

Expediente N° 75679

Solicitante: Gobierno Regional de Arequipa

Asunto: Nulidad de contrato

Referencia: Formulario S/N de fecha 27.MAY.2026 – Consultas sobre la Normativa de Contrataciones Públicas.

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Gerencia Regional de Transportes y Comunicaciones, señor Darwin Solon Esquive Las Heras del Gobierno Regional de Arequipa formula varias consultas sobre la nulidad de los contratos.

Antes de iniciar el desarrollo del presente análisis, es necesario precisar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas en términos genéricos y vinculadas entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal g) del numeral 11.3 del artículo 11 de la Ley General de Contrataciones Públicas, aprobada a través de la Ley N° 32069, modificada por la Ley N° 32103 y la Ley N° 32187; así como, por lo establecido en el artículo 11 y los literales b) y c) del artículo 389 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2025-EF.

En ese sentido, las conclusiones de la presente opinión no se encuentran vinculadas a ninguna situación particular.

2. CONSULTAS¹ Y ANÁLISIS

Para efectos de la presente opinión se entenderá por:

- “Ley” a la aprobada mediante la Ley N° 32069.

¹ En atención a la competencia conferida a la Dirección Técnico Normativa, se ha revisado el documento de la referencia para verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el Servicio Prestado en Exclusividad “Consultas de entidades públicas sobre la normativa de contrataciones públicas”. Producto de la revisión, se advierte que la tercera y cuarta consulta no son claras ni directas y tampoco versan sobre el sentido y alcance de la normativa de contrataciones públicas. En ambos casos las consultas mencionan varios conceptos como el conflicto de intereses, la adopción de decisiones discrecionales para la solución efectiva de inconvenientes durante el proceso de contratación y la cautela de los resultados de dichas decisiones, y desarrollan una situación particular para efectos de que este Organismo Técnico Especializado determine las medidas que debe adoptar la entidad en relación a la determinación de responsabilidades en el contexto del caso concreto. Por tanto, se atenderán las consultas que cumplen con los requisitos establecidos en el TUPA del OECE.

- “Reglamento” al aprobado mediante el Decreto Supremo N° 009-2025-EF.

Dicho lo anterior, las consultas formuladas son las siguientes:

- 2.1. ***“Cuando la norma señala que “La presente ley prevalece sobre las normas del procedimiento administrativo general, de derecho público y sobre aquellas de derecho privado que sean aplicables”, debemos entender que la Ley General de Contrataciones Públicas ante un vacío normativo no permite que se aplique supletoriamente el TUO de la Ley del procedimiento Administrativo General, entonces nos preguntamos ¿Se puede aplicar la nulidad de oficio regulada en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General para los casos que no se encuentren regulados en la Ley General de Contrataciones Públicas y su Reglamento, ejemplo declarar la nulidad de oficio de la resolución de contrato por haber contravenido la normativa en contrataciones?” (Sic.).***

- 2.1.1. Preliminarmente, debe indicarse que el artículo 68 de la Ley establece que cualquiera de las partes puede resolver, total o parcialmente, el contrato en los siguientes supuestos:

- a) Caso fortuito o fuerza mayor que imposibilite la continuación del contrato.*
- b) Incumplimiento de obligaciones contractuales, por causa atribuible a la parte que incumple.*
- c) Hecho sobreviniente al perfeccionamiento del contrato, de supuesto distinto al caso fortuito o fuerza mayor, no imputable a ninguna de las partes, que imposibilite la continuación del contrato,*
- d) Por incumplimiento de la cláusula anticorrupción.*
- e) Por la presentación de documentación falsa o inexacta durante la ejecución contractual.*
- f) Configuración de la condición de terminación anticipada establecida en el contrato, de acuerdo con los supuestos que se establezcan en el reglamento para su aplicación”.*

Por su parte, el artículo 122² del Reglamento establece el procedimiento que las partes deben realizar a efectos de resolver el contrato en forma total o parcial, tanto el

