

Expediente N° 88521

Solicitante: César Augusto Castillo Garagate

Asunto: Impedimentos

Referencia: Formulario S/N de fecha 27.OCT.2025 – Consultas del Sector Privado o Sociedad Civil sobre la Normativa de Contrataciones del Estado.

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el señor Cesar Augusto Castillo Garagate, formula varias consultas relacionadas a los impedimentos para contratar con el 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 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, Ley N° 32185 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. CONSULTAS Y ANÁLISIS

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

- “**anterior Ley**” a la aprobada mediante la Ley N° 30225 y sus modificatorias, vigente hasta el 21 de abril de 2025.
- “**anterior Reglamento**” al aprobado mediante el Decreto Supremo N° 344-2018-EF y sus modificatorias; vigente hasta el 21 de abril de 2025.

Dicho lo anterior, las consultas formuladas son las siguientes:

- 2.1. ***“En el marco de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del estado [Vigente hasta el 21 de abril de 2025], si un alcalde distrital tiene participación accionarial en una persona jurídica, ¿los otros accionistas (personas naturales) de dicha persona jurídica se***

encuentran impedidos para contratar con la municipalidad distrital donde aquel alcalde es titular?” (Sic).

- 2.1.1. En primer lugar, debe indicarse que la anterior normativa de contrataciones del Estado permitía que toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, que cumpliera con los requisitos previstos en ella, pudiera ser participante, postor, contratista y/o subcontratista en las contrataciones que las Entidades llevaban a cabo para abastecerse de los bienes, servicios y obras necesarios para el cumplimiento de sus funciones, **salvo que se encontraran inmersas en algunos de los impedimentos establecidos en el artículo 11 de la anterior Ley.**

En relación con lo anterior, cabe señalar que el libre acceso a las contrataciones públicas se fundamentaba en los principios que inspiraban el sistema de contratación estatal – *Libertad de Concurrencia, Competencia, Publicidad, Transparencia, Igualdad de Trato, Integridad, 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 que llevaban a cabo las Entidades solo podían ser establecidos mediante ley. Asimismo, tomando en consideración que en el ordenamiento jurídico nacional rige el Principio de Inaplicabilidad por Analogía de las Normas que Establecen Excepciones o Restringen Derechos¹, **los impedimentos previstos en el artículo 11 de la anterior Ley, al restringir la libre participación de los proveedores en las contrataciones públicas, no podían extenderse a supuestos no contemplados en el referido artículo.**

Conforme a ello, los impedimentos para ser participante, postor y/o contratista en las contrataciones públicas se encontraban recogidos en el numeral 11.1 del artículo 11 de la anterior Ley, el mismo que contenía un listado de personas que, por diversas circunstancias - *como el cargo público que ejercen, su relación de parentesco, el haber sido sancionados, etc.* -, se encontraban imposibilitados de participar en las contrataciones del Estado.

- 2.1.2. Ahora bien, entre los referidos impedimentos previstos en el numeral 11.1 del artículo 11 de la anterior Ley, se encontraba el contemplado en el literal d) del referido dispositivo, en virtud del cual se encontraban impedidos de ser participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas: **“Los Jueces de las Cortes Superiores de Justicia, los Alcaldes y los Regidores. Tratándose de los Jueces de las Cortes Superiores y de los Alcaldes, el impedimento aplica para todo proceso de contratación durante el ejercicio del cargo; luego de dejar el cargo, el impedimento establecido para estos subsiste hasta doce (12) meses después y solo en el ámbito de su competencia territorial. (...)”.** (Énfasis es agregado).

Como se observa, los Alcaldes estaban impedidos de ser participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas, durante el ejercicio del cargo, en todos los procesos de contratación pública a nivel nacional; asimismo, sólo en el ámbito de su competencia territorial, seguían impedidos para tales efectos, hasta doce (12) meses después de haber dejado el cargo.

- 2.1.3. En relación con el alcance de dicho impedimento que se circunscribía al ámbito de competencia territorial desde que los Alcaldes dejaban el cargo, resulta pertinente indicar que el artículo 40 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece:

¹ 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”*.

“Las municipalidades son órganos de gobierno local que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país, con las atribuciones, competencias y funciones que les asigna la Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades y la presente Ley. (...)”. (El subrayado es agregado).

