impera en este ámbito. Esta incertidumbre no solo afecta la relación entre las entidades gubernamentales y las compañías contratistas, sino que también repercute en la eficiencia de las operaciones, desincentivando la participación del sector privado y entorpeciendo la ejecución exitosa de iniciativas y proyectos de envergadura. El estudio exhaustivo llevado a cabo por Scheller D'Angelo y Silva Maestre (2017), detalla minuciosamente cómo se manifiesta y se desarrolla la corrupción en este entorno específico, y destaca de manera contundente que la percepción generalizada de corrupción es notablemente alta, generando así un impacto sumamente perjudicial en la interacción y colaboración entre las entidades estatales y las organizaciones empresariales.

Al respecto, existen acciones que pueden fortalecer la debida aplicación de penalidades con motivación suficiente; en las entidades públicas; por ejemplo, capacitar al personal sobre la correcta motivación de las decisiones, incluyendo el principio de proporcionalidad, dicha capacitación debería abarcar los aspectos legales y jurisprudenciales relacionados con la motivación, así como las técnicas para redactar motivaciones claras y completas (Matthei Da Bove y Rivadeneira Domínguez, 2022).

En la misma línea, se postula establecer mecanismos claros y transparentes, definiendo criterios objetivos a ser considerados y documentar adecuadamente los hechos y las normas jurídicas que justifican la aplicación de penalidades; e implementar mecanismos de control interno para revisar las decisiones de aplicación de penalidades y garantizar que estas se ajusten a la normativa y principios legales.

1.1.2. Descripción del problema

Durante la ejecución de proyectos de inversión pública en la provincia de Hualgayoc, en el periodo 2023–2024, la Municipalidad Provincial de Hualgayoc ha impuesto penalidades contractuales y adoptado decisiones de resolución de contrato sustentadas en informes de control concurrente emitidos por la Contraloría General de la República; en este contexto, se identifica un problema de naturaleza jurídico-interpretativa que radica en la interpretación y aplicación del principio de motivación suficiente en los actos administrativos que imponen penalidades derivados del control concurrente, pues en la práctica observada, la motivación se reduce a la remisión formal a las observaciones contenidas en los informes de control, sin el desarrollo de un razonamiento jurídico autónomo, sin valoración crítica de los medios probatorios, ni la existencia un procedimiento administrativo estandarizado; lo que incide directamente en la validez de los actos administrativos y en la garantía del derecho de defensa y del debido proceso.

1.1.3. Formulación del problema

¿Cómo se cumple el principio de motivación suficiente en las penalidades fundadas en control concurrente, en los proyectos de inversión de la provincia de Hualgayoc, durante el periodo 2023-2024?

1.2. JUSTIFICACIÓN

La investigación y el análisis de las falencias en la fundamentación jurídica de las resoluciones sancionadoras son de suma importancia en el ámbito jurídico, ya que permiten identificar posibles vulneraciones al principio de motivación suficiente, el cual constituye una garantía esencial del debido proceso administrativo; el incumplimiento de este principio puede desembocar en decisiones arbitrarias que afectan los derechos de los administrados, por lo que resulta imperativo abordar estas deficiencias de manera detallada y exhaustiva. Asimismo, es

crucial considerar que un estudio minucioso de estas problemáticas puede ser clave en la elaboración de propuestas de mejora y en la implementación de reformas normativas que fortalezcan la aplicación del control concurrente en la gestión pública.

En el ámbito social y legal, es fundamental asegurar la adecuada implementación del principio de motivación suficiente en el proceso de imposición de sanciones, ya que esto contribuye significativamente a consolidar la certeza jurídica de los contratistas y fomentar la transparencia en la gestión de los asuntos públicos. Este enfoque incide de manera directa en la percepción que la ciudadanía tiene en relación con la administración de los fondos públicos destinados a iniciativas de desarrollo e inversión. De igual manera, es fundamental prevenir posibles actos arbitrarios y promover la mejora continua en la redacción y fundamentación de las decisiones adoptadas en el ámbito de las sanciones, lo cual incidirá positivamente en la creación de un clima favorable para la atracción de inversiones del sector privado. Esto, a su vez, estimulará el progreso y la expansión de la infraestructura en esta localidad, generando impactos positivos directos en la calidad de vida de los habitantes de Hualgayoc.

Desde una perspectiva institucional y organizativa, la investigación en curso permitirá evaluar de manera exhaustiva y detallada el impacto y la influencia que tiene el control concurrente en la toma de decisiones administrativas estratégicas, así como su alineación y conformidad con los principios fundamentales de legalidad, transparencia y razonabilidad que rigen el funcionamiento de la entidad en cuestión. Además, es importante identificar de manera detallada y exhaustiva las posibles deficiencias que puedan existir en la motivación de las sanciones, ya que esto contribuirá significativamente a fortalecer la capacidad de gestión de las entidades públicas. Este proceso de identificación permitirá optimizar sus procedimientos internos y garantizar una mayor coherencia en la aplicación de las sanciones correspondientes. Como consecuencia de este análisis, será posible proponer mejoras concretas en los criterios utilizados para fundamentar

las resoluciones sancionadoras, lo cual fomentará una gestión pública más eficiente, efectiva y transparente en beneficio de la sociedad en su conjunto.

En el ámbito personal, este estudio aporta significativamente al crecimiento académico y profesional del investigador al adentrarse en el examen detallado de la motivación detrás de los actos administrativos en el contexto del control concurrente y su repercusión en la gestión pública; asimismo, posibilitará la formulación de sugerencias para optimizar la gestión de la justicia en relación con los procesos de contratación del Estado, lo cual podría fungir como punto de partida para futuras investigaciones o iniciativas de modificación normativa en este ámbito.

A nivel teórico y conceptual, se abordarán en profundidad diversos conceptos fundamentales, tales como el del principio de motivación suficiente, el cual desempeña un papel crucial en el ámbito de la administración de justicia. Se procederá a analizar detalladamente la aplicación de penalidades en el contexto del control concurrente de obras públicas, aspecto que también está sujeto al mencionado principio. Para llevar a cabo este análisis exhaustivo, se examinarán en detalle las faltas identificadas, los diferentes medios probatorios empleados y la normativa pertinente que resulte aplicable en cada situación particular.

En definitiva, la investigación resulta sumamente relevante no solo para la comunidad de Hualgayoc, sino también para la región en su totalidad y para el país en su conjunto, dado que su propósito es aportar al perfeccionamiento de la gestión pública, fomentar una mayor transparencia en los procedimientos administrativos y al fortalecimiento de los principios del Estado de Derecho.

Finalmente, es importante destacar que si bien el estudio se centrará principalmente en el análisis detallado de los diversos proyectos de inversión pública llevados a cabo en la provincia de Hualgayoc,

específicamente durante el periodo comprendido entre los años 2023 y 2024; esta delimitación se establece con base en rigurosas razones metodológicas, las cuales incluyen la cuidadosa consideración de la disponibilidad de información relevante y la accesibilidad a las diversas entidades públicas involucradas en dichos proyectos. A pesar de esta focalización específica en la provincia seleccionada, los resultados obtenidos tienen el potencial de ser extrapolados a otras provincias y regiones del territorio peruano. De esta manera, los hallazgos de la investigación podrían ser utilizados como base fundamental para el análisis detallado y la mejora continua de la aplicación de penalidades en el marco del control concurrente de obras públicas a nivel nacional.

1.3. HIPÓTESIS

El principio de motivación suficiente no se cumple en la imposición de penalidades sustentadas en informes de control concurrente en los proyectos de inversión pública de la provincia de Hualgayoc durante el periodo 2023–2024, debido a la vulneración de la obligación de fundamentación objetiva, la ausencia de una base técnica objetiva y verificable para la imputación del incumplimiento contractual, y la carencia de una motivación administrativa suficiente.

1.4. OBJETIVOS

1.4.1. Objetivo general

Determinar el cumplimiento del principio de motivación suficiente en las penalidades fundadas en control concurrente, en los proyectos de inversión de la provincia de Hualgayoc, durante el periodo 2023-2024.

1.4.2. Objetivos específicos

- A. Identificar el elemento del principio de motivación suficiente que condiciona su cumplimiento en la determinación de penalidades fundadas en control concurrente.

- B. Determinar las deficiencias técnicas que inciden en la imposición de penalidades en los proyectos de inversión pública de la provincia de Hualgayoc durante el periodo 2023–2024.
- C. Determinar si la imposición de penalidades sustentadas en informes de control concurrente presenta una motivación administrativa suficiente.

1.5. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.5.1. Temporal

En términos temporales, el estudio abarcará el periodo comprendido entre los años 2023 - 2024, a fin de analizar la situación de la gestión de obras públicas y su impacto en el desarrollo regional; por lo que, se trata de una investigación de corte transversal.

1.5.2. Espacial

El ámbito geográfico de esta investigación se limita a la provincia de Hualgayoc, ubicada en el norte del Perú, específicamente en las áreas urbanas y rurales donde se desarrollan proyectos de infraestructura pública.

1.6. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Durante el desarrollo de la presente tesis, se enfrentaron diversas limitaciones que condicionaron el proceso de recolección y análisis de la información. En primer lugar, se presentó una restricción significativa en el acceso a documentos e informes relevantes, debido a trabas de carácter gubernamental, lo que dificultó la obtención oportuna y completa de los informes objeto de estudio; dicha situación obligó a gestionar solicitudes adicionales y recurrir a fuentes complementarias.

Asimismo, se constató la escasez de bibliografía especializada en el tema específico de penalidades fundadas en control concurrente dentro del contexto de los proyectos de inversión pública en el Perú; la ausencia de antecedentes directos, así como de estudios doctrinarios o

investigaciones científicas relevantes, representó un reto adicional, ya que limitó el respaldo teórico a partir de fuentes nacionales especializadas.

No obstante, pese a estas dificultades, se adoptaron estrategias metodológicas adecuadas que permitieron superar los obstáculos identificados, tales como el uso intensivo de normativa actualizada, el análisis de casos prácticos y la adaptación de marcos teóricos generales a la problemática estudiada; tales acciones garantizaron el avance sostenido y el cumplimiento de los objetivos propuestos en la investigación, asegurando la validez y rigurosidad de los resultados obtenidos.

1.7. TIPO DE INVESTIGACIÓN

1.7.1. De acuerdo con el fin que persigue

A. Básica

La investigación básica, tiene como propósito principal ampliar el conocimiento teórico sobre un fenómeno, sin buscar una aplicación inmediata o práctica directa. Según Hernández Sampieri et al. (2014), este tipo de investigación se enfoca en aumentar los conocimientos teóricos, sin considerar su aplicación práctica inmediata, y generalmente busca explicar las relaciones entre variables o entender principios fundamentales (p.24).

En esa línea, la presente investigación se clasifica como básica, pues la caracterización de los proyectos de inversión permite comprender el contexto técnico, normativo y contractual en el que se imponen penalidades, otorgando una visión general necesaria para abordar el análisis jurídico central; del mismo modo, el examen del principio de motivación suficiente posibilita desarrollar su contenido dogmático, precisando sus elementos esenciales, su alcance y su función como garantía. Finalmente, el análisis de las penalidades emitidas a partir de informes de control concurrente contribuye a explicar cómo se está aplicando dicho principio en la práctica,

permitiendo identificar los fundamentos esgrimidos por la administración, los criterios utilizados y los eventuales vacíos en la argumentación jurídica.

1.7.2. De acuerdo con el diseño de la investigación

A. Descriptivo

La investigación descriptiva tiene como objetivo principal detallar las características y particularidades de un fenómeno o situación, sin intervenir en su desarrollo ni modificarlo. Según Hernández Sampieri et al. (2014), este tipo de investigación busca especificar propiedades, características y perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a análisis (p. 98).

El enfoque descriptivo permite analizar y caracterizar la vulneración del principio de motivación suficiente en la imposición de penalidades dentro del control concurrente, dado que el objetivo es identificar y detallar las circunstancias en las que se presentan estas deficiencias normativas y procedimentales, sin alterar los hechos ni intervenir en ellos. A través de este método, se logró especificar las características de las resoluciones emitidas, los argumentos utilizados en su fundamentación y las posibles inconsistencias en su motivación, proporcionando así un panorama claro y detallado de la problemática.

1.7.3. De acuerdo con los métodos y procedimientos que se utilizan

A. Cualitativa

La investigación cualitativa se centra en la comprensión profunda de fenómenos, explorando sus significados, contextos y perspectivas desde una visión subjetiva. Según Creswell (2014), este tipo de investigación permite explorar y comprender el significado que los individuos o grupos atribuyen a un problema social o humano, utilizando métodos como entrevistas, observaciones o análisis de documentos (p.41).

La investigación adopta un enfoque cualitativo por su orientación a la interpretación y comprensión de la relación entre el control concurrente y el principio de motivación suficiente en resoluciones sancionadoras; dicho enfoque se justifica porque permite analizar críticamente cómo se aplican las penalidades en proyectos de inversión de Hualgayoc, describir las características de las resoluciones y justificar su coherencia con los estándares legales.

La investigación cualitativa prioriza la observación de contextos reales y la interpretación de datos no numéricos, lo que resulta idóneo para evaluar fenómenos jurídicos complejos, como la articulación entre hallazgos técnicos del control concurrente y fundamentos jurídicos de sanciones. La inclusión del estudio de doctrina jurídica (teorías sobre motivación suficiente, control concurrente y procedimientos administrativos) refuerza este enfoque, al permitir contrastar la práctica administrativa con los fundamentos teóricos que sustentan el derecho administrativo.

La investigación integra métodos genéricos (analítico-sintético, inductivo y comparado) así como métodos propios del derecho (jurídico-dogmático y hermenéutico). El método analítico-sintético permite descomponer el problema en sus elementos centrales, para luego reconstruirlos, identificando la forma en que estos se interrelacionan dentro del proceso sancionador. El método inductivo facilitó derivar conclusiones generales a partir del examen detallado de casos concretos y resoluciones emitidas durante el periodo 2023-2024, permitiendo reconocer patrones en la forma en que se motiva la imposición de penalidades. Finalmente, el método comparado posibilitó contrastar los estándares normativos y doctrinarios vigentes con las prácticas administrativas observadas en la Municipalidad Provincial de Hualgayoc.

La doctrina jurídica aporta marcos teóricos para analizar críticamente la motivación suficiente, lo que enriquece la interpretación de los hallazgos. Las técnicas cualitativas empleadas son la observación

documental (con hoja guía de observación) y el estudio de casos (con ficha de registro de datos), que permiten analizar resoluciones sancionadoras, informes de control concurrente y normativa aplicable, registrando variables como la vinculación entre hallazgos técnicos y fundamentos jurídicos.

La viabilidad de las técnicas (observación documental y estudio de casos) se garantiza mediante el acceso a documentos públicos o solicitudes de información, lo que facilita la recolección de datos sin requerir recursos complejos.

1.8. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

1.8.1. Genéricos

A. Método Analítico-Sintético

El método analítico se define como un enfoque que permite descomponer un fenómeno complejo en sus partes constitutivas para entender sus relaciones y funciones. Según Hernández Sampieri et al. (2014), el análisis implica la separación de un todo en sus partes para estudiar cada una de ellas y comprender el funcionamiento del conjunto (p.123).

Este método fue utilizado para descomponer y examinar cada uno de los elementos que conforman el contexto técnico, normativo y procedimental en el que se imponen penalidades basadas en informes de control concurrente; a través del análisis, se desagregan las disposiciones legales y los componentes del procedimiento sancionador, lo que permitió identificar con mayor claridad los aspectos donde se vulneró el principio de motivación suficiente. Posteriormente, mediante la síntesis, estos elementos fueron ~~serán~~ integrados para comprender el fenómeno jurídico en su totalidad, este método ayudó ~~ayudará~~ a cumplir el objetivo de analizar las penalidades impuestas, así como a examinar el contenido y los alcances del principio de motivación suficiente desde una perspectiva normativa y fáctica.

B. Método inductivo

Sampieri et al. (2006), define al método inductivo como aquel que se aplica en los principios descubiertos a casos particulares, a partir de un enlace de juicios; en tal sentido el autor indica que el sujeto debe proceder al estudio de casos, casos en los que, en definitiva, debe existir similitud, la cual servirá para entablar patrones o dinámica parecida, para así, establecer aspectos que dada su frecuencia servirán para establecer principios generales o patrones.

En concreto, este método, permitió partir del examen de casos concretos de penalidades aplicadas en proyectos de inversión de la provincia de Hualgayoc, para llegar a conclusiones generales sobre la existencia o ausencia de motivación suficiente en dichos actos administrativos. Al observar patrones en las decisiones de la administración, la investigación se pudo determinar tendencias, identificar criterios recurrentes y establecer inferencias sobre el cumplimiento del principio en el periodo estudiado.

C. Método Comparado

El método comparado implica el análisis de dos o más elementos para identificar similitudes y diferencias que ayuden a entender un fenómeno. Según Rojas (2015), la comparación permite establecer relaciones entre diferentes contextos o casos, facilitando la identificación de patrones o tendencias (p.45).

Este método fue empleado para contrastar la aplicación del principio de motivación suficiente en las penalidades impuestas en Hualgayoc con otros contextos similares a nivel nacional; dicho contraste permitió identificar similitudes, diferencias y patrones, proporcionando una comprensión más amplia del fenómeno y coadyuvó a evaluar la coherencia y uniformidad en la aplicación del control concurrente y la potestad sancionadora en el ámbito de la contratación pública; así, resulta especialmente pertinente para respaldar el análisis contextual de los proyectos de inversión y para

valorar la consistencia de la motivación empleada en las decisiones administrativas.

1.8.2. Propios del Derecho

A. Método Jurídico-Dogmático

El método jurídico-dogmático se define como un enfoque que estudia el ordenamiento jurídico a través de la interpretación y sistematización de las normas vigentes, buscando entender su contenido y aplicación. Según Kelsen (2000), la dogmática jurídica se ocupa del derecho positivo vigente, analizando sus normas y principios sin considerar elementos externos (p.19).

Este método fue utilizado para desglosar y analizar las normativas relacionadas con el control concurrente y las penalidades impuestas, permitiendo una comprensión clara de cómo se aplica el derecho en este contexto específico, desde el ámbito doctrinario, estudiando por ejemplo, el Decreto Supremo N.º 184-2008-EF: Reglamento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N.º 30225, el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N.º 344-2018-EF y la Directiva N.º 002-2015-CG/INTEG: Normas para el control concurrente y la necesidad de motivación en la aplicación de penalidades.

B. Método Hermenéutico

El método hermenéutico se centra en la interpretación de textos jurídicos, buscando comprender no solo el significado literal de las normas, sino también su contexto y finalidad. Como señala Gadamer (2004), la hermenéutica es la ciencia de la interpretación que busca comprender el sentido profundo de los textos (p. 45).

Este enfoque es crucial para interpretar las disposiciones legales relacionadas con la motivación suficiente y para comprender las implicaciones prácticas de su aplicación en proyectos de inversión.

En el contexto peruano, se pueden considerar ejemplos relevantes como la sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 00312-2011-PA/TC y la Resolución N.º 2153-2017-TCE-S1 del Tribunal de Contrataciones con el Estado.

C. Método Argumentativo

El método argumentativo se orienta al análisis de la estructura lógica y racional de los argumentos jurídicos que sustentan las decisiones de los operadores del derecho, este método permite evaluar la coherencia, suficiencia y racionalidad de las razones expuestas para justificar una determinada decisión jurídica; en este sentido, la argumentación jurídica constituye un elemento esencial para garantizar que las decisiones adoptadas por las autoridades públicas se encuentren debidamente fundamentadas y puedan ser sometidas a control.

Según Alexy (2007), la argumentación jurídica se configura como un proceso racional mediante el cual se justifican las decisiones jurídicas a partir de normas, principios y razones que deben ser expuestas de manera coherente y verificable (p. 271); en este contexto, el método argumentativo permite examinar la calidad de las razones expuestas en las decisiones administrativas, evaluando si estas cumplen con los estándares de racionalidad, coherencia y suficiencia exigidos por el ordenamiento jurídico.

En la presente investigación, este método fue empleado para analizar la estructura argumentativa de las decisiones administrativas mediante las cuales se impusieron penalidades derivadas de observaciones formuladas en el marco del control concurrente; a partir de ello, fue posible evaluar si las entidades públicas desarrollaron una motivación suficiente que permita vincular los hechos constatados, las normas aplicables y las conclusiones adoptadas en cada caso concreto.

De esta manera, el método argumentativo permitió identificar deficiencias en la construcción de las razones jurídicas que sustentan la imposición de penalidades, evidenciando la ausencia de una fundamentación técnica y jurídica adecuada, lo cual compromete el cumplimiento del principio de motivación suficiente y afecta la validez de las decisiones administrativas analizadas.

1.9. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

1.9.1. Técnicas

A. Observación documental

La observación documental es una técnica que implica la revisión sistemática de documentos escritos y otros materiales relevantes para construir conocimiento sobre un tema específico. Según Botero Bernal (2016), la observación documental se basa en el estudio y análisis de fuentes documentales, como libros, documentos oficiales o privados, que permiten acceder a información valiosa sobre el objeto de estudio (p. 110).

Esta técnica fue utilizada para recopilar y analizar normativas, informes y documentos relacionados con el control concurrente y las penalidades impuestas, lo que permitirá establecer un marco teórico sólido.

B. Estudio de casos

El estudio de casos es una técnica que se centra en el análisis detallado de situaciones específicas para extraer conclusiones generales o identificar patrones. Yin (2014) define el estudio de casos como una estrategia de investigación que implica la exploración profunda de un fenómeno dentro de su contexto real (p. 30).

Esta técnica fue esencial para examinar casos concretos de aplicación de penalidades en Hualgayoc, lo que permitirá ilustrar cómo se manifiestan las vulneraciones al principio de motivación

suficiente en la práctica y contribuirá a la formulación de recomendaciones basadas en evidencia.

1.9.2. Instrumentos

A. Hoja guía de observación documental

La hoja guía de observación documental es un instrumento que permite estructurar y sistematizar la recopilación de información a partir de documentos relevantes para el estudio. Según Botero Bernal (2016), la observación documental se basa en el estudio y análisis de fuentes documentales, como libros, documentos oficiales o privados, que permiten acceder a información valiosa sobre el objeto de estudio (p. 110).

Dicho instrumento fue utilizado para recopilar doctrina y normativas relacionadas con el control concurrente, facilitando una revisión exhaustiva que sustente el marco teórico y permita identificar los vacíos en la motivación suficiente en las penalidades aplicadas.

B. Ficha de registro de datos

La ficha de registro de datos es un instrumento que permite organizar y almacenar información específica recolectada durante la investigación. Según Evans (2015), el uso de fichas facilita el registro sistemático de datos relevantes, permitiendo una mejor organización y acceso a la información necesaria para el análisis (p.45).

Este instrumento fue utilizado dentro de la técnica de estudio de casos, permitiendo llevar un registro detallado de las resoluciones que imponen penalidades en los proyectos de inversión en la provincia de Hualgayoc. A través de su aplicación, podrá identificar patrones y tendencias en la fundamentación de dichas penalidades, evaluando su correspondencia con el principio de motivación suficiente.

1.10. UNIVERSO Y MUESTRA

1.10.1. Universo

El universo de estudio estará compuesto por todos los informes emitidos por la Municipalidad Provincial de Hualgayoc, que aplican penalidades en el contexto de los proyectos de inversión ejecutados bajo el mecanismo de control concurrente, durante el periodo 2023-2024. Esto incluye informes relacionados con un total de 38 proyectos identificados para el periodo mencionado.

1.10.2. Muestra

La muestra se seleccionará a partir de este universo y consistirá en un conjunto representativo de 5 informes que responden a los informes de control concurrente de la CGR y que han aplicado penalidades durante la ejecución de los proyectos. Se buscará incluir informes que reflejen diferentes contextos y tipos de penalidades impuestas, lo que permitirá un análisis exhaustivo y variado.

La selección se llevará a cabo con base en criterios como la relevancia del proyecto, la naturaleza de las penalidades y la disponibilidad de información. Esto garantizará que la muestra sea suficiente para realizar inferencias sobre la aplicación del principio de motivación suficiente y su cumplimiento en el marco del control concurrente.