² “Artículo 122. Procedimiento de resolución de contrato

a) La parte perjudicada requiere a la otra parte que ejecute la prestación materia de incumplimiento, bajo apercibimiento de resolver el contrato. El plazo para el cumplimiento de la prestación debe ser razonable y no debe ser menor del 10% del plazo de ejecución del contrato vigente o del entregable materia de incumplimiento, según corresponda, y en ningún caso puede superar el 15% del plazo de ejecución del contrato vigente o del entregable materia de incumplimiento. Cuando el plazo obtenido como resultado de la aplicación del porcentaje sea una cifra decimal, corresponde que sea considerado como un día completo. En los casos en que el plazo de ejecución del contrato vigente o del entregable materia de incumplimiento es menor a treinta días, se otorga tres días. En caso el retraso esté referido al componente de ejecución de obras bajo sistemas de entrega de solo construcción o diseño y construcción, la entidad contratante otorga un plazo de quince días siempre que el plazo de la ejecución de la obra supere los 60 días.

b) Vencidos los plazos establecidos en el literal precedente sin que la otra parte cumpla con la prestación correspondiente, la parte perjudicada puede resolver el contrato en forma total o parcial.

122.2. Este apercibimiento previo no es aplicable en caso se haya llegado a completar el monto máximo de penalidad al contratista o la entidad contratante sustente de manera objetiva que, la situación de incumplimiento ya no pueda ser revertida, de acuerdo con el pronunciamiento que emite el área usuaria. En estos casos, la entidad contratante notifica al contratista la resolución del contrato de forma parcial o total, según corresponda

122.3. En los supuestos establecidos en los literales a) y c) del numeral 68.1 del artículo 68 de la Ley, la parte que resuelve debe justificar y acreditar que la situación que alega hace imposible la continuidad de la ejecución de las prestaciones a su cargo, de manera definitiva.

122.4. En los supuestos señalados en los literales a), c), d), e) y f) del numeral 68.1 del artículo 68 de la Ley, las partes pueden resolver el contrato sin apercibimiento previo, quedando el contrato resuelto de pleno derecho a partir de la notificación.

122.5. La resolución de contrato puede ser de forma total o parcial. La resolución parcial sólo involucra a aquella parte del contrato afectada por el incumplimiento y siempre que dicha parte sea cuantificable, separable e independiente del resto de las obligaciones contractuales. El apercibimiento previo y la resolución que se efectúe precisan con claridad qué parte del contrato queda resuelta, de no hacerse tal precisión, se entiende que la resolución es total.

procedimiento a realizar cuando se trata de resolución por incumplimiento, como por alguna de las otras causales de resolución contractual.

Como se advierte, la resolución del contrato se produce por la ocurrencia de eventos que han sido previstos como supuestos de terminación del vínculo contractual, y que se verifican con posterioridad a la suscripción del contrato o de su entrada en vigencia, es decir, durante la fase de ejecución contractual del proceso de contratación.

A ello debe añadirse que, en el marco de la normativa de contrataciones públicas, la resolución contractual se materializa una vez que, conforme al procedimiento establecido en el artículo 122 del Reglamento, se efectúa la recepción de la correspondiente comunicación. Por tanto, desde aquel momento, el contrato deja de surtir efectos y ambas partes —entidad y contratista— quedarán desvinculadas.

- 2.1.2. Al respecto, De La Puente³ señala: “(...) la resolución deja sin efecto la relación jurídica patrimonial, la convierte en ineficaz, de tal manera que ella deja de ligar a las partes en el sentido que ya no subsiste el deber de cumplir las obligaciones que la constituyen ni, consecuentemente, ejecutar las respectivas prestaciones” (el subrayado es agregado).

Por su parte, García de Enterría⁴ señala que la resolución “(...) es una forma de extinción anticipada del contrato actuada facultativamente por una de las partes, cuya función consiste en salvaguardar su interés contractual como defensa frente al riesgo de que quede frustrado por la conducta de la otra parte” (el subrayado es agregado).

