



**LEY QUE MODIFICA LA LEY 32069,
LEY GENERAL DE
CONTRATACIONES PÚBLICAS, A FIN
DE EVITAR LAS PARALIZACIONES
INJUSTIFICADAS DE OBRAS
PÚBLICAS**

Proyecto de Ley

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 32069, LEY GENERAL DE CONTRATACIONES
PÚBLICAS, A FIN DE EVITAR LAS PARALIZACIONES INJUSTIFICADAS DE
OBRAS PÚBLICAS**

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es fortalecer la inversión pública ejecutada por administración indirecta por parte de las entidades del estado, a fin de acelerar y optimizar el cierre de brechas de infraestructura en nuestro país.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad evitar las paralizaciones injustificadas o sin sustento suficiente de obras públicas, llevadas a cabo por administración indirecta, a partir de la modificación de la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas.

Artículo 3.- Modificación de la Ley 32069

Modifíquese los artículos 87° y 91° de la Ley N° 32069 "Ley General de Contrataciones Públicas", en los siguientes términos:

Artículo 87. Infracciones administrativas a participantes, postores, proveedores y subcontratistas

87.1. Son infracciones administrativas pasibles de sanción a participantes, postores, proveedores y subcontratistas las siguientes:

(...)

n) Paralizar una obra pública de manera injustificada o sin sustento suficiente, en línea con lo que establece el inciso e) del artículo 85 de la presente ley.

(...)

Artículo 91. Inhabilitación definitiva

91.1. La sanción de inhabilitación definitiva es impuesta en los supuestos de infracción previstos en los literales i), j), k), l), m) y n) del párrafo 87.1 del artículo 87 de la presente ley, siempre que, en los últimos cuatro años, ya se hubieran impuesto al proveedor más de dos sanciones de inhabilitación temporal que, en conjunto, sumen más de treinta y seis meses.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. – El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor a 90 días, realiza los cambios en el reglamento y los ajustes normativos necesarios para el efectivo cumplimiento de la presente ley.



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/07/2025 11:59:41-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/07/2025 11:18:29-0500

Lima, julio de 2025



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/07/2025 11:59:54-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/07/2025 12:14:01-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/07/2025 12:48:48-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con Informe de Obras Públicas Paralizadas en el Territorio Nacional a Marzo 2025¹, de la Contraloría General de la República, existen 2,572 obras paralizadas en los tres niveles de gobierno. Estas obras, cuya valorización asciende a S/ 43,163 millones, presentan un saldo por ejecutar por S/ 22,512 millones, es decir poco más de la mitad, lo que impacta no solo en la adecuada provisión de bienes y servicios por parte del estado, sino además en la postergación del cierre de brechas de infraestructura. Asimismo, la paralización de las mismas desaprovecha la oportunidad de dinamizar las económicas locales, toda vez que se cortan los suministros de bienes y servicios y la provisión de mano de obra local