Asimismo, de conformidad con el artículo 3 de la Ley N° 27972, “Ley Orgánica de Municipalidades”, establece que en función de su jurisdicción², las municipalidades se clasifican de la siguiente manera: “(...) 1. La municipalidad provincial, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado. **2. La municipalidad distrital, sobre el territorio del distrito.** 3. La municipalidad de centro poblado, cuya jurisdicción la determina el respectivo concejo provincial, a propuesta del concejo distrital”. (Énfasis es agregado).

Aunado a ello, en el Acuerdo de Sala Plena N° 007-2021/TCE³, del Tribunal de Contrataciones, se precisaban algunos alcances de los impedimentos establecidos en los literales c) y **d)** del numeral 11.1 del artículo 11 de la anterior Ley, señalando dentro del literal i) del numeral 1 del acápite III lo siguiente: “i. En el caso de Gobernador, Vicegobernador, **Alcalde** y Juez de una Corte Superior de Justicia, luego de dejar el cargo y hasta por un periodo de doce (12) meses, el impedimento será con entidades públicas cuyas sedes se encuentren ubicadas en el espacio geográfico en el que han ejercido su competencia. Sin perjuicio del impedimento que se encuentre vigente durante el ejercicio del cargo, para todo proceso de contratación”. (Énfasis es agregado).

Por las consideraciones expuestas, los Alcaldes de las municipalidades distritales, mientras ejercían el cargo, se encontraban impedidos de ser participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas en todo proceso de contratación que se convocara a nivel nacional, conforme a lo previsto en el literal d) del numeral 11.1 del artículo 11 de la anterior Ley. Asimismo, desde que dejaban el cargo y hasta los doce (12) meses siguientes, dicho impedimento se mantenía respecto de las contrataciones que se realizaban dentro del territorio del distrito de la municipalidad en la que habían ejercido funciones.

- 2.1.4. Por su parte, el literal i) del numeral 11.1 del artículo 11 de la anterior Ley establecía que se encontraban impedidos de ser participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas en las contrataciones del Estado: “**En el ámbito y tiempo establecidos para las personas señaladas en los literales precedentes, las personas jurídicas en las que aquellas tengan o hayan tenido una participación individual o conjunta superior al treinta por ciento (30%) del capital o patrimonio social, dentro de los doce (12) meses anteriores a la convocatoria del respectivo procedimiento de selección.**” (Énfasis es agregado).

Como se apreciaba, el referido literal i) del numeral 11.1 del artículo 11 de la anterior Ley había previsto que una **persona jurídica** se encontrara impedida de participar en los procesos de contratación pública, **cuando las personas descritas en los literales del a) hasta el h)** de dicho artículo tuvieran o hubieran tenido –dentro de los últimos doce meses anteriores a la convocatoria del respectivo procedimiento de selección– **una participación individual o conjunta superior al treinta por ciento (30%) del capital o patrimonio social de dicha persona jurídica.** El alcance de este impedimento para la persona jurídica se determinaba en función del alcance del impedimento que ostentara la persona o

² De acuerdo con la definición contemplada en el Diccionario del español jurídico de la Real Academia Española, por Jurisdicción se entiende “**Competencia territorial** o personal, en cuanto poder que ejerce un Estado sobre un espacio determinado (...)”. A mayor abundamiento, sírvase revisar dicho concepto accediendo a través del siguiente enlace: <https://dej.rae.es/lema/jurisdicci%C3%B3n>.

³ Numeración consignada de acuerdo con FE DE ERRATAS contemplado en el acápite 2, del numeral III del Acuerdo de Sala Plena N° 008-2021/TCE.

personas que –de manera individual o conjunta– participaran con más del treinta por ciento (30%) de su capital o patrimonio social.

Ahora bien, los literales comprendidos del a) hasta el h) del artículo 11 de la anterior Ley, enunciaban una serie de personas naturales y jurídicas que se encontraban impedidas de ser participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas; entre ellas, en su literal d) se incorporaban los Alcaldes, como autoridades sujetas a dicho impedimento. En consecuencia, el literal i) del numeral 11.1 del referido artículo extendía dicho impedimento a la persona jurídica en las que un Alcalde tuviera o hubiera tenido, dentro de los doce (12) meses anteriores a la convocatoria del respectivo procedimiento de selección, una participación individual o conjunta superior al treinta por ciento (30%) del capital o patrimonio social de dicha persona jurídica, en el ámbito y tiempo establecidos para el impedimento que correspondía a los Alcaldes.

