

Expediente N° 43799
T.D. N° 32642344

SOLICITANTE : Ricardo Lenin Becerra Guevara

ASUNTO : Aplicación de penalidades por ausencia de personal en obra

REFERENCIA : Formulario de solicitud de consulta de fecha 13.MAR.2026

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el señor Ricardo Lenin Becerra Guevara formula consultas sobre la aplicación de penalidades por ausencia del personal en la obra, en el marco de lo dispuesto en la anterior normativa de contrataciones del Estado.

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 públicas, 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, Ley N° 32185, Ley N° 32187 y Ley N° 32515; 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 y modificado mediante Decreto Supremo N° 001-2026-EF.

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

2. CONSULTAS¹ Y ANÁLISIS

Tomando en consideración el contexto normativo al que se hace alusión en las consultas planteadas, para su absolución se entenderá por:

- **“Anterior Ley”** a la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por el Decreto Supremo N° 082-2019-EF.
- **“Anterior Reglamento”** al aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, modificado por Decreto Supremo N° 377-2019-EF.

Las consultas formuladas son las siguientes:

¹ En atención a la competencia conferida a la Dirección Técnico Normativa, se han revisado las consultas planteadas en el documento de la referencia, a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el Servicio Prestado en Exclusividad del TUPA del OECE para la absolución de consultas normativas, advirtiéndose que de las tres (3) consultas planteadas, la última no cumplió con dichos requisitos, ya que lo consultado se refiere a un supuesto específico durante la ejecución contractual a fin de determinar la aplicación -o no- de otras penalidades al contratista, y no se refiere -de manera general- al análisis de una disposición normativa; lo cual excede las competencias conferidas por ley a este despacho. Por tanto, dicha consulta no podrá ser atendida en el marco de la presente Opinión.

2.1. “El numeral 190.6 del Reglamento dispone textualmente lo siguiente: “En caso el contratista incumpla con su obligación de ejecutar la prestación con el personal acreditado o debidamente sustituido, la Entidad le aplica al contratista una penalidad (...) por cada día de ausencia del personal en la obra.”

En ese sentido, surge la siguiente interrogante: ¿corresponde cuantificar la aplicación de dicha penalidad por cada día y por cada profesional ausente, de forma independiente, o se debe cuantificar la penalidad únicamente por día, sin considerar el número de profesionales ausentes??”.

2.1.1. En primer lugar, debe indicarse que el artículo 40 de la anterior Ley establecía lo siguiente: “El contratista es responsable de ejecutar la totalidad de las obligaciones a su cargo, de acuerdo a lo establecido en el contrato”.

Al respecto, cabe indicar que dicha responsabilidad general incluía el cumplimiento de las condiciones del personal ofrecido por el proveedor para la eventual ejecución de la prestación a su cargo.

2.1.2. Adicionalmente, debe indicarse que, era obligación del contratista ejecutar la prestación con el personal acreditado durante el perfeccionamiento del contrato, conforme lo establecía el numeral 190.1 del artículo 190 del anterior Reglamento.

Cabe indicar que, de conformidad al numeral 190.2 del artículo 190 del anterior Reglamento, el personal acreditado debía permanecer como mínimo sesenta (60) días desde el inicio de su participación en la ejecución del contrato o por el íntegro del plazo de ejecución, si este era menor a sesenta (60) días. El incumplimiento de esta disposición acarrearía la aplicación de una penalidad no menor a la mitad (0.5) ni mayor a una (1) UIT por cada día de ausencia del personal en la obra. **La aplicación de esta penalidad solo podía exceptuarse en los siguientes casos: i) muerte, ii) invalidez sobreviniente e iii) inhabilitación para ejercer la profesión**, eventos que el contratista informaba por escrito a la Entidad como máximo al día siguiente de conocido el hecho, a efectos de solicitar posteriormente la autorización de sustitución del personal.

Asimismo, de conformidad con el numeral 190.4 del artículo 190 del anterior Reglamento, para que procediera la sustitución del personal acreditado, según lo previsto en los numerales 190.2 y 190.3, **el perfil del reemplazante no debía afectar las condiciones que motivaron la selección del contratista.**

Ahora bien, cabe indicar que esta Dirección Técnico Normativa a través de la Opinión N° 106-2023/DTN ha señalado lo siguiente:

“Como se advierte, de acuerdo con el numeral 190.2 del artículo 190 del Reglamento, si un contratista no hubiese cumplido con su obligación de ejecutar el contrato con el personal acreditado durante los primeros sesenta (60) días de la participación de este último (o por todo el plazo cuando este sea menor), se le aplicará a dicho contratista una penalidad no menor a la mitad (0.5) ni mayor a una (1) UIT por cada día de ausencia del personal, pudiendo exceptuarse de la aplicación de esta penalidad cuando dicha ausencia se sustente en: (i) muerte, (ii) invalidez sobreviniente, (iii) inhabilitación para ejercer la profesión.

Cabe precisar que las tres causales antes mencionadas (muerte, invalidez sobreviniente e inhabilitación para ejercer la profesión), son supuestos en los que se encuentra justificada la ausencia y la ulterior sustitución del personal acreditado

(siempre en el marco del escenario del numeral 190.2); es decir, se trata de supuestos en los que la ausencia y la sustitución ulterior no genera como consecuencia la aplicación de la penalidad.

Ahora bien, cabe la posibilidad de que, por causales distintas a las contempladas en el numeral 190.2, no se cumpla con ejecutar el contrato con el personal acreditado, durante los primeros sesenta días (60) desde el inicio de su participación. Al respecto, **cabe precisar que, en la medida que se verifique la configuración del referido incumplimiento, se deberá aplicar la penalidad correspondiente, incluso en el caso en que la causa de dicho incumplimiento (no contemplada en el numeral 190.2) hubiese acaecido antes del inicio de la participación del referido profesional en la ejecución del contrato.**” (El énfasis es agregado).