Obras paralizadas y costos de inversión

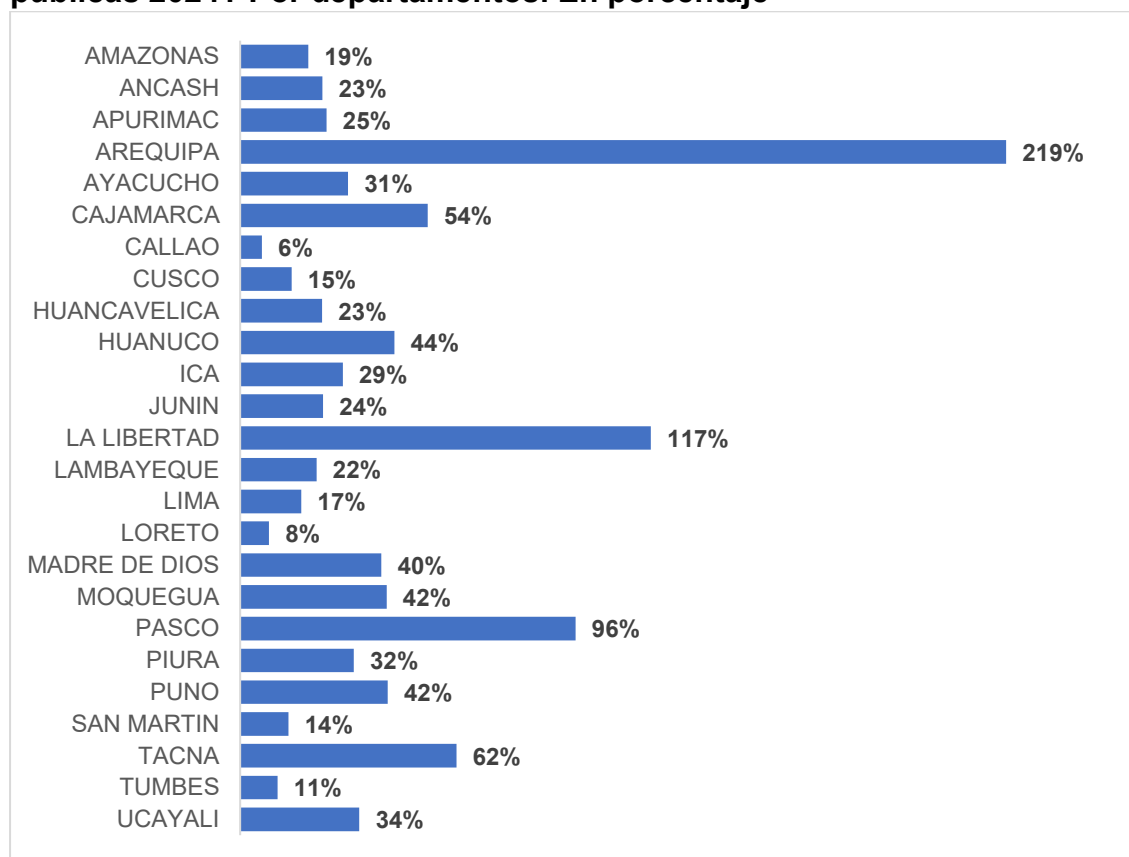
Departamento	Costo actualizado S/		Obras paralizadas		Saldo de Inversión por ejecutar S/
	Soles	Porcentaje	N°	Porcentaje	
AREQUIPA	7,731,937,119	17.9%	146	6%	5,197,661,341
LA LIBERTAD	5,595,397,946	13.0%	86	3%	3,765,274,363
LIMA	4,564,406,207	10.6%	186	7%	2,080,570,660
CAJAMARCA	2,684,823,325	6.2%	142	6%	1,300,290,482
PIURA	2,547,873,904	5.9%	127	5%	1,175,216,994
CUSCO	2,190,966,444	5.1%	364	14%	804,006,695
PUNO	1,922,141,394	4.5%	331	13%	950,959,635
ANCASH	1,910,407,644	4.4%	188	7%	1,014,732,759
UCAYALI	1,294,980,827	3.0%	27	1%	341,454,089
TACNA	1,288,639,519	3.0%	50	2%	737,478,944
MOQUEGUA	1,252,851,267	2.9%	50	2%	480,197,183
LAMBAYEQUE	1,167,583,120	2.7%	85	3%	310,335,418
ICA	1,105,568,350	2.6%	27	1%	651,443,248
JUNIN	1,036,621,050	2.4%	90	3%	512,990,840
PASCO	978,326,765	2.3%	42	2%	590,722,919
HUANUCO	974,720,010	2.3%	84	3%	550,919,513
AYACUCHO	960,992,102	2.2%	162	6%	535,372,826
AMAZONAS	923,674,067	2.1%	36	1%	221,166,317
APURIMAC	845,410,473	2.0%	110	4%	348,909,463
HUANCAVELICA	523,183,682	1.2%	90	3%	225,591,117
SAN MARTIN	515,998,278	1.2%	41	2%	204,879,819
LORETO	504,276,727	1.2%	53	2%	163,104,342
MADRE DE DIOS	344,067,984	0.8%	38	1%	175,775,336
TUMBES	182,039,578	0.4%	10	0%	81,916,873
P C DEL CALLAO	116,479,524	0.3%	7	0%	91,086,922
TOTAL	43,163,367,307	100%	2,572	100%	22,512,058,100

Fuente: Contraloría General de la Republica

¹ Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8102466/6792710-informe-de-obras-paralizadas-en-el-territorio-nacional-a-marzo-2025.PDF?v=1747867116>