De esta manera, en el marco de la anterior normativa de contrataciones del Estado, si durante los doce (12) meses anteriores a la convocatoria del respectivo procedimiento de selección el Alcalde de una municipalidad distrital tuviera o hubiera tenido una participación superior al treinta por ciento (30%) del capital o patrimonio social de una persona jurídica, el impedimento se aplicaba a dicha persona jurídica respecto de todos los procesos de contratación pública a nivel nacional mientras duraba el ejercicio del cargo de la referida autoridad; por otro lado, si durante los doce (12) meses anteriores a la convocatoria del respectivo procedimiento de selección el Alcalde de una municipalidad distrital –siempre que se encontrara dentro de los doce (12) meses posteriores de haber dejado el cargo– tuviera o hubiera tenido una participación superior al treinta por ciento (30%) del capital o patrimonio social de una persona jurídica, el impedimento se aplicaba respecto de dicha persona jurídica, en las contrataciones que se realizaban dentro del territorio del distrito de la municipalidad en la que habían ejercido sus funciones.

En consecuencia, cabe anotar que el impedimento previsto en el literal i) del numeral 11.1 del artículo 11 de la anterior Ley solo alcanzaba a la persona jurídica en la que el Alcalde de una municipalidad distrital tuviera o hubiera tenido una participación superior al treinta por ciento (30%) del capital o patrimonio social, mas no se extendía a los accionistas de dicha persona jurídica como personas naturales.

2.2 *“Ahora bien, en caso de ser afirmativa la respuesta a la consulta anterior, ¿el impedimento alcanza a las contrataciones menores a 8 UIT?” (Sic).*

2.2.1 Tal como se indicó al absolver la primera consulta, impedimento previsto en el literal i) del numeral 11.1 del artículo 11 de la anterior Ley solo alcanzaba a la persona jurídica en la que el Alcalde de una municipalidad distrital tuviera o hubiera tenido participación superior al treinta por ciento (30%) del capital o patrimonio social, mas no se extendía a los accionistas de dicha persona jurídica como personas naturales.

2.2.2 Sin perjuicio de ello, corresponde señalar que el artículo numeral 11.1 del artículo 11 de la anterior Ley disponía expresamente lo siguiente: *“Cualquiera sea el régimen de contratación aplicable, están **impedidos** de ser participantes, postores y/o contratistas, **incluyendo las contrataciones a que se refiere el literal a) del artículo 5 de la presente ley (...)**”* (Énfasis es agregado).

Al respecto, si bien el literal a) del artículo 5 de la anterior Ley establecía que la anterior normativa de contrataciones del Estado no era aplicable para *“Las contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes al momento de la transacción.”*, por disposición expresa del numeral 11.1 del artículo 11 de la anterior Ley, los impedimentos para ser participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas resultaban aplicables a las contrataciones para el abastecimiento de bienes,

servicios y obras cuya cuantía fuera igual o inferior a 8 UIT⁴.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. El impedimento previsto en el literal i) del numeral 11.1 del artículo 11 de la anterior Ley solo alcanzaba a la persona jurídica en la que el Alcalde de una municipalidad distrital tuviera o hubiera tenido participación superior al treinta por ciento (30%) del capital o patrimonio social, mas no se extendía a los accionistas de dicha persona jurídica como personas naturales.
- 3.2. Por disposición expresa del numeral 11.1 del artículo 11 de la anterior Ley, los impedimentos para ser participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas resultaban aplicables a las contrataciones para el abastecimiento de bienes, servicios y obras cuya cuantía fuera igual o inferior a 8 UIT.

Jesús María, 6 de noviembre de 2025

Firmado por

PATRICIA MERCEDES SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA

ARPC/.

⁴ De conformidad con el criterio contenido en las Opiniones N° 002-2018/DTN, N° 007-2020/DTN y N° 031-2023/DTN.