Como se puede apreciar, conforme al criterio previsto en la Opinión N° 106-2023/DTN² la penalidad prevista en el numeral 190.2 del artículo 190 del anterior Reglamento resultaba aplicable cuando no se cumplía con ejecutar el contrato con el personal acreditado. En ese contexto, cabe anotar que la penalidad reglamentaria prevista en el numeral 190.2 se aplicaba **por cada personal acreditado y por cada día de ausencia de éste**; asimismo, el sustento para la **excepción de aplicación de esta penalidad era de carácter individual ya sea por: (i) muerte, (ii) invalidez sobreviniente, (iii) inhabilitación para ejercer la profesión.**

Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde señalar que la aplicación de las penalidades que establecía la anterior normativa de contrataciones del Estado debía ser objetiva, razonable, congruente y proporcional con el objeto de la contratación; así, la forma de cálculo de la penalidad para cada supuesto y el procedimiento mediante el cual se verificaba el supuesto a penalizar, se consignaba en los documentos del procedimiento de selección, **de conformidad con el artículo 163 del anterior Reglamento.**

2.1.3. Precisado lo anterior, es importante anotar que el numeral 190.6 del artículo 190 del anterior Reglamento disponía de manera textual lo siguiente:

“En caso el contratista incumpla con su obligación de ejecutar la prestación con el personal acreditado o debidamente sustituido, la Entidad le aplica al contratista una penalidad no menor a la mitad (0.5) ni mayor a una (1) UIT por cada día de ausencia del personal en la obra”. (El subrayado es agregado).

Del análisis literal de la norma citada, se advierte que el criterio de cuantificación establecido en la anterior normativa de contrataciones del Estado era el “día de ausencia” del personal acreditado, el cual debía encontrarse ejerciendo sus actividades durante la ejecución contractual, conforme a lo establecido en el contrato.

Por tanto, se desprende que la penalidad reglamentaria prevista en el numeral 190.6 del artículo 190 del anterior Reglamento se aplicaba **por cada profesional ausente que formaba parte del personal acreditado, y por cada día de ausencia de éste durante la ejecución del contrato, específicamente, en el periodo en que estaba prevista la participación efectiva del personal acreditado en la ejecución de la obra.**

2.1.4. Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde anotar que las controversias que

² A mayor abundamiento, sírvase a revisar la Opinión a través del siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/oece/informes-publicaciones/4760096-opinion-n-106-2023-dtn>.

podrían surgir entre la Entidad y el contratista sobre la ejecución o interpretación del contrato debían resolverse mediante el respectivo mecanismo de solución de controversias, según el acuerdo de las partes establecido en el contrato, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la anterior Ley.

2.2. “De lo señalado en el numeral 190.6 del Reglamento surge la siguiente interrogante: cuando se hace referencia al “personal acreditado”, ¿se trata únicamente del personal presentado para el perfeccionamiento del contrato (personal clave) o comprende a todo el personal considerado en la estructura de costos de la oferta económica?”

2.2.1. En relación con la responsabilidad del contratista, el numeral 190.1 del artículo 190 del anterior Reglamento establecía que *“Es responsabilidad del contratista ejecutar su prestación con el personal acreditado durante el perfeccionamiento del contrato”*. (El subrayado es agregado).

2.2.2. Por su parte, el artículo 139 del mismo cuerpo normativo regulaba los requisitos para perfeccionar el contrato, indicando en su numeral 139.1, literal e), que el postor ganador de la buena pro debía presentar *“los documentos que acrediten el requisito de calificación referidos a la capacidad técnica y profesional en el caso de obras y consultoría de obras”*.

Al respecto, se advierte que tales profesionales eran aquellos que la anterior normativa de contrataciones del Estado definía como “personal clave”, cuya calificación y experiencia eran determinantes para la adjudicación de la contratación.

2.2.3. Ahora bien, es importante precisar que el personal que formaba parte de la organización interna del contratista para labores operativas o de apoyo, y que podía estar considerado de forma genérica en la estructura de costos de la oferta económica, no era objeto de acreditación documental ante la Entidad para la suscripción del contrato.

En ese contexto, cabe anotar que las obligaciones y sanciones vinculadas al “personal acreditado” a que hacía referencia la anterior normativa, recaían sobre aquellos profesionales cuya documentación era específicamente requerida y validada para el inicio del vínculo contractual entre el postor adjudicatario y la Entidad contratante.

Por tanto, en el marco de lo dispuesto en la anterior normativa de contrataciones del Estado, el término “personal acreditado” hacía referencia exclusivamente a los profesionales (personal clave) cuya documentación era presentada y validada para el perfeccionamiento del contrato, y no se refería a la totalidad del personal incluido en la estructura de costos de la oferta económica del contratista.

3. CONCLUSIONES

3.1. La penalidad reglamentaria prevista en el numeral 190.6 del artículo 190 del anterior Reglamento se aplicaba por cada profesional ausente que formaba parte del personal acreditado, y por cada día de ausencia de éste durante la ejecución del contrato, específicamente, en el periodo en que estaba prevista la participación efectiva del personal acreditado en la ejecución de la obra.

3.2. En el marco de lo dispuesto en la anterior normativa de contrataciones del Estado, el término “personal acreditado” hacía referencia exclusivamente a los profesionales (personal clave) cuya documentación era presentada y validada

para el perfeccionamiento del contrato, y no se refería a la totalidad del personal incluido en la estructura de costos de la oferta económica del contratista.

Firmado por

PATRICIA MERCEDES SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA

LAA/.

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>