Cada año se ejecutan un número importante de obras públicas, con diferente objetivo, de diferente volumen, de diferente modalidad de ejecución, de diferente entidad responsable, etc. Es difícil identificar un número de obras por año, pero las casi 2,600 obras paralizadas, de acuerdo con el informe de la Contraloría, representan casi el 40% del monto ejecutado en el 2024 por obras públicas por los tres niveles de gobierno. El promedio esconde algunas diferencias, llamando la atención que las obras paralizadas en Arequipa son el doble de lo ejecutado en dicho año, mientras que en La Libertad y Pasco es un monto similar. Si no consideramos estos casos, encontramos que en promedio las obras paralizadas representan cerca del 30% del monto invertido en el 2024.

¿Cuánto representan el monto de obras paralizadas a las inversiones públicas 2024? Por departamentos. En porcentaje



Fuente: Consulta Amigable - Transparencia Económica

Si bien en las regiones con más obras paralizadas (Arequipa, La Libertad y Pasco) la reactivación de las mismas genera un importante impulso, en general una mayor inversión en las localidades contribuye a un óptimo cierre de brechas de infraestructura, una provisión de bienes y servicios y en general a un impulso al desarrollo de las mismas.

Por otro lado, las obras en mas de la mitad de los casos se paralizan por el incumplimiento de contrato o por la falta de recursos financieros para continuar con las mismas. De acuerdo con el cuadro del informe de la Contraloría, casi 1 de cada 5 obras paralizadas se deben al abandono de las obras o a discrepancias, controversias y arbitrajes. En este último caso sería importante conocer con más detalle estos causales.

Obras paralizadas según causal de paralización reportado por las entidades públicas

Causales de paralización	Obras paralizadas		Costo Actualizado		Saldo de Inversión por ejecutar	
	Nº	%	S/	%	S/	%
INCUMPLIMIENTO DE CONTRATO	600	23.3%	15,358,918,528	35.6%	6,610,389,355	29.4%
FALTA DE RECURSOS FINANCIEROS Y LIQUIDEZ	537	20.9%	2,160,479,718	5.0%	1,095,382,786	4.9%
DEFICIENCIA EN EL EXPEDIENTE TÉCNICO	255	9.9%	2,528,395,958	5.9%	1,470,942,252	6.5%
ABANDONO DE OBRA	245	9.5%	712,615,867	1.7%	301,021,289	1.3%
DISCREPANCIAS, CONTROVERSIAS Y ARBITRAJE	212	8.2%	14,980,277,594	34.7%	9,254,341,484	41.1%
INCUMPLIMIENTO DEL PAGO DE VALORIZACIONES U OTROS	65	2.5%	946,025,910	2.2%	466,502,621	2.1%
EVENTOS CLIMÁTICOS	82	3.2%	1,151,050,431	2.7%	671,069,659	3.0%
CONFLICTOS SOCIALES	76	3.0%	726,737,229	1.7%	383,736,912	1.7%
DISPONIBILIDAD DE TERRENO	56	2.2%	1,036,470,832	2.4%	677,189,759	3.0%
FALTA DE PERMISOS, LICENCIAS Y AUTORIZACIONES	47	1.8%	325,580,105	0.8%	117,838,200	0.5%
INTERFERENCIAS	26	1.0%	281,653,777	0.7%	200,217,760	0.9%
DESABASTECIMIENTO SOSTENIDO DE MATERIALES	37	1.4%	472,240,137	1.1%	160,475,060	0.7%
OTROS*	334	13.0%	2,482,921,220	5.8%	1,102,950,963	4.9%
Total	2572	100%	43,163,367,307	100%	22,512,058,100	100%

Fuente: Contraloría General de la Republica

De las 2,572 obras identificadas como paralizadas, 2,536 de las mismas se ejecutaron por administración directa o por contrata, cuyo costo actualizado asciende a S/ 34,303 millones (79% del total). En el nivel nacional y regional las obras paralizadas son principalmente por contrata, 331 de las 360 en el nivel nacional y 256 de 336 en el nivel regional, mientras que la figura se invierte totalmente en el caso de los gobiernos locales, donde 1,202 de las 1,840 obras paralizadas se llevaron a cabo admiración directa.

