Proyecto de Ley N° 10991/2024-CR

CONGRESO REPÚBLICA

PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
30 ABR. 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 7:50

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 32069, LEY GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS COMUNALES EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ESTATAL

El Congresista de la República que suscribe, **PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO**, integrante del Grupo Parlamentario **Bancada Socialista**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente **PROYECTO DE LEY:**

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 32069, LEY GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS COMUNALES EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ESTATAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto garantizar el acceso efectivo de las empresas comunales, reconocidas conforme a la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, a los procesos de contratación pública regulados por la Ley N° 32069, en condiciones de igualdad con las empresas constituidas bajo la Ley General de Sociedades.

Artículo 2. Modificación del artículo 5 de la Ley N° 32069

Se incorpora el párrafo 5.4 al artículo 5 de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, en los siguientes términos:

> **"Artículo 5. Principios rectores de la contratación pública**
>
> [...]

5.4. El principio de igualdad de oportunidades comprende el acceso de las empresas comunales reconocidas por la Ley N° 24656 en igualdad de condiciones que las empresas constituidas bajo la Ley General de Sociedades, sin perjuicio de los requisitos técnicos y económicos exigibles."

Artículo 3. Modificación del artículo 29 de la Ley N° 32069

Se incorpora el párrafo 29.9 al artículo 29 de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, en los siguientes términos:

"Artículo 29. Requisitos para ser proveedor de bienes, servicios y obras

[...]

29.9. Las empresas comunales inscritas en el RNP gozarán de los mismos derechos y condiciones que las empresas societarias, debiendo acreditar su personería jurídica mediante resolución de reconocimiento de la comunidad campesina o nativa. La acreditación de su representación legal se realizará conforme a lo establecido en la Ley N° 24656 y su reglamento."

Artículo 4. Incorporación del artículo 31-A a la Ley N° 32069

Se incorpora el artículo 31-A a la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, en los siguientes términos:

"Artículo 31-A. Participación de empresas comunales en consorcios

31-A.1. Las empresas comunales pueden participar en los procedimientos de selección de manera individual o en consorcio con otras empresas comunales, con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

31-A.2. Para la participación en consorcio, las empresas comunales deberán presentar una promesa de consorcio, como requisito de admisibilidad, con firmas legalizadas, la que debe contener la información mínima que señale el reglamento.

31-A.3. El incumplimiento del documento de constitución del consorcio acarrea las mismas consecuencias establecidas para los demás proveedores."

Artículo 5. Modificación del artículo 49 de la Ley N° 32069

Se incorpora el párrafo 49.4 al artículo 49 de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, en los siguientes términos:

"Artículo 49. Estrategia de contratación

[...]

49.4. En la estrategia de contratación de obras o servicios que se ejecuten en territorios de comunidades campesinas o nativas, la entidad contratante deberá evaluar la participación de empresas comunales, considerando su conocimiento del territorio y la generación de beneficios sociales en las zonas de influencia del proyecto."

Artículo 6. Modificación del artículo 52 de la Ley N° 32069

Se incorpora el párrafo 52.4 al artículo 52 de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, en los siguientes términos:

"Artículo 52. Evaluadores

[...]

52.4. En los procedimientos de selección donde participen empresas comunales, se procurará que al menos uno de los evaluadores tenga conocimiento de la realidad socioeconómica de las comunidades campesinas y nativas."

Artículo 7. Modificación del artículo 61 de la Ley N° 32069

Se incorpora el párrafo 61.13 al artículo 61 de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, en los siguientes términos:

"Artículo 61. Garantías

[...]

61.13. Las empresas comunales podrán presentar, como mecanismo alternativo de garantía, la retención de pago independientemente de la cuantía de la contratación, siempre que cuenten con capacidad técnica y operativa para ejecutar la prestación."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación reglamentaria

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, adecuará el Reglamento de la Ley N° 32069 en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario contados desde la publicación de la presente Ley, precisando:

1. Los requisitos documentarios aplicables a las empresas comunales;

2. Los mecanismos de verificación de su capacidad técnica y económica;
3. Las modalidades de contratación preferente en sus zonas de influencia;
4. Los procedimientos para la formación y participación de consorcios que incluyan empresas comunales.

SEGUNDA. Implementación progresiva

El Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE) implementará un plan de capacitación especializado para empresas comunales, en coordinación con el Ministerio de Cultura y las organizaciones representativas de las comunidades campesinas y nativas.

TERCERA. Régimen de excepción para empresas comunales

Para la determinación de la capacidad técnica y económica de las empresas comunales, el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE) establecerá criterios diferenciados que consideren sus características particulares, sin que ello implique disminución en la calidad de las prestaciones.