Utilizando el muestreo por conveniencia se han seleccionado 5 informes en los que se han aplicado penalidades, cifra basada en el acceso permitido por las entidades Municipalidad Distrital de Hualgayoc, Municipalidad Provincial de Hualgayoc y la CGR. Los informes que se incluirán son: 1) 055-2024-OCI/0374-SCC, "Obra: Creación del sistema de agua potable y saneamiento básico rural, Ríos de Agua Viva en los caseríos San Antonio alto y bajo, C.P. San Antonio del distrito de Bambamarca - provincia de Hualgayoc - departamento de Cajamarca". Hito de Control N.º 2: Ejecución de obra - Valorización de obra N.º 3.; 2) 052-2024-OCI/0374-SCC,

"Obra: Mejoramiento del Servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico del caserío Frutillo Bajo, distrito de Bambamarca, provincia de Hualgayoc - Cajamarca". Hito de Control N.º 5: Ejecución de obra - Valorización de obra N.º 4.; 3) 051-2024-OCI/0374-SCC, "Obra: Mejoramiento y ampliación del servicio de educación primaria en la I.E. N.º 101129 del caserío del Enterador Bajo del distrito de Bambamarca - provincia de Hualgayoc - departamento de Cajamarca"; 4) 044-2024-OCI/0374-SCC, "Obra: Mejoramiento del Servicio de agua potable y saneamiento básico del caserío Frutillo Bajo, distrito de Bambamarca, provincia de Hualgayoc – Cajamarca"; y, 5) 038-2024-OCI/0374-SCC, "Obra: Mejoramiento del servicio de agua potable y saneamiento básico del caserío Frutillo Bajo, distrito de Bambamarca, provincia de Hualgayoc - Cajamarca.

1.11. ESTADO DE LA CUESTIÓN

El presente estado de la cuestión sistematiza y analiza los hallazgos de investigaciones nacionales e internacionales, las cuales fueron localizadas mediante búsquedas en bases de datos académicas, repositorios institucionales peruanos (como el Registro Nacional de Trabajos de Investigación - RENATI de la SUNEDU), la jurisprudencia especializada y documentos de organismos internacionales.

Chuco Osorio (2023), en su tesis de pregrado titulada "Aplicación arbitraria de penalidades en el ámbito de las contrataciones con el Estado y el debido procedimiento administrativo", presentada en la Universidad Peruana Los Andes, tuvo como objetivo principal determinar el impacto de las penalidades impuestas en el debido procedimiento administrativo. Para ello, utilizó la revisión documental y el análisis de casos judiciales; la investigación concluyó que la aplicación de penalidades de manera arbitraria carece de motivación suficiente, lo que afecta directamente el derecho al debido procedimiento, la proporcionalidad de la penalidad y termina perjudicando de manera significativa a los contratistas.

De manera complementaria al análisis de la motivación, Truyenque

Palacios (2023) desarrolló la tesis “La naturaleza jurídica de las penalidades en la contratación administrativa” en la Universidad de Piura con la meta de esclarecer la naturaleza jurídica de las penalidades aplicadas en los contratos estatales peruanos; la metodología utilizada se basó en el análisis normativo y doctrinal del derecho administrativo y contractual. El estudio determinó que las penalidades poseen un carácter primordialmente civil y contractual, lo cual, en el contexto de un procedimiento administrativo sancionador o activado por control concurrente, exige una motivación reforzada por parte de la Entidad para evitar confusiones con sanciones de naturaleza punitiva, garantizando la legalidad del acto.

En el contexto de la fuente de las penalidades, la Contraloría General de la República (2024) publicó el informe “Medición del impacto del control concurrente en inversiones públicas (2018-2023)”, cuyo objetivo principal fue evaluar el efecto directo de la implementación del control concurrente en la ejecución y los costos finales de los proyectos de inversión pública en Perú; la entidad empleó métodos econométricos de impacto y análisis de datos de ejecución financiera. El informe concluyó que el control concurrente logra reducir significativamente los incrementos de costos y acelera el avance financiero de las obras, lo que indirectamente sugiere que las acciones administrativas derivadas de sus informes (incluida la aplicación de penalidades) están mejor fundadas y son más oportunas.

Finalmente, reforzando la base constitucional de la motivación, Castillo (2022) escribió el artículo “Importancia de la motivación de las resoluciones”, publicado en la Revista Oficial del Poder Judicial, con el objetivo de resaltar el derecho constitucional a la motivación como garantía fundamental en todos los actos administrativos y judiciales; el autor revisó y analizó la jurisprudencia constitucional y administrativa relevante sobre el tema. La conclusión central de Castillo (2022) es que la motivación insuficiente o aparente invalida cualquier penalidad

o acto administrativo, exigiendo que, en penalidades impuestas en proyectos de inversión, la resolución contenga un razonamiento fáctico-jurídico completo y explícito.

Transitando al ámbito internacional, Pimenta (2021), en el documento *“Public Procurement in Latin America”* de la IMF eLibrary (actualización contextual de 2016), analizó las prácticas de contrataciones públicas en la región bajo el marco del derecho administrativo comparado. A través de la revisión de prácticas regionales y políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI), el autor identificó que la rigidez formal en la aplicación de penalidades tiende a reducir la eficiencia y la competencia en los procesos contractuales. Pimenta (2021) recomendó, como solución, la implementación de una motivación clara y transparente en la aplicación de sanciones y penalidades para equilibrar eficazmente el control gubernamental y la correcta ejecución de los proyectos.

Siguiendo este enfoque de gobernanza, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su reporte *“Integrity for Good Governance in Latin America”* (2021) (reportado a partir de datos de 2018), evaluó los desafíos que enfrenta el *procurement* público y la integridad en las contrataciones; el método utilizado fue la revisión comparativa de marcos de integridad y gobernanza en varios países. El estudio determinó que la falta de motivación en la aplicación de sanciones y penalidades es un factor que genera opacidad, aumenta los riesgos de corrupción y la litigiosidad; por lo tanto, propuso la adopción de estándares de motivación rigurosos para la imposición de penalidades en proyectos de inversión pública.

Finalmente, desde la óptica del arbitraje y el derecho internacional económico, los Tribunales arbitrales internacionales (2021), en discusiones sobre *“Contractors' claims for expropriation of contractual rights”*, analizaron reclamos contractuales complejos en contratos públicos internacionales, citando casos relevantes como Saluka y

Suez. Los tribunales aplicaron la evaluación de efectos económicos y el derecho internacional de inversiones. La conclusión relevante es que las terminaciones contractuales o las imposiciones de penalidades económicamente devastadoras, cuando son ejecutadas por el Estado sin la debida motivación suficiente que justifique la acción, pueden ser interpretadas como una expropiación indirecta de los derechos contractuales del contratista.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1. ASPECTOS IUSFILOSÓFICOS

El principio de motivación suficiente, como exigencia sustantiva en el ejercicio del poder público, encuentra su justificación en diversos enfoques de la filosofía del derecho, así, las corrientes no solo explican el fundamento normativo de las decisiones administrativas, sino que también introducen criterios éticos, lógicos y axiológicos que garantizan su legitimidad.

En el contexto específico de la imposición de penalidades derivadas del control concurrente en proyectos de inversión pública, su análisis desde una perspectiva iusfilosófica permite comprender la profundidad y necesidad de dicha motivación como herramienta de garantía jurídica y de justicia material.

2.1.1. El positivismo jurídico incluyente y la función de la motivación

El positivismo jurídico incluyente constituye una corriente contemporánea de la teoría del derecho que sostiene que la validez de las normas jurídicas depende de su reconocimiento dentro del sistema normativo vigente, pero admite que dicho sistema puede incorporar criterios morales o principios jurídicos como parte de sus propias fuentes de validez; en este sentido, el positivismo incluyente reconoce que los sistemas jurídicos modernos no se limitan únicamente a reglas formales, sino que también integran principios y valores que forman parte del propio ordenamiento jurídico.

Uno de los principales exponentes de esta corriente es H. L. A. Hart, quien plantea que el derecho debe comprenderse como un sistema integrado por reglas primarias y reglas secundarias, siendo estas últimas las que permiten identificar, modificar y aplicar las normas dentro del sistema jurídico; entre ellas destaca la regla de reconocimiento, la cual permite determinar qué normas forman parte del derecho vigente dentro de una comunidad jurídica (Hart, 1961, como se cita en el estudio introductorio del positivismo incluyente).

Desde esta perspectiva, el derecho no puede explicarse únicamente como un conjunto de mandatos respaldados por sanciones, sino como un sistema normativo estructurado que permite identificar las normas válidas mediante criterios institucionalizados; en este sentido, la regla de reconocimiento constituye un mecanismo fundamental para distinguir las normas jurídicas de otras reglas sociales o morales, permitiendo identificar aquellas que pertenecen al sistema jurídico y deben ser aplicadas por las autoridades (UNAM, 2015).

Asimismo, el positivismo incluyente reconoce que, aunque exista una distinción conceptual entre derecho y moral, ello no implica que ambos sistemas se encuentren completamente desvinculados; por el contrario, el derecho puede incorporar criterios morales dentro de su estructura normativa cuando estos son reconocidos por el propio sistema jurídico, lo cual permite que la moral funcione como un referente crítico para evaluar y mejorar el derecho existente.

En ese sentido, el positivismo jurídico incluyente permite comprender que la aplicación del derecho no se limita a una mera subsunción mecánica de normas, sino que implica también procesos interpretativos que permiten resolver situaciones en las que el lenguaje jurídico presenta textura abierta, lo que genera zonas de incertidumbre o “penumbra” en la aplicación del derecho; en estos casos, los operadores jurídicos deben realizar un ejercicio interpretativo que permita aplicar las normas de manera razonada dentro del sistema jurídico vigente (UNAM, 2015).

En el marco del presente estudio, esta perspectiva resulta particularmente relevante para analizar el principio de motivación suficiente en la imposición de penalidades derivadas del control concurrente en proyectos de inversión pública. Desde el enfoque del positivismo incluyente, la motivación de las decisiones administrativas no puede reducirse a la simple cita de normas legales o reglamentarias, sino que debe consistir en una

argumentación jurídica que permita verificar la correcta aplicación de las reglas del sistema jurídico y su coherencia con los principios que estructuran el ordenamiento.

2.1.2. El garantismo y el deber de fundamentación

El garantismo jurídico, corriente desarrollada principalmente por Luigi Ferrajoli, constituye una de las perspectivas contemporáneas más relevantes para entender el principio de motivación suficiente como una garantía sustancial de los derechos fundamentales.

A diferencia de otras teorías del derecho más centradas en la legalidad formal, el garantismo pone en el centro del ordenamiento jurídico la protección efectiva de los derechos del ciudadano frente al poder del Estado, exigiendo límites estrictos y controles racionales al ejercicio de la potestad sancionadora.

Desde esta óptica, el deber de fundamentación de los actos administrativos no es solo un requisito procedimental, sino una exigencia estructural del Estado de Derecho. Ferrajoli (1999) sostiene que toda decisión que imponga una carga a un ciudadano debe estar acompañada de una motivación expresa, racional y verificable, que demuestre el respeto al debido proceso, a la legalidad y al principio de proporcionalidad; de lo contrario, la ausencia de dicha motivación convierte al acto en arbitrario y lesiona gravemente los derechos a la defensa y al control jurisdiccional.

En contextos como el del control concurrente, donde las recomendaciones de los órganos de control pueden dar lugar a la imposición de penalidades en proyectos de inversión pública, el garantismo exige que los informes técnicos sean transformados en decisiones jurídicas debidamente motivadas.

Esto implica que las autoridades administrativas no pueden limitarse a citar normativas o reproducir el contenido del informe de control, sino que deben construir una argumentación propia, clara y

coherente, que articule hechos, normas aplicables y criterios jurídicos objetivos.

En tal sentido, Ferrajoli destaca que el deber de motivación no solo delimita el ejercicio del poder público, sino que también garantiza la transparencia y la rendición de cuentas, al permitir que cualquier ciudadano o juez pueda controlar la racionalidad de las decisiones adoptadas por la autoridad.

2.2. ASPECTOS JURÍDICOS, TEÓRICOS Y DOCTRINARIOS

2.1.1. El principio de motivación suficiente en el Estado de Derecho

El principio de motivación suficiente constituye uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho, en la medida en que garantiza que el ejercicio del poder público se encuentre sometido a criterios de legalidad, racionalidad y control; en este sentido, la motivación de las decisiones adoptadas por las autoridades públicas no solo representa un requisito formal dentro de los procedimientos administrativos o jurisdiccionales, sino una exigencia sustantiva orientada a evitar la arbitrariedad en el ejercicio de las potestades estatales.

El Estado de Derecho implica la sujeción de toda actuación estatal al ordenamiento jurídico; ello supone que las decisiones de las autoridades deben estar debidamente justificadas en normas jurídicas y en razones que permitan explicar su aplicación al caso concreto; en ese contexto, la motivación de las decisiones públicas cumple una función esencial, pues permite garantizar la transparencia en la actuación de la administración y facilita el control jurídico de las decisiones adoptadas por las autoridades; de esta manera, los ciudadanos pueden conocer las razones que justifican una determinada decisión y, en caso de considerarlo necesario, cuestionarla mediante los mecanismos legales correspondientes (García de Enterría & Fernández, 2017).

Desde una perspectiva constitucional, la motivación suficiente se encuentra estrechamente vinculada con el derecho al debido proceso y con el principio de interdicción de la arbitrariedad; toda decisión estatal que incida en la esfera jurídica de una persona debe encontrarse sustentada en una explicación clara, coherente y razonada que permita verificar la correcta aplicación del derecho.

Asimismo, la doctrina jurídica ha destacado que la motivación cumple una función fundamental dentro del sistema jurídico, ya que permite verificar si la autoridad ha actuado dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico o si, por el contrario, ha incurrido en un uso indebido de sus facultades; en consecuencia, la motivación se convierte en una garantía para los administrados frente al ejercicio del poder público, pues permite evaluar la coherencia entre los hechos del caso, las normas aplicables y la decisión adoptada por la autoridad (Atienza, 2006).

En los sistemas constitucionales contemporáneos, la motivación de las decisiones públicas también se vincula con la legitimidad democrática del ejercicio del poder; las autoridades no solo deben actuar conforme a la ley, sino que además deben justificar racionalmente las decisiones que adoptan, explicando las razones que sustentan su actuación. De esta manera, la motivación contribuye a fortalecer la confianza en las instituciones públicas y permite evidenciar que las decisiones adoptadas responden a criterios objetivos y jurídicamente válidos, lo cual resulta especialmente relevante en contextos donde las decisiones administrativas pueden afectar derechos o intereses de los ciudadanos.

Bajo esta perspectiva, el principio de motivación suficiente se configura como una exigencia inherente al Estado de Derecho, en tanto permite garantizar que las decisiones adoptadas por las autoridades públicas se encuentren sustentadas en razones jurídicas y fácticas que puedan ser conocidas, comprendidas y eventualmente

cuestionadas; en consecuencia, la motivación no solo cumple la función de explicar las decisiones adoptadas por la autoridad, sino que también permite controlar su legitimidad jurídica y constitucional.

A partir de esta comprensión general del principio de motivación suficiente dentro del Estado de Derecho, resulta necesario analizar su desarrollo específico en el ámbito del derecho administrativo; particularmente, en relación con la motivación de los actos administrativos y su incidencia en la imposición de sanciones o penalidades en el marco de la contratación pública.

2.1.2. La motivación de los actos administrativos

El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso (Expediente N.º 0896-2009-PHC/TC, 2010, f.j. 7).

En sintonía con lo anterior, la debida motivación se erige como una garantía fundamental en el derecho procesal peruano; tal y como se consagra en el inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú; la misma que se centra en asegurar que las decisiones sean razonables y no arbitrarias; basándose en un razonamiento coherente, objetivo y suficiente

En el ámbito del derecho administrativo, la motivación se erige como un elemento esencial dentro del entramado jurídico, constituyendo la expresión concreta de las razones de hecho y de derecho que sustentan una determinada decisión emitida por la Administración Pública; esa fundamentación, tal y como lo establece Sayagués Laso (1988), no solo respalda la legitimidad y oportunidad de la resolución, sino que también facilita su correcta interpretación y comprensión por parte de los administrados.

Así pues, es la fundamentación fáctica y jurídica del acto administrativo con que la Administración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión y aclara y facilita la recta interpretación de su sentido y alcance.

De acuerdo con Gamero y Fernández (2009), la motivación cumple tres propósitos esenciales; en primer lugar, actúa como un instrumento de control del acto administrativo, ya que, al explicitar sus fundamentos, el administrado tiene la posibilidad de cuestionarlo. En segundo término, permite delimitar con mayor claridad y precisión la voluntad de la administración, convirtiéndose en un recurso interpretativo relevante del acto. Finalmente, funciona como un mecanismo de justificación de la actuación administrativa frente a la opinión pública (p. 406).

En el ejercicio de sus funciones, el funcionario público está obligado a observar de manera estricta los requisitos legales establecidos. Esto implica la identificación de la norma jurídica aplicable, la exposición de los antecedentes del caso y la fundamentación de la decisión con base en la normativa y los argumentos pertinentes (Huaca, 2017). Tal proceder garantiza al administrado el conocimiento de las razones que sustentan la resolución, permitiéndole evaluar su legalidad y legitimidad.

García de Enterría Martínez-Carande y Fernández Rodríguez, (2008), señalan que los motivos que impulsan a la administración a dictar sus actos deben guardar estrecha relación tanto con el marco normativo y fáctico en que se aplica el acto, como con el servicio al interés público específico que constituye el fin de la potestad administrativa ejercida (p. 536).

Egas (2011) expone diversas razones que sustentan la necesidad de motivar las resoluciones emitidas por los Poderes Públicos. En primer lugar, constituye un medio de legitimación tanto del poder público en general como de las potestades administrativas en

particular. Asimismo, se destaca que la Administración, más que imponer, debe persuadir, lo cual exige brindar explicaciones y declarar las razones que justifican sus decisiones. A la vez, la motivación actúa como un límite a la discrecionalidad de los poderes públicos y favorece la eficacia de sus actuaciones, pues la aceptación de los actos administrativos permite su ejecución rápida y pacífica.

Del mismo modo, se erige en un contrapeso frente a la presunción de legalidad que caracteriza a los actos administrativos, ya que dicha presunción solo se mantiene mientras la decisión esté debidamente fundamentada. Además, contribuye al fortalecimiento de la seguridad jurídica, al ser uno de los mecanismos más eficaces contra la arbitrariedad administrativa. También facilita la labor de control judicial, al permitir verificar si se ha incurrido en desviación de poder mediante un adecuado análisis de los hechos.

Otro aporte de la motivación es que posibilita la correcta interpretación de la norma aplicada y la calificación jurídica de los actos realizados. Finalmente, cumple una función pedagógica frente a los administrados, pues les permite ajustar su conducta futura en situaciones similares, al comprender los fundamentos que orientaron la decisión de la Administración.

En definitiva, la motivación del acto administrativo se configura como una declaración que explicita los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la emisión del acto, estableciendo una relación de causalidad entre los antecedentes fácticos, el derecho aplicable y la decisión adoptada (Zavala, 2011, p. 366).

Muñoz (2015) precisa que la motivación no se limita a una mera expresión formal de los fundamentos de la decisión, sino que constituye un requisito de fondo del acto administrativo. Para ser válida, la motivación debe ser suficiente y explicar correctamente las

razones que sustenta la decisión, evitando el uso de fórmulas genéricas y abstractas (p. 74).

En coherencia con lo anteriormente expuesto, la motivación se configura como un principio esencial del derecho administrativo, en tanto impone a la administración pública la obligación de sustentar sus decisiones en hechos verificados y en normas jurídicas pertinentes; tal deber no solo garantiza transparencia y racionalidad en el ejercicio de la potestad pública, sino que también se incorpora como un principio rector del procedimiento administrativo en aras de asegurar la legalidad, la justicia y la equidad en la actuación de la administración. De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, se reconoce el derecho de los administrados a ser escuchados en relación con sus argumentos, a presentar pruebas pertinentes y a ejercer su derecho a recibir una decisión fundada y motivada de manera adecuada y conforme a derecho.

Asimismo, el principio de debida motivación se refuerza en el marco normativo de la Ley del Procedimiento Administrativo General, al ser reconocido expresamente como un requisito de validez de los actos administrativos; el numeral 4 del artículo 3, establece que toda decisión administrativa debe estar motivada en proporción a su contenido y conforme al ordenamiento jurídico, lo que implica que la fundamentación no es un complemento opcional, sino una condición indispensable para la validez del acto.

Dicha exigencia se desarrolla con mayor detalle en el artículo 6, el cual precisa que la motivación debe ser expresa, exponiendo de manera concreta y directa los hechos relevantes que se consideran probados y las razones jurídicas que justifican la decisión adoptada. Además, la norma prohíbe recurrir a fórmulas genéricas, imprecisas o carentes de sustento específico, ya que tales expresiones no cumplen con el estándar de claridad y suficiencia requerido para una motivación válida; de este modo, la LPAG establece parámetros

estrictos orientados a garantizar que las decisiones administrativas sean comprensibles, verificables y respetuosas del principio de legalidad.

La trascendencia de la motivación del acto administrativo ha sido reiteradamente resaltada por la jurisprudencia; por ejemplo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia del Expediente N.º 00312-2011-PA/TC (2005) ha señalado que:

El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. (...) La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos arbitrarios e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo (f.j. 9)

En la misma línea, el Tribunal de Contrataciones con el Estado, en la Resolución N.º 2153-2017-TCE-S1; ha establecido que:

La motivación, como elemento de validez de un acto administrativo, se explica por su estrecha vinculación con el derecho de defensa y el derecho al debido proceso, pues solo una decisión motivada permitirá al administrado tomar conocimiento claro y real de los alcances del pronunciamiento que lo vincula.

De las normas y jurisprudencia citadas, se desprende que la motivación es un principio constitucional implícito en la organización del Estado; puesto que son las razones, argumentos y explicaciones que justifican la Administración para tomar su decisión, *so pena*, de declarar nula su actuación y de que la autoridad competente sea considerada arbitraria.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado en el Exp. N.º 3943-2006-PA/TC y en el voto singular de los magistrados

Gonzales Ojeda y Alva Orlandini en el Exp. N.º 1744-2005-PA/TC, que el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación se concreta en diversos supuestos:

- a. Inexistencia de motivación o motivación aparente. Ocurre cuando la resolución judicial carece de fundamentación o cuando esta es meramente aparente, utilizando fórmulas vacías que no responden a las alegaciones de las partes ni expresan las razones mínimas que sustentan la decisión.
- b. Falta de motivación interna del razonamiento. Se presenta cuando el discurso judicial es incoherente o las conclusiones no se derivan lógicamente de las premisas planteadas, generando un razonamiento confuso e insuficiente.
- c. Deficiencias en la motivación externa (justificación de las premisas). Este supuesto se configura cuando las premisas fácticas o jurídicas que sustentan la decisión no han sido debidamente contrastadas o justificadas, lo que resulta especialmente relevante en los casos difíciles.
- d. Motivación insuficiente. Refiere a la ausencia del mínimo indispensable de razones que permitan considerar la resolución como debidamente motivada.
- e. Motivación sustancialmente incongruente. Ocurre cuando el juez no responde de manera congruente a las pretensiones de las partes, incurriendo en incongruencia activa (alteración del debate procesal) o en incongruencia omisiva (falta de pronunciamiento sobre lo pedido).
- f. Motivaciones cualificadas. Se exige una fundamentación reforzada en casos donde la decisión rechaza la demanda o afecta derechos fundamentales, como la libertad personal.

Estos parámetros jurisprudenciales evidencian que el control constitucional de las resoluciones no sustituye la labor del juez

ordinario en la valoración de pruebas, sino que garantiza la corrección lógica, coherencia y suficiencia de la fundamentación judicial, en atención al respeto de los derechos fundamentales de los justiciables (Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N.º 3943-2006-PA/TC; Exp. N.º 1744-2005-PA/TC).

La motivación de las decisiones administrativas constituye, además, un principio constitucional implícito en la organización del Estado, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración dé cuenta tanto de los hechos como de la interpretación de las normas, y del razonamiento realizado por el funcionario o colegiado en cada una de sus decisiones (Santy Cabrera, 2018, p. 5).

Conforme a lo descrito anteriormente, la motivación del acto administrativo debe ser expresada mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los hechos que justifican al acto administrativo, tal como lo establece el artículo 6 de la LPAG citado anteriormente.

En esa línea, motivar es hacer públicas las razones de hecho y derecho que justifican y fundamentan los actos; es explicar la razón por la que se toma una decisión administrativa en función de un fin objetivo o interés público que debe perseguir. La consideración de todos estos elementos estructurados de forma sistemática y ordenada permitirá la emisión de una conclusión lógica que guarde coherencia con las premisas previamente señaladas.

El deber jurídico de motivar puede ser uno de los deberes que se imputan a la Administración y que se vinculan a una potestad, especialmente si es clasificada como potestad desfavorable o discrecional; el ejercicio de una potestad discrecional implica ciertos deberes de su titular, de ahí que se pueda afirmar que los mismos poderes se dicen vinculados a la observancia de tales deberes que

están establecidos, implícita o explícitamente, para la tutela de los intereses objetivos o generales.

