

Expediente: 49347

Solicitante: Estudio Torres y Torres Lara & Asociados
Asunto: Impedimentos para ser participante, postor o contratista
Referencia: Formulario S/N - Consultas del Sector Privado o la Sociedad Civil sobre la normativa de contrataciones públicas

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, la señora María del Pilar Torres Morales, Representante Legal del Estudio Torres y Torres Lara & Asociados, formula consultas referidas a los impedimentos para ser participante, postor o contratista previstos en la 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° 32187, Ley N° 32515 y el Decreto Legislativo N° 1715; 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 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 hace alusión la consulta planteada, para su absolución se entenderá por:

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. Como resultado de dicha revisión, se ha advertido que, de las cuatro (4) consultas formuladas, la segunda no cumple con dichos requisitos, toda vez que solicita que este Organismo Técnico Especializado se pronuncie sobre la viabilidad de decisiones de gestión que las Entidades podrían adoptar durante la ejecución de un contrato. Por tanto, mediante la presente Opinión solo se atenderán la primera, tercera y cuarta consulta.

- “**Anterior Ley**” a la aprobada mediante Ley N°30225, modificada por Decreto Legislativo N°1444 (en adelante, la “Ley”).
- “**Anterior Reglamento**” al aprobado mediante el Decreto Supremo N°344-2018-EFy sus modificatorias².
- “**Ley**” a la aprobada mediante Ley N°32069, Ley General de Contrataciones Públicas y sus modificatorias³; vigente a partir del 22 de abril de 2025.
- “**Reglamento**” al aprobado mediante D.S. N°009-2025-EF, Reglamento de la Ley General de Contrataciones Públicas; vigente a partir del 22 de abril de 2025.

Previo a la absolución de las consultas formuladas, corresponde precisar que, si bien estas han sido planteadas en términos generales respecto de los impedimentos para contratar con el Estado, de la revisión de la documentación adjunta –en particular, del Informe Ejecutivo remitido como sustento de la consulta– se advierte que el análisis propuesto se encuentra referido específicamente al supuesto de inhabilitación temporal para contratar con el Estado. En ese sentido, los alcances de la presente opinión se circunscriben al análisis del impedimento derivado de la inhabilitación temporal para contratar con el Estado, en el marco de lo dispuesto en la normativa de contrataciones públicas.

Precisado lo anterior, las consultas formuladas son las siguientes:

2.1 “¿El impedimento para contratar con el Estado debe interpretarse como una limitación circunscrita únicamente a la participación en nuevos procedimientos de selección y a la suscripción de nuevos contratos, o también alcanza la continuidad de la ejecución de contratos previamente perfeccionados”

2.1.1 En principio corresponde señalar que, hasta el 21 de abril de 2025 las contrataciones que realizaban las Entidades para el aprovisionamiento de bienes, servicios y obras se encontraban reguladas por las disposiciones normativas contenidas en la Ley N°30225 y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N°344-2018-EF.

Ahora bien, la normativa vigente hasta dicha fecha permitía que toda persona, natural o jurídica, que cumpliera con los requisitos previstos en ella pudiera ser

² Realizadas mediante Decreto Supremo N° 377-2019-EF, vigente desde el 15 de diciembre de 2019; Decreto Supremo N° 168-2020-EF, vigente desde el 01 de julio de 2020; Decreto Supremo N° 250-2020-EF, vigente desde el 05 de setiembre de 2020; Decreto Supremo N° 162-2021-EF, vigente desde el 12 de julio de 2021; Decreto Supremo N° 234-2022-EF, vigente desde el 28 de octubre de 2022; Decreto Supremo N° 308-2022-EF, vigente desde el 24 de diciembre de 2022; Decreto Supremo N° 167-2023, vigente desde el 05 de agosto de 2023; Decreto Supremo N° 051-2024-EF, vigente desde el 14 de abril de 2024; y Decreto Supremo N° 278-2024-EF cuya Primera y Segunda Disposición Complementaria Modificatoria se encuentran vigentes desde el 22 de diciembre de 2024.

