



Proyecto de Ley N° 10994/2024-CR

ALEJANDRO SOTO REYES

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"



**PROYECTO DE LEY QUE PROPONE
MODIFICAR LOS ARTÍCULOS 61 Y 67 DE
LA LEY 32069, LEY GENERAL DE
CONTRATACIONES PÚBLICAS**

El congresista de la República que suscribe, **ALEJANDRO SOTO REYES**, integrante del **Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política y los artículos 74 y 75 del Reglamento, propone el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 61 Y 67 DE LA LEY 32069, LEY
GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos que aseguren el cumplimiento de las obligaciones económicas del contratista principal frente a sus subcontratistas, en el marco de la ejecución de contratos con el Estado, especialmente cuando estos subcontratistas sean micro, pequeñas o medianas empresas.

Artículo 2. Modificación de los artículos 61 y 67 de la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas

Se modifican los artículos 61 y 67 de la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, con el siguiente texto:

"Artículo 61. Garantías

(...)

61.13 *Tratándose de contratos que contemplen subcontratación de micro, pequeñas o medianas empresas, la Entidad contratante debe requerir al contratista la constitución de garantías a favor de los subcontratistas, como fideicomisos, cartas fianza, pólizas de caución u otros, que aseguren el cumplimiento de las obligaciones económicas asumidas frente a estos.*"

"Artículo 67. Pago

(...)

67.9 *En los contratos que contemplen subcontratación, el contratista debe presentar, como condición para el pago final, una declaración jurada de no mantener obligaciones económicas pendientes con sus subcontratistas, acompañada de las constancias de conformidad emitidas por estos. Esta disposición es aplicable especialmente cuando se trate de subcontratistas que tengan la condición de micro, pequeña*

o mediana empresa. La omisión de esta presentación impedirá el desembolso del pago final hasta la cancelación de sus obligaciones."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo dictará las normas necesarias para el cumplimiento de la presente Ley.

Lima, 28 de abril del 2025



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/04/2025 16:16:46-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Neley Lidia FAU 20161740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/04/2025 14:39:33-0500



Firmado digitalmente por:
CHIABRA LEON Roberto
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/04/2025 17:33:06-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/04/2025 16:18:02-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/04/2025 16:49:51-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/04/2025 16:49:30-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/04/2025 15:22:10-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Las contrataciones del Estado en el Perú se realizan de manera directa entre la entidad pública y el contratista principal, quien asume la responsabilidad de ejecutar el objeto contractual. Sin embargo, en la práctica, muchas de estas empresas contratantes subcontratan a otras firmas, especialmente micro, pequeñas y medianas empresas, para ejecutar partes específicas del proyecto, ya sea en obras, servicios o suministro de bienes. Esta práctica, aunque común, genera una situación de vulnerabilidad para las subcontratistas, pues no tienen un vínculo legal directo con la entidad pública ni mecanismos eficaces para garantizar el cobro por los servicios efectivamente prestados.

Una de las principales consecuencias de este diseño es que, una vez culminado el contrato, la empresa principal cobra los montos pendientes del Estado, pero puede incumplir con el pago a sus subcontratistas. Esta omisión deja a las micro, pequeñas y medianas empresas sin respaldo legal directo para exigir el pago ante el Estado, y muchas veces sin capacidad económica ni jurídica para enfrentar un proceso judicial contra la contratista principal. De acuerdo al informe¹, esta situación representa el 40% de los casos de deuda identificados entre proveedores del Estado, lo que evidencia una problemática estructural.

Las micro, pequeñas y medianas empresas representan un porcentaje elevado de las unidades empresariales en el país y constituyen una fuente principal de empleo y dinamización económica en todas las regiones del Perú. Sin embargo, pese a su importancia estratégica, enfrentan serias barreras estructurales para acceder y mantenerse en el mercado de las contrataciones públicas. Una de las principales dificultades radica en la ausencia de mecanismos legales eficaces que garanticen el pago oportuno de sus prestaciones cuando participan como subcontratistas. Esta situación no solo afecta su sostenibilidad financiera, sino que además restringe su competitividad e incentiva su exclusión de procesos de contratación pública.