En el desempeño tanto de potestades que merman los derechos de los ciudadanos como de potestades que gozan de un margen más amplio de apreciación, optando entre diferentes alternativas, están presentes una serie de rigurosos requisitos al que estarán sometidos los ciudadanos que pueden entenderse como deberes positivos que serán obligatorios formalizarlos y efectuarlos de un modo determinado, como ocurre con el requisito de la motivación (Navarro, 2016, p. 39).

En definitiva, la singularidad de todo lo expuesto se halla en el hecho de coincidir en un mismo sujeto, la Administración, el ejercicio de la potestad funcional atribuida y el cumplimiento de un deber derivado de tal potestad, deber legal como encargo, que en nuestro objeto de estudio consiste en exteriorizar las razones y motivos que sustentan la decisión administrativa.

Con especial relevancia, en las resoluciones de tipo sancionadora, en las que ha de exteriorizarse la tarea de subsunción de los hechos objeto del procedimiento, pues de lo contrario, no se conocerían las razones por las cuales la autoridad sancionadora considera que dichos hechos concretos son subsumibles en los hechos abstractos contemplados por una norma sancionadora (Izquierdo, et al., 2017, p. 765).

2.1.3. El principio de conservación de los actos administrativos

El principio de conservación de los actos administrativos constituye una manifestación del principio de eficacia y del principio de presunción de validez que rige la actuación administrativa; el artículo 14 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), establece que los actos administrativos deben ser conservados siempre que ello sea posible y que los vicios detectados puedan ser corregidos sin afectar su validez sustancial.

De esta forma, se privilegia la eficacia de las decisiones públicas, evitando que defectos meramente formales conduzcan a nulidades innecesarias que obstaculicen la consecución del interés general.

Cuando el vicio del acto administrativo proviene del incumplimiento de alguno de sus elementos de validez, pero no es trascendente, prevalece la conservación del acto y se procede a su enmienda por la propia autoridad emisora, conforme lo señala el artículo 14 de la LPAG. Sin embargo, la conservación no exime de la responsabilidad administrativa al funcionario que emitió el acto viciado, salvo que la enmienda se produzca sin petición de parte y antes de su ejecución.

De acuerdo con lo establecido por la ley, los actos administrativos afectados por vicios no trascendentes son los siguientes: a) Los actos cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación; b) Los actos emitidos con una motivación insuficiente o parcial; c) Los actos emitidos con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, siempre que su cumplimiento no hubiera modificado el sentido de la decisión ni afectado el debido proceso del administrado; d) Los actos respecto de los cuales pueda concluirse indudablemente que habrían tenido el mismo contenido aun cuando no se hubiera producido el vicio; y, e) Los actos emitidos con omisión de documentación no esencial.

En esa misma línea, Casafranca Álvarez (2021) sostiene que el principio de conservación permite evitar que meras deficiencias formales o errores menores anulen actos administrativos que, en esencia, cumplen con su finalidad y mantienen intacta su validez sustantiva.

No obstante, la aplicación del principio de conservación encuentra límites claros cuando el defecto afecta un elemento esencial de validez; la motivación suficiente constituye uno de esos elementos. La Constitución Política del Perú, en su artículo 139, inciso 5, reconoce la motivación como una garantía de naturaleza constitucional, indispensable para el control ciudadano y

jurisdiccional de las decisiones estatales. Por ello, cuando la motivación es insuficiente de manera que impide al administrado conocer las razones fácticas y jurídicas que sustentan el acto, no resulta posible conservarlo ni subsanarlo posteriormente.

El Tribunal Constitucional ha precisado que la motivación es un elemento estructural del acto administrativo, cuya ausencia no puede ser suplida con explicaciones posteriores; de tal manera, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 1480-2006-PA/TC se afirmó que la motivación debe constar en el propio acto desde su emisión, sin posibilidad de enmienda ulterior; asimismo, en el Expediente N.º 3943-2006-PA/TC se reafirmó que la motivación insuficiente constituye una vulneración del derecho al debido proceso y, por tanto, determina la nulidad del acto.

De manera complementaria, el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado ha desarrollado en su jurisprudencia una metodología para analizar si corresponde declarar la nulidad de un procedimiento de selección o si, por el contrario, es posible aplicar el principio de conservación. Según lo señalado en la Resolución N.º 651/2004.TC-SU (caso Vitalis Perú S.A.C. contra la Fuerza Aérea del Perú), el análisis debe seguir los pasos siguientes: i) Identificar el vicio imputado, dentro de los supuestos del artículo 57 del TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. ii) Verificar la existencia del vicio, evaluando si existen interpretaciones que permitan sostener la legalidad del aspecto cuestionado. iii) Determinar si el vicio es insalvable, es decir, si se trata de un defecto sustancial que distorsiona el proceso, los resultados de la evaluación o genera un perjuicio determinante al Estado o a los postores. iv) Finalmente, de ser posible conservar el acto, continuar con el trámite en los términos que disponga la resolución (Martínez Zamora, s. f., p. 12).

En dicha resolución, el Tribunal enfatizó que la declaración de nulidad debe ceñirse estrictamente a los supuestos previstos en la

normativa y que no corresponde a la Administración ejercer de manera arbitraria esta facultad; incluso, precisó que lo contrario significaría avalar el ejercicio abusivo del derecho por parte de las entidades públicas, al emitir actos que afecten derechos e intereses sin motivación alguna que justifique la decisión adoptada. Esto refuerza la idea de que la nulidad solo es viable cuando el vicio es sustancial e insubsanable, y que el principio de conservación debe prevalecer siempre que sea posible corregir el defecto sin afectar la esencia del acto administrativo.

En suma, tanto la Ley N.º 27444 como la jurisprudencia del Tribunal de Contrataciones y el propio Tribunal Constitucional han delineado con claridad que la nulidad es una medida excepcional y que, en aplicación del principio de conservación, deben priorizarse las soluciones que mantengan la validez y eficacia de los actos administrativos, siempre que los vicios que los afecten no sean trascendentes ni irremediables.

2.1.4. Régimen supletorio de la LPAG en la ejecución contractual

En el régimen privado, las partes del contrato son particulares, quienes, ejerciendo su autonomía de la voluntad, deciden reglamentar sus intereses y que estos produzcan efectos jurídicos (Navarreta, 2008, p. 299); es decir, la finalidad del contrato la determinan las partes en función a sus propios intereses y con las reglas que estas convengan.

Por su parte, un contrato público estará especialmente vinculado con la tutela del interés general.; lo que constituye un motivo influyente, no solo en el acto administrativo de adjudicación, sino también sobre el contenido de la relación jurídica que dará origen al vínculo contractual. Asimismo, en dichos contratos, el Estado se encuentra en la capacidad de ejercer determinadas facultades que desbordan y desnaturalizan las relaciones bilaterales y sinalagmáticas propias de los contratos privados; siendo tales atribuciones manifestaciones del

ius variandi y de las potestades exorbitantes reconocidas a la administración pública (De Solas, 1990, pp. 24-33).

Para Sánchez Morón (2017), en los contratos administrativos la administración tiene la potestad de ejercer prerrogativas especiales frente al contratista, las que no poseería en el contexto de un contrato de derecho privado (pp. 640-643). Dichas potestades, que se han visto disminuidas paulatinamente, tienen por finalidad permitir que la Administración Pública pueda salvaguardar el interés público con la mayor eficiencia posible.

Dentro de las potestades exorbitantes de la administración pública se encuentran: a) La potestad de modificar unilateralmente las prestaciones del contrato: prerrogativa ejercida con base en las facultades de *ius variandi* que ostenta el Estado; sin embargo, debe señalarse que esta potestad tiene límites derivados de criterios de razonabilidad; y, b) La posibilidad de emitir decisiones unilaterales y ejecutivas, materializadas en actos administrativos, cuyo contenido puede dirigirse a: (i) realizar una interpretación del contrato; (ii) sancionar el incumplimiento del contratista mediante la aplicación directa de penalidades establecidas en el ordenamiento; (iii) realizar la cancelación del procedimiento de selección antes de la suscripción del contrato; (iv) anular actos administrativos dictados durante el procedimiento de selección en aplicación del principio de legalidad; y (v) resolver unilateralmente el contrato si se produce alguna de las causales establecidas en la ley. c) La potestad de dirección y control de las obligaciones de los contratistas en cumplimiento de sus prestaciones. d) La inaplicación de la excepción al incumplimiento en los contratos administrativos, que obliga al contratista a asumir la mora de la administración hasta límites razonables.

En ese sentido, antes que ser una manifestación de la libertad contractual, los contratos administrativos son una limitación a dicha libertad, debido a que las partes no pueden pactar de acuerdo con

su sola voluntad, pues se encuentran sometidas a un régimen donde prima el interés general y donde las reglas de juego están sujetas a una intensa regulación (Vargas & Villavicencio, 2019, p. 266).

De lo previamente señalado, se advierte que la Administración Pública, al momento de celebrar contratos administrativos, ejerce función administrativa. Cassagne (2010) sostiene que dicha función se entiende como toda actividad que desarrollan los órganos administrativos, excluyéndose los hechos y actos materialmente legislativos y jurisdiccionales, que persiguen la atención del interés público y la satisfacción de necesidades colectivas (p. 103).

Evidentemente, los contratos administrativos no representan en sí procedimientos administrativos propiamente dichos, sino más bien, como se ha venido mencionando, un claro ejercicio de la función administrativa. Es por ello que resulta indispensable que se puedan aplicar las garantías recogidas en el TUO de la LPAG, dado que, en el marco de un contrato administrativo, la entidad contratante ejerce potestades exorbitantes de forma unilateral, que en la mayoría de los casos son discrecionales.

Debido a ello, al encontrarnos ante decisiones que surgen unilateralmente de la entidad contratante, siendo esto último una característica propia de los actos administrativos, no se puede dejar de lado la categoría del llamado acto administrativo contractual. A esto se añade que las potestades descritas son desempeñadas única y exclusivamente por la entidad contratante, no pudiendo darse situaciones en las que el contratista las pueda consumir o materializar.

En esta misma línea, Ibagón Ibagón (2012) señala que los actos administrativos contractuales proferidos en virtud de poderes excepcionales son aquellas manifestaciones unilaterales de la Administración Pública o del particular en ejercicio de la función pública, que contienen una decisión con efectos jurídicos vinculantes para crear, modificar o extinguir derechos u obligaciones en

situaciones generales o particulares para los administrados o para la propia administración (p. 22).

Un ejemplo claro se observa en la Resolución de Consejo Directivo N.º 050-2016-CD-OSITRAN del 29 de noviembre de 2016, mediante la cual se aprobó la Directiva para la aplicación, impugnación y cobro de penalidades en los contratos de concesión bajo el ámbito de OSITRAN. En esta se dispuso que el pronunciamiento emitido por OSITRAN, fruto de las labores de determinación y aplicación de las penalidades contractuales, tiene la naturaleza de un acto administrativo emitido en ejercicio de la función pública de supervisión. Dicho acto administrativo despliega a su vez efectos contractuales, ya que al emitirse se está ejecutando el mecanismo de penalidades pactado por el concedente y concesionario en los respectivos contratos de concesión (OSITRAN, 2016).

Asimismo, la referida Resolución distingue entre las penalidades y el régimen de infracciones administrativas, así tenemos: a) Las penalidades tienen un origen contractual y son fruto de la autonomía privada de las partes; mientras que el régimen sancionador proviene de la ley; b) Las penalidades se establecen en los contratos; en cambio, las sanciones no son negociables y son de aplicación obligatoria; c) Las penalidades se aplican con base en el Código Civil y la LPAG; las sanciones, mediante un procedimiento sancionador; d) Las penalidades generan responsabilidad civil; las sanciones, responsabilidad administrativa.

De esta forma, la figura del acto administrativo contractual adquiere plena vigencia en nuestro ordenamiento. Como se ha explicado, la incorporación de penalidades al contrato no surge de la voluntad de las partes, sino de una habilitación normativa a favor del Estado, lo cual implica que la administración contratante puede aplicarlas unilateralmente.

Por otro lado, habiendo demostrado la necesidad de aplicar la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG) en las relaciones

de contratación pública, resulta evidente que ello conlleva beneficios concretos. En particular, cuando se hace referencia a las garantías en favor del contratista, se alude a aquellas disposiciones e instituciones jurídicas previstas en el TUO de la LPAG que tienen como finalidad salvaguardar los derechos e intereses de los administrados. Entre estas garantías, cabe destacar: i) la aplicación de los principios del procedimiento administrativo, ii) la posibilidad de interponer recursos administrativos, y iii) el derecho a recurrir al silencio administrativo.

En primer lugar, el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece 19 principios que orientan la actuación de la administración pública; entre ellos, el principio del debido procedimiento resulta especialmente relevante, pues asegura al administrado derechos fundamentales tales como: ser notificado, acceder al expediente, presentar pruebas y alegatos, obtener una decisión motivada, fundada en derecho y emitida dentro de un plazo razonable, así como impugnar las decisiones que lo perjudiquen. Al respecto, Alexy (1988) sostiene que los principios jurídicos son mandatos de optimización que pueden cumplirse en distintos grados, dependiendo de las posibilidades fácticas y jurídicas (pp. 139-151).

En la práctica, esta garantía cobra especial importancia en la ejecución de los contratos de obra, ámbito en el que la administración suele dictar decisiones unilaterales que afectan al contratista sin que este cuente con una posibilidad de contradicción inmediata, más allá de los mecanismos de solución de controversias previstos en la Ley de Contrataciones del Estado. La incorporación efectiva de recursos administrativos en esta etapa permitiría a los contratistas cuestionar tales decisiones sin tener que recurrir de manera inmediata al arbitraje o la conciliación, evitando así costos y dilaciones innecesarias.

De acuerdo con el artículo 217 del TUO de la LPAG, frente a un acto administrativo que vulnere un derecho o interés legítimo, procede su

contradicción a través de los recursos administrativos. La posibilidad de que los contratistas utilicen estos mecanismos supondría la existencia de una “vía previa” interna, que además otorgaría mayor seguridad jurídica y permitiría evitar excepciones procesales, como la caducidad en sede arbitral.

De igual modo, la aplicación del silencio administrativo contribuiría a reforzar la seguridad jurídica del contratista, en tanto que el cómputo de plazos para activar los mecanismos de solución de controversias dependería directamente del vencimiento del plazo administrativo para emitir el pronunciamiento respectivo.

En consecuencia, la incorporación de la figura del acto administrativo contractual y la aplicación del TUO de la LPAG a la etapa de ejecución contractual no solo introduce garantías a favor del contratista, sino que también asegura un marco de control frente a la arbitrariedad de la administración pública (Morón Urbina, 2024). Ello permite que la legitimidad de sus actuaciones no repose únicamente en la ejecución formal de la ley ni en la eficiencia económica, sino en la adopción de decisiones ajustadas a derecho, en un contexto de buen gobierno y de relaciones equilibradas entre actores públicos y privados.

2.1.5. Proyectos de Inversión Pública

Los proyectos de inversión pública constituyen intervenciones planificadas mediante las cuales el Estado asigna recursos financieros, humanos y materiales para crear, mejorar o mantener bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades colectivas y generar beneficios sociales.

En el Perú, la gestión de los proyectos de inversión se encuentra normada por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - Invierte.pe, cuyo propósito es optimizar la calidad del gasto público, garantizando que las inversiones generen valor público y respondan a necesidades prioritarias. La

investigación empírica ha demostrado que la inversión pública tiene efectos significativos sobre variables económicas y sociales; por ejemplo, se ha encontrado evidencia de que la inversión regional está positivamente asociada con el ingreso familiar per cápita y con la disminución de la pobreza (Huatta Escarcena, 2023; Quiroz Vera, 2020).

Otros estudios sostienen que un incremento de la inversión pública puede tener impactos proporcionales sobre el crecimiento económico; así, en Huánuco, se estimó que un aumento del 1 % en la inversión pública generó un incremento aproximado del 25 % en el ingreso real per cápita (Cerdán Obregón, 2019); asimismo, a nivel nacional, se ha identificado que la inversión pública local tiene mayor impacto en el crecimiento económico que la inversión regional o nacional, debido a su proximidad a las necesidades inmediatas de la población (Sucso Limachi, 2024).

En esa línea, la evidencia científica es clara al señalar que los proyectos de inversión pública constituyen instrumentos esenciales para mejorar el bienestar social; por ejemplo, la inversión en infraestructura básica, servicios públicos y equipamiento social ha sido relacionada con reducciones significativas en los niveles de pobreza departamental, especialmente cuando se priorizan sectores como educación, transporte y saneamiento (Quispe Huanca, 2025).

A nivel macroeconómico, la inversión pública también contribuye al dinamismo productivo y a la competitividad territorial; en el Perú, estudios elaborados para el Ministerio de Economía y Finanzas demuestran que la inversión pública ha tenido efectos sostenidos en la reducción de la pobreza y en la mejora de indicadores de desarrollo humano entre 2000 y 2018 (MEF, 2010). Este conjunto de evidencias confirma que los proyectos de inversión no solo tienen un carácter técnico o presupuestal, sino que representan herramientas cruciales para mejorar la calidad de vida de la población y promover la equidad territorial.

2.1.6. Sistema Nacional de Control

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en el marco de su estructuración de los Sistemas Administrativos, reconoce al Sistema Nacional de Control como un componente esencial de la administración pública. Este sistema, a su vez, se rige bajo los alcances de la Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

En su artículo 12º, la Ley N.º 27785 define al SNC como:

el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. Su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule.

El SNC tiene como objetivo principal conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada, abarcando todas las actividades y acciones en los ámbitos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades públicas. Asimismo, su ámbito de control se extiende al personal que presta servicios en dichas entidades, independientemente de su régimen jurídico.

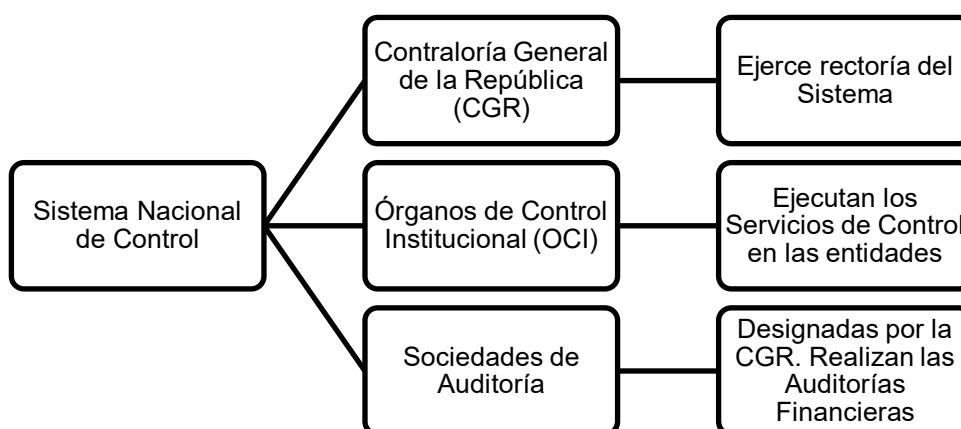
Tal como se aprecia, fija un ámbito de control, tanto objetivo como subjetivo (León y Necochea, 2007, p. B17). El control objetivo se refiere a la verificación de la regularidad de los actos y procedimientos administrativos, mientras que el control subjetivo se centra en la evaluación de la gestión de los servidores públicos.

En definitiva, el Sistema Nacional de Control se erige como un pilar fundamental de la administración pública, garantizando la transparencia, eficiencia y el buen uso de los recursos públicos. Su labor de control gubernamental contribuye al fortalecimiento del

Estado de Derecho y a la construcción de una administración pública más moderna y eficaz.

El SNC está conformado por la Contraloría General de la República, como ente técnico rector del sistema, los Órganos de Control Institucional; es decir, las unidades orgánicas responsables del control gubernamental, como función especializada, en las entidades sujetas a control; y, las Sociedades de Auditoría Externa, independientes, cuando son designadas por la CGR para realizar servicios de auditoría en entidades.

Figura 1: Organización y relaciones del Sistema Nacional de Control



Nota: Elaboración propia.

2.1.2.1. La Contraloría General de la República

El artículo 16 de la Ley N.º 27785, concibe a la Contraloría como:

el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, que tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como, contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social.

La CGR, como entidad de fiscalización superior a nivel nacional, reconocida en la Constitución Política del Perú¹; asume la rectoría del control gubernamental, teniendo a su cargo la labor de supervisar, vigilar y verificar la correcta aplicación de las políticas públicas y el uso adecuado de los recursos y bienes del Estado. Su vigilancia se extiende a los tres niveles de la administración pública: nacional, regional y local, a través de su esquema descentralizado y permanente de prevención y fiscalización.

Asimismo, tiene la misión de dirigir, normar, ejecutar y supervisar el control gubernamental a cargo de los órganos del SNC, mediante la aplicación de las normas, procedimientos y principios que regulan el control gubernamental. Es responsable de planificar y dirigir los servicios de control y servicios relacionados, cuya programación se realiza a través del Plan Nacional de Control y los planes de control para las entidades.

La CGR como organismo superior de control tiene diversas atribuciones que se encuentran debidamente recogidas en el artículo 22 de la Ley N.º 27785, así como otras que adicionalmente señala la indicada Ley y otros dispositivos legales; estas atribuciones pueden agruparse en función de los roles que le corresponde cumplir, tal y como lo indican León y Necochea (2007):

- Rol Fiscalizador: La CGR efectúa la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado.
- Rol Rector: Como Órgano Superior del SNC, la ley le concede autoridad normativa, a fin de establecer los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes. Asimismo, en su calidad de órgano rector, organiza y desarrolla el control gubernamental en forma descentralizada y permanente-

¹ Artículo 82.- La Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

- Rol Preventivo: La CGR verifica riesgos en las operaciones y actividades que realizan las entidades.
- Rol Orientador: La CGR orienta tanto al personal del sistema, a los funcionarios y servidores públicos de las distintas entidades públicas, así como a la ciudadanía en general (pp. 20-21).

En definitiva, la Contraloría General de la República juega un papel fundamental en el Sistema Nacional de Control, actuando como rectora, máxima autoridad y ente encargado de dirigir, normar, ejecutar y supervisar el control gubernamental en todo el Perú. Su labor contribuye al fortalecimiento del Estado de Derecho, la transparencia en la gestión pública y el uso responsable de los recursos del Estado.

2.1.7. Control Gubernamental

El Estado se caracteriza por la separación de funciones entre los distintos órganos detentadores de poder que lo componen: la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa. Esta división, consagrada como un principio fundamental del Estado de Derecho, busca evitar la concentración de poder y garantizar el ejercicio justo, transparente y eficiente del mismo.

Para asegurar el correcto funcionamiento de cada una de estas funciones, se han establecido mecanismos de control específicos; así en Perú, para la función legislativa; por ejemplo, en las leyes que emite el Congreso de la República, le corresponderá al Tribunal Constitucional declarar su inconstitucionalidad, si fuere el caso.

Con relación a la función jurisdiccional, existe el órgano interno del Poder Judicial, denominado Órgano de Control de la Magistratura, que vela por el correcto accionar funcional de los magistrados.

Así, en materia administrativa, también existe el control gubernamental, que es aplicado en diversos momentos y por diversas instancias. Este es definido en el artículo 6 de la Ley 27785 como aquel que:

consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.

En tal sentido, como lo han establecido León y Necochea (2007) el control gubernamental es una función del poder orientado a verificar el correcto ejercicio del poder, a asegurar la correcta utilización de los bienes y recursos públicos, a mejorar los sistemas administrativos y brindar seguridad respecto a la actuación del aparato del Estado, y del quehacer público en general, dentro del marco jurídico que establece la Constitución y las Leyes.

El control gubernamental se puede clasificar como actividad y como función especializada; como actividad es una parte del proceso administrativo pues, así como existe una fase de planeación, de organización y de dirección, también existe una fase de control, este tipo de control, en el ámbito público o gubernamental, es ejercido por todos los funcionarios y servidores que conforman las distintas entidades. Por otro lado, existen entidades que ejercen el control gubernamental como función especializada, conocidas como Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Según el ente que lo realiza, el control gubernamental también puede ser interno o externo; el control interno compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, con la finalidad de que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente²; mientras que, el control externo, es entendido como el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema Nacional de Control

² Artículo 6 de la Ley 27785.

por encargo o designación de esta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado³.

En función del momento de su ejercicio, el control puede ser previo, simultáneo y posterior; así, al converger ambas clasificaciones; el control gubernamental interno es responsabilidad de las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades, pero el control interno simultáneo y posterior también es ejercido por los OCI, conforme a las disposiciones establecidas.

El control gubernamental externo puede ser previo, simultáneo y posterior; y lo ejerce la Contraloría u otro órgano del SNC por encargo o designación de esta. En el caso del control externo posterior, puede ser ejecutado además por las SOA. El control gubernamental externo posterior se realiza fundamentalmente mediante acciones de control (CGR, 2023b).