En virtud de lo expuesto, puede colegirse que si una de las partes (entidad o contratista) resuelve debidamente un contrato, es decir, siguiendo el procedimiento y cumpliendo los requisitos y formalidades previstas en la normativa de contrataciones del Estado, la relación jurídica ya se encontraría extinta.

- 2.1.3. Sobre el particular, es pertinente indicar que, para determinar si se configura, o no, alguna de las causales, y cumplido con el procedimiento, los requisitos y las formalidades previstas en la normativa para resolver el contrato, deben evaluarse los elementos que son parte del contexto que son materia de análisis; asimismo, debe indicarse que, el correcto desarrollo de los procesos de contratación, lo que implica la obligación de hacer seguimiento y supervisar cada una de sus fases y actuaciones, así como las decisiones discrecionales adoptadas para tales fines cuando corresponda, es responsabilidad de los funcionarios y servidores de la entidad contratante, independientemente del régimen jurídico de su vínculo, bajo los principios de publicidad y valor por dinero, y los enfoques que cautelan la efectividad de los resultados de las decisiones adoptadas⁵.

122.6. La resolución del contrato por incumplimiento de la cláusula anticorrupción y antisoborno no impide el inicio de las acciones civiles, penales y administrativas a que hubiera lugar”.

³ De La Puente, M. (2001) *El contrato en general*, Tomo I, Palestra editores, Lima, p. 455.

⁴ García de Enterría (2001) *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, Civitas, p. 750.

⁵ De conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley, el cual establece:

“Artículo 26. Responsabilidades en el proceso de contratación

26.1. La organización, elaboración de la documentación y conducción del proceso de contratación, el cual incluye la ejecución del contrato hasta su conclusión, así como la adopción de decisiones discrecionales cuando correspondan, son responsabilidad de los funcionarios y servidores de la entidad contratante con independencia del régimen jurídico de su vínculo, habiendo priorizado los principios de publicidad y valor por dinero, así como los enfoques de la ley que cautelan la efectividad de los resultados de las decisiones adoptadas.

26.2. La determinación de las responsabilidades en el proceso de contratación pública se realiza de acuerdo con el régimen jurídico que vincule a las personas, señaladas en el párrafo precedente, con la entidad contratante.

26.3. Las entidades contratantes son responsables de prevenir y solucionar, de manera efectiva, los conflictos de intereses que puedan surgir en el proceso de contratación”.

- 2.1.4. Ahora bien, el numeral 1 de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley establece que, *“La presente ley prevalece sobre las normas del procedimiento administrativo general, de derecho público y sobre aquellas de derecho privado que sean aplicables, salvo en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo del Tribunal de Contrataciones Públicas, y de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo del OECE respecto de las infracciones de instituciones arbitrales y centros de administración de juntas de prevención y resolución de disputas; así como en el caso de los contratos estandarizados que se regulan conforme a sus cláusulas”*.

Sobre el particular, debe indicarse que la aplicación supletoria de normas implica la existencia de una normativa que, siendo aplicable a determinada relación o situación jurídica de manera obligatoria, no regula un caso o supuesto particular (norma suplida), por lo que resulta necesario recurrir a otra normativa distinta con la finalidad de suplir la falencia o vacío existente (norma supletoria)⁶.

Aunado a ello, debe indicarse que la aplicación supletoria de una norma presupone un análisis de compatibilidad; es decir, debe realizarse un análisis comparativo de la norma a ser suplida y de la norma supletoria, a efecto de determinar si la naturaleza de ambas es semejante y, por tanto, si son normas compatibles.

En tal sentido, la aplicación supletoria de normas de derecho público o derecho privado a las disposiciones de la normativa de contrataciones públicas presupone realizar un análisis comparativo para determinar si estas normas resultan compatibles o no.

- 2.1.5. En virtud de lo expuesto, en el marco de la normativa de contrataciones públicas, un contrato es un acuerdo de voluntades a través del cual tanto la entidad como el proveedor buscan satisfacer su respectivo interés; en este aspecto no existe mayor diferencia entre los contratos administrativos y los contratos privados, salvo por el hecho que la entidad representa el interés público y, por ende, goza de potestades especiales⁷ con la finalidad de que este sea efectivamente cautelado.