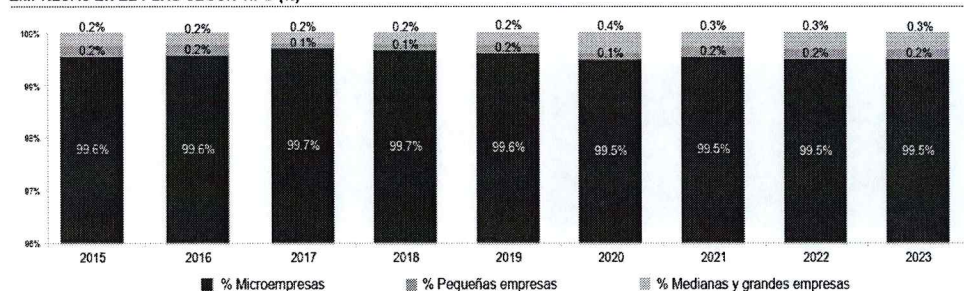
Teniendo en cuenta que las micro, pequeñas y medianas empresas constituyen la columna vertebral del tejido empresarial peruano. Según el Ministerio de la Producción, al cierre de 2022 existían aproximadamente 2.2 millones de micro, pequeñas y medianas empresas formales, de los cuales son microempresas el 94,7% y pequeñas empresas el 5,0%, generando alrededor de 10.9 millones de empleos, lo que equivale al 45.8% de la población económicamente activa (PEA)². A pesar de su relevancia económica y social, muchas de estas empresas enfrentan desafíos significativos al participar como subcontratistas en procesos de contratación pública, especialmente respecto al cumplimiento de pagos por parte

¹ MUP, MYPES unidad del Perú (2025). *Informe sobre deudas del estado a las empresas*.

² Ministerio de la Producción (2024). *Las MIPYME en cifras 2022*. Oficina General de Evaluación de Impacto y Estudios Económicos.

de los contratistas principales. En el 2023, de acuerdo con cifras de la Enaho 2023³, publicada por el INEI, el sector privado en el Perú está conformado principalmente por micro y pequeños negocios, como muestra el cuadro.

EMPRESAS EN EL PERÚ SEGÚN TIPO (%)



Fuente: Enaho. Elaboración: ComexPerú

Desde el punto de vista del interés público, la protección de las micro, pequeñas y medianas empresas en su rol de subcontratistas contribuye directamente a mejorar la eficiencia y sostenibilidad de las obras, bienes y servicios ejecutados en el marco de la contratación pública. Empresas más estables financieramente aseguran un cumplimiento más oportuno y de mejor calidad en las prestaciones contratadas, lo que se traduce en un uso más eficiente de los recursos públicos y en una mejora del servicio prestado a la ciudadanía.

Actualmente, la Ley N° 32069 permite la subcontratación en contratos con el Estado. Sin embargo, la norma no establece mecanismos que garanticen que los subcontratistas hayan sido efectivamente pagados antes de que el contratista principal solicite el pago final del contrato. Esta omisión ha generado un vacío legal que perjudica directamente a las micro, pequeñas y medianas empresas, quienes, sin tener vínculo contractual directo con la entidad pública, carecen de herramientas legales para exigir sus derechos de manera efectiva.

Es por ello, que con la presente iniciativa se tiene por finalidad introducir mecanismos de protección financiera para las micro, pequeñas y medianas empresas subcontratistas, a través de la modificación de los artículos 61 y 67 de la Ley General de Contrataciones Públicas. En donde se propone que el contratista principal deba presentar, como condición previa para recibir el pago final, una declaración jurada de no mantener deudas con sus subcontratistas, adjuntando las constancias de conformidad firmadas por estos.

Esto se da debido a la ausencia de mecanismos que aseguren que las micro, pequeñas y medianas empresas subcontratadas pueda cobrar el pago por sus servicios efectivamente prestados a las contratistas principales, esta ausencia genera efectos negativos tanto en la economía de las mismas como en la eficiencia del gasto público. Muchas veces, estas empresas de menor tamaño que han cumplido con sus obligaciones contractuales son marginadas del sistema de pagos,

³ COMEXPERU (2023), Las micro y pequeñas empresas en el Perú Resultados en 2023. Obtenido de: <https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-mypes-2023.pdf>

aun cuando el contratista principal ya ha recibido el desembolso total. Esta situación desincentiva la participación de las mismas en la contratación pública y fomenta prácticas empresariales desleales que debilitan la competitividad del mercado⁴.