Las mayores paralizaciones de las obras se encuentran en el caso de las que se ejecutan por administración directa y por los gobiernos locales. Esto se explica en parte por el numero de gobiernos locales, que son caso 1,900, que en la practica representan un universo mayor en comparación a los gobiernos

regionales y las entidades del sector nacional. En esa línea, 9 de cada 10 obras por administración directa se encuentran en el nivel local. Esta figura se modifica cuando miramos los recursos comprometidos, donde de 331 obras paralizadas por contrata en encuentran en el nivel nacional, cuyo costo actualizado es de S/ 15,650 millones.

Obras paralizadas según modalidad de ejecución. En número y en millones de soles

Modalidad de ejecución	Nacional		Regional		Local		TOTAL	
	n°	Costo Actualizado S/	n°	Costo Actualizado S/	n°	Costo Actualizado S/	n°	Costo Actualizado S/
Admiración Directa	29	211.5	80	1,742.8	1,202	2,227.7	1,311	1,954.3
Por contrata	331	15,650.5	256	7,094.1	638	7,376.1	1,225	22,744.6
TOTAL	360	15,862.0	336	8,837	1,840	9,604	2,536	24,699

Fuente: Contraloría General de la Republica

Es de advertir que se han dado medidas para reactivar las obras paralizadas. Un ejemplo es la Ley 31589 - Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, de octubre 2022, entendiendo que no solo es reactivar la obra, sino que además busca garantizar la provisión de los servicios públicos e incentivar la economía. Esta ley impulsaba aquellas obras paralizadas que:

- Ejecutadas por contrata, con contrato vigente, y que tengan con un avance físico igual o mayor al 40%; y
- Ejecutadas por administración directa y que tengan con un avance físico igual o mayor al 50%
- En ambos casos debían reportar que no tenían ejecución física por un periodo mayor a 6 meses.

Bajo esa ley, la Contraloría identifica 1,504 obras que continúan paralizadas, es decir hace mas de 2 año que las mismas no muestran actividad. Es decir, 6 de cada 10, a pesar de haber sido identificadas continúan sin avance alguno, postergando la reactivación económica y la adecuada provisión de bienes y servicios en favor de la población.

Estas 1,504 obras paralizadas presentan un costo valorizado de S/ 18,371 millones, es decir el 43% de las mismas continúan sin avance a pesar de las medidas adoptadas hace mas de 2 años. Se identifican en el nivel nacional 181 obras paralizadas con un saldo pendiente de ejecución de S/ 2,521 millones, en

el nivel regional 237 obras por S/ 1,704 millones y en el nivel local, 1,086 obras por S/ 1,513 millones.

Obras paralizadas bajo el marco normativo de la Ley N.º 31589

Nivel de Gobierno	Costo Actualizado de inversión		Obras Paralizadas		Saldo de la Inversión S/
	S/	%	N.º	%	
G. NACIONAL	8,457,285,516	46.0%	181	12.0%	2,521,262,109
G. REGIONAL	4,941,195,325	26.9%	237	15.8%	1,703,863,617
G. LOCAL	4,972,298,804	27.1%	1086	72.2%	1,512,760,382
Total	18,370,779,645	100%	1504	100%	5,737,886,108

Fuente: Contraloría General de la Republica

La Ley 31589 buscaba impulsar la inversión pública, reactivando las obras paralizadas identificadas y replicando de manera mas acelerada el modelo de ejecución de obras públicas, considerando el control concurrente, acelerando la contratación de inspectores o supervisores de obra, y dando marco para poder retomar contacto con el contratista o con los demás postores. Todo esto a ser financiado con el presupuesto de las propias entidades. Llama la atención que las obras paralizadas han sido materia de control. Se llevaron a cabo 3,832 acciones de control sobre las obras paralizadas, donde 94.8% (3,634) corresponden a servicios de control simultaneo, el 4.2% (161) a control posterior y el 1% (37) a control previo.