A esto, debe añadirse que mediante la Consulta Jurídica N° 17-2018-JUS/DGDNCR, la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos precisa lo siguiente:

“55. El proceso de contratación, en general, consta de varias etapas, empezando por los actos preparatorios, el desarrollo del proceso de contratación y finalmente la ejecución del contrato. Durante los actos preparatorios, no hay ninguna relación especial de la administración hacia los ciudadanos, a quienes se les considera administrados. De igual manera, durante el desarrollo del proceso de contratación, los postores no cambian su

⁶ Al respecto, Neves (1997) indica que por supletoriedad se entiende a la situación que implica la existencia de “(...) la norma uno, a la que le corresponde regular un hecho pero no lo hace, denominada suplida, y a la norma dos, que sí contiene una regulación para tal hecho, llamada supletoria, las que comúnmente se conectan o vinculan a través de una remisión”. (Introducción al Derecho del Trabajo, Lima – Perú, Ara Editores, pp. 131– 132).

⁷ De la Puente (1999) señala que las potestades que el régimen normativo le otorga a la Entidad —tales como la posibilidad de declarar la nulidad de oficio del contrato, o la aprobación de prestaciones adicionales, por ejemplo—, tienen como sustento el reconocimiento de su calidad de garante del interés público en los contratos que celebra a efectos de abastecerse de bienes, servicios y obras necesarios para el cumplimiento de sus funciones. De esta manera, dicha potestad responde al ejercicio de las prerrogativas especiales del Estado, en el marco de lo que la doctrina denomina “cláusulas exorbitantes” que caracterizan a los regímenes jurídicos especiales de derecho público —como es el régimen de contrataciones del Estado—, en los que la Administración Pública representa al interés general, el servicio público, y su contraparte representa al interés privado. (Las cláusulas exorbitantes, Lima-Perú, Themis, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 39, p. 7).

estatus jurídico frente a la Administración, pues también son considerados como administrados.

56. Durante la etapa de ejecución contractual la relación jurídica se desarrolla entre los proveedores del Estado ya no son considerados como administrados, sino que existe entre ellos y la entidad contratante una relación contractual, que se rige ya no por las normas del Procedimiento Administrativo General, sino por los dispuesto, en primer lugar, en el contrato, luego, en las bases y términos de referencia y finalmente en las normas de contrataciones del Estado. Los proveedores del Estado no tienen la calidad de administrados ante la entidad contratante, por lo que las normas sustantivas aplicables a la relación jurídica contractual que se ha generado no son las normas de la Ley del Procedimiento Administrativo General (...)."

Al respecto, la normativa de contrataciones del Estado ha previsto las reglas específicas que se aplican a los contratos "administrativos"⁸ celebrados por las entidades públicas con los proveedores, en el Capítulo III "Ejecución contractual" del Título IV "Proceso de contratación pública" de la Ley, en el Capítulo V "Disposiciones generales de ejecución contractual para bienes, servicios y obras" del Título III "Disposiciones generales a bienes, servicios y obras", el Capítulo III "Disposiciones específicas de la fase de ejecución contractual para bienes y servicios" del Título IV "Proceso de contratación de bienes y servicios", y el Capítulo III "Disposiciones específicas para la ejecución contractual de obras y consultoría de obras" del Título V "Proceso de contratación de obras y consultoría de obras"⁹. Estas disposiciones tienen por objeto regular las relaciones contractuales que se instauran entre las entidades y los proveedores o contratistas, desde los requisitos y procedimiento para el perfeccionamiento de los contratos, hasta su culminación.

