

Expediente N° 13364
T.D. 30078351

Solicitante: Municipalidad Provincial de Leoncio Prado
Asunto: Impedimentos
Referencia: Formulario S/N de fecha 19.MAY.2025 – Consultas de Entidades Públicas sobre la Normativa de Contrataciones del Estado.

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, la Subgerente de la Oficina de Abastecimiento de la Municipalidad Provincial de Leoncio Prado formula una consulta respecto a la contratación de una persona natural cuya inhabilitación se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Sanciones contra los Servidores Civiles (RNSSC).

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 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 necesariamente a situación particular alguna.

2. CONSULTA Y ANÁLISIS

Tomando en consideración el contexto normativo al que hace alusión la consulta planteada, para su absolución se entenderá por:

- “Ley” a la aprobada mediante Ley N°32069, Ley General de Contrataciones

Públicas y sus modificatorias¹; 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.

Dicho lo anterior, la consulta formulada es la siguiente:

2.1. “¿Es procedente la contratación bajo la modalidad de Locación de servicios, de una persona natural con Inhabilitación en el Registro Nacional de Sanciones contra servidores civiles?, según lo establecido en el numeral 4 del artículo 30 de la Ley N°32069” (Sic).

2.1.1 De manera previa, debe indicarse que este Organismo Técnico Especializado absuelve consultas referidas a la interpretación del sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, sin hacer alusión a casos o situaciones particulares. En tal medida, el análisis efectuado en la presente Opinión tiene por finalidad brindar alcances generales sobre las disposiciones de la referida normativa, sin determinar la procedencia de la contratación de una persona natural cuya sanción de inhabilitación de encuentra inscrita en el Registro Nacional de Sanciones a Servidores Civiles, aspecto que debe ser evaluado y determinado por la Entidad de acuerdo al caso particular.

2.1.2 En principio, cabe señalar que de acuerdo con el artículo 76² de la Constitución, la contratación de bienes, servicios y obras con cargo a fondos públicos debe realizarse, obligatoriamente, mediante los procedimientos que establezca la ley que desarrolla tal precepto, que no es otra que la Ley General de Contrataciones Públicas; la que, conjuntamente con su Reglamento, las normas de carácter obligatorio emitidas por la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas (DGA), así como las del Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE), constituyen la normativa de contrataciones del Estado (régimen general de contratación).

Así pues, el régimen general de contratación tiene la función de regular las contrataciones de aprovisionamiento, es decir, aquellas que le permiten al Estado, utilizando fondos públicos, adquirir los bienes, servicios y obras necesarios para cumplir con sus funciones.

Sobre esa línea, es preciso indicar que el artículo 3 de la Ley delimita el ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones del Estado, teniendo en cuenta dos criterios: i) el criterio subjetivo, referido a los sujetos que deben ajustar sus actuaciones a las disposiciones de la referida normativa; y (ii) el criterio objetivo, referido a las actuaciones que se encuentran bajo su ámbito.

¹ 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”.

² El artículo 76 de la Constitución señala que “Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición y la enajenación de bienes. La contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público. La ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades.”

Así, el numeral 3.2 del artículo 3 de la Ley establece un listado de los órganos y organismos de la Administración Pública, bajo el término genérico de “entidad contratante”, que se encuentran en la obligación de aplicar la normativa de contrataciones del Estado. Por su parte, el numeral 3.1 del referido precepto dispone que la Ley es aplicable a la contratación de bienes, servicios y obras, siempre que las entidades contratantes asuman el pago con fondos públicos, precisando que los contratos menores³ también se rigen por dicha disposición.

De esta manera, se encuentran bajo el ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones del Estado, aquellas contrataciones que –independientemente de su cuantía– tienen por objeto que una Entidad se abastezca de bienes, servicios u obras para el cumplimiento de sus funciones, asumiendo el pago con cargo a fondos públicos.

En este punto, cabe anotar que la precitada normativa no regula un contrato típico que se denomine “locación de servicios⁴”, no obstante, dentro de los objetos de contratación se encuentra la categoría de “servicios”, la cual según el Reglamento se define como “*actividad o labor que requiere una entidad contratante para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus funciones y fines*”. De este modo, de conformidad con el artículo 3 de la Ley, cuando una Entidad requiera abastecerse de un servicio y, para su contratación, utilice fondos públicos, **deberá observar** las disposiciones de la normativa de contrataciones del Estado.

2.1.3 Realizadas las precisiones anteriores, debe señalarse que la normativa de contrataciones del Estado permite que toda persona, natural o jurídica, que cumpla con los requisitos previstos en ella, pueda ser participante, postora, contratista o subcontratista del Estado.