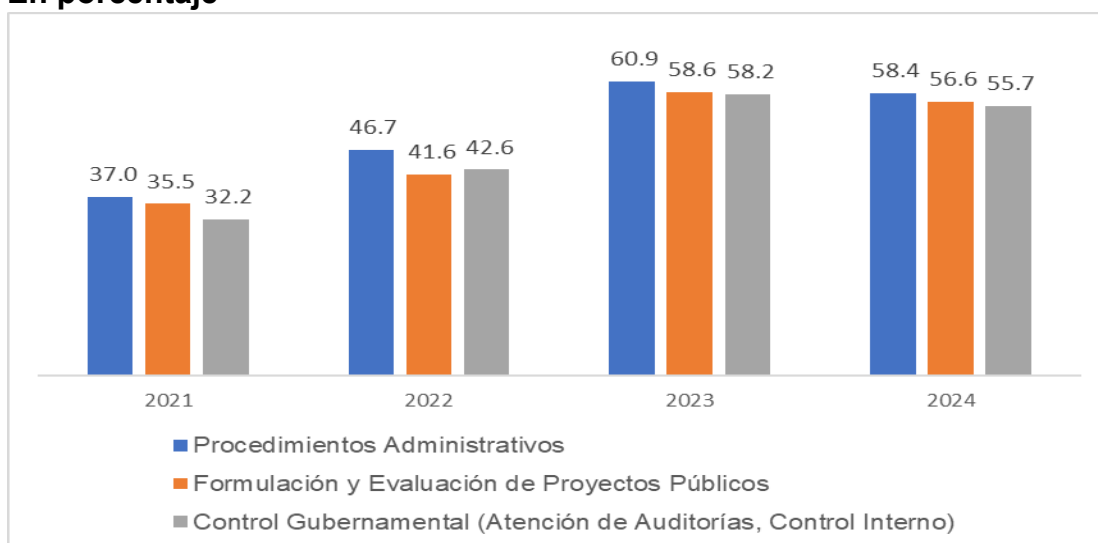
Como se ve es posible que las acciones que apuntan a las obras no resulten suficientes para reactivar las mismas. En muchos casos se requiere “ir mas atrás”, y eso implica fortalecer las entidades responsables en llevar a cabo las obras, será como hemos visto, contratando o por administración directa. Como hemos revisado las obras paralizadas en numero se ubican principalmente en los gobiernos locales. De acuerdo con los indicadores de gestión municipal 2024 del INEI², el 86.7% de las municipalidades y el 88.6% de las municipales distritales requieren asistencia técnica en general.

Siendo mas precisos, el requerimiento de asistencia en procedimientos administrativos, formulación y evaluación de proyectos públicos y control gubernamental se han incrementado en comparación al 2021, lo cual da cuenta del desfase que pueden tener las municipalidades en temas específicos como lo

² <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7556540/6419443-peru-indicadores-de-gestion-municipal-2024.pdf?v=1744133238>

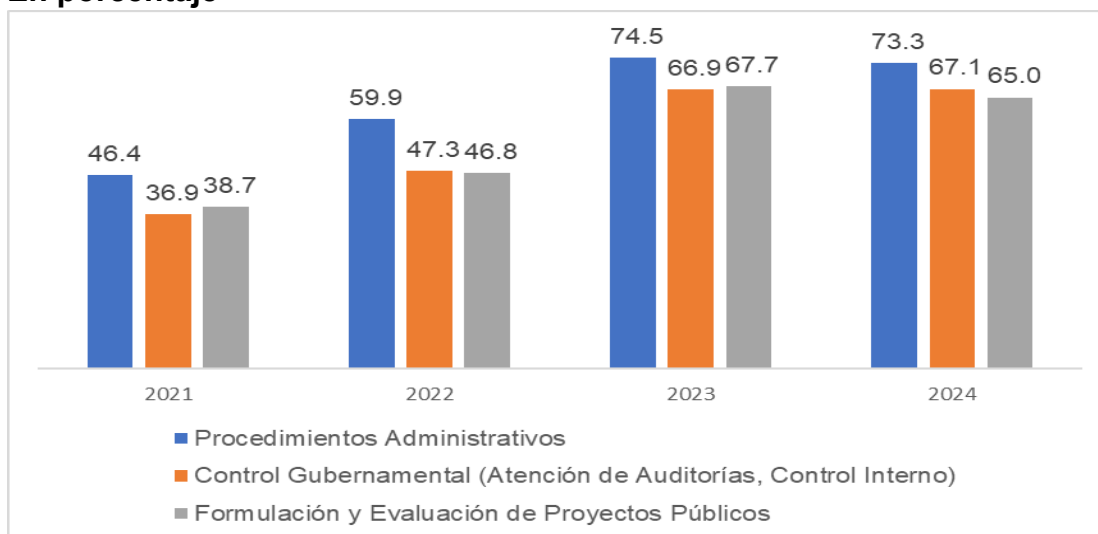
son sacar adelante proyectos de inversión. El informe también da cuenta del requerimiento de capacitación del personal en los temas señalados, que son valores mas altos que en el caso de la asistencia técnica, como por ejemplo las municipalidades señalan que en temas administrativos demandan en un 73.3% lo referente a procedimientos administrativos en el 2024, cuando esta demanda alcanzaba en el 2021 al 46.4 de las municipalidades.

