

**Expediente N° 92691**

**T.D. N° 31892899**

**SOLICITANTE** : José Carlos Andrade Condo  
**ASUNTO** : Nulidad de contrato  
**REFERENCIA** : Formulario de solicitud de consulta de fecha 04.NOV.2025

---

## 1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el señor José Carlos Andrade Condo, formula consulta referidas a la declaratoria de nulidad del contrato, en el marco de 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 o alcance de la normativa de contratación pública, 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. CONSULTAS Y ANÁLISIS<sup>1</sup>

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

- **“anterior Ley”** a la aprobada mediante Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y sus modificatorias.
- **“anterior Reglamento”** al aprobado mediante D.S. N° 344-2018-EF y sus modificatorias.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con los requisitos establecidos en el TUPA del OECE, esta Dirección puede absolver más de una consulta, siempre que se encuentren vinculadas entre sí. De la revisión del documento de la referencia y sus anexos, se advierte que la segunda consulta no trata sobre el sentido y alcance del artículo 44 de la anterior Ley, sino sobre la primacía de la anterior Ley de Contrataciones del Estado, respecto de otras normas, a efectos de que se declare nula una ampliación de plazo o una prestación adicional y si esta puede afectar los plazos de caducidad establecidos en la Ley: en tal medida, la referida segunda consulta no podrá ser contestada.

Sin perjuicio de lo anterior, en relación con la prevalencia de la anterior normativa de Contrataciones del Estado y la posibilidad de que se declaren nulos actos de la Entidad ejecutados durante la etapa de ejecución contractual, sírvase a revisar los criterios desarrollados por esta Dirección, mediante Opinión N° 099-2022/DTN o N° 111-2022/DTN.

Dicho lo anterior, la consulta formulada es la siguiente:

**2.1. “¿La facultad conferida al Titular del Pliego para declarar la nulidad de actos administrativos, según el artículo 44 de la Ley N°30225, debe entenderse como una competencia reglada, cuyo ejercicio procede exclusivamente en los supuestos habilitantes establecidos por la ley? (Sic)”.**

2.1.1. En principio, debe indicarse que la declaratoria de nulidad de un acto administrativo es una facultad que se le confiere a las entidades públicas para controlar la legalidad de sus propios actos.

En concordancia con ello, debe indicarse que el numeral 44.2 del artículo 44 de la anterior Ley facultaba al Titular de la Entidad a declarar la nulidad de oficio de los actos expedidos en un procedimiento de selección, hasta antes de la celebración del contrato, **siempre que**: (i) hubiesen sido dictados por órgano incompetente; (ii) hubiesen contravenido las normas legales; (iii) hubiesen contenido un imposible jurídico; o (iv) hubiesen prescindido de las normas esenciales del procedimiento o de la forma prescrita por la normativa aplicable. Así, en la Resolución que se expedía para declarar la nulidad de oficio debía indicarse la etapa a la que se retrotraerá el procedimiento de selección.

Como se aprecia, la anterior normativa de contrataciones del Estado otorgaba al Titular de la Entidad la potestad de declarar la nulidad de oficio de los actos del procedimiento de selección hasta antes de la celebración del contrato, la cual **únicamente era aplicable cuando se configuraba alguna de las causales antes detalladas**. Asimismo, la anterior normativa de contrataciones del Estado disponía que el Titular de la Entidad, en la resolución que expedía para declarar la nulidad, debía cumplir con precisar la etapa hasta la cual se retrotraía el procedimiento.

2.1.2. Por su parte, el numeral 44.3 del artículo 44 de la anterior Ley establecía las causales por las cuales, **la Entidad, podía** declarar la nulidad de oficio de los contratos, siendo estas:

*“44.3 Después de celebrados los contratos, la Entidad puede declarar la nulidad de oficio en los siguientes casos:*

*a) Por haberse perfeccionado en contravención con el artículo 11 de la presente Ley. Los contratos que se declaren nulos en base a esta causal no tienen derecho a retribución alguna con cargo al Estado, sin perjuicio de la responsabilidad de los funcionarios y servidores de la Entidad, conjuntamente con los contratistas que celebraron irregularmente el contrato.*

*b) Cuando se verifique la trasgresión del principio de presunción de veracidad durante el procedimiento de selección o para el perfeccionamiento del contrato, previo descargo.*

*c) Cuando se haya suscrito el contrato no obstante encontrarse en trámite un recurso de apelación.*