Cabe precisar que el libre acceso a las contrataciones públicas tiene su fundamento en los principios que inspiran el sistema de contratación estatal –*Libertad de Concurrencia, Competencia, Igualdad de Trato, entre otros*– así como en los principios generales del régimen económico nacional consagrados en el Título III de la Constitución Política.

En esta medida, los impedimentos para ser participante, postor, contratista y/o subcontratista en las contrataciones del Estado, solo pueden ser establecidos mediante ley. Asimismo, toda vez que en el ordenamiento jurídico nacional rige el Principio de Inaplicabilidad por Analogía de las Normas que Establecen

³ Conforme al numeral 34.1 del artículo 34 de la Ley, “*Se consideran contratos menores a aquellos celebrados por las entidades contratantes cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes al momento de la contratación, y que no requieren procedimientos de selección para su contratación.*”

⁴ Las Entidades pueden contratar todo tipo de servicios, incluso aquellos calificados como locación de servicios en el artículo 1764 del Código Civil, siempre que dicho contrato se encuentre dentro del ámbito de aplicación de la Ley General de Contrataciones Públicas y su Reglamento, pues, no todos los contratos de locación de servicios suscritos con Entidades de la Administración Pública se rigen por la normativa de contrataciones del Estado. En ese mismo sentido, la Dirección General de Abastecimiento a través del Informe N° 0136-2021-EF/54.02 señaló que: “*(...) la normativa de contratación pública permite la contratación de todo tipo de servicios, incluso aquellos calificados como locación de servicios en el artículo 1764 del Código Civil, que son prestados por un proveedor a través de una relación jurídica patrimonial no subordinada, a cambio de una contraprestación y por un periodo determinado.*”

Excepciones o Restringen Derechos⁵, dichos impedimentos no pueden ser aplicados por analogía a supuestos distintos a los previstos en la ley.

Conforme a ello, los impedimentos para ser participante, postor, contratista o subcontratista en las contrataciones públicas se encuentran recogidos en el numeral 30.1 del artículo 30 de la Ley, el mismo que contiene un listado de personas que – *en atención a circunstancias como el cargo público que ejercen, su relación de parentesco, el haber sido sancionados, etc.*– **se encuentran imposibilitadas de participar en las contrataciones del Estado**. Cabe recalcar que los referidos impedimentos **también resultan aplicables** a los contratos menores.

2.1.4 Ahora bien, de conformidad con el numeral 30.1 del artículo 30 de la Ley, los impedimentos para ser participante, postor, contratista o subcontratista con la Entidad contratante se clasifican en los siguientes grupos: 1) Impedimentos de carácter personal, 2) Impedimentos en razón del parentesco, 3) Impedimentos para personas jurídicas o por representación, e **4) Impedimentos derivados de sanciones administrativas, civiles y penales, o por la inclusión en otros registros**, siendo esto últimos aplicables a las personas naturales o jurídicas.

Así, entre los impedimentos previstos en el numeral 4), se encuentra el impedimento Tipo 4.D, en virtud del cual están impedidos de ser participante, postor, contratista o subcontratista, **“Las personas naturales inscritas en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles o el que haga sus veces, por la comisión de infracciones relacionadas a su actuación en materia de contratación pública”**. (El énfasis es agregado). Asimismo, dicho precepto precisa que el impedimento se aplica **“Durante la permanencia en el registro, o la vigencia de la sanción, según corresponda, salvo las disposiciones previstas para el REDAM, en todo proceso de contratación pública a nivel nacional”**. (El énfasis es agregado).

Como se aprecia, conforme al numeral 4) del artículo 30 de la Ley, aquellas personas naturales inscritas en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles (RNSSC), por la comisión de infracciones relacionadas a su actuación en materia de contratación pública, se encuentran impedidas de participar en cualquier proceso de contratación estatal a nivel nacional durante su permanencia en el registro o la vigencia de la sanción, según corresponda.

Así, para la configuración del citado impedimento, es indispensable que la inscripción de las personas naturales en el RNSSC **sea consecuencia de la comisión de alguna infracción vinculada con su actuación en materia de contratación pública**.