Por otro lado, la Ley N° 27444 "Ley del Procedimiento Administrativo General" (LPAG), **no regula las relaciones contractuales de las entidades públicas, sino las actuaciones de**

⁸ Al respecto, Juan Carlos Cassagne (2005) indica que "En el contrato administrativo, a diferencia de los contratos regidos por el derecho privado, la Administración procura la satisfacción de un interés público relevante, de realización inmediata o directa, que se incorpora al fin u objeto del acuerdo, proyectándose en su régimen sustantivo (ius variandi, interpretación, equilibrio financiero, etc.)" (el subrayado es agregado). (El Contrato Administrativo, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, segunda edición, p. 21).

Asimismo, Trelles de Belaunde (2002) recoge las siguientes definiciones de "contrato administrativo": Zegarra indica que el contrato administrativo es "todo acuerdo generador de obligaciones celebrado por un órgano estatal, en ejercicio de la función administrativa, susceptible de producir efectos con relación a terceros".

Dromi señala que el contrato público o administrativo es un "acuerdo creador de relaciones jurídicas por el simple consentimiento por adhesión del particular a relaciones previamente establecidas por la Administración". Según Trelles, este autor indica que son elementos caracterizadores de estos contratos "el objeto del contrato, la participación de un ente estatal como parte y las prerrogativas especiales de la Administración en orden a su interpretación, modificación y resolución".

Finalmente, De la Puente define al contrato administrativo como "el acuerdo de voluntades, generador de obligaciones, celebrado entre un órgano del Estado, en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo o con un particular". (El contrato administrativo, el contrato-ley y los contratos de concesión de servicios públicos, Lima-Perú, Themis N° 44, pp. 237-241).

Al respecto, debe aclararse que la denominación de contrato administrativo no se refiere a que éste sea un procedimiento administrativo.

⁹ Es pertinente considerar que la Ley y su Reglamento contemplan también las denominadas "Modalidades de contratación pública eficiente" como son los contratos menores, las compras centralizadas —entre otros— sobre los que la normativa regula algunos aspectos de su ejecución contractual.

la función administrativa del Estado¹⁰ y el procedimiento administrativo común, tal como lo establece el Artículo II de su Título Preliminar¹¹.

Por otro lado, el Artículo IX del Título Preliminar del Código Civil establece que “*Las disposiciones del Código Civil se aplican supletoriamente a las relaciones y situaciones jurídicas reguladas por otras leyes siempre que no sean incompatibles con su naturaleza*”. Por tanto, las disposiciones del Código Civil son aplicables supletoriamente a los contratos celebrados por las entidades con sus proveedores en el marco de la normativa de contrataciones públicas, en los aspectos que resulten compatibles.

Por consiguiente, y en concordancia con los criterios desarrollados en distintas Opiniones¹², el numeral 1 de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley aplicada a la fase de ejecución contractual del proceso de contratación debe entenderse que ante la ausencia o vacío de regulación de algún hecho o situación en la normativa de contrataciones públicas respecto de esta fase (**la ejecución contractual**) deberá recurrirse supletoriamente a las disposiciones del Código Civil que sean compatibles y no a las de la LPAG, pues no son compatibles con la lógica contractual.

- 2.1.6. En este punto es pertinente también señalar que en varias Opiniones¹³, este Organismo Técnico Especializado ya ha aclarado que la aplicación supletoria de las disposiciones compatibles del Código Civil a las disposiciones de la normativa de contrataciones públicas que regula la fase ejecución contractual del proceso de contratación, no afecta ni excluye —cuando corresponda— la aplicación de las disposiciones de la LPAG a las actuaciones internas que permiten a las entidades expresar su voluntad en el marco de una relación contractual bajo el ámbito de la mencionada normativa.

En efecto, es importante no confundir el procedimiento, los requisitos y formalidades que establece la normativa de contrataciones públicas, en este caso, para resolver el contrato, con aquellas actuaciones internas que deben realizar las entidades para expresar su voluntad en el contexto de dicho procedimiento.