Tabla 1: Clasificaciones del control gubernamental

	En función del ente que lo realiza	En función del momento de su ejercicio
Como actividad	Interno	Previo
Como función especializada	Externo	Simultáneo
		Posterior

Nota: Elaboración propia.

2.1.8. Servicios de Control

Están definidos como el conjunto de procesos cuyos productos tienen como propósito dar una respuesta satisfactoria a las necesidades de control gubernamental que corresponde a los órganos del Sistema.

³ Artículo 7 de la Ley 27785.

El desarrollo de los servicios de control comprende la utilización de las técnicas, prácticas, métodos y herramientas de control y de gestión necesarias para el adecuado cumplimiento de sus objetivos, teniendo en cuenta la naturaleza y características particulares de las entidades. De igual forma, se deben considerar su carácter integral y especializado, su nivel apropiado de calidad y el uso óptimo de los recursos (Shack, 2021, p. 11).

Las características y las condiciones de los servicios de control son determinadas por la Contraloría General en la normativa específica, conforme a sus atribuciones legales y autonomía funcional. A continuación, se resumirá cómo se llevan a cabo los servicios de control por parte del SNC:

Tabla 2: Tipos y alcance de los servicios de Control

Control previo (antes)	Control simultáneo (durante)	Control posterior (después)
Ejecución de adicionales de obra y supervisión	Control Concurrente	Auditoría de Cumplimiento
Endeudamiento Público	Visita de Control	Auditoría Financiera
Compras con carácter de secreto militar	Orientación de Oficio y otros que establezcan	Auditoría de Desempeño

Nota: Elaboración propia.

Los servicios de control, en sus temporalidades, se efectúan bajo un grupo de profesionales multidisciplinarios que conforman la Comisión de Control compuesta por un Supervisor, un jefe de Comisión e integrantes y su labor es supervisada por el órgano desconcentrado, la unidad orgánica de la CGR o el OCI, a cargo del

servicio de control. Las comisiones de control pueden contar con la participación de expertos.

2.1.4.1. Control simultáneo

El servicio de control simultáneo es una herramienta fundamental de la Contraloría General de la República (CGR) para examinar de manera objetiva y sistemática los hitos de control o las actividades de un proceso en curso. Su objetivo principal es identificar y comunicar oportunamente a la entidad o dependencia la existencia de situaciones adversas que puedan afectar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos.

A través del Control Simultáneo, la CGR verifica si los procesos en curso se llevan a cabo de acuerdo con la normativa vigente, disposiciones internas, estipulaciones contractuales u otras normas aplicables. Esto permite detectar y prevenir situaciones que podrían afectar la continuidad, el resultado o el logro de los objetivos del proceso.

El ejercicio del servicio de control simultáneo, en ningún caso conlleva a la injerencia en los procesos de gestión, no supone la conformidad de los actos a cargo de la administración de la entidad o dependencia, ni limita el ejercicio de otros servicios de control gubernamental; tampoco paraliza la continuidad del proceso en curso objeto de control ni requiere de pronunciamiento previo o validación por parte de los órganos del SNC para adoptar decisiones o efectuar acciones de gestión, las cuales son de exclusiva competencia de la entidad o dependencia (CGR, 2023b).

La Contraloría define los alcances de sus intervenciones a través del servicio de control simultáneo, con base a su autonomía funcional y los criterios que se estimen pertinentes; asimismo, establece las condiciones y procedimientos aplicables a su desarrollo.

El control simultáneo posee rasgos propios que lo distinguen claramente de otras modalidades de control gubernamental; en primer lugar, se caracteriza por su oportunidad, pues se ejecuta en el mismo momento a la realización de las actividades supervisadas, lo que permite una observación directa y actualizada del proceso; asimismo, destaca por su celeridad, al desarrollarse en plazos breves y con procedimientos expeditivos que garantizan un seguimiento dinámico orientado al cumplimiento de sus objetivos.

De igual manera, su naturaleza sincrónica implica que tanto su ejecución como la emisión de resultados ocurren mientras el proceso evaluado aún está en curso, lo cual brinda a las entidades la posibilidad de adoptar decisiones correctivas de manera inmediata. Finalmente, el control simultáneo tiene una función claramente preventiva, en tanto ofrece a las entidades información oportuna para implementar acciones que aseguren la continuidad, eficacia y adecuada consecución de los objetivos del proceso. Tales características, reconocidas por la Resolución de Contraloría N.º 115-2019-CG (2019), consolidan a esta modalidad de control como un mecanismo clave para la mejora temprana y efectiva de la gestión pública.

El servicio de control simultáneo se rige por los principios del artículo 9 de la Ley 27785, es ejercido por la Contraloría y los OCI; y, excepcionalmente por las SOA, cuando así lo determine la Contraloría, siendo sus modalidades el control concurrente, la visita de control, la orientación de oficio, y otros que se establezcan; de la siguiente manera:

Tabla 3: Modalidades de los servicios de control simultáneo

Modalidades	Ámbito de aplicación
Control concurrente	Acompañamiento sistemático, multidisciplinario a través de un conjunto de hitos de control pertenecientes a un proceso en curso.
Visita de control	Se aplican las técnicas de inspección u observación de una actividad o un único hito de control en el lugar y momento de su ejecución.
Orientación de oficio y otras	Se efectúa principalmente la revisión documental y el análisis de información vinculada a una o más actividades de un proceso en curso

Nota: Elaboración propia.

A. Control concurrente

Como se mencionó anteriormente, el control gubernamental ejercido por la CGR se clasifica en previo, simultáneo y posterior. No obstante, tal como lo advierte Shack (2019), hasta el año 2017 el énfasis estuvo centrado en el control posterior, principalmente en la modalidad de auditoría de cumplimiento. Esta situación se mantuvo relativamente estable entre los años 2011 y 2016. De hecho, hasta antes del 2007, no existen registros de otras modalidades de control, como los servicios de control previo o simultáneo.

Si bien a partir de dicho año se comenzaron a registrar servicios de control simultáneo, estos se prestaban principalmente en la modalidad de veeduría; en vista de la aún deficiente implementación del SNC por parte de las entidades y la limitada implementación de recomendaciones, la CGR consideró que el

impacto de una estrategia de control basada en el control posterior sería limitado. Ello mientras no se comiencen a fijar los cimientos de la reforma institucional del Estado en todas las entidades públicas, destinada a solucionar problemas estructurales relacionados con el sistema de control interno, el servicio civil, los sistemas administrativos, el sistema de justicia y el sistema político peruano.

En ese escenario, la CGR impulsó una estrategia de control basada en la prevención, destinando todos los esfuerzos y herramientas de control a detectar oportunamente situaciones de riesgo, con el objetivo de advertir a las entidades públicas y a toda la sociedad sobre estos hechos, y evitando que las situaciones irregulares se concreten; esto último es posible gracias al nuevo estándar de transparencia autoimpuesto por la Contraloría General en el marco de la Ley N.º 30742⁴, a la significativa dosis de rendición de cuentas y fortalecimiento del control social que ello genera.

Esta estrategia de control se visibiliza, principalmente, en el modelo de control concurrente, que surge como un enfoque alternativo a la metodología tradicional reactiva de supervisión, con mayor enfoque en los servicios de control posterior, ex post, proponiendo un incremento en el uso de mecanismos preventivos. (Shack, 2020).

Así, el control concurrente, como modalidad de los servicios de control simultáneo, se implementó en el SNC a partir del 4 de noviembre del 2017, con la entrada en vigor de la Directiva N.º 005-2017-CG/DPROCAL: Control Concurrente para la Reconstrucción con Cambios. Inicialmente aplicable a los

⁴ El artículo 3 de la Ley N.º 30742, Ley N.º de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control, modifica diversos artículos de la Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, incluyendo el literal n) del artículo 9, estableciendo que “[...] Culminado el servicio de control y luego de notificado el informe, el mismo adquiere naturaleza pública y debe ser publicado en su integridad en la página web de la Contraloría”.

procesos en curso en el marco de la Reconstrucción con Cambios - Ley N.º 30556, fue ampliado desde el 1 de abril del 2019 a cualquier tipo de proceso en curso a cargo de las entidades, mediante la Directiva N.º 002-2019-CG/NORM: Servicio de Control Simultáneo.

Esta modalidad de Control Simultáneo, se realiza a modo de acompañamiento sistemático, multidisciplinario, y tiene por finalidad realizar la evaluación, a través de la aplicación de diversas técnicas, de un conjunto de hitos de control pertenecientes a un proceso en curso, de forma ordenada, sucesiva e interconectada, en el momento de su ejecución (CGR, 2023b, p, 16), con el propósito de verificar si estos se realizan conforme a la normativa aplicable, las disposiciones internas, estipulaciones contractuales u otras análogas que les resultan aplicables, e identificar de ser el caso, la existencia de situaciones adversas que afecten o pueden afectar la continuidad, el resultado o el logro de los objetivos del proceso, y comunicarlas oportunamente a la entidad o dependencia a cargo del proceso, a efecto que se adopten las acciones preventivas o correctivas que correspondan.

En ese orden de ideas, Shack (2020) sostiene que el control concurrente ofrece al funcionario honesto una ayuda profesional en evaluación de riesgos, mejorando las capacidades de control de la gestión y el desarrollo de capacidades en los gestores; y, por otro lado, aborda *per se* y de manera más directa la afectación de la estructura de incentivos de funcionarios y contratistas para cometer acciones que constituyan actos irregulares o que a raíz de ellos se derive la comisión de conductas delictivas, debido a que expone a los funcionarios con intereses privados a la decisión de mitigar o no mitigar el riesgo advertido por la entidad auditora.

2.1.9. Penalidades en el régimen de contrataciones con el Estado

En el marco de la contratación pública, el cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes constituye un eje fundamental para garantizar la eficiencia, la legalidad y la satisfacción del interés general que subyace en la gestión pública. En tal sentido, una vez perfeccionado el contrato, tanto la Entidad contratante como el proveedor o contratista se encuentran vinculados a ejecutar las prestaciones acordadas conforme a las condiciones pactadas.

Así lo precisa la Opinión N.º 012-2021/DTN, al señalar que las partes están obligadas a cumplir sus compromisos contractuales en los términos convenidos, correspondiendo al contratista realizar las prestaciones a favor de la Entidad y a esta última efectuar el pago de la contraprestación en la forma y oportunidad establecidas en el contrato.

En ese contexto, el cumplimiento oportuno y recíproco de las prestaciones pactadas por las partes es la situación esperada en el ámbito de la contratación pública; sin embargo, dicha situación no siempre se cumple durante la ejecución contractual, pues alguna de las partes puede incumplir de manera parcial o total, sus prestaciones, o verse imposibilitada de cumplirlas.

Ante esta eventualidad, el ordenamiento jurídico ha previsto una serie de mecanismos orientados a salvaguardar la correcta ejecución del contrato y, en particular, a proteger el interés público comprometido. Uno de los mecanismos más importantes en este sentido es la aplicación de penalidades contractuales frente al incumplimiento injustificado del contratista.

En el marco del derecho administrativo peruano, y más específicamente dentro del régimen de contrataciones del Estado, las penalidades son aquellas medidas que la Entidad aplica al contratista, ante el incumplimiento injustificado de sus obligaciones

contractuales, las mismas que deben estar previamente establecidas en los documentos del procedimiento de selección.

En tal sentido, según la Opinión N.º 052-2022/DTN, la finalidad de establecer dichas penalidades es desincentivar el incumplimiento del contratista, así como resarcir a la Entidad por el perjuicio que le hubiera causado tal incumplimiento o el retraso en la ejecución de las prestaciones a su cargo.

Es importante destacar que las penalidades no tienen la naturaleza jurídica de sanciones administrativas. A diferencia de estas, no derivan del ejercicio del *ius puniendi* del Estado, ni de la infracción de una norma de carácter general. Por el contrario, su fuente es contractual: nacen de la voluntad de las partes al celebrar el contrato, como expresión de la autonomía privada reconocida en el derecho público contractual.

En esa línea, las penalidades solo se activan cuando la Entidad verifica que el contratista ha incurrido en un incumplimiento injustificado de las obligaciones asumidas. Como advierte Luna Victoria (2025), se trata de una figura eminentemente vinculada al incumplimiento contractual, y no a la infracción normativa.

La normativa de contrataciones del Estado regula esta figura en términos claros. El artículo 161 del Reglamento de la Ley N.º 30225 establece que el contrato debe prever penalidades objetivas, razonables y congruentes con el objeto de la convocatoria, aplicables al contratista ante el incumplimiento injustificado de sus obligaciones. Asimismo, el numeral 161.2 señala:

La Entidad prevé en los documentos del procedimiento de selección la aplicación de la penalidad por mora; asimismo, puede prever otras penalidades. Estos dos (2) tipos de penalidades pueden alcanzar cada una un monto máximo equivalente al diez por ciento (10%) del monto del contrato vigente, o, de ser el caso, del ítem que debió ejecutarse.

Como puede advertirse, la normativa distingue entre dos categorías principales de penalidades: i) la penalidad por mora, que sanciona el incumplimiento relativo al plazo de ejecución de la prestación, y ii) las denominadas otras penalidades, que se aplican frente a otros supuestos de incumplimiento contractual debidamente especificados. Ambas figuras se encuentran desarrolladas en los artículos 162 y 163 del Reglamento, respectivamente.

No obstante, con la entrada en vigencia de la Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.º 009-2025-EF, se han introducido modificaciones relevantes en la configuración de estas penalidades.

Particularmente, los artículos 119 y 120 del nuevo Reglamento abordan de forma concisa lo relativo a las penalidades contractuales. Sin embargo, el tratamiento normativo resulta limitado en cuanto a desarrollo conceptual y operativo, lo cual es especialmente delicado considerando las implicancias económicas, jurídicas e institucionales que conlleva la indebida aplicación o la omisión de su imposición.

Una de las principales diferencias respecto al régimen anterior radica en el límite conjunto de las penalidades. Bajo el Reglamento aprobado por el D.S. N.º 344-2018-EF (y modificado por el D.S. N.º 082-2019-EF), se permitía aplicar hasta un 10% del monto contractual por penalidad por mora, y un 10% adicional por otras penalidades, pudiendo acumularse hasta un 20% del monto del contrato.

En cambio, el artículo 119.2 del nuevo Reglamento dispone que la suma de ambas penalidades no debe exceder el 10% del monto vigente del contrato, lo que representa un cambio sustancial, orientado a preservar el equilibrio económico del contrato y evitar que las penalidades se conviertan en una carga desproporcionada para el contratista.

Asimismo, otro aspecto destacable es que el nuevo reglamento no desarrolla el contenido de las “otras penalidades”, a diferencia del artículo 163 del Reglamento anterior, el cual establecía criterios sobre objetividad, razonabilidad, proporcionalidad, supuestos de aplicación y metodología de cálculo. Esta omisión genera un vacío normativo que podría dar lugar a interpretaciones arbitrarias o contradictorias si no se gestiona adecuadamente.

Como lo advierte nuevamente Luna Victoria (2025), esta situación no debe entenderse como una licencia para la discrecionalidad: ni para que la Entidad imponga penalidades sin sustento objetivo, ni para que el contratista eluda responsabilidades contractuales bajo el argumento de falta de desarrollo normativo.

Pese a estas diferencias, es importante precisar que la presente investigación se desarrollará sobre la base de la Ley N.º 30225 y su Reglamento, al haber sido esta la norma vigente durante el periodo objeto de análisis en la presente tesis. Si bien la nueva Ley N.º 32069 y su Reglamento introducen cambios relevantes, los principios, finalidades y mecanismos esenciales en torno a las penalidades se mantienen en términos generales, por lo que las variaciones normativas no afectan de manera sustancial el enfoque del estudio.

Sin perjuicio de lo expuesto, resulta oportuno traer a colación que, conforme a lo dispuesto en el numeral 161.4 del artículo 161 del Reglamento, las penalidades -por mora y las otras penalidades- pueden deducirse de los pagos a cuenta, de las valorizaciones, del pago final o en la liquidación final, según corresponda; o si fuera necesario, se cobra del monto resultante de la ejecución de la garantía de fiel cumplimiento.

Como se observa, es posible deducir de las valorizaciones o de la liquidación final de una obra, según corresponda, el monto resultante de la aplicación de la penalidad por mora o de las otras penalidades;

sin perjuicio de ello, en atención al Principio de Transparencia que establece el literal c) del artículo 2 de la Ley, si una Entidad determina la aplicación de penalidades y deduce su monto de una valorización de obra o de la liquidación final, aquella debe transparentar dicho monto, a fin de que el contratista pueda distinguirlo respecto de los conceptos económicos propios de la valorización o liquidación de obra, para los fines pertinentes.

Sobre el particular, y a decir de la Opinión N.º 005-2023/DTN, cabe añadir que la normativa de contrataciones del Estado no ha previsto, como parte del procedimiento o condición para la aplicación de la penalidad por mora, que para tal efecto la Entidad deba notificar previamente al contratista informándole sobre dicha decisión; al respecto, basta que la Entidad determine la configuración de un retraso injustificado, bajo los términos establecidos en el artículo 162 del Reglamento, para que ésta aplique de manera automática la penalidad por mora. Por su parte, la aplicación de las otras penalidades se ciñe a lo establecido en el propio contrato y al artículo 163 del Reglamento.

2.1.5.1. Tipos de penalidades

A. Penalidad por mora

En relación con la penalidad por mora, mediante las Opiniones N.º 027-2010/DTN y N.º 113-2021/DTN, se establece que esta tiene como finalidad principal incentivar al contratista a cumplir con los plazos estipulados en el contrato. En tal sentido, se configura como una sanción frente al retraso en la ejecución de las prestaciones a cargo del contratista, constituyéndose, conforme a lo señalado por dichos pronunciamientos, en un mecanismo coercitivo idóneo para asegurar el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales asumidas.

Adicionalmente, la penalidad por mora cumple una función resarcitoria frente a los eventuales daños y perjuicios que el

cumplimiento tardío pudiera generar a la Entidad contratante. En esa línea, Osterling Parodi (1995) sostiene que esta penalidad se concibe como un mecanismo destinado a fijar la reparación en caso de incumplimiento imputable al deudor (p. 224).

La penalidad por mora es aplicada en caso de retraso injustificado en la ejecución de la prestación a cargo del contratista. Se aplica por cada día de atraso hasta por un monto máximo equivalente al diez por ciento (10%) del monto del contrato o, de ser el caso, del ítem que debió ejecutarse. Cuando se llegue a cubrir el monto máximo de la penalidad, la Entidad podrá resolver el contrato por incumplimiento.

Este tipo de penalidad presenta características particulares, las cuales, según Morón Urbina (2016), son las siguientes: i) Unilateralidad, dado que la imposición corresponde únicamente a la Entidad, sin intervención del contratista ni de un tercero; ii) Automatismo de la mora, lo cual implica que no se requiere una intimación previa al contratista para su aplicación; iii) Aplicación dentro de la vigencia del contrato, incluso hasta su liquidación; iv) Objetividad, razonabilidad y congruencia en su determinación; y v) Sujeción al debido procedimiento, garantizando los derechos del administrado (p. 584).

La penalidad por mora es aplicada en caso de retraso injustificado en la ejecución de la prestación a cargo del contratista. Se aplica por cada día de atraso hasta por un monto máximo equivalente al diez por ciento (10%) del monto del contrato o, de ser el caso, del ítem que debió ejecutarse. Cuando se llegue a cubrir el monto máximo de la penalidad, la Entidad podrá resolver el contrato por incumplimiento.

La base normativa para su aplicación se encuentra en el artículo 162 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, el cual señala que, en caso de retraso injustificado en la ejecución

de las prestaciones, la Entidad debe aplicar automáticamente una penalidad diaria por mora. Dicha penalidad se calcula mediante una fórmula que considera el monto y el plazo vigentes del contrato o, cuando corresponda, de la prestación individual objeto del retraso.

Figura 2: Fórmula de determinación de penalidad diaria

La penalidad diaria = $\frac{0.10 \times \text{monto}}{F \times \text{plazo en días}}$			
Valor F	Para plazos menores o iguales a sesenta (60) días	Para bienes, servicios y ejecución de obras	F = 0.40
	Para plazos mayores a sesenta (60) días	Para bienes y servicios	F = 0.25
		Para obras	F = 0.15
Monto y plazo en días se refieren:	✓ Al contrato. ✓ Al ítem. ✓ A la ejecución periódica a la prestación parcial.		

Nota: Figura extraída de Subdirección de Capacitación del OSCE

Cabe precisar que, de acuerdo con la Real Academia Española (2025), el término “retraso” se refiere a aquello que “llega o sucede más tarde del tiempo debido o acordado”. En aplicación de este concepto, y según lo establecido en la Opinión N.º 143-2019/DTN, el retraso será considerado injustificado cuando: i) el contratista no haya solicitado ampliación de plazo; ii) habiéndola solicitado, esta haya sido denegada por la Entidad; o iii) no se acredite objetivamente que el mayor tiempo transcurrido no le es imputable al contratista.

Al respecto, el numeral 162.5 del artículo 162 del Reglamento dispone que el retraso se puede justificar de dos maneras: i) con la aprobación de la solicitud de ampliación de plazo; o, ii) con la calificación del retraso como justificado por parte de la Entidad, la

cual resulta de la acreditación, objetivamente sustentada por el contratista, de que el mayor tiempo transcurrido (en la ejecución de las prestaciones a su cargo) no le resulta imputable.

En ese sentido, se advierte que el contratista puede solicitar a la Entidad la no aplicación de penalidad por mora, según corresponda, basándose en lo establecido en el numeral 162.5 del artículo 162 del Reglamento; sin perjuicio de ello, la Entidad efectúa la evaluación correspondiente respecto del retraso producido en la ejecución contractual, a fin de determinar si aquel califica como uno justificado o si es injustificado y, en consecuencia, si corresponde o no aplicar la penalidad por mora.

En consecuencia, conforme a la Opinión N.º 113-2021/DTN, la penalidad por mora debe incluirse obligatoriamente en todos los contratos regulados por la normativa de contrataciones del Estado, debiendo aplicarse cuando el contratista incumpla injustificadamente con la ejecución de las prestaciones según los plazos pactados.

El cálculo del monto de esta penalidad dependerá de los componentes contractuales denominados “monto” y “plazo”, cuyos valores serán determinados en función de la naturaleza del contrato. En el caso de contratos de ejecución única, se aplicará el monto y plazo correspondientes al contrato íntegro. En cambio, tratándose de contratos de ejecución periódica, o de contratos de ejecución única con entregas parciales, la penalidad se calculará en base al monto y plazo de la prestación específica afectada por el retraso.

Si bien la normativa de contrataciones del Estado no ha regulado un procedimiento específico, formalidades o plazos, a fin de calificar un retraso como justificado, en el marco de una solicitud para la no aplicación de penalidades por mora, la Entidad puede basar su decisión no sólo en el sustento presentado por el

contratista ejecutor de obra, sino también en la opinión de la supervisión que pudiera requerirse a ésta a ésta –en el marco del contrato de supervisión- para determinar si tal retraso resulta, o no, imputable al contratista ejecutor de obra y, en consecuencia, decidir sobre dicha solicitud (OSCE, 2021).

Cabe señalar que, si la prestación fue cumplida de manera defectuosa, la Entidad podrá otorgar un plazo razonable para que el contratista subsane las observaciones formuladas, plazo durante el cual no corresponde la aplicación de penalidades. No obstante, si la Entidad considera que, por la magnitud de los defectos, la prestación debe considerarse como no ejecutada, podrá optar por no otorgar plazo de subsanación y proceder, según corresponda, a la aplicación de penalidades o a la resolución del contrato, conforme a lo establecido en el artículo 166 del Reglamento.

En términos generales, la penalidad por mora se configura como un mecanismo orientado a asegurar el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales, así como a resarcir a la Entidad por los daños generados por el incumplimiento, siempre que este sea imputable al contratista.

B. Otras penalidades

Como se ha mencionado previamente, el numeral 163.1 del artículo 163 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, establece la posibilidad de que las entidades públicas prevean, dentro de los documentos del procedimiento de selección, la aplicación de penalidades distintas a la penalidad por mora. Estas denominadas *otras penalidades* deben cumplir con criterios de objetividad, razonabilidad, congruencia y proporcionalidad respecto del objeto de la contratación. En ese sentido, la norma señala expresamente que:

Para estos efectos, incluyen los supuestos de aplicación de penalidad, distintas al retraso o mora, la forma de cálculo de

la penalidad para cada supuesto y el procedimiento mediante el cual se verifica el supuesto a penalizar. (Reglamento de la Ley N.º 30225, art. 163.1, 2023).