³ Modificada por la Ley N°32103 “Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la Reactivación Económica y dicta otras medidas”; y por la Ley N°32187 “Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2025”.

participante, postora y/o contratista en las contrataciones del Estado, salvo que se encontrara incurso en alguno de los impedimentos previstos en el numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley N°30225, el cual establecía un listado de supuestos en los que determinadas personas, por diversas circunstancias, tales como el cargo público que ejercían, su condición de sancionados, su vinculación por parentesco con otras personas impedidas, entre otros, se encontraban imposibilitadas de participar en dichas contrataciones.

Entre dichos supuestos se encontraba el previsto en el literal l) del referido artículo, en virtud del cual se encontraban impedidas de ser participantes, postores y/o contratistas y/o subcontratistas en todo proceso de contratación las personas naturales o jurídicas inhabilitadas o suspendidas para contratar con el Estado.

Al respecto cabe indicar que de conformidad con lo previsto en el numeral 50.4 del artículo 50 de la Ley N°30225, el Tribunal de Contrataciones del Estado era el órgano competente para sancionar a los proveedores, participantes, postores o contratistas que incurrieran en las infracciones tipificadas en el numeral 50.1 de dicho artículo.

Entre las sanciones que podía imponer el precitado Tribunal se encontraba la Inhabilitación temporal, la cual consistía en la privación por un periodo determinado del ejercicio del derecho a participar en procedimientos de selección. En ese sentido, en concordancia con lo establecido en el literal l) del numeral 11.1 del artículo 11 de la precitada Ley, las personas naturales o jurídicas sancionadas con la inhabilitación no podían registrarse como participantes en los procedimientos de selección convocados por las Entidades Públicas, formular ofertas ni celebrar contratos con el Estado.

Cabe indicar que, el numeral 50.5 del artículo 50 de la Ley N°30225 establecía que la inhabilitación impuesta por el Tribunal no eximía al proveedor de cumplir con los contratos ya suscritos a la fecha en que la sanción quedaba firme.

Como se aprecia, el precitado dispositivo normativo reconocía la subsistencia de las obligaciones contractuales derivadas de contratos perfeccionados con anterioridad a la imposición de la sanción, las cuales continuaban siendo exigibles al contratista aun cuando este hubiera sido posteriormente inhabilitado. Ello resultaba coherente con el Principio de eficacia y eficiencia recogido en el artículo 2 de la Ley N°30225, en la medida que buscaba garantizar la continuidad de la prestación y la satisfacción del interés público involucrado en la contratación, evitando que la imposición de una sanción sobreviniente afecte el cumplimiento de obligaciones previamente asumidas.

En consecuencia, en el marco de la normativa de contrataciones del Estado vigente hasta el 21 de abril de 2025, el impedimento previsto en el literal l) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley N°30225 se aplicaba durante la fase de selección de los proveedores (participante, postor), así como para la suscripción de contratos (contratista y/o subcontratista). En tal sentido, un proveedor sancionado con inhabilitación temporal no podía participar en nuevos procedimientos de selección ni celebrar nuevos contratos con el Estado; sin embargo, dicha situación no afectaba la ejecución de los contratos perfeccionados de manera previa a la fecha en que la sanción quedaba firme, los cuales debían continuar conforme a las obligaciones asumidas por las partes.

2.1.2 Ahora bien, a partir del 22 de abril de 2025 las contrataciones de

aprovisionamiento realizadas por las Entidades se rigen por la Ley N°32069 y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N°009-2025-EF.

En dicho marco normativo se contempla una regulación similar respecto del impedimento aplicable a los proveedores sancionados con inhabilitación temporal o definitiva. En efecto, el apartado 4 del numeral 30.1 del artículo 30 de la Ley N°32069 establece los impedimentos derivados de sanciones administrativas, civiles y penales, así como por la inclusión en otros registros, entre los cuales se encuentra el impedimento regulado en el Tipo 4.A, conforme al cual se encuentran impedidos de ser participantes, postores, contratistas o subcontratistas los proveedores sancionados por el Tribunal de Contrataciones Públicas con inhabilitación temporal o definitiva.

Asimismo, de conformidad con el numeral 88.3 del artículo 88 de la mencionada Ley, la multa o inhabilitación impuesta por el Tribunal de Contrataciones Públicas no exime de la obligación de cumplir con los contratos ya perfeccionados a la fecha en que la sanción queda firme.