- 2.1.7. Al respecto, de acuerdo con la LPAG, el **acto administrativo**¹⁴ es la declaración emanada de cualquier entidad que, en el marco del Derecho Público, genera efectos jurídicos externos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una

¹⁰ Uno de los elementos diferenciales de la función administrativa, según Christian Guzmán Napurí (2008), es que manifiesta una “(...) *relación directa con los administrados, de tal manera que las actividades que desempeña la Administración Pública los afectan de manera directa*. Asimismo, dicha función se encuentra sometida al principio de legalidad, y en especial, a la ley emanada del Parlamento (...)” (el subrayado es agregado). (Un Acercamiento al Concepto de Función Administrativa en el Estado de Derecho, Lima – Perú, Revista Asociación Civil Derecho & Sociedad, Núm. 31, p. 291).

¹¹ “Artículo II.- Contenido

1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.
2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.
3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley”.

¹² Por ejemplo, la Opinión N° 017-2012/DTN, N° 130-2018/DTN, N° 081-2022/DTN, N° 099-2022/DTN, N° 064-2023/DTN, entre otras.

¹³ Por ejemplo, la Opinión N° 130-2018/DTN y N° 099-2022/DTN, entre otras.

¹⁴ El artículo 1.1 de la LPAG define los actos administrativos como “(...) *las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta*”.

situación concreta. Mientras que los **actos de administración interna** son decisiones destinadas exclusivamente a organizar y hacer funcionar las actividades o servicios de la propia entidad; su fin es la eficacia y la eficiencia institucional¹⁵.

Aunado a ello, el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 24584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, diferencia a los actos administrativos de los demás actos que emite la entidad, a los que denomina “cualquier otra declaración administrativa”.

Como se advierte, el acto mediante el cual una entidad manifiesta su voluntad de resolver el contrato, emitido por el funcionario u órgano facultado para ello, se efectúa dentro de las actuaciones relativas a la gestión de los contratos de la administración pública, por tanto, es un acto de administración interna que se materializa en una declaración administrativa.

2.1.8. Cabe precisar que, si bien entre el contratista y la entidad existe una relación de naturaleza contractual —como ya se ha indicado—, la formación de los actos a través de los cuales esta última manifiesta sus decisiones durante la gestión de un contrato, deben cumplir ciertos requisitos indispensables que los doten de validez. En ese sentido, dado que tales decisiones se generan en el desempeño de prerrogativas propias de la administración, corresponde aplicar aquellas disposiciones que regulan la función administrativa del Estado.

Así, en el marco de una relación contractual, entre la entidad y el contratista, las actuaciones que debe realizar la entidad para expresar su voluntad (sea mediante decisiones o declaraciones) a efectos de que tengan validez deben ser emitidos por el órgano facultado para ello (según su competencia), deben expresar su respectivo objeto (que deberá ajustarse al ordenamiento jurídico), deben estar debidamente motivados, deben perseguir las finalidades de interés público¹⁶, entre otros aspectos, ello conforme al Principio de

¹⁵ Morón Urbina (2019) identifica las siguientes diferencias entre ambas figuras:

- **Ámbito de eficacia:** Los actos administrativos tienen como característica sustancial producir efectos jurídicos externos, es decir, estar dirigidos hacia fuera de la organización administrativa para crear, reconocer, modificar o cancelar derechos u obligaciones de los administrados. En contraste, los actos de administración interna agotan sus efectos exclusivamente dentro de la órbita de la propia Administración Pública, creando relaciones interorgánicas y no intersubjetivas.
- **Exigencia de garantías y formalidades:** Debido a que el acto administrativo afecta a los ciudadanos, la ley exige que esté recubierto de garantías sustantivas y procesales estrictas (como el cumplimiento del debido procedimiento, la motivación adecuada y la forma escrita). Por otro lado, los actos de administración interna, al ordenar la propia entidad, tienen un régimen más flexible, su motivación es facultativa (salvo que por disposición de la ley sea obligatoria), y pueden impartirse incluso, en algunos casos, de forma verbal cuando se trata de decisiones de mero trámite.
- **Impugnabilidad:** Los actos administrativos, al incidir en los derechos o intereses de los particulares, otorgan al administrado la facultad de contradicción y son susceptibles de ser impugnados mediante recursos administrativos. Por otro lado, los actos de administración son inimpugnables, ya que no existe un interés legítimo del ciudadano que se vea afectado por órdenes de servicio o reglamentaciones internas. (Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, pp. 193-253).