De lo anterior se desprende que la Entidad contratante posee la facultad de incorporar en las bases del procedimiento de selección penalidades adicionales a la de mora. No obstante, dicha potestad debe ejercerse cumpliendo con los siguientes requisitos: i) las penalidades deben ser objetivas, razonables, congruentes y proporcionales al objeto contractual; ii) deben establecerse de forma clara los supuestos que darán lugar a su aplicación, excluyendo el retraso injustificado regulado en el artículo 162 del Reglamento; iii) debe definirse el método de cálculo de la penalidad para cada supuesto; y iv) debe establecerse el procedimiento que permita verificar la configuración del incumplimiento.

Sobre el primer punto (i), a decir de la Opinión N.º 020-2014/DTN; cabe precisar que, la objetividad implica que la entidad establezca de manera clara y precisa los tipos de incumplimiento que serán penalizados, los montos o porcentajes de la penalidad para cada tipo de incumplimiento, y la forma o procedimiento mediante el que se verificará la ocurrencia de tales incumplimientos, según la naturaleza y características particulares de cada contratación.

Por su parte, la razonabilidad implica que cada uno de los montos o porcentajes de la penalidad que se aplicará al contratista sean proporcionales a la gravedad y reiteración del incumplimiento. Finalmente, la congruencia con el objeto de la convocatoria implica que se penalice el incumplimiento de alguna obligación comprendida o relacionada con el objeto de la convocatoria.

Sobre el último aspecto (iv), corresponde a la Entidad diseñar y detallar en las bases, conforme a las particularidades de cada proceso, el procedimiento que deberá seguirse para constatar la ocurrencia de los hechos que configuren las referidas penalidades

adicionales. Si en los documentos del procedimiento de selección no se ha contemplado el procedimiento a seguir para verificar la configuración del supuesto que dará lugar a la aplicación de “otras penalidades”, dicha penalidad no podrá ser aplicada al contratista.

Adicionalmente, conforme al artículo 72 del Reglamento, en caso los participantes del procedimiento consideren que el procedimiento para aplicar dichas penalidades no ha sido claramente definido, o que contradice alguna disposición normativa, tienen la facultad de formular consultas u observaciones durante la etapa correspondiente.

Asimismo, pueden elevar dichas observaciones al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), en caso persistan cuestionamientos respecto del pliego absolutorio o de las bases integradas, a fin de que dicha entidad emita el pronunciamiento correspondiente (Reglamento de la Ley N.º 30225, art. 72, 2023).

Por otro lado, el artículo 45 de la Ley de Contrataciones del Estado establece que las controversias relacionadas con la ejecución, interpretación o resolución del contrato, incluyendo aquellas vinculadas a la aplicación de penalidades, podrán ser sometidas a los mecanismos de solución de controversias previstos en la normativa vigente, siempre que se realicen dentro de los plazos establecidos (Ley N.º 30225, 2023).

Asimismo, el propio Reglamento dispone que las *otras penalidades* pueden establecerse hasta un monto máximo acumulado equivalente al 10 % del monto vigente del contrato o del ítem correspondiente. Cabe precisar que estas penalidades son independientes de la penalidad por mora, por lo que un contratista podría llegar a acumular el 10 % por penalidad por mora y un 10 % adicional por otras penalidades (Reglamento de la Ley N.º 30225, art. 163.3, 2023).

En el caso de contratos de obra, se han identificado diversos ejemplos de *otras penalidades* comúnmente aplicadas, las cuales se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 4: Ejemplos de otras penalidades

Penalidad	Definición
Materiales o herramientas	Se aplica cuando el personal del contratista no cuenta con los materiales requeridos o estos se encuentran incompletos.
Seguridad de obra y señalización	Se impone si el contratista incumple con implementar dispositivos de seguridad para peatones y vehículos, o no coloca señalización requerida.
Indumentaria e implementos de protección personal	Corresponde cuando el contratista no entrega a su personal los elementos de seguridad necesarios.
Cartel de obra	Aplica si el contratista no coloca el cartel informativo de la obra dentro del plazo estipulado.
Valorizaciones	Se impone cuando el contratista no presenta las valorizaciones dentro del plazo establecido en las bases.
Pruebas y ensayos	Se aplica si el contratista no realiza oportunamente las pruebas y ensayos para verificar la calidad de materiales.
Residente de obra	Se sanciona si el residente de obra no permanece de forma continua en el lugar de ejecución.

Nota: Tabla adaptada de OSCE (2023).

La definición y aplicación de estas penalidades debe constar expresamente en las bases del procedimiento de selección y en el contrato, describiendo con claridad los supuestos que las activan, así como el procedimiento que seguirá la Entidad para su verificación y eventual imposición.

En caso el contratista acumule el monto máximo de penalidad por mora y/o el máximo de otras penalidades, la Entidad se encuentra facultada para resolver el contrato. Esta situación constituye una causal de resolución por incumplimiento, conforme lo dispone el

numeral 3 del artículo 168 del Reglamento, siendo suficiente para ello la comunicación formal mediante carta notarial (Reglamento de la Ley N.º 30225, art. 168.3, 2023).

En términos generales, las penalidades constituyen herramientas esenciales dentro de los contratos de inversión pública, ya que permiten garantizar el cumplimiento de los términos contractuales y la adecuada gestión de los recursos públicos. Su aplicación tiene como finalidad corregir desviaciones en la ejecución, asegurar la eficiencia y eficacia en el uso de los fondos públicos y preservar la calidad de los resultados.

La Ley N.º 31735, que modifica la Ley N.º 29230, orientada a impulsar la inversión pública regional y local mediante la participación del sector privado, reconoce la importancia de incorporar mecanismos de control y sanción durante la ejecución de proyectos, como las penalidades, a fin de garantizar su éxito (El Peruano, 2023).

La supervisión y el control de los proyectos de inversión pública en el Perú son funciones que recaen en diversas entidades, como la Intendencia Nacional de Ejecución de Inversiones (INEI) y otros organismos de control. Estas instituciones tienen el encargo de asegurar que los recursos se utilicen de manera eficiente y conforme a las condiciones contractuales. En este contexto, las penalidades son fundamentales para promover el cumplimiento de estándares técnicos, plazos y compromisos contractuales (SUNAT, 2023).

Finalmente, la transparencia en la gestión de proyectos es un eje transversal de la buena gobernanza. Informes públicos y accesibles sobre la ejecución contractual, incluyendo las penalidades impuestas, fortalecen la rendición de cuentas, fomentan la confianza ciudadana y permiten una gestión más eficiente y responsable de los recursos públicos (Transparencia Produce, 2015).

2.3. ASPECTOS NORMATIVOS

2.3.1. Normativa Internacional

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica):

Artículo 8: Garantías Judiciales, incluye el derecho a una resolución debidamente motivada.

2.3.2. Normativa Nacional

Constitución Política del Perú: Artículo 139, inciso 5: Principio de debida motivación de las resoluciones judiciales.

Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General: Artículo 50: Principio de debida motivación.

Artículo 238: Sanciones administrativas y requisitos de motivación.

Decreto Supremo N.º 184-2008-EF: Reglamento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Artículo 14: Control Concurrente y requisitos de motivación.

2.3.3. Normativa Sectorial

Ley de Contrataciones del Estado, N.º 30225:

Artículo 44: Procedimiento para la imposición de penalidades.

Artículo 45: Motivación de las decisiones administrativas.

Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N.º 344-2018-EF:

Artículo 192: Procedimientos sancionadores y motivación suficiente.

2.3.4. Normativa y Directrices de la Contraloría General de la República

Directiva N.º 002-2015-CG/INTEG:

Normas para el control concurrente y la necesidad de motivación en la aplicación de penalidades.

CAPÍTULO III: CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

En el marco de la presente investigación, la contrastación de la hipótesis se sustenta en una estrategia metodológica basada en el análisis de las deficiencias en la motivación de los actos administrativos que imponen penalidades derivadas de observaciones formuladas en el marco del control concurrente; este análisis se desarrolla desde una perspectiva jurídico-dogmática y hermenéutica, permitiendo examinar la coherencia entre la actuación administrativa y los principios que estructuran el ordenamiento jurídico.

Desde una perspectiva iusfilosófica, el análisis se sustenta en los postulados del positivismo jurídico incluyente y del garantismo jurídico; el primero permite comprender que los sistemas jurídicos contemporáneos no se limitan a la aplicación mecánica de reglas, sino que incorporan principios jurídicos como parte del propio derecho positivo, particularmente aquellos de naturaleza constitucional que orientan la actuación de las autoridades.

Por su parte, desde la perspectiva del garantismo jurídico, el deber de motivación se configura como una garantía sustancial frente al ejercicio del poder público; en este enfoque, toda decisión que imponga una carga o sanción a un administrado debe estar sustentada en una fundamentación expresa, racional y verificable, que permita controlar la legalidad y proporcionalidad de la actuación administrativa; de lo contrario, la ausencia de una motivación suficiente compromete la validez material del acto administrativo y afecta el ejercicio efectivo del derecho de defensa.

Bajo estos presupuestos teóricos, el principio de motivación suficiente adquiere una relevancia central en la imposición de penalidades en el ámbito de la contratación pública, especialmente cuando estas se fundamentan en observaciones derivadas del control concurrente; en tales casos, la administración no puede limitarse a reproducir las conclusiones de los informes de control, sino que debe construir una argumentación propia que permita vincular los hechos verificados con las normas aplicables y con los principios que orientan la actuación administrativa.

En ese contexto, y atendiendo a la pregunta central de investigación: ¿Cómo se cumple el principio de motivación suficiente en las penalidades fundadas en control concurrente, en los proyectos de inversión de la provincia de Hualgayoc, durante el periodo 2023-2024?, se formuló la siguiente hipótesis de trabajo:

El principio de motivación suficiente no se cumple en la imposición de penalidades sustentadas en informes de control concurrente en los proyectos de inversión pública de la provincia de Hualgayoc durante el periodo 2023–2024, debido a la vulneración de la obligación de fundamentación objetiva, la ausencia de una base técnica objetiva y verificable para la imputación del incumplimiento contractual, y la carencia de una motivación administrativa suficiente.

Con el propósito de descomponer, vincular y desarrollar los componentes de esta hipótesis, se plantearon los siguientes objetivos específicos: i) identificar el elemento del principio de motivación suficiente que condiciona su cumplimiento en la determinación de penalidades fundadas en control concurrente; ii) determinar las deficiencias técnicas que inciden en la imposición de penalidades en los proyectos de inversión pública de la provincia de Hualgayoc durante el periodo 2023–2024; y, iii) determinar si la imposición de penalidades sustentadas en informes de control concurrente presenta una motivación administrativa suficiente.

Tal como se anticipó, el presente capítulo se orienta a la contrastación de la hipótesis general mediante el desarrollo progresivo de los objetivos planteados, tanto el general como los específicos, manteniendo una coherencia lógica y una correlación directa con las premisas que se busca demostrar en el marco de la investigación.

En concordancia con lo anterior, y aplicando los métodos analítico-sintético, inductivo y comparado, con especial énfasis en los métodos jurídico-dogmático y hermenéutico, propios de la investigación jurídica, se efectuó una elaboración parafraseada, sistematizada y organizada del estado de la cuestión, logrando establecer la relación entre el principio de motivación suficiente y su aplicación

en la potestad sancionadora, así como determinar su contenido, alcance y elementos esenciales.

El análisis permitió no solo reconocer los aspectos fundamentales de la aplicación del principio de motivación en la imposición de sanciones como penalidades, sino también evidenciar, a partir del estudio de casos concretos, que las penalidades impuestas con base en el control concurrente no cumplen, en su mayoría, con los parámetros mínimos exigidos para garantizar una motivación suficiente y adecuada. Dicha deficiencia compromete, a su vez, el respeto irrestricto del derecho de defensa de los contratistas, lo cual se refleja en la carencia de sustento probatorio y argumentativo por parte de la Entidad, así como en la inexistencia de un procedimiento establecido y reglamentado para su aplicación.

En tal sentido, se procederá al análisis de cinco procesos de control concurrente, en el siguiente orden:

- i) Evidencia documental contenida en el informe de control concurrente.
- ii) Evidencia documental contenida en la respuesta emitida por la Entidad a dicho informe.
- iii) Evaluación del cumplimiento del principio de motivación suficiente en las respuestas analizadas.

3.1. Penalidades impuestas en el marco del control concurrente: identificación de patrones, criterios aplicados y fundamentos utilizados por la administración

3.1.1. Caso 1: Informe N.º 055-2024-OCI/0374-SCC

Se emitió el Informe N.º 055-2024-OCI/0374-SCC, correspondiente a la obra “Creación del sistema de agua potable y saneamiento básico rural, Ríos de Agua Viva, en los caseríos San Antonio Alto y Bajo, C.P. San Antonio, distrito de Bambamarca – provincia de Hualgayoc – departamento de Cajamarca”. Este documento corresponde al Hito de Control N.º 2: Ejecución de obra – Valorización de obra N.º 3.

En respuesta, mediante Informe N.º 700-2024-MPH-BCA/GDTI/SGSLO de fecha 11 de noviembre de 2025, la Subgerencia de Supervisión y Liquidación de Obras emitió pronunciamiento, detallando las acciones preventivas y correctivas adoptadas o por adoptar frente a cada situación adversa identificada.

a. Situación adversa 1

Incumplimiento del cronograma de ejecución de obra vigente, afectando la ruta crítica y pudiendo derivar en la aprobación de ampliaciones de plazo, así como retrasar la culminación de la obra.

Acción preventiva y correctiva:

En la inspección realizada los días 22 y 24 de octubre de 2024, según el Acta de visita a campo N.º 01-2024-MPH-BCA/OCI-SCC-SA, se constató que el avance de obra no concordaba con los cronogramas aprobados. Respecto al sistema de agua potable, no se había iniciado la construcción del Reservoirio Circular de 10 m³, programado para agosto y septiembre de 2024; asimismo, las partidas correspondientes a la Caseta de Bombeo, Pase Aéreo L=50 ml y Cámaras Rompe Presión CPR T7 debían estar culminadas.

Respuesta de la Entidad:

Se informó que las valorizaciones siempre reflejaron un avance financiero superior al 80%. La obra se encuentra suspendida debido a que el expediente de adicional con deductivo vinculante (Reservoirio Circular de 10 m³) está en evaluación. Las partidas de Caseta de Bombeo, Pase Aéreo L=50 ml y Cámaras Rompe Presión CPR T7 están concluidas en su totalidad.

b. Situación adversa 2

Ejecución de obra sin la participación efectiva del personal clave ofertado por el contratista a cargo de la supervisión, lo que afecta el

cumplimiento contractual y pone en riesgo el control técnico, económico y administrativo, pudiendo generar pagos injustificados.

Acción preventiva y correctiva:

En la inspección realizada los días 22 y 24 de octubre de 2024, se comprobó la ausencia del especialista en calidad, especialista ambiental y especialista electromecánico, parte del personal clave ofertado.

Respuesta de la Entidad:

Mediante Carta N.º 071-2024-HCGS-CO-S, el consultor de obras informó que dichos especialistas habían solicitado permiso el 22 de octubre, con compromiso de recuperación de actividades; no obstante, la solicitud fue presentada en horas de la tarde, cuando la visita se efectuó en la mañana, incumpliendo el procedimiento que exige anticipación; el descargo se consideró improcedente y se aplicará la penalidad correspondiente según el ítem N.º 4 de la Cláusula Décima Duodécima del Contrato de Consultoría de Obra N.º 04-2024-MPH-GM/OGA-OA.

c. Situación adversa 3

Cambio del residente de obra ofertado por la empresa Constructora Puyllucana, así como ejecución sin la participación del arqueólogo, lo que afecta el cumplimiento contractual y el control técnico, económico y administrativo.

Acción preventiva y correctiva:

El Informe de Hito de Control N.º 055-2024-OCI/0374-SVC (05.11.2024) señala que el contratista solicitó cambio de residente, lo que genera penalidad conforme al Contrato de Obra N.º 011-2024-MPH-GM/OGA-OA (25.06.2024). No obstante, esta penalidad no fue considerada en la valorización N.º 3.

Respuesta de la Entidad:

Se aplicará la penalidad en la valorización N.º 4, conforme a la Resolución de Gerencia de Desarrollo Territorial N.º 134-2024-MPH-BCA/GDTI, que aprobó el cambio de residente.

d. Situación adversa 4

Falta de orden y limpieza en frentes de trabajo, así como deficiencias en la mitigación ambiental, lo que podría ocasionar accidentes y afectación al medio ambiente.

Acción preventiva y correctiva:

En el Informe de Hito de Control N.º 055-2024-OCI/0374-SVC (05.11.2024) se constató desorden en la construcción de cuartos UBS y la presencia de residuos de mezcla de concreto en contacto con el terreno natural, incumpliendo el numeral 15 “Orden y Limpieza” de la Norma G.050 del Reglamento Nacional de Edificaciones.

Respuesta de la Entidad:

Se aplicará la penalidad conforme al ítem N.º 18 de la Cláusula Décima Quinta del Contrato de Ejecución de Obra N.º 011-2024-MPH-GM/OGA-OA.

e. Situación adversa 5

Uso de material para filtro en zanjas de percolación con dimensiones distintas a las establecidas en el expediente técnico, lo que podría afectar la infiltración de efluentes de las UBS y el funcionamiento del sistema hidráulico.

Acción preventiva y correctiva:

El Informe de Hito de Control N.º 055-2024-OCI/0374-SVC y el Acta de visita a campo N.º 01-2024-MPH-BCA/OCI-SCC-SA (24.08.2024)

evidenciaron que se colocó grava con dimensiones de 1" a 3.5", distintas a las especificadas en el expediente técnico.

Respuesta de la Entidad:

Se aplicará la penalidad conforme al ítem N.º 19 de la Cláusula Décima Quinta del Contrato de Ejecución de Obra N.º 011-2024-MPH-GM/OGA-OA.

En tal sentido, el citado informe concluye que la Constructora Puyllucana, en su calidad de ejecutora de la obra, estaría incurriendo en una penalidad por la suma de S/ 4,635.00 (cuatro mil seiscientos treinta y cinco con 00/100 soles), la cual será aplicada en el próximo trámite de pago correspondiente a la Valorización de Obra N.º 04, conforme a lo establecido en el artículo 161 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (RLCE).

Tabla 5: Resumen de Caso 1

Caso 1: Informe N.º 055-2024-OCI/0374-SCC			
N.º	Situación adversa	Descripción	Penalidades y aspecto económico
1	Incumplimiento del cronograma de ejecución de obra	Avance de obra no concordaba con cronogramas aprobados; no iniciado reservorio de 10 m³; partidas de caseta de bombeo, pase aéreo y cámaras rompe presión debían estar culminadas.	No se menciona penalidad directa. Riesgo de ampliación de plazo.
2	Falta de participación del personal clave ofertado por supervisión	Ausencia de especialista en calidad, especialista ambiental y especialista electromecánico durante inspección.	Penalidad según ítem N.º 4 de Cláusula Décima Duodécima del Contrato de Consultoría N.º 04-2024-MPH-GM/OGA-OA.
3	Cambio del residente de obra y falta de arqueólogo	Contratista solicitó cambio de residente (genera penalidad) y ausencia de arqueólogo.	Penalidad conforme al Contrato de Obra N.º 011-2024-MPH-GM/OGA-OA.
4		Desorden en construcción de	Penalidad por

	Falta de orden y limpieza; deficiencias en mitigación ambiental	cuartos UBS y residuos de mezcla de concreto en contacto con terreno natural; incumplimiento Norma G.050 RNE.	incumplimiento de condiciones de orden y limpieza.
5	Uso de material no conforme en filtro de zanjas de percolación	Colocación de grava de 1" a 3.5" en lugar de lo especificado en expediente técnico.	Penalidad de S/ 4,635.00 aplicada en Valorización N.º 4, según art. 161 del RLCE.

Nota: Elaboración propia.

En el presente caso, se advierte que las penalidades propuestas por la Entidad derivaron de observaciones detectadas por el Órgano de Control Institucional en el marco del control concurrente, relacionadas con incumplimientos contractuales y técnicos; sin embargo, al examinar el procedimiento seguido y la motivación brindada, se evidencia que el tratamiento administrativo no se ajustó plenamente al principio de motivación suficiente, tal como lo establecen la Ley del Procedimiento Administrativo General y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

1. Relación del principio de motivación suficiente en la aplicación de medidas administrativas derivadas del incumplimiento contractual

La motivación en la aplicación de medidas administrativas, derivadas del incumplimiento contractual, exige que la decisión administrativa explicita los hechos, la valoración probatoria y la fundamentación normativa que respalda la penalidad, además de acreditar que se respetó el derecho de defensa del administrado; en este caso, si bien la Entidad identificó las situaciones adversas y señaló las cláusulas contractuales aplicables, el sustento se limitó a mencionar la norma contractual infringida y la decisión de imponer la penalidad, sin desarrollar un razonamiento que demuestre la proporcionalidad de la medida ni la existencia de afectación real a la ejecución de la obra.

Asimismo, se aprecia que en varias de las situaciones adversas (particularmente en las N.º 2, 3, 4 y 5), la comunicación de la penalidad no

vino acompañada de un procedimiento formal que garantice el derecho de contradicción del contratista antes de su aplicación efectiva. En el caso de la ausencia de personal clave (Situación adversa 2), si bien se recibieron descargos del contratista, la Entidad los declaró improcedentes sin un análisis detallado de su pertinencia y sin dejar constancia de la evaluación de pruebas que justifiquen tal rechazo.

2. Análisis de las penalidades impuestas e identificación de patrones y fundamentos

Del examen del caso se identifican patrones que denotan una aplicación mecánica de penalidades, sustentada en cláusulas contractuales, pero sin un desarrollo argumentativo que relacione la conducta infractora con el daño o riesgo generado en la obra; en varias penalidades, el fundamento se limita a la cita de la cláusula contractual y del ítem correspondiente, omitiéndose:

- La explicación de la afectación concreta al interés público o a la eficiencia de la obra.
- La valoración de medios probatorios que acrediten de manera suficiente el incumplimiento.
- La exposición de criterios de proporcionalidad o razonabilidad de la penalidad.

Además, no se evidencia la existencia de un procedimiento estandarizado para la imposición de penalidades en el marco del control concurrente; la administración aplicó las penalidades directamente en las valorizaciones posteriores, sin un acto administrativo autónomo y motivado que las formalice, lo que limita la posibilidad de que el contratista ejerza un recurso impugnatorio previo a su ejecución.

3. Conexión con la hipótesis de investigación

Los hallazgos del Caso 1 corroboran la hipótesis planteada: el cumplimiento del principio de motivación suficiente se ve comprometido por la carencia de sustento probatorio robusto y la ausencia de un procedimiento estandarizado

para la imposición de penalidades; ello deriva en una aplicación sancionadora que prioriza el cumplimiento formal de cláusulas contractuales, pero que no garantiza plenamente los elementos esenciales de la motivación: exposición clara de hechos, valoración de pruebas, fundamentación jurídica y análisis de proporcionalidad.

En consecuencia, se constata que el control concurrente permitió detectar incumplimientos, pero no aseguró que las penalidades derivadas de dichos hallazgos fueran impuestas mediante actos administrativos con motivación suficiente y respeto irrestricto al derecho de defensa del contratista, configurándose así una vulneración potencial al debido procedimiento administrativo.

3.1.2. Caso 2: Informe N.º 052-2024-OCI/0374-SCC

Correspondiente a la obra: “Mejoramiento del Servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico del caserío Frutillo Bajo, distrito de Bambamarca, provincia de Hualgayoc – Cajamarca”, Hito de Control N.º 3 – Ejecución de Obra – Inicio del Plazo de Ejecución, con periodo de evaluación comprendido del 3 al 9 de julio de 2024.

Al respecto, mediante Carta N.º 455-2024-MPH-BCA/GDTI/SGSLO, de fecha 21 de noviembre de 2025, la Subgerencia de Supervisión y Liquidación de Obras de la Entidad emitió pronunciamiento, detallando las acciones preventivas y correctivas que se han adoptado o se adoptarán frente a cada situación adversa identificada.

a. Situación adversa 1

El personal contratado por el Consorcio Constructor Trujillo para desempeñar funciones de gestores sociales no cumple con el perfil mínimo exigido en el expediente técnico de la obra, situación que pone en riesgo la implementación efectiva del Componente Social y podría generar el pago injustificado de remuneraciones, por un monto total de S/ 168 000,00.

Acción correctiva 1

Por parte del contratista

El Consorcio Constructor Trujillo procedió a reemplazar a los gestores sociales por personal que cumple con el perfil y la experiencia requeridos en las Bases Integradas de la Licitación Pública N.º 001-2024-MPH-BCA/CS – Primera Convocatoria, Contratación de la Ejecución de Obra, dicho cambio se formalizó mediante la Carta N.º 038-2024-CTT-RVR/RC de fecha 14 de noviembre de 2024, adjuntándose las hojas de vida del nuevo personal.