Expuesto lo anterior, es pertinente acotar que, el artículo 2 del D.L. N° 1367 “Decreto Legislativo que amplía los alcances de los Decretos Legislativos N° 1243 y N° 1295” establece que **“El Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles consolida toda la información relativa al ejercicio de la potestad**

⁵ El numeral 9 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú prevé: *“El principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos.”* (El subrayado es agregado); asimismo, el artículo IV del Título Preliminar del Código Civil señala que *“La ley que establece excepciones o restringe derechos no se aplica por analogía”*.

administrativa sancionadora disciplinaria y funcional ejercida por las entidades de la Administración Pública, así como aquellas sanciones penales impuestas de conformidad con los artículos 296, 296-A primer, segundo y cuarto párrafo; 296-B, 297, 382, 383, 384, 387, 388, 389, 393, 393-A, 394, 395, 396, 397, 397-A, 398, 399, 400 y 401 del Código Penal, así como el artículo 4-A del Decreto Ley 25475 y los delitos previstos en los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 1106”.

Asimismo, el artículo 3 del Decreto Supremo N°012-2017-JUS dispone lo siguiente:

“El Registro comprende:

1. Las sanciones impuestas por autoridades administrativas en el marco de procedimientos disciplinarios y de responsabilidad administrativa funcional. Estas sanciones incluyen la suspensión, inhabilitación, destitución, situación de disponibilidad, multa, pase a la situación de retiro, entre otras, derivadas de la normativa de la materia.
2. Las sanciones penales impuestas mediante sentencia condenatoria consentida o ejecutoriada, por los delitos previstos en el párrafo 2.2 del artículo 2 del Decreto Legislativo y en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1243.
3. Otras que determine la normativa sobre la materia”.

Como se advierte, de conformidad con la normativa de la materia, en el RNSSC se inscriben las sanciones administrativas impuestas a los servidores civiles, las sanciones penales impuestas mediante sentencia condenatoria consentida o ejecutoriada por la comisión de determinados delitos, así como otras que determine la normativa de la materia. Es decir, dicho registro comprende sanciones de diversa naturaleza (administrativa y penal) derivadas de la comisión de infracciones administrativas o delitos.

Teniendo en consideración lo antes mencionado, se puede afirmar que para determinar la configuración del impedimento tipo 4.D, no basta con verificar la inscripción de la persona natural en el RNSSC, sino que, además, debe corroborarse lo siguiente: i) que dicha persona haya sido sancionada por la comisión de alguna infracción administrativa y, ii) que esta infracción se encuentre relacionada, específicamente, con su conducta desplegada en el contexto de procesos de contratación pública.

Por consiguiente, conforme a lo establecido en el numeral 4) del artículo 30 de la Ley, se encuentran impedidas de ser participantes, postores, contratistas o subcontratistas, en todo proceso de contratación pública a nivel nacional, aquellas personas naturales inscritas en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles (RNSSC), siempre que dicha inscripción derive de la comisión de infracciones administrativas vinculadas con su actuación en el marco de la contratación pública. Cabe reiterar que este impedimento subsiste mientras permanezca la inscripción en el referido registro o se encuentre vigente la sanción, según corresponda.

Sin perjuicio de ello, es preciso anotar que la imposición de determinadas sanciones administrativas (diferentes de aquellas que deriven de infracciones relacionadas con la actuaciones en materia de contratación pública) o de sanciones penales que

se inscriben en el referido registro, puede determinar la configuración de impedimentos para contratar con el Estado, de acuerdo con lo previsto en disposiciones legales distintas a la normativa de contratación pública⁶; en tal medida, corresponde a cada Entidad contratante verificar que las personas que intervienen en el proceso de contratación no se encuentren impedidas en virtud de alguno de los impedimentos previstos en el numeral 30.1 del artículo 30 de la Ley, así como en virtud de aquellos establecidos en otras normas legales.

3. CONCLUSIÓN

Conforme a lo establecido en el numeral 4) del artículo 30 de la Ley, se encuentran impedidas de ser participantes, postores, contratistas o subcontratistas, en todo proceso de contratación pública a nivel nacional, aquellas personas naturales inscritas en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles (RNSSC), siempre que dicha inscripción derive de la comisión de infracciones administrativas vinculadas con su actuación en el marco de la contratación pública. Cabe recalcar que este impedimento subsiste mientras permanezca la inscripción en el referido registro o se encuentre vigente la sanción, según corresponda.

Jesús María, 20 junio del 2025

Firmado por

CARLA GABRIELA FLORES MONTOYA
Directora Técnico Normativa (e)
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA

SSV/.

⁶ Tal como el previsto en el numeral 3 del Decreto Legislativo N°1367 “Decreto Legislativo que amplía los alcances de los Decretos Legislativos 1243 y 1295”, el cual modifica los artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo N°1295.