Es ilustrativo señalar que Morón Urbina (2019) hace una clasificación reconociendo procedimientos administrativos internos, los cuales, precisamente tienen como objetivo organizar o hacer funcionar las actividades de la entidad y concluyen produciendo un “acto de administración interna”, como ejemplos señala: “los procedimientos consultivos entre entidades públicas, el procedimiento presupuestario, las autorizaciones para que un procurador público interponga una acción judicial, (...) el procedimiento para la designación de funcionarios (...) y otros propios de los sistemas administrativos”.

Los procedimientos administrativos externos son aquellos que se desarrollan hacia el exterior, relacionan jurídicamente a la entidad con uno o más **administrados** para los fines de producir decisiones que les conciernen favorable o negativamente en sus derechos o intereses (actos administrativos). (Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica, p. 339).

Como se ha señalado, durante la fase de ejecución contractual del proceso de contratación, entre la entidad y el proveedor ya no hay una relación de Administración Pública y administrado, ambos son partes contratantes.

¹⁶ El artículo 3 de la LPAG, establece que:

“Artículo 3.- *Requisitos de validez de los actos administrativos*

Legalidad y los demás principios que rigen a las contrataciones públicas, contemplados en el artículo 5 de la Ley.

Es importante aclarar que lo anteriormente señalado solo busca reconocer que las actuaciones que adopta la entidad durante la ejecución contractual se generan en el ejercicio de la función administrativa, por lo que, de manera supletoria, es decir, ante la ausencia o vacío de regulación de algún hecho o situación en la normativa de contrataciones públicas, pueden aplicarse las reglas propias de dicha función, contenidas en la LPAG, siempre que, previo análisis de compatibilidad, se determine, entre otros aspectos, que no contravienen disposiciones de la normativa de contrataciones públicas y/o no sean incompatible con la naturaleza de aquella figura que se pretende aplicar.

2.1.9. Finalmente, cabe precisar que lo señalado líneas supra no es óbice para que las discrepancias que se generen a raíz de una resolución contractual¹⁷ puedan someterse a los medios de solución de controversias previstos en la normativa de contrataciones públicas.

2.2. ***“Cuando la norma señala que “los principios que rigen las contrataciones públicas sirven de criterio de interpretación para la aplicación de la presente ley y su reglamento, de integración ante sus vacíos y como parámetros de actuación de todos aquellos involucrados en el proceso de contratación”, entonces debemos entender que ante el vacío en la Ley y su Reglamento para declarar la nulidad de oficio de la resolución de un contrato se aplicaría el principio de legalidad, entonces nos preguntamos ¿Podemos aplicar el principio de legalidad que rige las contrataciones públicas ante un vacío en la Ley de Contrataciones Públicas y su Reglamento y aplicar el TUO de la Ley N° 27444 para declarar la nulidad de oficio de la resolución de un contrato, ya que las Entidades deben actuar con respeto a la Ley N° 27444?” (Sic.).***

2.2.1. Preliminarmente, debe indicarse que el artículo 5.3 de la Ley establece que *“Los principios que rigen las contrataciones públicas sirven de criterio de interpretación para la aplicación de la presente ley y su reglamento, de integración ante sus vacíos y como parámetros para la actuación de todos aquellos involucrados en el proceso de contratación”*.

En efecto, como se indicó al absolver la consulta anterior, el artículo 5 de la Ley establece los principios que rigen a las contrataciones públicas, con independencia de su régimen legal.

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia.- Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

3. Finalidad Pública.- Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitarse a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

5. Procedimiento regular.- Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación”.

¹⁷ Como, por ejemplo, cuestionar la configuración de la causal o el cumplimiento de los requisitos, condiciones, formalidades y el procedimiento para la resolución del contrato.