Por parte de la Entidad

- La Subgerencia de Supervisión y Liquidación de Obras de la MPH-BCA solicitó el reemplazo de los gestores sociales por personal que cumpla con el perfil requerido en las Bases Integradas de la citada licitación, según Carta N.º 435-2024-MPH-BCA/GDTI/SGSLO.
- Se verificará el cumplimiento de las metas del Componente Social, conforme a lo establecido en el expediente técnico de la obra aprobado mediante Resolución de Gerencia Municipal N.º 319-2022-MPH/GM, de fecha 26 de julio de 2022, al término del plazo contractual de 180 días calendario, cuya fecha de conclusión está prevista para el 7 de diciembre de 2024.
- Se evaluará y, de ser el caso, se adoptarán las acciones correspondientes en caso de haberse efectuado pagos injustificados al personal que no cumplía con el perfil y experiencia establecidos en las bases.
- Se solicitará a la supervisión el estricto cumplimiento del Contrato de Ejecución de Obra N.º 006-2024-MPH-GM/OGA-ODA, conforme al artículo 187 de la Ley N.º 30225, que establece que la entidad controla los trabajos efectuados por el contratista a través del inspector o supervisor, quien debe velar

directa y permanentemente por la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la obra, así como por la debida y oportuna administración de riesgos.

b. Situación adversa 2

La supervisión de obra cuenta con supervisores sociales que no cumplen con el perfil mínimo exigido en el expediente técnico, además de no haber contratado a los asistentes de campo contemplados en la oferta económica, lo que pone en riesgo la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la obra y podría generar desembolsos injustificados a favor del consorcio supervisor.

Acción correctiva 2

Por parte del contratista

El Consorcio Cajamarca reemplazó a los supervisores sociales por personal que cumple con el perfil y la experiencia requeridos en las Bases Integradas del Concurso Público N.º 001-2024-MPH/CS-1 – Contratación del Servicio de Consultoría de Obra. El cambio se formalizó mediante Carta N.º 053-2024-CTT-RVR/RC, de fecha 6 de noviembre de 2024, adjuntándose las hojas de vida correspondientes.

Por parte de la Entidad

- Se verificará el cumplimiento de las metas del Componente Social, conforme a lo establecido en el expediente técnico de la obra aprobado mediante Resolución de Gerencia Municipal N.º 319-2022-MPH/GM, al término del plazo contractual de 180 días calendario, con fecha de conclusión prevista para el 7 de diciembre de 2024.
- Se evaluará y, de ser el caso, se adoptarán acciones correspondientes en caso de haberse efectuado pagos injustificados a supervisores sociales o asistentes de campo que

no cumplieron con el perfil y experiencia establecidos en las bases.

c. Situación adversa 3

Se ha evidenciado falta de orden y limpieza en los frentes de trabajo, así como deficiencias en la mitigación ambiental durante la ejecución de la obra, lo que podría ocasionar accidentes y generar afectaciones al medio ambiente.

Acción correctiva 3

Por parte del contratista y la supervisión

El Consorcio Constructor Trujillo coordinó con el especialista en seguridad y salud ocupacional, el especialista ambiental y el comité de seguridad y salud en el trabajo, implementando centros de acopio temporal de residuos sólidos ubicados estratégicamente en los diferentes sistemas. Estos centros se utilizan para almacenar los residuos generados diariamente, los cuales, según su clasificación, se disponen en el microrelleno (residuos generales) o en el depósito de material excedente (restos de ladrillo y escombros).

El Consorcio Cajamarca indicó que la mitigación de residuos como cemento y otros materiales se consideró inicialmente para el término de la obra, dado que aún se realizan trabajos de concreto; sin embargo, la disposición final contempla el retiro de todos los sobrantes. Asimismo, se adjuntaron fotografías de las actividades de orden y limpieza realizadas en distintos puntos de la obra.

Por parte de la Entidad

En el Informe N.º 717-2024-MPH-BCA/GDTI/SGSLO se aplicó penalidad al contratista conforme al ítem 18 de la Cláusula Décima Quinta: Penalidades, del Contrato de Ejecución de Obra N.º 006-2024-MPH-GM/OGA-ODA, según el siguiente cuadro:

Tabla 6: Penalidades aplicadas por la Entidad

Ítem	Penalidad	Forma de cálculo	Sustento	Valor UIT vigente	N.º de veces	Monto de penalidad (S/)
18	Mitigación ambiental	1,0 UIT	Acta de visita de campo N.º 03-2024-MPH-BCA/OCI-SCC-FB, de 10 de octubre de 2024 (por los días 9 y 10 de octubre de 2024)	S/ 5 150,00	2,00	S/ 10 300,00

Nota: Tabla extraída de Carta N.º 455-2024-MPH-BCA/GDTI/SGSLO

Asimismo, se aplicó penalidad a la supervisión conforme al ítem 19 de la Cláusula Duodécima del Contrato de Consultoría de Obra N.º 006-2024-MPH-BCA-GM/OGA/OA, en la Valorización de Supervisión N.º 05, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Tabla 7: Penalidades aplicadas por la Entidad

Ítem	Penalidad	Forma de cálculo	Sustento	Valor UIT vigente	N.º de veces	Monto de penalidad (S/)
19	No aplica la tabla de penalidades establecida para el contratista de obra, pese a tener conocimiento de las infracciones	0,2 UIT		S/ 5 150,00	2,00	S/ 2 060,00

Acta de
visita de
campo
N.º 03-
2024-
MPH-
BCA/OCI-
SCC-FB,
de 10 de
octubre
de 2024
(por los
días 9 y
10 de
octubre
de 2024)

Nota: Tabla extraída de Carta N.º 455-2024-MPH-BCA/GDTI/SGSLO

d. Situación adversa 4

Incumplimiento del cronograma de ejecución de obra vigente, estaría afectando la ruta crítica, pudiendo ocasionar la aprobación de ampliaciones de plazo, y retrasar la culminación de la obra.

Acción correctiva 4

Por parte del contratista y la supervisión

El Consorcio Constructor Trujillo y la Supervisión Consorcio Cajamarca, en sus descargos, señalaron que, de acuerdo con los cronogramas aprobados, no se ha presentado desfase en el porcentaje de avance de obra programado hasta el mes de setiembre, conforme al siguiente detalle:

Concepto	Porcentaje
Avance programado acumulado	41.92 %
Avance ejecutado acumulado	41.70 %

Por parte de la Entidad

De acuerdo con la Valorización de Obra N.º 05, el avance ejecutado acumulado al 31 de octubre de 2024 es de 50.48 %, mientras que el avance programado acumulado para la misma fecha es de 67.23 %. En consecuencia, la obra presenta un atraso.

Asimismo, el monto de la valorización acumulada ejecutada es inferior al ochenta por ciento (80 %) del monto de la valorización acumulada programada. En atención a lo establecido en los ítems 203.1 y 203.2 del artículo 203 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (RLCE), cuando el monto ejecutado acumulado a una fecha determinada sea menor al 80 % del monto programado, el inspector o supervisor debe ordenar al contratista presentar, en un plazo máximo de siete (7) días, un nuevo calendario que contemple la aceleración de los trabajos, de manera que se garantice el cumplimiento del plazo contractual, registrando tal disposición en el cuaderno de obra.

Como acción correctiva, la Municipalidad Provincial de Hualgayoc – BCA ha solicitado al Consorcio Constructor Trujillo la presentación de los calendarios acelerados.

e. Situación adversa 5

Ejecución de la obra sin la participación efectiva del personal ofertado por el Consorcio Constructor Trujillo, así como cambios en dicho personal, lo que afecta el cumplimiento del contrato y pone en riesgo el adecuado control técnico, económico y administrativo de la obra.

Acción correctiva 5

Por parte del contratista

En la Carta N.º 037-2024-CCT-RVR/RC, de fecha 4 de noviembre de 2024, el contratista manifestó que, durante la visita de la Contraloría

los días 9 y 10 de octubre de 2024, el único profesional clave ausente fue el ingeniero especialista electromecánico, debido a que:

- En el cronograma, el inicio del sistema de agua potable estaba programado para el 1 de octubre de 2024; sin embargo, el adicional deductivo vinculante N.º 01 aún se encontraba en proceso de aprobación por parte de la Entidad.
- Dicho adicional contempla la ejecución de los sistemas de bombeo, para lo cual se requiere la participación del profesional electromecánico durante cuatro meses.
- Por tal motivo, no se había convocado su presencia, a fin de evitar mayores gastos generales, dado que el pago correspondiente cubrirá únicamente los cuatro meses contemplados en el adicional.

Por parte de la Entidad

En el Informe N.º 717-2024-MPH-BCA/GDTI/SGSLO se dispuso la aplicación de penalidades conforme a la cláusula décima quinta “Penalidades” del Contrato de Ejecución de Obra N.º 006-2024-MPH-GM/OGA-ODA, según el siguiente detalle:

Tabla 8: Penalidades aplicadas por la Entidad

Ítem	Penalidad	Forma de cálculo	Sustento	Valor UIT vigente (S/)	N.º veces	Monto penalidad (S/)
4	Cambio de profesional propuesto en la oferta técnica.	0.5 UIT	RGDTI N.º 122-2024-MPH-BCA/GDTI (26/08/2024)	5,150.00	1.00	2,575.00
	Exoneración si el cambio deriva de diferimiento o suspensión mayor a 30	0.5 UIT	RGDTI N.º 129-2024-MPH-BCA/GDTI (04/10/2024)	5,150.00	1.00	2,575.00

	días calendario o por fallecimiento					
5	Sustitución de personal no aprobado por falta de requisitos.	0.5 UIT	Informe N.º 023-2024-MPH-BCA/EAGE/CO	5,150.00	1.00	2,575.00

Nota: Tabla extraída del Informe N.º 717-2024-MPH-BCA/GDTI/SGSLO

Tabla 9: Penalidades aplicadas por la Entidad

Ítem	Penalidad	Forma de cálculo	Sustento	Valor UIT vigente (S/)	N.º veces	Monto penalidad (S/)
16	Ausencia de profesionales propuestos (excepto residente de obra) según cronograma de participación aprobado. Multa diaria.	1.0 UIT	Acta de visita de campo N.º 03-2024-MPH-BCA/OCI-SCC-FB (09 y 10/10/2024)	5,150.00	2.00	10,300.00

Nota: Tabla extraída de Informe N.º 717-2024-MPH-BCA/GDTI/SGSLO

El informe concluye señalando que tanto el Contratista Consorcio Constructor Trujillo como la Supervisión Consorcio Cajamarca han incurrido en penalidades, las cuales se vienen aplicando en la Valorización de Obra N.º 05 (octubre), la Valorización de Supervisión N.º 05 (octubre) y la Valorización de Obra N.º 06 (noviembre), de conformidad con lo indicado por el Comité.

Tabla 10: Resumen de Caso 2

Caso 2: Informe N.º 052-2024-OCI/0374-SCC			
N.º	Situación adversa	Descripción	Penalidades y aspecto económico
1	Gestores sociales sin perfil mínimo exigido	Personal del contratista sin perfil mínimo exigido, con riesgo de incumplir Componente Social y pagos indebidos por S/ 168 000.	No aplica.
2	Supervisores sin perfil y sin asistentes	Supervisión con personal sin perfil y sin asistentes de campo, con riesgo técnico, económico y administrativo.	No aplica.
3	Falta de orden y limpieza / mitigación ambiental	Desorden y deficiencias ambientales en obra, con riesgo de accidentes y daño ambiental.	Contratista: - Ítem 18 (1 UIT × 2) = S/ 10 300. Supervisión: - Ítem 19 (0,2 UIT × 2) = S/ 2 060.
4	Incumplimiento del cronograma de ejecución	Avance ejecutado (50,48%) menor al programado (67,23%), sin alcanzar el 80% exigido.	No aplica.
5	Ejecución sin personal ofertado y cambios no autorizados	Falta del especialista electromecánico y cambios no autorizados de personal ofertado	Contratista: - Ítem 4 (0,5 UIT × 2) = S/ 5 150 - Ítem 5 (0,5 UIT) = S/ 2 575 - Ítem 16 (1 UIT × 2) = S/ 10 300.

Nota: Elaboración propia.

En este caso, las situaciones adversas identificadas derivaron en la imposición de penalidades principalmente en las situaciones adversas 3 y 5. En ambas, la actuación administrativa revela un patrón en el que la imposición de sanciones carece de un desarrollo motivacional robusto que evidencie un análisis integral de los hechos, las pruebas y la normativa aplicable.

En la Situación adversa 3 (deficiencias en mitigación ambiental), la penalidad aplicada al contratista y a la supervisión se sustentó exclusivamente en el acta de visita de campo, señalando las fechas de la infracción y calculando el monto con base en las cláusulas contractuales. Sin embargo, el acto sancionador no contiene una exposición detallada que justifique por qué la conducta verificada constituye incumplimiento, ni analiza posibles descargos previos. Esto implica que la motivación se limita a una referencia documental y contractual, sin un razonamiento que articule la conducta, el daño potencial o real y la proporcionalidad de la penalidad. Este déficit vulnera los elementos esenciales del principio de motivación suficiente, pues el sustento probatorio es reducido y no se evidencia un procedimiento estandarizado previo a la penalidad.

En la Situación adversa 5 (ausencia o sustitución no autorizada de personal clave), se aprecia un caso similar. La administración aplica varias penalidades acumuladas, citando resoluciones y actas de visita, pero no consta en el expediente un procedimiento de requerimiento previo que permita al contratista sustentar su actuación antes de la imposición. Si bien el contratista presentó una carta explicando la ausencia del especialista electromecánico y argumentando la no exigencia de su participación en la etapa observada, la resolución sancionadora no analiza ni valora de manera expresa tales descargos, lo que evidencia un déficit de motivación y una afectación al derecho de defensa. Esto demuestra que, aun existiendo intercambio de comunicaciones, no hay un marco procedimental formal que ordene y garantice la valoración imparcial de la prueba.

Respecto a las Situaciones adversas 1, 2 y 4, si bien no derivaron inmediatamente en penalidades, se observa la misma carencia de un procedimiento reglado: las acciones correctivas se ejecutan de forma reactiva y administrativa, sin un protocolo que asegure uniformidad en la evaluación de incumplimientos ni la determinación de sanciones; tal patrón evidencia que la potestad sancionadora se ejerce sin un procedimiento estandarizado y con motivaciones que se limitan a citas contractuales o a documentos de control concurrente, sin el análisis valorativo exigido por el principio de motivación suficiente.

En consecuencia, el análisis del Caso 2 confirma la hipótesis planteada: el cumplimiento del principio de motivación suficiente se ve afectado por dos factores reiterativos: i) la carencia de un sustento probatorio exhaustivo y analizado críticamente, limitándose a referencias a actas o informes sin desarrollo argumentativo; y ii) la ausencia de un procedimiento estandarizado que regule la imposición de penalidades en el marco del control concurrente, lo que genera afectación al derecho de defensa del contratista y reduce la transparencia y razonabilidad de las decisiones administrativas.

3.1.3. Caso 3: Informe N.º 051-2024-OCI/0374-SCC

Correspondiente a la obra: “Mejoramiento y ampliación del servicio de educación primaria en la I.E. N.º 101129 del caserío Enterador Bajo, distrito de Bambamarca, provincia de Hualgayoc, departamento de Cajamarca”.

En respuesta, se recibió la Carta N.º 421-2024-MPH-BCA/GDTI/SGSLO, de fecha 29 de octubre de 2025, en la que se comunican las acciones adoptadas.

a. Situación adversa 1

Ejecución de obra sin la participación efectiva del personal ofertado por el Consorcio El Sauce, lo que afecta el cumplimiento del contrato y pone en riesgo el correcto control técnico de la obra, además de poder generar pagos injustificados a favor del contratista.

Acción correctiva 1

Mediante Carta N.º 033-2024-CES-RC/MIDLCT, el representante común del Consorcio El Sauce presentó a la Entidad sus descargos respecto a las situaciones adversas señaladas en el Informe de Hito de Control N.º 051-2024-OCI/0374-SCC.

En relación con la situación adversa N.º 1, el contratista informó que el profesional clave Especialista en Estructuras estuvo ausente los días 1 y 4 de octubre de 2024, presentando posteriormente una

solicitud de permiso por enfermedad, registrada en la Carta N.º 025-2024-CES-RC/MIDLCT, remitida a la Entidad el 4 de octubre de 2024, es decir, después de ocurrida la ausencia.

Se concluye que la empresa contratista no queda exenta de responsabilidad respecto al cumplimiento del proceso constructivo, debiendo asegurar que cada fase del proyecto se ejecute conforme a los estándares y normativas del expediente técnico. Además, la ausencia debió ser comunicada a la Entidad el mismo día de presentada la solicitud.

En consecuencia, se dispone la aplicación de penalidad al Consorcio El Sauce, conforme al ítem N.º 17 del cuadro de penalidades de la cláusula décima quinta del Contrato de Ejecución de Obra N.º 009-2024-MPH-GM/OGA-OA.

b. Situación adversa 2

Almacenamiento inadecuado de materiales de construcción (cemento y acero corrugado), en incumplimiento del Reglamento Nacional de Edificaciones, poniendo en riesgo la calidad y vida útil de las estructuras.

Acción correctiva 2

El contratista manifestó que el almacenamiento del cemento se corrigió, ubicándolo en ambientes techados, frescos y libres de humedad (módulo de aulas), sobre listones y tablas de madera, sin contacto con el suelo, en pilas de hasta diez bolsas y cubiertas con material plástico. El cemento se consume diariamente según el cronograma de obra.

Asimismo, se corrigió el almacenamiento de elementos estructurales habilitados (columnas), ubicándolos en un lugar seco, aislado del suelo y protegidos de humedad, tierra, sales, aceites y grasas. El acero corrugado de 1/4" se limpia con cepillo metálico y removedor

antióxido antes de su habilitación y colocación en elementos estructurales.

Conclusión: La acción correctiva implementada por el Consorcio El Sauce es adecuada.

c. Situación adversa 3

Falta de orden y limpieza durante la ejecución de la obra, generando riesgos a la seguridad y salud de los trabajadores.

Acción correctiva 3

El contratista indicó que el desencofrado del módulo de aulas concluyó el 30 de septiembre de 2024, distribuyendo las maderas en diferentes puntos de acopio y utilizándolas en encofrados de otras estructuras.

Aunque inicialmente el acopio no estaba señalado por su uso en otros trabajos, durante la jornada laboral se procedía a la señalización, orden y limpieza de las áreas. Las vías principales de acceso a la obra se mantuvieron despejadas.

Conclusión: La acción correctiva implementada por el Consorcio El Sauce es adecuada.

Penalidades aplicadas

Se determinó que la contratista Consorcio El Sauce incurrió en penalidad conforme al ítem N.º 17 del cuadro de penalidades de la cláusula décima quinta del Contrato de Ejecución de Obra N.º 009-2024-MPH-GM/OGA-OA, de acuerdo con el siguiente detalle:

Tabla 11: Penalidades aplicadas por la Entidad

Ítem	Penalidad	Forma de cálculo	Sustento	Valor UIT vigente (S/)	N.º veces	Monto penalidad (S/)
16	Personal staff en obra: ausencia de profesionales propuestos (excepto residente de obra) según cronograma de participación aprobado. Multa diaria.	0.5 U.I.T.	Acta de inspección física N.º 002-2024-MPH-BCA/OCI-SCC-EB de 9 de octubre de 2024	S/ 5,150.00	2.00	S/ 5,150

Nota: Elaboración propia.

Monto total de la penalidad: S/ 5,150.00 (Cinco mil ciento cincuenta con 00/100 soles).

Tabla 12: Resumen Caso 3

Caso 3: Informe N.º 051-2024-OCI/0374-SCC						
N.º	Situación adversa		Descripción		Penalidades y aspecto económico	
1	Ejecución personal ofertado	sin	Ausencia del Especialista en Estructuras (1 y 4 de octubre de 2024) sin comunicación oportuna, afectando el control técnico y riesgo de pagos indebidos.		Ítem 16 – Ausencia de profesionales propuestos (excepto residente de obra), multa diaria: 0,5 UIT × 2 = S/ 5 150,00.	
2	Almacenamiento inadecuado de materiales		Cemento y acero corrugado almacenados de forma inadecuada, incumpliendo el Reglamento Nacional de Edificaciones y poniendo en riesgo la calidad y vida útil de las estructuras. Acción correctiva: almacenamiento adecuado y		No aplica.	

		protegido.	
3	Falta de orden y limpieza	Desorden en zonas de trabajo, generando riesgos a la seguridad y salud de los trabajadores. Acción correctiva: señalización y limpieza de áreas, con vías principales despejadas.	No aplica.

Nota: Elaboración propia.

En la Situación adversa 1, la penalidad aplicada al Consorcio El Sauce se sustentó en el ítem 17 del cuadro de penalidades del contrato, citando como prueba el acta de inspección física. Aunque se consignó que el contratista presentó descargos alegando permiso por enfermedad del especialista en estructuras, la decisión final no evidencia un análisis valorativo de dichos descargos ni una ponderación sobre si la ausencia podía considerarse justificada. La motivación se limita a indicar la infracción y aplicar directamente el monto de penalidad, sin desarrollar un razonamiento jurídico-administrativo que conecte el hecho con la penalidad bajo criterios de proporcionalidad, culpabilidad y eventual exoneración. Esto revela que el acto sancionador no cumple plenamente con el contenido y alcance exigidos por el principio de motivación suficiente, ya que se basa en referencias normativas y documentales sin argumentación probatoria detallada.

En cuanto al procedimiento, si bien existió comunicación entre la entidad y el contratista, no se observa un protocolo estandarizado que regule de manera formal la secuencia de actuaciones previas a la penalidad, la recepción y evaluación de descargos y la emisión de la resolución sancionadora. Ello genera riesgo de discrecionalidad en la imposición de penalidades y vulnera parcialmente el derecho de defensa, pues la valoración de la prueba no es visible ni transparente.

Las Situaciones adversas 2 y 3 no derivaron en penalidad, pero la dinámica de respuesta muestra el mismo patrón: se implementaron acciones correctivas tras la observación del órgano de control, sin un procedimiento preventivo que permita evaluar si las infracciones iniciales ameritaban medidas sancionadoras, lo que evidencia la ausencia de un protocolo uniforme para decidir entre

penalidad o solo corrección. Esto incide directamente en la coherencia y predictibilidad de la potestad sancionadora.

Analizando el conjunto del Caso 3, se verifica la hipótesis en dos aspectos clave:

1. Carencia de sustento probatorio suficiente en la motivación, ya que las decisiones se limitan a citar cláusulas contractuales y actas de inspección, sin integrar un análisis razonado que explique por qué los descargos no fueron acogidos.
2. Ausencia de procedimiento estandarizado para la imposición de penalidades, lo que genera criterios de aplicación dispares y, en algunos casos, afecta el derecho de defensa del contratista.

En consecuencia, este caso evidencia que el cumplimiento del principio de motivación suficiente se ve comprometido tanto por la debilidad argumentativa en los actos sancionadores como por la inexistencia de un marco procedimental claro, reproduciendo las deficiencias señaladas en la hipótesis de investigación.

3.1.4. Caso 4: Informe N.º 044-2024-OCI/0374-SCC

Correspondiente a la obra “Mejoramiento del servicio de agua potable y saneamiento básico del caserío Frutillo Bajo, distrito de Bambamarca, provincia de Hualgayoc – Cajamarca”.

Al respecto, se tiene la Carta N.º 345-2024-MPH-BCA/GDTI/SGSLO, de fecha 10 de septiembre de 2024, emitido por la Sub Gerencia de Supervisión y Liquidación de Obras.

a. Situación adversa 1

Se identificó que el material para filtro en las zanjas de percolación presenta dimensiones distintas a las establecidas en el expediente técnico de la obra. Esta situación podría afectar la correcta

infiltración de los efluentes de las UBS y, en consecuencia, el adecuado funcionamiento del sistema de arrastre hidráulico.

Acción correctiva 1

Respecto a esta situación, el contratista ha absuelto la observación relacionada con el uso de grava de 1" a 2" como material filtrante, de acuerdo con lo señalado en la Carta N.º 025-2024-CCT-RVR/RC.

El contratista retiró el material que excedía las especificaciones técnicas en algunas zanjas de infiltración. Dicho material no fue aprobado por el residente ni por la supervisión de obra, no fue valorizado y, por lo tanto, no generó pérdida económica para la Entidad.

El supervisor de obra, mediante Carta N.º 37-2024-HRHG/RC de fecha 04.09.2024, informó que la piedra detectada en la visita no fue autorizada y que se ordenó su retiro pocos días después. Asimismo, recomendó que el contratista adquiera los materiales conforme a lo indicado en el expediente técnico y que se utilice grava de 1" a 2", evitando retrasos en la ejecución, conforme al artículo 187 del RLCE.

b. Situación adversa 2

Se evidenció la ausencia de señalización de seguridad temporal, la insuficiencia de equipos de protección individual (EPI) para el personal de obra, así como la falta de orden y limpieza en las áreas de trabajo. Esta situación podría ocasionar accidentes a la población aledaña y poner en riesgo la seguridad y salud de los trabajadores.