En esa línea, el impedimento derivado de la inhabilitación temporal o definitiva limita la posibilidad de que el proveedor participe en los procedimientos de selección y acceda a nuevas relaciones contractuales con el Estado. No obstante, dicha limitación no afecta las obligaciones derivadas de contratos perfeccionados con anterioridad a la fecha en que la sanción queda firme, las cuales deben continuar ejecutándose en los términos pactados.

En consecuencia, en el marco de la Ley General de Contrataciones Públicas vigente desde el 22 de abril de 2025, la aplicación del impedimento para contratar con el Estado previsto en el Tipo 4.A. del numeral 30.1 del artículo 30 de la referida Ley, se circunscribe a la imposibilidad de participar en procedimientos de selección y de celebrar nuevos contratos con el Estado; en ese sentido, no se extiende a la ejecución de contratos perfeccionados con anterioridad a la fecha en que la sanción de inhabilitación queda firme.

2.2. “¿La suscripción de una adenda en el marco de un contrato en ejecución constituye una manifestación de la continuidad del vínculo contractual original o podría ser considerada como la celebración de un nuevo contrato para efectos de la aplicación del impedimento?”

2.2.1. De manera previa, corresponde precisar que, de la revisión de la documentación que sustenta la consulta, se advierte que cuando se hace referencia al término “adenda”, se alude a aquellos documentos mediante los cuales se formalizan las modificaciones de un contrato en ejecución.

Al respecto, cabe indicar que el artículo 34 de la Ley N°30225 establecía que el contrato podía ser modificado en los siguientes supuestos: i) la ejecución de prestaciones adicionales, ii) la reducción de prestaciones, iii) la ampliación de plazo, y iv) otros contemplados en la anterior normativa de contrataciones del Estado

Por su parte, la Ley N° 32069 en su artículo 63 reconoce que los contratos pueden ser modificados bajo los siguientes supuestos: i) ejecución de prestaciones adicionales, ii) reducción de prestaciones, iii) autorización de ampliaciones de plazo, iv) modificaciones por hechos sobrevinientes, y v) otros contemplados en

el reglamento o en los contratos estandarizados de ingeniería y construcción de uso internacional.

Como se aprecia, ambos cuerpos normativos prevén que las modificaciones contractuales se realizan durante la ejecución de un contrato previamente perfeccionado; y por tanto, suponen la variación de determinadas condiciones de una relación jurídica preexistente, orientada a asegurar la finalidad pública que subyace a la contratación. En consecuencia, dichas modificaciones no implican la celebración de un nuevo contrato.

En esa medida, la suscripción de adendas, entendidas como instrumentos que formalizan las modificaciones previstas en los citados dispositivos normativos, **constituye una manifestación de la continuidad del vínculo contractual original y no la generación de un nuevo contrato.**

2.2.2. Ahora bien, tal como se indicó al absolver la consulta anterior, el impedimento para contratar con el Estado previsto en el literal I) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley N°30225, así como el previsto en el Tipo 4.A del numeral 30.1 del artículo 30 de la Ley N°32069, restringe la participación del proveedor sancionado con inhabilitación en nuevos procedimientos de selección y en la celebración de nuevos contratos con el Estado.

En ese contexto, dado que las adendas no constituyen nuevos contratos, su suscripción, no se encuentra comprendida dentro de los alcances de los impedimentos contemplados en el literal I) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley N°30225, así como el previsto en el Tipo 4.A del numeral 30.1 del artículo 30 de la Ley N°32069.

2.3. ***“¿La suscripción de un contrato complementario con un contratista que se encuentra inhabilitado para contratar con el Estado se encuentra comprendida dentro de los alcances del impedimento, y cuál es su naturaleza jurídica respecto del contrato del cual deriva?”***

2.3.1. Al respecto, cabe señalar que de conformidad con lo previsto en el artículo 74 del Reglamento de la Ley N°30225, dentro de los tres (3) meses posteriores a la culminación del plazo de ejecución del contrato, la Entidad podía contratar complementariamente bienes y servicios en general con el mismo contratista, por única vez y en tanto culminaba el procedimiento de selección convocado, hasta por un máximo del treinta por ciento (30%) del monto del contrato original, siempre que se trate del mismo bien o servicio y que el contratista preservara las condiciones que dieron lugar a la adquisición o contratación.