CUARTA. Régimen promocional

Durante los primeros dos años de vigencia de la presente Ley, las entidades contratantes establecerán un porcentaje no menor al 5% del valor referencial anual de sus contrataciones para ser adjudicado a empresas comunales, siempre que se cumplan con los requisitos técnicos y económicos establecidos en los respectivos procedimientos de selección.

Lima, abril del año dos mil veinticinco

CONGRESISTAS

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/04/2025 18:39:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/04/2025 19:34:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DAVILA ATANACIO Pasion Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/04/2025 18:42:59-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/04/2025 18:40:15-050(

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/04/2025 19:25:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PARIONA SINCHE Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/04/2025 19:04:47-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **05** de **mayo** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10991/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 32069, LEY GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS COMUNALES EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ESTATAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Las comunidades campesinas constituyen una parte fundamental de la identidad nacional y el tejido social del Perú, representando no solo un legado histórico y cultural, sino también una realidad económica y social vigente que requiere atención y reconocimiento efectivo por parte del Estado[1]. Según datos de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, al 2022 se han registrado más de 12,400 Comunidades Campesinas y Nativas en el Perú, y aproximadamente 996 empresas comunales, lo que representa a más de 3 millones de peruanos que forman parte de estas organizaciones[2]. Las tierras que ocupan representan cerca del 40% de las tierras agropecuarias del país, principalmente en zonas con pastos naturales, lo cual les otorga un rol estratégico en la seguridad alimentaria nacional.

La mayoría de las comunidades campesinas se ubican en las regiones más pobres del país (principalmente en Huánuco, Cusco, Huancavelica, Cajamarca, Apurímac, Ayacucho, Pasco, Puno y Amazonas), constituyendo una población que mayoritariamente vive en situación de pobreza y pobreza extrema, con carencias en servicios básicos como agua, desagüe, salud y educación.

La Constitución Política del Perú de 1993 reconoce la autonomía de las comunidades campesinas y les confiere, de manera extraordinaria, la condición de personas jurídicas. Están facultadas por la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas para realizar actividades económicas mediante empresas comunales y multicomunales, como manifestación de su derecho a la libre determinación y desarrollo.

Las empresas comunales representan el esfuerzo colectivo de las comunidades por integrarse a la economía formal y contribuir al desarrollo nacional, aprovechando

[1] Pleno. Sentencia 310/2023. EXP. N.° 03326-2017-PA/TC.
[2] https://www.gob.pe/institucion/sunarp/noticias/677856-mas-de-tres-mil-rondas-campesinas-se-beneficiaron-con-el-registro-de-sus-actos-y-derechos. Consultado el 15 de abril de 2025.

sus recursos, conocimientos y capacidades[3]. Sin embargo, a pesar del reconocimiento legal de su existencia, en la práctica enfrentan barreras que limitan su participación efectiva en actividades económicas, particularmente en lo referente a la contratación pública.

Problemática actual

El discurso político sobre la reivindicación de los pueblos originarios ha sido recurrente en la historia del Perú, pero en muchas ocasiones se ha quedado solo en intenciones, sin implementar medidas concretas que faciliten su inclusión en igualdad de condiciones dentro de las relaciones culturales, sociales y comerciales del país.

Si bien existen iniciativas a nivel normativo como la Ley N° 24656, Ley General de las Comunidades Campesinas, que dotan de estatus jurídico a los pueblos originarios, estas disposiciones frecuentemente resultan ineficaces cuando colisionan con otras normas que no reconocen adecuadamente la realidad pluricultural del Perú.

Un claro ejemplo de esta desarticulación normativa lo constituye el régimen de contrataciones del Estado. La Ley N° 32069, Ley de Contrataciones del Estado, señala que para ser participante, postor, contratista o subcontratista se requiere estar inscrito en el Registro Nacional de Proveedores (RNP), el cual no debería constituir una barrera de acceso para contratar con el Estado. Sin embargo, en la aplicación práctica y en su reglamentación, se establecen requisitos que resultan exclusorios para las empresas comunales.

El reglamento de la anterior Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225), aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, disponía que para inscribirse como ejecutor de obras y consultor de obras en calidad de persona jurídica se requería estar constituido bajo el amparo de la Ley General de Sociedades, requisito que excluye directamente a las empresas comunales, cuya naturaleza jurídica es diferente.

Esta situación persiste en el marco normativo actual de contrataciones públicas, lo que genera una incoherencia normativa significativa. Por un lado, la Ley N° 24656 reconoce el estatus jurídico de la empresa comunal para realizar actividades comerciales; por otra parte, la legislación de contrataciones del Estado, al no reconocer expresamente a las empresas comunales por no estar constituidas bajo

3 https://perumin.com/perumin35/public/uploads/shares/perumin35/media/04.Conferencias/Foro_TIS/Hebert%20del%20Carpio/281022-MR-PPT-Jhoel%20Rivera-RichardCalderon-WilsonUmasi.pdf. Consultado el 15 de abril de 2025.

la Ley General de Sociedades, limita su participación en el mercado de contratación pública.