Acción Correctiva 2

El contratista no ha absuelto la observación relacionada con la señalización de seguridad, incumpliendo con la colocación de cintas de seguridad según las especificaciones técnicas del expediente.

En consecuencia, la empresa contratista “Consortio Constructor Trujillo” incurre en penalidad, conforme a lo establecido en los ítems N.º 08 y 09 del cuadro de penalidades de la Cláusula Décima Quinta del Contrato de Ejecución de Obra N.º 006-2024-MPH-GM/OGA-ODA.

c. Situación adversa 3

Se constató que la obra se ejecuta sin la participación efectiva del personal ofertado por el Consortio Constructor Trujillo. Esto afecta el cumplimiento contractual y pone en riesgo el adecuado control técnico, económico y administrativo de la obra, pudiendo generar pagos injustificados al contratista.

Acción Correctiva 3

Ante esta situación, el contratista incurre en penalidad según lo establecido en los ítems N.º 03 y 16 del cuadro de penalidades de la Cláusula Décima Quinta del contrato.

Se recomienda a la Subgerencia de Supervisión y Liquidación de Obras aplicar la penalidad correspondiente en dos (02) oportunidades al Consortio Constructor Trujillo, conforme a lo indicado en el contrato.

Aspecto Económico

De acuerdo con lo expuesto, el Consortio Constructor Trujillo incurre en penalidades según la tabla de “Otras Penalidades” establecida en la Cláusula Décima Quinta del Contrato de Ejecución de Obra N.º 006-2024-MPH-GM/OGA-ODA:

Tabla 13: Penalidades aplicadas por la Entidad

Ítem	Penalidad	Forma de cálculo	Sustento	Valor UIT vigente (S/)	N.º veces	Monto penalidad (S/)
3	Incumplimiento en la ejecución con el personal acreditado o debidamente sustituido.	0.50 UIT		S/. 5,150.00	2.00	5,150.00
8	Seguridad de obra y señalización deficiente.	0.50 UIT	Acta de Visita de Campo N.º 002-2024-MPH-	S/. 5,150.00	2.00	5,150.00
9	Falta de dotación de indumentaria y equipos de protección al personal.	0.50 UIT	BCA/OCI-SCC-FB	S/. 5,150.00	5.00	12,875.00
16	Ausencia de personal técnico ofertado en obra	1.00 UIT		S/. 5,150.00	2.00	10,300.00
TOTAL						33,475.00

Nota: Tabla extraída de Carta N.º 345-2024-MPH-BCA/GDTI/SGSLO

Asimismo, la supervisión Consorcio Cajamarca incurre en penalidad según la Cláusula Duodécima del Contrato de Consultoría de Obra N.º 006-2024-MPH-BCA-GM/OGA-OA:

Tabla 14: Penalidades aplicadas por la Entidad

Ítem	Penalidad	Forma de cálculo	Sustento	Valor UIT vigente (S/)	N.º veces	Monto penalidad (S/)
10	No verificar que los materiales y equipos cumplan con las especificaciones técnicas.	0.50 UIT	Acta de Visita de Campo N.º 002-2024-MPH-BCA/OCI-SCC-FB	S/. 5,150.00	2.00	5,150.00
TOTAL						5,150.00

Nota: Tabla extraída de Carta N.º 345-2024-MPH-BCA/GDTI/SGSLO

Tabla 15: Resumen caso 4

Caso 4: Informe N.º 044-2024-OCI/0374-SCC			
N.º	Situación adversa	Descripción	Penalidades y aspecto económico
1	Material de filtro con dimensiones distintas a las especificadas en el expediente técnico	Se detectó que en las zanjas de percolación se usó grava fuera de las especificaciones (1" a 2"), lo que podía afectar la infiltración y el funcionamiento del sistema de arrastre hidráulico. El material fue retirado y no generó pérdida económica para la Entidad.	No aplica.
2	Falta de señalización, EPI insuficientes y desorden en áreas de trabajo	Ausencia de cintas de seguridad y deficiencia en dotación de equipos de protección, poniendo en riesgo a trabajadores y población. Observación no absuelta por el contratista.	Ítem 8: Seguridad de obra y señalización deficiente → 0.50 UIT × 2 = S/ 5,150.00 Ítem 9: Falta de EPP → 0.50 UIT × 5 = S/ 12,875.00
3	Ejecución sin participación efectiva del personal ofertado	El Consorcio Constructor Trujillo no contó con el personal técnico acreditado, afectando control económico y administrativo.	Ítem 3: Incumplimiento con personal acreditado → 0.50 UIT × 2 = S/ 5,150.00 Ítem 16: Ausencia de personal técnico ofertado → 1.00 UIT ×

			2 = S/ 10,300.00
*	Supervisión – Falta de verificación de materiales y equipos	La supervisión Consorcio Cajamarca no verificó que los materiales y equipos cumplieran con las especificaciones técnicas.	Ítem 10: No verificar especificaciones → 0.50 UIT × 2 = S/ 5,150.00

Nota: Elaboración propia.

Totales:

- Penalidades al contratista: S/ 33,475.00
- Penalidades a la supervisión: S/ 5,150.00

Respecto a la primera situación adversa, se constató que el material utilizado para el filtro en las zanjas de percolación no cumplía con las especificaciones técnicas establecidas en el expediente. Sin embargo, el contratista corrigió la deficiencia retirando el material no aprobado, acción verificada y respaldada por el supervisor de obra. En este caso, no se aplicó ninguna penalidad, lo que evidencia una actuación orientada a la corrección técnica más que a la penalidad. No obstante, no se evidencia la existencia de un procedimiento formalizado que regule la valoración de esta clase de incumplimientos, lo cual es fundamental para garantizar la aplicación adecuada del principio de motivación suficiente en la potestad sancionadora.

En la segunda situación adversa, el Consorcio Constructor Trujillo incurrió en la ausencia de señalización de seguridad temporal, insuficiencia de equipos de protección individual y falta de orden y limpieza en las áreas de trabajo, lo cual representa un riesgo para la seguridad tanto de los trabajadores como de la población aledaña. Ante la falta de corrección, la entidad aplicó penalidades basadas en los ítems contractuales específicos. Sin embargo, en el informe no se menciona si el contratista tuvo oportunidad formal de presentar descargos ni si estos fueron valorados de manera exhaustiva. La motivación de la penalidad se limita a una referencia general a las normas y observaciones, careciendo de un análisis jurídico-administrativo detallado. Esta situación pone en evidencia la carencia de un procedimiento estandarizado que garantice la motivación suficiente y la salvaguarda del derecho de defensa, elementos esenciales para la legitimidad de la potestad sancionadora.

La tercera situación adversa refiere la ejecución de la obra sin la participación efectiva del personal técnico ofertado, lo cual compromete el control técnico, económico y administrativo del proyecto y puede generar pagos indebidos. En respuesta, se impusieron penalidades en varias oportunidades, sustentadas en actas de visita de campo y cláusulas contractuales. No obstante, el informe no indica si se respetó el derecho a presentar descargos ni se muestra una argumentación fundamentada sobre la aceptación o rechazo de estos. De este modo, la penalidad aparece como una medida automática basada en la constatación de hechos, sin el desarrollo de un razonamiento jurídico-administrativo que dé cuenta del principio de motivación suficiente. La ausencia de un procedimiento transparente y formalizado incrementa la discrecionalidad en la imposición de sanciones y vulnera el derecho de defensa de los sancionados.

Finalmente, también se aplicó penalidad a la supervisión por no verificar que los materiales y equipos cumplieran con las especificaciones técnicas. Al igual que en los casos anteriores, la penalidad se fundamenta en actas de visita y cláusulas contractuales, sin motivación desarrollada ni evidencia de un procedimiento formal para garantizar la defensa y evaluación objetiva.

En suma, el análisis del Caso 4 confirma que, si bien las acciones correctivas y sanciones están presentes, la motivación de las penalidades carece de un desarrollo argumentativo robusto que integre valoración probatoria y razonamiento jurídico-administrativo. Asimismo, la ausencia de un procedimiento estandarizado y transparente para la imposición de sanciones afecta el cumplimiento del principio de motivación suficiente y vulnera derechos fundamentales del contratista y la supervisión, validando así la hipótesis de investigación planteada. Este escenario resalta la necesidad de fortalecer los mecanismos administrativos para garantizar la legalidad, la transparencia y el respeto al debido proceso en el control concurrente de los proyectos de inversión pública.

3.1.5. Caso 5: Informe N.º 038-2024-OCI/0374-SCC

Correspondiente a la Obra "Obra: Mejoramiento del Servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico del caserío Frutillo Bajo, distrito de Bambamarca, provincia de Hualgayoc – Cajamarca", Hito de Control N.º 3 – Ejecución de Obra – Inicio de Plazo de Ejecución, periodo de evaluación de Hito de Control: del 3 al 9 de julio del 2024.

Al respecto, la Entidad emitió el Informe N.º 338-2024-MPH-BCA/GDTI, de fecha 9 de agosto de 2024, mediante el cual la Gerencia de Desarrollo Territorial e Infraestructura comunicó las acciones preventivas y/o correctivas correspondientes, conforme se detalla a continuación:

a. Situación adversa 1

La ejecución de la obra se realizó sin la participación efectiva del personal ofertado por el Consorcio Constructor Trujillo, lo que afecta el cumplimiento del contrato y pone en riesgo el adecuado control técnico, económico y administrativo de la obra. Asimismo, esta situación podría generar pagos injustificados a favor del contratista.

Acción correctiva 1

Se aplicará una penalidad por incumplimiento de la obligación de ejecutar la prestación con el personal acreditado o debidamente sustituido, en la causal de incumplimiento de contrato (otras penalidades), por un monto ascendente a S/ 7,720.00. Esta penalidad será descontada en la valorización contractual actualmente en trámite.

b. Situación adversa 2

La ejecución de la obra se realizó sin la participación efectiva del personal ofertado por el Consorcio Cajamarca, a cargo de la supervisión, lo que afecta el cumplimiento del contrato y pone en riesgo el correcto control técnico, económico y administrativo de la

obra. Asimismo, esta situación podría generar pagos injustificados a favor del mencionado consorcio.

Acción correctiva 2

Se aplicará una penalidad por incumplimiento en la participación del personal profesional clave, conforme al cronograma y tiempo de participación establecidos (por profesional ofertado), en la causal de incumplimiento de contrato (otras penalidades), por un monto ascendente a S/ 2,570.00. Esta penalidad será descontada en la valorización contractual actualmente en trámite.

c. Situación adversa 3

La ejecución de la obra presenta incumplimiento del cronograma de actividades del diagrama de Gantt, debido a posibles deficiencias en el expediente técnico. Esto ha afectado la ejecución de partidas contractuales, generando el riesgo de que se requieran adicionales de obra y ampliaciones de plazo, con la consecuente postergación de la culminación de la obra, en perjuicio de la población beneficiaria.

Acción correctiva 3

Tras recibir el Informe de Revisión del Expediente Técnico presentado por la Supervisión mediante Carta N.º 19-2024-HRHG/RC del 15.07.2024, se procedió con el trámite administrativo correspondiente, remitiendo el documento a la Subgerencia de Estudios y Proyectos de Inversión Pública para su envío al Consultor Consorcio Agua Azul, formulador del expediente técnico, a fin de que, conforme a los lineamientos del RLCE, absuelva las consultas (observaciones) planteadas.

En este sentido, mediante Carta N.º 04-2024-CAA-CE/MPH-BCA, el Consultor Consorcio Agua Azul remitió la absolución de las observaciones formuladas en la revisión del expediente técnico. Dichas respuestas fueron enviadas, mediante Carta Múltiple N.º 113-

2024-MPH-BCA/GDTI/SGDLO del 08 de agosto de 2024, tanto al representante legal común del Consorcio Constructor Trujillo, Sr. Gonzalo Pedro Polo Solano, como al representante común del Consorcio Cajamarca, Sr. Herman Roger Herrera Delgado, para que sus respectivos equipos técnicos determinen la mejor alternativa de solución, dentro de los plazos y conforme a la normativa vigente.

d. Situación adversa 4

El contratista ingresó materiales a la obra (ladrillos para la construcción de los cuartos de UBS) cuyas dimensiones no cumplen con lo establecido en el expediente técnico y demás documentación aplicable. Esta situación ha generado inconvenientes en el avance de la ejecución y el riesgo de que se realicen trabajos sin cumplir las especificaciones técnicas exigidas.

Acción correctiva 4

Mediante Carta Múltiple N.º 094-2024-MPH-BCA/GDTI/SGDLO (MAD 1628202) del 12 de julio de 2024, la Subgerencia de Supervisión y Liquidación de Obras remitió la absolución de la consulta tanto al representante legal común del Consorcio Constructor Trujillo, Sr. Gonzalo Pedro Polo Solano, como al representante común del Consorcio Cajamarca, Sr. Herman Roger Herrera Delgado.

En dicho pronunciamiento, el proyectista, mediante Carta N.º 02-2024-CAA-CE/MPH-BCA del 11.07.2024, y la Subgerencia de Estudios y Proyectos de Inversión Pública determinaron que, ante la escasa disponibilidad en el mercado de ladrillos con las dimensiones originales, se autoriza el uso de ladrillos con dimensiones de 9x12x23 cm, siempre que dicha modificación no implique mayores metrados ni costos adicionales.

e. Situación adversa 5

El contratista encargado de la ejecución de la obra no presentó, dentro de los documentos para el perfeccionamiento del contrato, parte de los análisis de costos unitarios que dieron origen a su oferta. Esta situación no fue advertida por la entidad y pone en riesgo el control de los gastos respecto al presupuesto ofertado.

Acción correctiva 5

Mediante Oficio N.º 394-2024-MPH-BCA/A del 20 de agosto de 2024, se informó que, respecto a la situación adversa N.º 5, se trasladó un reiterativo a la Oficina de Abastecimiento para dar atención a lo solicitado. Asimismo, mediante el documento de referencia e), dicha oficina solicitó la ampliación de plazo.

En lo sucesivo, se comunicará las acciones adoptadas en torno a la situación adversa N.º 5, teniendo en consideración lo dispuesto en el Oficio N.º 337-2024-CG/OC034 remitido por su despacho.

Tabla 16: Resumen Caso 5

Caso 5: Informe N.º 038-2024-OCI/0374-SCC				
N.º	Situación adversa	Descripción	Penalidades y aspecto económico	
1	Ejecución sin participación efectiva del personal ofertado (Contratista)	El Consorcio Constructor Trujillo ejecutó la obra sin contar con el personal ofertado, afectando control técnico, económico y administrativo, con riesgo de pagos injustificados.	Penalidad por incumplimiento de ejecutar la prestación con el personal acreditado: S/ 7,720.00 (descontada en valorización).	
2	Ejecución sin participación efectiva del personal ofertado (Supervisión)	El Consorcio Cajamarca, encargado de la supervisión, no contó con el personal clave ofertado, afectando el control técnico, económico y administrativo, con riesgo de pagos injustificados.	Penalidad por incumplimiento de participación de personal clave: S/ 2,570.00 (descontada en valorización).	
3	Incumplimiento	Retrasos en la ejecución por	No se aplicó penalidad;	

	del cronograma de actividades (Diagrama de Gantt)	posibles deficiencias del expediente técnico, afectando partidas contractuales y generando riesgo de adicionales, ampliaciones de plazo y postergación de la obra.	del se gestionaron observaciones con el proyectista y supervisión para solución técnica.
4	Materiales fuera de especificación	Ladrillos ingresados no cumplían dimensiones del expediente técnico; se autorizó uso de ladrillos 9x12x23 cm por escasa disponibilidad en mercado, sin mayores metrados ni costos.	No se aplicó penalidad.
5	Falta de presentación de análisis de costos unitarios	El contratista no presentó parte de los análisis de costos unitarios en el perfeccionamiento del contrato; no advertido por la entidad, afectando control de gastos.	No se aplicó penalidad; se trasladó solicitud a Oficina de Abastecimiento para acciones.

Nota: Elaboración propia.

En primer lugar, respecto a la ejecución sin la participación efectiva del personal ofertado por el Consorcio Constructor Trujillo, se dispuso la imposición de una penalidad económica que será descontada en la valorización contractual. No obstante, el informe carece de una descripción detallada sobre la fundamentación jurídica-administrativa que justifique la penalidad, limitándose a una referencia genérica a la causal contractual. Además, no se especifica si se permitió al contratista ejercer su derecho a la defensa mediante la presentación de descargos o evidencias que pudieran modificar o atenuar la penalidad, lo que evidencia la ausencia de un procedimiento estandarizado para la imposición de sanciones que garantice la motivación suficiente y el respeto al debido proceso.

De manera similar, en la supervisión a cargo del Consorcio Cajamarca, se aplicó una penalidad por la falta de participación efectiva del personal profesional clave. Este acto sancionador también carece de un sustento motivacional detallado y transparente en el informe, lo cual limita la legitimidad de la potestad sancionadora y afecta el derecho de defensa del sancionado, pues no se acredita si se desarrolló un proceso formal y equitativo para evaluar la imposición de la penalidad.

En cuanto a la situación adversa relacionada con el incumplimiento del cronograma de actividades, si bien se reporta la existencia de observaciones técnicas y la remisión de estas para su solución conforme a la normativa, no se menciona la aplicación de sanciones ni se expone un análisis sobre la eventual responsabilidad administrativa o contractual; ello refleja un patrón de respuestas más orientadas a la corrección técnica que a la penalidad motivada, lo que puede generar incertidumbre respecto a la consistencia en la aplicación del principio de motivación suficiente.

Respecto a la autorización para el uso de materiales con dimensiones distintas a las inicialmente previstas, se evidencia un procedimiento administrativo para absolver consultas y autorizar modificaciones, lo cual sugiere un mecanismo más formalizado para la toma de decisiones técnicas; sin embargo, no se observan penalidades asociadas a esta desviación, lo que plantea interrogantes sobre la coherencia en la aplicación de sanciones y la valoración de incumplimientos contractuales.

Finalmente, en la situación adversa relacionada con la falta de presentación de documentos para el perfeccionamiento del contrato, la administración se limitó a trasladar el asunto a la Oficina de Abastecimiento y a solicitar ampliaciones de plazo, sin imponer penalidades ni explicar la fundamentación de la actuación. Esta omisión evidencia la falta de un procedimiento estandarizado que asegure la aplicación consistente y motivada de sanciones ante incumplimientos que afectan el control presupuestal y administrativo.

En suma, el análisis del Caso 5 pone en evidencia que, aunque se aplican penalidades en ciertas situaciones adversas, la motivación detallada y el procedimiento formal para la imposición de sanciones son insuficientes o inexistentes en varios aspectos; no se garantiza claramente el derecho de defensa ni la presentación y valoración de descargos, y las justificaciones para sancionar suelen ser genéricas, limitándose a remitir a cláusulas contractuales sin un razonamiento jurídico-administrativo explícito. Esta situación confirma la hipótesis de que el cumplimiento del principio de motivación suficiente en penalidades fundadas en control concurrente se ve afectado por la carencia de sustento probatorio adecuado y la ausencia de un procedimiento estandarizado

para la aplicación de sanciones, lo que impacta negativamente en la transparencia y legalidad del control de los proyectos de inversión en la provincia de Hualgayoc.

3.2. La vulneración al principio de motivación y la ausencia de procedimiento estándar en las penalidades derivadas del control concurrente

La validación empírica de la hipótesis central de esta investigación, basada en el análisis detallado de cinco procesos de penalidades administrativas en la provincia de Hualgayoc (2023-2024), arroja una conclusión ineludible: el cumplimiento del principio de motivación suficiente se ve sistemáticamente minado por prácticas administrativas que ignoran los estándares esenciales del Derecho Administrativo Sancionador.

Los hallazgos confirman que la mera detección de un incumplimiento contractual por parte del Órgano de Control Institucional (OCI), a través del control concurrente, se utiliza como fundamento único para la penalidad, sin interponer el necesario análisis jurídico-argumentativo y un procedimiento formalmente estandarizado.

3.2.1. La motivación deficiente frente a la dogmática sancionadora

El primer y más evidente déficit de la gestión administrativa radica en la carencia de un sustento probatorio y argumentativo robusto; esto se debe a que la motivación de las penalidades, al limitarse a una referencia lacónica a la cláusula contractual infringida y al acta de constatación, patrón observado consistentemente en los Casos 1, 2, 3, 4 y 5, incumple la exigencia de una motivación cualificada.

Según la doctrina y la jurisprudencia constitucional peruana, aquella cualificación es obligatoria en el ejercicio de la potestad penalizadora, la cual jamás puede ser ejercida de manera arbitraria; en definitiva, el acto administrativo sancionador, por su naturaleza gravosa, debe contener una triple fundamentación ineludible: fáctica, jurídica y lógica;

de tal forma que la ausencia de dicha estructura convierte la decisión en un acto de voluntad discrecional, despojándola de su carácter de acto de derecho; dentro de este marco de análisis, se constató la omisión de la valoración analítica de los medios probatorios.

Lo anterior ocurre porque la Entidad, al aplicar la penalidad, se limita a la mera constatación de un hecho, como la ausencia de un especialista o la falta de orden y limpieza, sin ingresar a la etapa de la valoración crítica que es propia del *iudicium* administrativo; por ejemplo, la penalidad por ausencia de personal, observada en los Casos 3 y 5, se aplicó de manera automática, sin desarrollar un análisis sobre el descargo del contratista que alegaba causa justificada, como la enfermedad o la no necesidad de su presencia en la etapa observada, o sin acreditar el nexo causal entre la ausencia y el riesgo o daño real generado al proyecto; tal déficit probatorio reduce la motivación a una simple transcripción de la falta, transformando la penalidad en una deducción contractual mecánica, lo que resulta inadmisibles en un Estado de Derecho, pues afecta la presunción de licitud de la conducta del administrado, invirtiendo de facto la carga de la prueba.

Además, la falta de un sustento argumentativo detallado conduce a una grave vulneración, ya que la Entidad omite deliberadamente justificar la proporcionalidad de la penalidad; al respecto, como se describió en el marco teórico, el Tribunal Constitucional ha sido enfático al señalar que toda penalidad debe modularse en función del grado de culpabilidad y la afectación real al bien jurídico tutelado, que en la materia de estudio es la ejecución eficiente de la obra pública; por consiguiente, la aplicación de montos fijos de penalidad sin este análisis, ejemplificado en el Ítem 16 o el Ítem 8 del Caso 4, implica una infracción directa del principio de razonabilidad.

Tal omisión supone asumir una concepción objetiva de la responsabilidad, en la que basta el incumplimiento formal para sancionar, ignorando la necesidad de examinar la negligencia, el dolo o la fuerza mayor que pudieron concurrir en la ejecución contractual,

elementos ineludibles para graduar la pena; en consecuencia, el Derecho Administrativo Sancionador exige la concurrencia de la culpabilidad para legitimar la potestad punitiva, requisito fundamental que no se verificó en la documentación analizada; tal patrón sistemático de aplicación ciega de la norma contractual compromete seriamente la legitimidad del ejercicio sancionador y el respeto a las garantías constitucionales.

La insuficiencia de motivación, por lo tanto, no debe ser vista como un mero defecto formal, sino como una vulneración sustancial que impide al contratista conocer la *ratio decidendi* completa de la decisión sancionadora; el administrado no solo debe ser informado de la norma infringida, sino del porqué su conducta particular y concreta merece la penalidad impuesta; sin la explicitación de la valoración probatoria, no es posible para el afectado ejercer una defensa efectiva, limitándose a impugnar una referencia vacía de contenido lógico y jurídico.

Por otra parte, la documentación analizada evidenció una preocupante falta de articulación entre la detección del riesgo por parte del OCI y la respuesta punitiva de la Entidad; el informe de control concurrente actúa como un detonante, pero la Entidad no interpone el procedimiento de filtro que exige la LPAG para transformar una simple observación de gestión en una penalidad firme; de tal manera, la Administración confunde la actividad de fiscalización con la actividad sancionadora, obviando que esta última requiere una mayor formalidad y garantía, dado que restringe derechos.

De hecho, en varios casos, la Entidad ni siquiera se tomó la molestia de rebatir los argumentos defensivos del contratista, limitándose a declarar los descargos como "improcedentes" sin justificación (Caso 1, Situación 2; Caso 3, Situación 1); esta negativa a emitir un juicio valorativo sobre la defensa demuestra la ausencia total del contradictorio y la preeminencia de una cultura administrativa que ve la imposición de penalidades como un proceso automático de gestión

contractual, y no como el ejercicio de una potestad pública limitada por el principio de legalidad.