Entre dichos principios se encuentra el de Legalidad, ya mencionado, por el que *“las partes involucradas en el proceso de contratación deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la Ley y al derecho dentro de las facultades atribuidas y de acuerdo con los fines conferidos.*

Como se advierte, por el Principio de Legalidad debe entenderse que las partes —entidades y proveedores— involucradas en el proceso de contratación deben actuar con respeto al ordenamiento jurídico en toda actuación o decisión adoptada durante el desarrollo del proceso de contratación.

- 2.2.2. Por otro lado, como también ya se ha señalado, conforme a la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley, ante la ausencia o vacío de regulación de algún hecho o situación en la normativa de contrataciones públicas debe recurrirse, previo análisis de compatibilidad, a las normas de derecho público o de derecho privado que sean aplicables.
- 2.2.3. Por tanto, como se indicó anteriormente, el acto mediante el cual una entidad manifiesta su voluntad de resolver el contrato, emitido por el funcionario u órgano facultado para ello, se efectúa dentro de las actuaciones relativas a la gestión de los contratos de la administración pública, por tanto, es un acto de administración interna materializada en una declaración administrativa, que se genera, precisamente, en ejercicio de la función administrativa, por lo que pueden aplicarse supletoriamente las reglas propias de dicha función contenidas en la LPAG.
- 2.2.4. Finalmente, como ha sido previamente señalado, la aplicación supletoria de una norma legal a la normativa de contrataciones públicas, presupone una ausencia o vacío de regulación de un hecho o situación en la mencionada normativa y exige un previo análisis de compatibilidad en la que se determine, entre otros aspectos, que no contravienen disposiciones de la normativa de contrataciones públicas y/o no sea incompatible con la naturaleza de la figura a aplicar.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley aplicada a la fase de ejecución contractual del proceso de contratación debe entenderse que ante la ausencia o vacío de regulación de algún hecho o situación en la normativa de contrataciones públicas respecto de esta fase (la ejecución contractual) deberá recurrirse supletoriamente a las disposiciones del Código Civil que sean compatibles y no a la Ley del Procedimiento Administrativo General, pues esta es incompatible con la lógica contractual.
- 3.2. La aplicación supletoria del Código Civil a la fase de ejecución contractual del proceso de contratación, no afecta ni excluye, de corresponder, la aplicación de la Ley del Procedimiento Administrativo General a las actuaciones internas que permiten a las entidades expresar su voluntad en el marco de una relación contractual bajo el ámbito de la normativa de contrataciones públicas.
- 3.3. Los actos o actuaciones que realizan las entidades y los proveedores durante el desarrollo del proceso de contratación deben cumplir y respetar el ordenamiento jurídico conforme al Principio de Legalidad y los otros principios que rigen a las contrataciones públicas contemplados en el artículo 5 de la Ley.
- 3.4. El acto mediante el cual la entidad manifiesta su voluntad de resolver el contrato, emitido por el funcionario u órgano facultado para ello, se efectúa dentro de las actuaciones relativas a la gestión de los contratos de la administración pública. Siendo un acto de administración interna (materializada en una declaración administrativa) generada en ejercicio de la función administrativa, pueden aplicarse supletoriamente las reglas propias

de dicha función contenidas en la Ley General del Procedimiento Administrativo General.

- 3.5. La aplicación supletoria de la Ley General del Procedimiento Administrativo a los actos mediante los cuales la entidad manifiesta su voluntad en el marco de la gestión de sus contratos, presupone una ausencia o vacío de regulación de un hecho o situación en la normativa de contrataciones públicas, y exige un previo análisis de compatibilidad en la que se determine, entre otros aspectos, que no contravienen disposiciones de la normativa de contrataciones públicas y/o no sea incompatible con la naturaleza de la figura a aplicar.

Jesús María, 22 de junio de 2026

Firmado por

OSCAR ENRIQUE MALCA NARANJO
Director Técnico Normativa
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA

JDS/.