Es importante señalar que si bien el Proyecto de Ley N° 5485/2020-CR abordó esta problemática, al acumularse con otros proyectos durante su tramitación legislativa, la finalidad específica y la propuesta concreta de reconocimiento de las empresas comunales en igualdad de condiciones no fueron adecuadamente incorporadas en el texto final, manteniéndose así la barrera normativa que esta iniciativa pretende superar.

Análisis y experiencias comparadas sobre empresas comunales

La figura de las empresas comunales o comunitarias no es exclusiva del Perú, sino que existe en diversos países de la región y ha demostrado su potencial como instrumento de desarrollo social y económico, cuando cuenta con un marco normativo adecuado que reconozca sus particularidades.

En Bolivia, la constitución de empresas comunales se ha promovido como una estrategia para formalizar a sectores tradicionalmente excluidos de la economía formal. El Estado boliviano ha implementado políticas que facilitan el acceso a tecnologías y mercados para estas asociaciones comunales, entendiendo que pueden convertirse en un motor de desarrollo local.[4]

En Brasil, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas ha desarrollado programas específicos para promover las "Empresas de Participación Comunitaria", que funcionan como bancos de inversión abiertos por pequeños ahorristas de una determinada región.[5]

En el Perú, existen experiencias exitosas de Empresas Comunales de Servicios Múltiples[6], como la Empresa Comunal de Multiservicios Mallay, la Empresa Comunal Nuevo Amanecer de Uraubamba, la Empresa Comunal de la Comunidad de Catac y la Empresa de la Comunidad Campesina Juan Velasco Alvarado de Alpamarca, entre otras. Sin embargo, estas empresas han orientado principalmente sus operaciones hacia el sector privado, especialmente en torno a empresas mineras, debido a las barreras que enfrentan para acceder a contratos con el Estado.

Las contrataciones públicas como oportunidad de desarrollo inclusivo

[4] https://www.bcb.gob.bo/eeb/sites/default/files/7eeb/docs/7013.pdf. Consultado el 19 de abril de 2025.
[5] https://www.oitcinterfor.org/instituci%C3%B3n-miembro/servicio-brasile%C3%B1o-apoyo-micro-peque%C3%B1as-empresas-sebrae. Consultado el 19 de abril de 2025.
[6] https://www.premioempresaperuana.com/portfolio/empresa-comunal-de-servicios-multiples-huayhuay-ecosem-junin/. Consultado el 19 de abril de 2025.

Las contrataciones públicas representan un porcentaje del gasto público y constituyen un poderoso instrumento para promover el desarrollo económico y social del país. Según datos del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), anualmente se ejecutan miles de procedimientos de selección por montos que superan los 40 mil millones de soles.

La exclusión de las empresas comunales de este importante mercado no solo representa una discriminación injustificada, sino también una pérdida de oportunidades para el desarrollo de las comunidades campesinas y para el propio Estado, que podría beneficiarse de la experiencia, conocimiento territorial y capacidades específicas que estas empresas pueden aportar, especialmente en la ejecución de obras en zonas rurales y alejadas.

La contratación pública en el Perú se rige por principios establecidos en la Ley N° 32069, entre los que destacan la libertad de concurrencia, la igualdad de trato, la transparencia, la competencia, la eficacia y eficiencia, entre otros. El principio de igualdad de trato, en particular, exige que todos los proveedores tengan las mismas oportunidades para formular sus ofertas, prohibiéndose la existencia de privilegios o ventajas injustificadas.

Sin embargo, la exigencia reglamentaria de que los ejecutores y consultores de obras deban estar constituidos bajo la Ley General de Sociedades contraviene este principio, al establecer una barrera que impide la participación de empresas comunales en igualdad de condiciones, a pesar de que éstas cuentan con personalidad jurídica reconocida por la Constitución y leyes especiales.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se circunscribe el ordenamiento jurídico nacional, complementando y fortaleciendo el marco normativo existente en materia de contrataciones del Estado y de reconocimiento de los derechos de las comunidades campesinas. No se trata de crear excepciones o regímenes especiales, sino de garantizar la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato consagrado en la Constitución y en la propia Ley de Contrataciones del Estado.

La modificación propuesta implica el reconocimiento de que las empresas comunales recibirán el mismo trato que las empresas constituidas bajo la Ley General de Sociedades, lo que permitirá superar las barreras reglamentarias que actualmente limitan su participación en los procedimientos de selección, especialmente en lo referente a ejecución y consultoría de obras.