*d) Cuando no se haya cumplido con las condiciones y/o requisitos establecidos en la normativa a fin de la configuración de alguno de los supuestos que habilitan a la contratación directa. Cuando no se utilice los métodos de contratación previstos en la presente Ley, pese a que la contratación se encuentra bajo su ámbito de aplicación; o cuando se empleó un método de contratación distinto del que corresponde.*

*e) Cuando por sentencia consentida, ejecutoriada o reconocimiento del contratista ante la autoridad competente nacional o extranjera se evidencie que durante el procedimiento de selección o para el perfeccionamiento del contrato, éste, sus accionistas, socios o empresas vinculadas, o cualquiera de sus respectivos directores, funcionarios, empleados, asesores, representantes legales o agentes, ha pagado, recibido, ofrecido, intentado pagar o recibir u ofrecer en el futuro algún pago, beneficio indebido, dádiva o comisión. Esta nulidad es sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil a que hubiere lugar”.*

Por lo expuesto, se advierte que el numeral 44.3 del artículo 44 de la anterior Ley estableció de manera expresa las causales que habilitaban a una Entidad para declarar nulo un contrato. Cabe precisar que, una vez configurada la causal, la Entidad debía evaluar el caso concreto y, luego de esto, decidir si ejerce, o no, la potestad de declarar nulo el contrato.

Como ha sido desarrollado por esta Dirección, mediante Opinión N° 032-2019/DTN, al momento de la evaluación antes mencionada la Entidad debía considerar criterios como: eficacia y eficiencia, oportunidad de la contratación, costo-beneficio, satisfacción del interés público, estado de avance de la contratación, logro de la finalidad pública, el bienestar de las condiciones de vida de los ciudadanos, entre otros, siendo recomendable la coordinación previa con su asesoría jurídica interna y su área de presupuesto, a fin de tomar la decisión de gestión que resulte más adecuada.

2.1.3. Aclarado lo anterior, corresponde señalar que la Primera Disposición Complementaria Final del anterior Reglamento establece que, *“En lo no previsto en la Ley y el Reglamento, son de aplicación supletoria las normas de derecho público y, solo en ausencia de estas, las de derecho privado”*.

Sobre el particular, debe indicarse que la aplicación supletoria de normas implicaba la existencia de una normativa que, siendo aplicable a determinada relación o situación jurídica de manera obligatoria, no regulaba un caso o supuesto particular (norma suplida), por lo que resultaba necesario recurrir a otra normativa distinta con la finalidad de suplir la falencia o vacío existente (norma supletoria)<sup>2</sup>.

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 efectos 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 del Estado presupone realizar un análisis comparativo para determinar si estas normas resultan compatibles o no.

2.1.4. En virtud de lo expuesto, en el marco de la anterior normativa de contrataciones del Estado, un contrato era un acuerdo de voluntades a través del cual tanto la Entidad como el proveedor buscaban satisfacer su respectivo interés; **en este aspecto** no existía mayor diferencia entre los contratos administrativos y los

<sup>2</sup> 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.  
NEVES, J. (1997) Introducción al Derecho del Trabajo, Lima – Perú, Ara Editores, págs. 131 – 132.

contratos privados, salvo por el hecho que la Entidad representaba el interés público y, por ende, gozaba de potestades especiales que le permitían, por ejemplo, —entre otros— declarar la nulidad de oficio de los contratos.

Ahora, la anterior normativa de contrataciones del Estado había previsto las reglas específicas que se aplicaban a los contratos administrativos<sup>3</sup> celebrados por las Entidades Públicas con los proveedores, en el Capítulo IV del Título II de la Ley, “El Contrato y su Ejecución”, así como reglas específicas para la solución de controversias en el marco de dichos contratos en el Título III “Solución de controversias” y en el Título VI del Reglamento, “Ejecución Contractual”. Estas disposiciones tenían por objeto regular las relaciones contractuales que se instauraban entre las Entidades y los proveedores o contratistas, desde los requisitos y procedimiento para el perfeccionamiento de los contratos, hasta su culminación.

Teniendo claro lo anterior, corresponde señalar que 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 del Estado, **en los aspectos que resulten compatibles**.

Por consiguiente, debe señalarse que, ante la ausencia o vacío de regulación de algún hecho o situación en la anterior normativa de contrataciones del Estado respecto de la ejecución contractual, debía recurrirse, supletoriamente, a las disposiciones del Código Civil que sean compatibles<sup>4</sup>.