En esta situación, tenemos datos importantes que deben ser tomados en cuenta como uno de los factores que incrementa el perjuicio de las micro, pequeñas y medianas empresas en relación a la imposibilidad de poder cobrar sus bienes y servicios otorgados a los contratistas que por diversos motivos paralizaron la ejecución de obras, sumando un monto de 24,090,361.809 millones de soles en 1,826 obras a nivel nacional.⁵

Ubicación geográfica de las obras paralizadas y costos de inversión

Departamento	Costo actualizado		Obras paralizadas		Saldo de inversión por ejecutar S/
	S/.	%	N°	%	
LA LIBERTAD	4,460,635,652	18.5%	55	3.0%	2,899,794,253
PIURA	2,350,110,118	9.8%	81	5.2%	957,263,713
LIMA	2,219,468,666	9.2%	121	7.3%	805,714,462
CUSCO	1,761,381,260	7.3%	293	14.7%	580,602,854
CAJAMARCA	1,616,890,961	6.7%	97	5.2%	1,013,262,352
ANCASH	1,332,702,934	5.5%	125	7.8%	771,566,585
TACNA	1,295,823,772	5.4%	43	2.4%	769,865,009
PUNO	1,167,896,129	4.9%	228	12.9%	565,080,343
UCAYALI	1,145,510,927	4.8%	21	1.3%	342,009,945
HUANUCO	834,350,115	3.5%	67	3.3%	507,142,360
AREQUIPA	783,368,091	3.3%	71	4.3%	428,833,956
APURIMAC	749,794,273	3.1%	104	6.2%	237,320,939
HUANCAVELICA	698,098,414	2.9%	85	3.9%	245,969,025
AYACUCHO	564,306,946	2.3%	120	7.2%	227,087,517
LORETO	550,069,298	2.3%	39	2.1%	260,852,936
JUNIN	542,227,853	2.3%	57	3.0%	259,150,884
AMAZONAS	401,024,239	1.7%	29	1.3%	90,802,795
ICA	387,206,187	1.6%	28	1.0%	222,613,505
SAN MARTIN	310,831,888	1.3%	29	1.3%	153,323,080
MOQUEGUA	280,000,765	1.2%	41	1.8%	151,922,158
LAMBAYEQUE	206,343,126	0.9%	38	1.9%	68,676,471
TUMBES	153,929,602	0.6%	8	0.5%	115,397,363
PASCO	120,806,206	0.5%	26	1.3%	52,991,910
MADRE DE DIOS	104,261,412	0.4%	16	0.9%	34,853,115
P. C. DEL CALLAO	33,322,976	0.1%	4	0.3%	14,736,302
Total	24,090,361,809	100.0%	1826	100.0%	11,776,833,831

Fuente: Sistema Nacional de Obras Públicas - Infobras

Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control (SESNC).

⁴ COMEXPERU (2023). Las micro y pequeñas empresas en el Perú Resultados en 2023. Obtenido de: <https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-mypes-2023.pdf>

⁵ MUP, MYPES unidad del Perú (2025). *Informe sobre deudas del estado a las empresas*.

Otro dato importante, esta referido a las deudas del estado a las empresas, según la información recabado por el Centro de Estudios de la MYPE⁶ entre las empresas proveedoras del estado tenemos los siguientes resultados.

- El 60% de las empresas declararon que el estado les debe directamente
- El 40% que les debe un contratista que el estado no pago o paralizo la obra.



Fuente: MUP, MYPES unidad del Perú (2025). Informe sobre deudas del estado a las empresas.

La propuesta busca revertir este escenario y promover relaciones contractuales más justas y equilibradas. La obligación de demostrar el cumplimiento con subcontratistas antes de acceder al pago final fortalece la cadena de ejecución contractual y fomenta una cultura empresarial de cumplimiento y transparencia.

La implementación de esta propuesta se prevé que genere los siguientes beneficios:

- Protección económica para las micro, pequeñas y medianas empresas subcontratistas.
- Incentivo a la formalización y participación en contratos públicos.
- Mayor transparencia y trazabilidad en la cadena de pagos.
- Reducción de la litigiosidad por incumplimientos entre privados.
- Dinamización de la economía local, especialmente en regiones donde desempeñan un rol clave en obras públicas descentralizadas.

La problemática relacionada con el incumplimiento de obligaciones hacia subcontratistas, particularmente micro, pequeñas y medianas empresas, refleja una asimetría estructural en el mercado de contratación pública. Mientras los contratistas principales disponen de capacidad económica y herramientas jurídicas para asegurar sus derechos frente al Estado, las micro, pequeñas y medianas

⁶ MUP, MYPES unidad del Perú (2025). Informe sobre deudas del estado a las empresas.

empresas, que muchas veces actúan como subcontratistas, carecen de mecanismos de protección equivalentes, quedando expuestas a prácticas de incumplimiento que comprometen su viabilidad y sostenibilidad en el mercado.