Asimismo, la falta de explicitación sobre los criterios de graduación de la penalidad introduce un elemento de incertidumbre jurídica; si bien la norma contractual establece la penalidad base (ejemplo, 0.5 UIT), la decisión de aplicarla por un número determinado de veces (ejemplo, 2.00 veces en el Caso 4) carece de cualquier justificación argumentativa sobre la gravedad del incumplimiento, la reincidencia del infractor o el beneficio ilícito obtenido, requisitos fundamentales establecidos por la doctrina para la individualización de la pena administrativa.

En esta línea, la ausencia de un análisis de proporcionalidad en sentido estricto impide determinar si la penalidad es idónea, necesaria y si los beneficios sociales de la penalidad superan el perjuicio que genera al contratista, tal como lo exige el principio de interdicción de la arbitrariedad; sin dicho análisis, la penalidad pierde su función reeducadora o disuasoria, convirtiéndose en una mera herramienta de castigo económico.

Finalmente, la debilidad en la motivación no solo afecta al contratista, sino que erosiona la transparencia y la rendición de cuentas dentro de la propia Entidad; al no existir un rastro lógico claro de la decisión, se dificulta la labor de control posterior, sea esta de naturaleza jerárquica, administrativa o judicial, reforzando la tesis de que la Entidad prioriza la ejecución financiera inmediata sobre el respeto a las garantías fundamentales del debido proceso.

3.2.2. La ausencia de procedimiento y la afectación del debido proceso

La segunda dimensión de la problemática, la ausencia de un procedimiento administrativo sancionador estandarizado, revela una grave deficiencia en la cultura de legalidad de la Entidad; es así que la práctica de aplicar penalidades directamente mediante descuento en las valorizaciones posteriores a la observación, un patrón constante en

todos los casos analizados, constituye una elusión manifiesta del derecho al debido procedimiento consagrado en el artículo IV, numeral 1.2 del Título Preliminar de la Ley N.º 27444 (LPAG).

Aquella práctica da lugar a la elusión del contradictorio y del acto autónomo; lo anterior es relevante porque el debido procedimiento exige garantizar al administrado el derecho de contradicción antes de la imposición de la penalidad; sin embargo, al no mediar una resolución de penalidad autónoma que concluya formalmente un procedimiento reglado, con etapas definidas de requerimiento, descargos, prueba y decisión, se restringe severamente el acceso efectivo del contratista al recurso impugnatorio.

La dilución del acto penalizador en el simple trámite de pago niega al administrado un acto administrativo motivado y formal contra el cual interponer recursos de reconsideración o apelación, tal como lo establece el régimen de recursos de la LPAG; por lo tanto, la situación configura una vulneración al derecho de defensa en su vertiente de ejercer el contradictorio y acceder a la doble instancia administrativa, afectando directamente la seguridad jurídica; en consecuencia, la mera referencia a una carta o acta, desprovista de la formalidad de un acto resolutivo, imposibilita la defensa efectiva del administrado.

Además de la negación del contradictorio, se genera inconsistencia, discrecionalidad y una clara vulneración al principio de predictibilidad. La inexistencia de un protocolo formalizado para diferenciar entre una acción correctiva, aquella que no conlleva penalidad, y un incumplimiento sancionable, que sí la acarrea, genera criterios de aplicación dispares e impredecibles, comprometiendo la igualdad ante la ley.

Dicha inconsistencia se evidenció claramente en el contraste entre el Caso 4, Situación 1, donde el material fuera de especificación fue corregido sin penalidad, y el Caso 1, Situación 5, donde el material no conforme sí condujo a una penalidad, sin que las resoluciones

expongan una justificación legal para la diferencia de trato. Tal falta de uniformidad vulnera tanto el principio de predictibilidad como el principio de uniformidad administrativa.

La ausencia de un procedimiento preestablecido es una omisión que contraviene la doctrina y la legislación que rigen la potestad punitiva; de tal manera, la penalidad administrativa no puede ser una sorpresa, sino el resultado de un iter procedimental conocido y respetado por ambas partes, en donde el administrado tenga la certeza de que sus descargos serán analizados con rigor.

Aunado a lo expuesto, la potestad que aplica penalidades queda sujeta a la discrecionalidad del funcionario de turno, lo cual es incompatible con la naturaleza reglada de la función administrativa, lo que ocurre porque, sin un protocolo que regule la valoración de la gravedad, la reincidencia o la intencionalidad de la falta, el funcionario carece de parámetros objetivos para individualizar la pena.

Dicha falta de regulación incrementa el riesgo de arbitrariedad, pues la decisión de sancionar o de eximir de penalidad se basa en el criterio personal y no en un mandato normativo expreso; así, la ausencia de reglas claras transforma el ejercicio punitivo en un espacio de arbitrio, donde la aplicación de la ley se vuelve errática y volátil.

Es fundamental destacar que la potestad que penaliza debe ser el último recurso del Estado (ultima ratio), ejerciendo un control reforzado sobre su aplicación; sin embargo, la Entidad invierte esta lógica, convirtiendo la penalidad contractual en la primera y única respuesta administrativa, eludiendo la responsabilidad de motivar adecuadamente y de garantizar el debido proceso en todas sus etapas.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el contenido esencial del derecho a la defensa y al debido procedimiento resulta, por lo tanto, completamente desacatada, al priorizarse la eficiencia financiera (el descuento en valorización) sobre la eficiencia jurídica (la emisión de un acto administrativo legalmente válido).

De tal manera, la ausencia de un procedimiento estandarizado no es un simple vacío legal, sino la causa directa de la vulneración al derecho de defensa, al privar al contratista de un marco formal para su contradictorio. La Entidad debe reconocer que el control concurrente informa, pero no sanciona; la penalidad es un acto posterior que exige el despliegue formal de todas las garantías del procedimiento administrativo.

En conclusión, los resultados de la investigación trascienden la mera constatación de la infracción contractual y exponen un problema de derecho administrativo público; las penalidades impuestas en el marco del control concurrente en Hualgayoc no son solo decisiones contractuales, sino actos de ejercicio de potestad penalizadora que, al carecer de la motivación suficiente y del procedimiento adecuado, se erigen como fuentes de vulneración al debido procedimiento y de inseguridad jurídica para el administrado; esta situación obliga a la Administración a rectificar su *modus operandi* y formalizar sus procedimientos que aplican penalidades, alineándolos con las garantías constitucionales y legales vigentes.

CONCLUSIONES

1. El principio de motivación suficiente no se cumple de manera plena en la imposición de penalidades fundadas en control concurrente en los proyectos de inversión de la provincia de Hualgayoc durante el periodo 2023–2024, lo que confirma la hipótesis planteada, al evidenciarse deficiencias en la fundamentación jurídica, en la valoración probatoria y en la estructuración del procedimiento administrativo sancionador.
2. El contenido esencial del principio de motivación suficiente exige la exteriorización de un razonamiento jurídico autónomo, suficiente y coherente que vincule objetivamente la conducta atribuida con la consecuencia sancionadora; no obstante, en la práctica analizada, la motivación se reduce a una formulación meramente formal y referencial.
3. Las penalidades impuestas presentan deficiencias técnicas consistentes en la ausencia de análisis individualizado de causalidad y proporcionalidad, la insuficiente valoración crítica de los medios probatorios y la inexistencia de procedimientos administrativos estandarizados que orienten adecuadamente la aplicación de sanciones derivadas del control concurrente.
4. Las decisiones sancionadoras sustentadas en informes de control concurrente carecen, en los casos examinados, de una motivación administrativa suficiente, al limitarse a la remisión formal de observaciones de auditoría sin desarrollar una argumentación jurídica propia que garantice el debido proceso y el derecho de defensa.
5. La práctica administrativa observada revela una interpretación restrictiva del principio de motivación suficiente, lo cual incide en la validez de los actos sancionadores y compromete la garantía constitucional del debido proceso en el ámbito de la contratación pública.

RECOMENDACIONES

1. Recomendar a la Entidad establecer un procedimiento administrativo estandarizado para la imposición de penalidades en el marco del control concurrente, que contemple la elaboración obligatoria de informes técnicos y jurídicos integrales con análisis de proporcionalidad, causalidad, valoración crítica de los medios probatorios y evaluación de descargos, garantizando la motivación suficiente, el derecho de defensa y el debido proceso.
2. Recomendar a la Entidad capacitar de manera permanente a los responsables de supervisión de obras, personal del órgano de control y áreas usuarias, en la correcta interpretación y aplicación del principio de motivación suficiente, asegurando la emisión de actos administrativos claros, coherentes y jurídicamente fundamentados.
3. Recomendar a la Entidad incorporar en los contratos cláusulas claras que regulen el procedimiento para la imposición de penalidades, a fin de prevenir arbitrariedades y garantizar transparencia en las decisiones sancionadoras.

LISTA DE REFERENCIAS

- Alexy, R. (1988). Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (5), pp. 139-151.
- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. <https://n9.cl/be8pr3>
- Alexy, R. (2007). *Teoría de la argumentación jurídica: La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica* (2.^a ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Apitz Barbera y otros vs. Venezuela. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). <https://n9.cl/wyus>
- Atienza, M. (2006). *El derecho como argumentación*. Ariel.
- Bonina, N. (s. f.). *Riesgo en el contrato de obra pública*. NICOLÁSBONINA. <https://n9.cl/bnooo5>
- Botero Bernal, A. (2016). La metodología documental en la investigación jurídica: Alcances y perspectivas. *Opinión Jurídica*, 2(4), pp. 109–116. <https://n9.cl/xqr9p>
- Casafranca Álvarez, Á. (2021, 29 de enero). *El acto administrativo: concepto, requisitos de validez, nulidad y eficacia*. LP Derecho. <https://shre.ink/ASu2>
- Cassagne, J. C. (2010). *Derecho administrativo*. Editorial Palestra.
- Castillo, E. (2022). Importancia de la motivación de las resoluciones. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 14(18), 45-60.
- Chuco Osorio, G. (2023). *Aplicación arbitraria de penalidades en el ámbito de las contrataciones con el Estado y el debido procedimiento administrativo* [Tesis de pregrado, Universidad Peruana Los Andes]. Repositorio UPLA. <https://n9.cl/v31x9>
- Contraloría General de la República. (2016). *Directiva N.º 013-2016-CG/GPROD: Servicio de control simultáneo*. <https://shorturl.at/BStqq>

- Contraloría General de la República. (2019). *Servicios y herramientas del control gubernamental: Documento de consulta para autoridades, funcionarios y servidores públicos*. <https://n9.cl/u0u3i>
- Contraloría General de la República. (2021). *La reforma del control gubernamental en el Perú: Balance al trienio de su implementación*. <https://shorturl.at/TTiOq>
- Contraloría General de la República. (2022a). *Directiva N.º 013-2022-CG/NORM: Servicio de control simultáneo*. <https://shorturl.at/BStqq>
- Contraloría General de la República. (2022b). *Servicios y herramientas del control gubernamental: Documentos de consulta para autoridades, funcionarios y servidores públicos*. <https://shorturl.at/A05NU>
- Contraloría General de la República. (2023a). *Directiva N.º 016-2023-CG/GMPL: Directiva externa que establece disposiciones complementarias de la Ley N.º 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente*. <https://goo.su/MSGQ7>
- Contraloría General de la República. (2023b). *Versión integrada “Normas General de Control Gubernamental”* (Resolución N.º 295-2021-CG, modificada por Resoluciones N.º 158-2023-CG y N.º 223-2023). <https://shorturl.at/PzOK5>
- Contraloría General de la República. (2024). *Medición del impacto del control concurrente en inversiones públicas (2018-2023)*.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). SAGE Publications. <https://shre.ink/ASuQ>
- De Solas Rafecas, J. (1990). Contratos administrativos y contratos privados de la Administración. *Derecho administrativo* (pp. 24-33). Editorial Tecnos.
- Declaración Universal de Derechos Humanos [DUDH]. (1948, 10 de diciembre). Art. 10. Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A (III). <https://goo.su/C00o>

- Dworkin, R. (1984). *Los derechos en serio* (L. Díez, Trad.). Ariel. (Obra original publicada en 1978).
- Evans, E. (2015). *Etapas de una investigación jurídica*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Expediente N.º 00312-2011-PA/TC. (2011). Sentencia. Tribunal Constitucional del Perú. <https://acortar.link/9pRDig>
- Expediente N.º 04123-2011-PA/TC. (2011). Sentencia. Tribunal Constitucional del Perú. <https://goo.su/dgUVdeC>
- Expediente N.º 0896-2009-PHC/TC. (2010). Sentencia. Tribunal Constitucional del Perú. <https://shre.ink/ASuk>
- Expediente N.º 1744-2005-PA/TC. (2005). Sentencia. Tribunal Constitucional del Perú.
- Expediente N.º 3943-2006-PA/TC. (2006). Sentencia. Tribunal Constitucional del Perú.
- Ferrajoli, L. (1999). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Trotta.
- Gadamer, H.-G. (2004). *Verdad y método*. Ediciones Istmo.
- Gallegos Carcausto, M., Huerto Malca, C., Llanos Orozco, L., Quiñones Vega, F., & Sáenz Jurado, I. (2021). Penalidad y arbitraje en los contratos de concesión bajo la modalidad de asociaciones público-privadas: El caso del sector transportes y comunicaciones [Tesis de maestría, Universidad ESAN]. Repositorio ESAN Institucional. <https://n9.cl/5kjb7b>
- Gamero Casado, E., & Fernández Ramos, S. (2009). *Manual de derecho administrativo* (6a ed.). TECNOS.
- García de Enterría Martínez-Carande, E., & Fernández Rodríguez, R. (2008). *Curso de derecho administrativo*. Temis.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2017). *Curso de derecho administrativo* (19.ª ed.). Civitas.

- García Mendoza, N. (2023). Causales de resolución contractual no reguladas en el artículo 164 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y el control concurrente de la CGR en la ejecución obras públicas. *Quaestio Iuris*, 11, pp. 323–346. Universidad Nacional de Cajamarca.
- García, J. (2020). *Derecho administrativo general: Fundamentos, principios y aplicación*. Editorial Jurídico Andino.
- González, M. (2016). *Metodología de la investigación*. Editorial Universitaria.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6a ed.). McGraw-Hill.
- Huaca Escobar, J. (2017). *Relevancia jurídica de la motivación de los actos administrativos en materia de contratación pública* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio Institucional Universidad Andina Simón Bolívar. <https://shorturl.at/OZFLH>
- Huatta Escarcena, U. I. (2023). *Efectos de la inversión pública sobre el desarrollo socioeconómico en las regiones del Perú, 2007-2019* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional del Altiplano. <https://shre.ink/ASuT>
- Ibagón Ibagón, M. (2012). *Los actos administrativos contractuales proferidos en virtud de poderes excepcionales y el arbitraje en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Instituto de Ciencias HEGEL. (2021). *Proyectos de inversión pública en Perú: Qué es, ejemplos y tipos*. <https://shorturl.at/4LC6f>
- Izquierdo Carrasco, M., Rebollo Puig, M., Alarcón Sotomayor, L., & Bueno Armijo, A. (2010). La resolución sancionadora. *Derecho administrativo sancionador* (pp. 765 y ss.). Lex Nova.
- Kelsen, H. (2000). *Teoría pura del derecho*. Editorial Los Libros.
- León Flores, J., & Necochea, L. (2007). El Sistema Nacional de Control y el rol de la Contraloría. *Gestión Pública*, pp. B16–B21. <https://acortar.link/kWNKGU>

- Ley N.º 27444. (2021). *Ley del Procedimiento Administrativo General*. Congreso de la República del Perú. <https://acortar.link/sG4D2j>
- Ley N.º 27785. (2002, 22 de julio). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*. Congreso de la República del Perú. <https://acortar.link/YmaduE>
- Ley N.º 30225. (2019, 12 de marzo). *Ley de Contrataciones del Estado*. Congreso de la República del Perú.
- Ley N.º 30742. (2018, 27 de marzo). *Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control*. Congreso de la República del Perú. <https://n9.cl/tpiec>
- Ley N.º 31500. (2022, 23 de junio). *Ley que establece el carácter vinculante del control concurrente y adopta otras medidas necesarias para perfeccionar el funcionamiento de dicho mecanismo de control*. Congreso de la República del Perú. <https://n9.cl/7919r>
- Lovón Díaz, N. (2019). *Factores asociados a la ejecución de los proyectos técnicos de inversión pública en la administración de contratos de obra en Electro Sur Este SAA-2018* [Tesis de doctorado, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. <https://n9.cl/6azqh>
- Luna Victoria, F. (2025, 26 de mayo). ¿Es correcto que la Contraloría determine responsabilidad funcional en los funcionarios de una entidad contratante y grave perjuicio económico al Estado por la inaplicación de penalidades? Las penalidades en el DS 009-2025-EF, reglamento de la Ley 32069, Ley General de la Contratación Pública, cambios respecto de la norma anterior. *LP. Pasión por el Derecho*. <https://acortar.link/Tlmxvs>
- Martínez Zamora, M. A. (2008). El ejercicio de la conservación del acto administrativo en los procedimientos de contratación pública: Reflexiones sobre la preservación del procedimiento de selección en los cuales se ha configurado un vicio de nulidad, sus alcances y aplicación jurisprudencial. *Derecho & Sociedad*, (30), pp. 241-243.

- Matthei Da Bove, C., & Rivadeneira Domínguez, F. (2022). La motivación como elemento del acto administrativo: Criterios establecidos por la Corte Suprema para efectos de su control. *Actualidad Jurídica. Revista de Derecho de la Universidad del Desarrollo*, 45, pp. 263–291. <https://n9.cl/5olzv>
- MEF – Ministerio de Economía y Finanzas. (2010). *Balance de la inversión pública: Avances y desafíos para consolidar la competitividad y el bienestar de la población*. MEF. <https://shre.ink/ASus>
- Montesquieu, C. L. de S. (1748). *El espíritu de las leyes* (Versión moderna consultada). Alianza Editorial.
- Morón Urbina, J. C. (2016). *La contratación estatal*. Editorial Gaceta Jurídica.
- Morón Urbina, J. C. (2024). *El régimen de Contrataciones con el Estado: Una mirada hacia el futuro de su regulación*. Themis Editorial Jurídica.
- Navarreta, E. (2008). Hechos y actos jurídicos. *Revista Jurídica del Perú*, (91), 299. (Traducción de Rómulo Morales).
- Navarro González, R. (2016). *La motivación de los actos administrativos* [Tesis de doctorado, Universidad Pablo de Olavide].
- Obando Vega, A. (2023). Análisis del impacto negativo de penalidades impuestas por el Estado a una empresa privada del sector salud. *Industrial Data*, 26(1), 247–274. <https://acortar.link/cbSLln>
- Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado. (2019, 22 de agosto). Opinión N.º 143-2019/DTN. Expediente N.º 56943.
- Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado. (2021a, 2 de febrero). Opinión N.º 012-2021/DTN. Expediente N.º 106728. <https://acortar.link/SymzuA>
- Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado. (2021b, 29 de noviembre). Opinión N.º 113-2021/DTN. Expediente N.º 102039. <https://acortar.link/p28Mjb>

- Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado. (2022a, 14 de julio). Opinión N.º 052-2022/DTN. Expediente N.º 68780. <https://n9.cl/5pw4o>
- Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado. (2022b, 14 de julio). Opinión N.º 020-2014/DTN.
- Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado. (2023, 14 de julio). Opinión N.º 005-2023/DTN. Expediente N.º 153263. <https://acortar.link/nekfSt>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público. (2016, 29 de noviembre). *Resolución de Consejo Directivo N.º 050-2016-CD-OSITRAN*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2021). *Integrity for Good Governance in Latin America*.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Osterling Parodi, F. (1995). *Las obligaciones* (Vol. VI, 5a ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://shre.ink/ASup>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP]. (1996, 16 de diciembre). Art. 14. Adoptado por la Asamblea General de la ONU, Resolución 2200 A (XXI). <https://goo.su/Wb8n4>
- Pérez Montero, S. (s. f.). Servicios de control simultáneo: características y modalidades. *Blog Escuela de Posgrado*, Universidad Continental. <https://acortar.link/nVj6lG>
- Pérez, M. (2021). *Legalidad y certeza en el procedimiento administrativo sancionador*. Editorial Jurídica Continental.
- Pimenta, C. (2021). *Public Procurement in Latin America* (Actualización contextual de 2016). IMF eLibrary.

- Quispe Huanca, A. E. (2025). *Efectos de la inversión pública en la pobreza departamental en el Perú, 2010-2022* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional del Altiplano. <https://shre.ink/ASul>
- Real Academia Española. (2025). *Diccionario de la lengua española* (23a ed.).
- Resolución 2153-2017-TCE-S1. (2017). Tribunal de Contrataciones con el Estado. <https://n9.cl/olbf9>
- Resolución de Contraloría 115-2019-CG. (2019, 28 de marzo). Resolución que aprueba la Directiva N.º 002-2019-CG/NORM “Servicio de control simultáneo”. Contraloría General de la República.
- Resolución de Contraloría 147-2016-CG. (2016, 13 de mayo). Resolución que aprueba la Directiva N.º 011-2016-CG/GPROD “Servicio de Control Previo de las prestaciones adicionales de obra”. Contraloría General de la República. <https://n9.cl/p1xt4>
- Resolución de Contraloría 148-2016-CG. (2016, 13 de mayo). Resolución que aprueba la Directiva N.º 012-2016-CG/GPROD “Emisión del Informe Previo establecido por el Literal I) del artículo 22º de la Ley N.º 27785”. Contraloría General de la República. <https://n9.cl/6fz12u>
- Resolución de Contraloría 596-2014-CG. (2014, 22 de diciembre). Resolución que aprueba la Directiva N.º 012-2014-CG/GPROD “Control previo de las prestaciones adicionales de supervisión de obra”. Contraloría General de la República. <https://n9.cl/fmo9c>
- Rojas, J. (2015). *Investigación comparativa: teoría y práctica*. Ediciones Académicas.
- Sánchez Morón, M. (2017). Capítulo XIV: Los contratos del sector público. En *Derecho administrativo. Parte general* (13.ª ed., pp. 640-643). Editorial Tecnos.
- Santy Cabrera, L. (2018). La motivación como elemento de validez del acto administrativo en la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo

- General, modificada por el D. L. N.º 1272. *Actualidad Gubernamental*, 114(VIII), 1–6.
- Sayagués Laso, E. (1988). *Tratado de Derecho Administrativo* (6a ed.). Fundación de Cultura Universitaria.
- Scheller D'Angelo, A., & Silva Maestre, S. (2017). La corrupción en la contratación pública: Operatividad, tipificación, percepción, costos y beneficios. *Revista Vía Iuris*, 23, 1–36. <https://goo.su/cM9jUAJ>
- Shack Yalta, N. (2019, agosto). Modelo de Control Concurrente como eje central de un enfoque preventivo, célere y oportuno del Control Gubernamental en el Perú. <https://shorturl.at/n9cT4>
- Shack Yalta, N. (2020, enero). El Modelo de Control Concurrente como eje central de un enfoque preventivo, célere y oportuno del Control Gubernamental en el Perú. *Gaceta Jurídica*.
- Shack Yalta, N., Portugal Lozano, L., & Quispe Cuba, R. (2021). *El control concurrente: Estimando cuantitativamente sus beneficios* [Documento de política en control gubernamental]. Contraloría General de la República. <https://acortar.link/2w1ll6>
- Subdirección de Capacitación del OSCE. (s. f.). Capítulo 2 del Módulo 4. Las garantías en la ejecución contractual y penalidades. <https://n9.cl/l3w55>
- Sucso Limachi, J. C. (2024). *Impacto de la inversión pública en el crecimiento económico del Perú, periodo 2012-2022* [Tesis]. Universidad Nacional del Altiplano. <https://n9.cl/bzrv0>
- Tribunales arbitrales internacionales. (2021). *Contractors' claims for expropriation of contractual rights* (Discusión de casos relevantes). Arbitraje Internacional en Contratos Públicos.
- Truyenque Palacios, M. (2023). *La naturaleza jurídica de las penalidades en la contratación administrativa* [Tesis de posgrado]. Universidad de Piura.
- Universidad Nacional Autónoma de México. (2015). *Derecho y moral: Estudio introductorio* (Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones

Jurídicas). <https://n9.cl/irx89>

Vargas, E., & Villavicencio, L. (2019). La Constitución Política del Perú de 1993 y la contratación pública: ¿Existe un derecho fundamental a contratar con el Estado? *Revista VI*, 6(1), 1-25.

Yin, R. (2014). *Diseño y métodos de investigación de estudios de caso* (5a ed.). Sage Publications.

Zavala Egas, J. (2011). *Lecciones de derecho administrativo*. EDILEX S.A.

Zúñiga Velarde, L. (2018). Diseño de penalidades y sanciones administrativas en los contratos de concesión de infraestructura de transporte de uso público en el Perú: Lineamientos para su definición y aplicación [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional PUCP. <https://n9.cl/ufywb>