2.1.5. Ahora bien, teniendo claro lo anterior, es pertinente traer a colación lo que establecía el numeral 44.6 del artículo 44 de la anterior Ley, *“Cuando corresponda al árbitro único o al Tribunal Arbitral evaluar la nulidad del contrato, se considera en primer lugar las causales previstas en la presente Ley y su reglamento, **y luego las causales de nulidad aplicables reconocidas en el derecho nacional**”*. (El énfasis y subrayado son agregados).

En relación con el arbitraje y la nulidad de los contratos celebrados al amparo de la Ley, el numeral 45.1 del artículo 45 de la anterior Ley establecía que *“**Las controversias que surjan entre las partes sobre la ejecución, interpretación, resolución, inexistencia, ineficacia o invalidez del contrato se resuelven mediante conciliación o arbitraje, según el acuerdo de las partes. (...) Las controversias sobre la nulidad del contrato solo pueden ser sometidas a arbitraje**”*. (El énfasis y subrayado son agregados).

Como se aprecia, la anterior Ley establecía que los contratos celebrados bajo su amparo podían ser declarados nulos, **luego de** haberse considerado las causales previstas en su numeral 44.3, por **causales reconocidas en el derecho nacional**,

<sup>3</sup> Al respecto, Juan Carlos Cassagne 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.)”.

CASSAGNE, J.C. (2005) El Contrato Administrativo, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, segunda edición, pág. 21.

<sup>4</sup> En relación con lo señalado, la Opinión N° 099-2022/DTN aclara que “(...) la aplicación supletoria de las disposiciones compatibles del Código Civil a las disposiciones de la normativa de contrataciones del Estado que regula la ejecución contractual, no afecta ni excluye —cuando corresponda— la aplicación de las disposiciones de la Ley N° 27444 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 del Estado”.

en este caso las causales previstas en el Código Civil —dado que dicho cuerpo normativo regula los actos jurídicos entre partes—, siendo en este último caso **competente** para dilucidar sobre la validez (la nulidad del contrato) **el árbitro único o el tribunal arbitral**.

Como se establecía en el artículo 45 de la anterior Ley, cualquiera de las partes podía someter a arbitraje las controversias relacionadas a la nulidad del contrato; siendo así, cuando la causal invocada para la declaratoria de nulidad de un contrato celebrado al amparo de la anterior normativa de contrataciones del Estado hubiese sido alguna reconocida en el Código Civil, el órgano competente para pronunciarse sobre dicha nulidad, de acuerdo con lo establecido en el numeral 44.5 del artículo 44 de la Ley, era el árbitro único o el tribunal arbitral.

En conclusión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 de la anterior Ley, la Entidad podía declarar la nulidad de oficio de un contrato invocando alguna de las causales de nulidad establecidas en el numeral 44.3 del artículo 44 de la anterior Ley. Además, de acuerdo con lo establecido en el numeral 44.5 del artículo 44 de la anterior Ley, era posible declarar la nulidad de un contrato —celebrado al amparo de la anterior normativa de contrataciones del Estado— invocando alguna de las causales de nulidad previstas en el Código Civil, siendo, en este último caso, el órgano competente para dilucidar sobre dicha nulidad, el árbitro único o el tribunal arbitral.

### 3. CONCLUSIONES

- 3.1. La anterior normativa de contrataciones del Estado otorgaba al Titular de la Entidad la potestad de declarar la nulidad de oficio de los actos del procedimiento de selección hasta antes de la celebración del contrato, la cual únicamente era aplicable cuando se configuraba alguna de las causales antes detalladas. Asimismo, la anterior normativa de contrataciones del Estado disponía que el Titular de la Entidad, en la resolución que expedía para declarar la nulidad, debía cumplir con precisar la etapa hasta la cual se retrotraía el procedimiento.
- 3.2. De acuerdo con lo establecido en el artículo 44 de la anterior Ley, la Entidad podía declarar la nulidad de oficio de un contrato invocando alguna de las causales de nulidad establecidas en el numeral 44.3 del artículo 44 de la anterior Ley. Además, de acuerdo con lo establecido en el numeral 44.5 del artículo 44 de la anterior Ley, era posible declarar la nulidad de un contrato —celebrado al amparo de la anterior normativa de contrataciones del Estado— invocando alguna de las causales de nulidad previstas en el Código Civil, siendo, en este último caso, el órgano competente para dilucidar sobre dicha nulidad, el árbitro único o el tribunal arbitral.

Firmado por

**PATRICIA MERCEDES SEMINARIO ZAVALA**  
Directora Técnico Normativa  
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA

RVC/.