La reforma representa un progreso normativo necesario sobre contrataciones del Estado, al establecer requisitos mínimos para el pago final al contratista principal en caso de subcontrataciones y habilitar la exigencia de garantías económicas, para proteger a los actores más vulnerables del proceso contractual. La medida no solo contribuye a la equidad del sistema, sino que también promueve una mayor eficiencia, sostenibilidad y justicia económica en la gestión de recursos públicos.

Garantizar el pago oportuno a las micro, pequeñas y medianas empresas subcontratistas no es solo un acto de justicia económica, es una apuesta estratégica por el fortalecimiento del tejido empresarial que sostiene al Perú. No podemos hablar de una contratación pública eficiente, inclusiva y moderna mientras miles de pequeños empresarios, que arriesgan su capital y su trabajo en obras y servicios del Estado, sigan siendo relegados en la cadena de pagos.

Esta reforma es importante puesto que nos brinda un avance normativo necesario para cerrar una brecha histórica en la legislación sobre contrataciones del Estado. Proponiendo cerrar una deuda histórica, construyendo un sistema de contratación pública más justo, donde cada actor que contribuye al cumplimiento del interés público reciba el trato digno y equitativo que merece. Proteger a las micro, pequeñas y medianas empresas no es cargar al Estado de nuevas obligaciones, puesto que la obligación recae en el contratista principal, con esto se fortalece la cadena de valor que permite que cada sol invertido en obras y servicios llegue realmente a quienes trabajan en su ejecución.

Porque en cada micro, pequeña y mediana empresa protegida está el futuro de un barrio, de una ciudad, de un país que apuesta por la igualdad de oportunidades y por el desarrollo sostenible. Esta reforma no es solo necesaria, es urgente y justa.

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

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto modificar los artículos 61 y 67 de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, con la finalidad de reforzar las garantías de pago en favor de las micro, pequeñas y medianas empresas, que participen como subcontratistas en contratos públicos.

Estas modificaciones no suponen la derogación de norma alguna del ordenamiento vigente, sino que introducen mejoras puntuales en el régimen de subcontratación, estableciendo condiciones para el pago final del contratista principal, basadas en el principio de cumplimiento económico hacia terceros involucrados en la ejecución contractual.

La implementación de esta modificación no afecta la estructura legal general del sistema de contrataciones públicas. Antes bien, contribuye a su perfeccionamiento, incorporando un enfoque de responsabilidad y justicia económica en el manejo de recursos públicos, en beneficio de actores tradicionalmente relegados en la cadena contractual. Esta propuesta guarda plena coherencia con el artículo 59 de la Constitución Política, que establece, "El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades".

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta considera el siguiente cuadro de actores:

ACTORES	BENEFICIOS	COSTOS
Estado	- Se fortalece el sistema de contrataciones públicas con mecanismos de control más justos y eficaces. - Se reduce la litigiosidad contractual. - Fomento a la formalidad y transparencia.	No Aplica
Beneficiarios	- Mayor seguridad jurídica y protección frente a contratistas principales. - Mejora en el acceso a pagos oportunos y condiciones equitativas. - Se promueve la formalización y sostenibilidad de las micro y pequeñas empresas. - Se dinamiza el flujo económico	No aplica

Fuente: Elaboración propia

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta guarda relación con la Política de Estado expresado en el Acuerdo Nacional: III Competitividad del país, punto 17 Afirmación de la economía social de mercado.

"Nos comprometemos a sostener la política económica del país sobre los principios de la economía social de mercado, que es de libre mercado, pero conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario, que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo.

Con este objetivo, el Estado: (a) garantizará la estabilidad de las instituciones y las reglas de juego; (b) promoverá la competitividad del país, el planeamiento estratégico concertado y las políticas de desarrollo sectorial en los niveles nacional, regional y local; (c) estimulará la inversión

privada; (d) fomentará el desarrollo de la infraestructura; (e) evitará el abuso de posiciones dominantes y prácticas restrictivas de la libre competencia y propiciará la participación de organizaciones de consumidores en todo el territorio; (f) fomentará la igualdad de oportunidades que tiendan a la adecuada distribución del ingreso; y (g) propiciará el fortalecimiento del aparato productivo nacional a través de la inversión en las capacidades humanas y el capital fijo."

Y con el objetivo IV Estado eficiente, transparente y descentralizado, punto 24 Afirmación de un Estado eficiente y transparente. Expresado en el Acuerdo Nacional

"Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral."

Asimismo, guarda relación con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR, específicamente con la Política de Estado 18, referida a la Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, tema 71 sobre "Promoción y formalización de las MYPES y la mediana empresa". Y tema 72 sobre "Medidas para promover la productividad, la competitividad y el desarrollo económico."