Este reconocimiento no altera la naturaleza ni los principios fundamentales del sistema de contratación pública, sino que los fortalece al ampliar su alcance y

asegurar que todos los actores económicos, incluidas las empresas comunales, puedan participar en igualdad de condiciones, incrementando así la competencia, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y el impacto social positivo de las contrataciones estatales.

Como consecuencia de la aprobación de esta ley, será necesario que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, adecúe el Reglamento de la Ley N° 32069 para implementar estas disposiciones, incluyendo la adaptación de los requisitos del Registro Nacional de Proveedores para facilitar la inscripción de las empresas comunales como ejecutores y consultores de obras.

Por último, es importante señalar que esta propuesta no implica exonerar a las empresas comunales del cumplimiento de los requisitos técnicos, financieros y legales que se exigen a todos los proveedores del Estado para garantizar la calidad y adecuada ejecución de los contratos públicos. Lo que se busca es eliminar barreras normativas injustificadas que impiden su participación en igualdad de condiciones.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

De aprobarse esta iniciativa, generará los siguientes costos y beneficios:

3.1. Costos

Costo	Sustento
Adecuación de procedimientos	La implementación de la modificación normativa requerirá que el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y el Registro Nacional de Proveedores (RNP) adapten sus procedimientos y sistemas informáticos para incluir a las empresas comunales. Sin embargo, este costo es mínimo pues se trata de modificaciones a los sistemas ya existentes.
Costos de capacitación	El OSCE deberá implementar capacitaciones a las empresas comunales sobre contratación pública. Estos costos pueden ser absorbidos dentro de los programas regulares de capacitación que ya desarrolla el OSCE.
Costos administrativos	Las entidades públicas contratantes deberán adecuar sus procedimientos internos para asegurar que no existan barreras administrativas que limiten la participación de empresas comunales. Este proceso no demandará recursos adicionales.

3.2. Beneficios

Beneficios	Sustento
Ampliación de la oferta de proveedores	La inclusión de empresas comunales como proveedores del Estado aumentará la cantidad y diversidad de postores en los procedimientos de selección, lo que generará mayor competencia.
Desarrollo económico local	Las empresas comunales reinvierten sus beneficios en las propias comunidades, generando un efecto multiplicador en la economía local, creando empleo, reduciendo la pobreza y promoviendo el desarrollo sostenible en zonas históricamente excluidas.
Mejor ejecución de obras	Las empresas comunales cuentan con conocimiento del territorio y capacidad de gestión social que puede resultar clave para la correcta ejecución de obras en zonas rurales.
Reducción de conflictos sociales	La participación de empresas comunales en la ejecución de obras públicas puede contribuir a reducir tensiones y conflictos sociales en zonas donde existen demandas de inclusión, generando un clima más favorable para las inversiones.
Formalización económica	La inclusión de las empresas comunales en el sistema de contratación pública incentivará su formalización, mejoramiento de capacidades técnicas y adopción de estándares profesionales.
Preservación cultural y ambiental	Las empresas comunales, al estar arraigadas en las tradiciones y valores de las comunidades campesinas, tienden a desarrollar prácticas que respetan el medio ambiente y preservan el patrimonio cultural, lo que puede resultar en obras públicas más sostenibles.

El análisis costo-beneficio evidencia que los beneficios económicos, sociales y culturales que generará la aprobación de esta ley superan los costos de implementación, que son principalmente administrativos y pueden ser absorbidos dentro de los presupuestos regulares de las entidades involucradas sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda una estrecha relación con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional[7], así como con la Agenda Legislativa vigente, demostrando su alineamiento con los objetivos de desarrollo nacional y los compromisos de Estado a largo plazo:

1. La iniciativa se vincula con la Política 1 *"Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho"*, al promover la inclusión efectiva de las comunidades campesinas en la vida económica del país, respetando su identidad cultural y reconociendo sus derechos constitucionales.

2. La propuesta se alinea con la Política 10 *"Reducción de la pobreza"*, al crear oportunidades económicas para poblaciones tradicionalmente excluidas, y con la Política 11 *"Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación"*, al eliminar barreras normativas que impiden la participación de empresas comunales en igualdad de condiciones en los procesos de contratación pública.

3. La iniciativa contribuye a la Política 17 *"Afirmación de la economía social de mercado"*, al reconocer y promover diversas formas de propiedad y de empresa, incluyendo las formas comunales, que son parte importante de la economía plural que caracteriza al Perú.

4. Finalmente, la propuesta se relaciona con la Política 24 *"Afirmación de un Estado eficiente y transparente"*, al promover la ampliación de la base de proveedores del Estado, lo que fortalece la competencia y la eficiencia en las contrataciones públicas, y con la Política 34 *"Ordenamiento y gestión territorial"*, al facilitar la participación de actores locales en la ejecución de obras públicas en sus territorios.

[7] https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/. Consultado el 20 de abril de 2025.