Ahora bien, en el marco de la normativa de contrataciones públicas vigente, el artículo 146 del Reglamento establece que *“Dentro de los tres meses posteriores a la culminación del plazo de ejecución de un contrato de bienes o servicios en general, la entidad contratante puede realizar por única vez una contratación complementaria con el mismo contratista, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: i) que el monto no supere el 30% del monto del contrato original, ii) que sea el mismo bien o servicio en general, iii) que el contratista preserve las mismas condiciones que dieron lugar a la contratación y, iv) que se haya convocado el procedimiento de selección para su contratación, salvo que el contrato complementario agote la necesidad de la entidad contratante”*.

Como se advierte, tanto en la anterior normativa de contrataciones del Estado como en la normativa vigente, la contratación complementaria constituye una contratación distinta al contrato de bienes o servicios en general que se emplea como base para su celebración. Este contrato complementario solo puede contemplar un máximo del treinta por ciento (30%) del monto del contrato original, y su objeto solo puede ser el mismo bien o servicio de este último, y el contratista debe preservar las condiciones que dieron lugar a la contratación original.

De esta manera, la contratación complementaria constituye una nueva relación contractual entre el contratista y la Entidad, que se materializa a través de la celebración de un nuevo contrato, y que es distinto e independiente de aquel que las partes celebraron originalmente.

En consecuencia, en el marco de la anterior normativa de contrataciones del Estado, así como bajo la normativa vigente, un proveedor que se encuentre impedido o inhabilitado no puede participar en procedimientos de selección ni contratar con el Estado, lo cual supone la imposibilidad de suscribir contratos complementarios con Entidades Públicas⁴.

3 CONCLUSIONES

- 3.1 En el marco de la normativa de contrataciones del Estado vigente hasta el 21 de abril de 2025, el impedimento previsto en el literal I) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley N°30225 se aplicaba durante la fase de selección de los proveedores (participante, postor), así como para la suscripción de contratos (contratista y/o subcontratista). En tal sentido, un proveedor sancionado con inhabilitación temporal no podía participar en nuevos procedimientos de selección ni celebrar nuevos contratos con el Estado; sin embargo, dicha situación no afectaba la ejecución de los contratos perfeccionados de manera previa a la fecha en que la sanción quedaba firme, los cuales debían continuar conforme a las obligaciones asumidas por las partes.
- 3.2. En el marco de la Ley General de Contrataciones Públicas vigente desde el 22 de abril de 2025, la aplicación del impedimento para contratar con el Estado previsto en el Tipo 4.A. del numeral 30.1 del artículo 30 de la referida Ley, se circunscribe a la imposibilidad de participar en procedimientos de selección y de celebrar nuevos contratos con el Estado; en ese sentido, no se extiende a la ejecución de contratos perfeccionados con anterioridad a la fecha en que la sanción de inhabilitación queda firme.
- 3.3. Dado que las adendas no constituyen nuevos contratos, su suscripción no se encuentra comprendida dentro de los alcances de los impedimentos contemplados en el literal I) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley N°30225, así como el previsto en el Tipo 4.A del numeral 30.1 del artículo 30 de la Ley N°32069.

⁴ Salvo que se configuren alguno de los supuestos de inaplicación temporal de impedimentos. Al respecto, la normativa de contrataciones públicas vigente, ha previsto como un supuesto excepcional que una Entidad contratante pueda inaplicar temporalmente el impedimento para contratar al contratista en caso requiera realizar una contratación complementaria, para lo cual deberán observarse las condiciones previstas en el numeral 40.2. del artículo 40 del Reglamento. Sobre el particular puede revisarse la Opinión N°063-2025-OECE-DTN.

- 3.4. En el marco de la anterior normativa de contrataciones del Estado, así como bajo la normativa vigente, un proveedor que se encuentre impedido o inhabilitado no puede participar en procedimientos de selección ni contratar con el Estado, lo cual supone la imposibilidad de suscribir contratos complementarios con Entidades Públicas.

Firmado por

PATRICIA SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA

ZCH