Municipalidades que requieren asistencia técnica, según tema, 2021 – 2024. **En porcentaje**



Fuentes: INEI. Indicadores de gestión municipal 2024.

Municipalidades que requieren capacitación, según tema, 2021 – 2024. **En porcentaje**



Fuentes: INEI. Indicadores de gestión municipal 2024.

En una mirada más global, tomando como referencia el Índice de Gestión de las Inversiones Públicas (IGEIP), al 3er trimestre 2024³, encontramos que en general la el desempeño no logra niveles óptimos, como muy bueno o excelente, y preocupando el aspecto relacionado a la ejecución de inversiones, donde el desempeño de los tres niveles de gobierno es “regular”.

Subíndices del IGEIP por nivel de gobierno

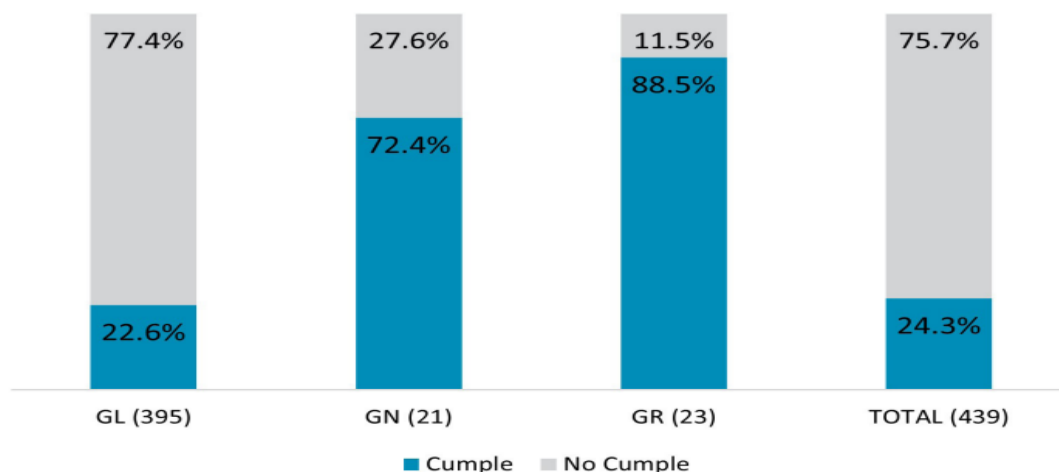
Nivel de Gobierno	Programación Multianual de Inversiones	Formulación y Evaluación	Ejecución	Gobernabilidad	IGEIP	Ranking IGEIP
GOBIERNO NACIONAL	0,661	0,888	0,546	0,769	0,689	1
GOBIERNOS REGIONALES	0,518	0,812	0,573	0,740	0,653	2
GOBIERNOS LOCALES	0,401	0,842	0,538	0,543	0,584	3

[0,00 - 0,20] Muy malo [0,20 - 0,40] Malo [0,40 - 0,60] Regular [0,60 - 0,80] Bueno [0,80 - 0,95] Muy bueno [0,95 - 1,00] Excelente

Fuente: Aplicativos informáticos del SNPMGI.

Hay un subíndice de Gobernabilidad que da cuenta sobre la conformación de comité de seguimiento de la cartera de inversiones de las entidades, en donde en el gobierno nacional se constituyen en el 72.4% de los casos, en el gobierno regional la situación mejora llegando a 88.5%, mientras que en las entidades de los gobiernos locales este indicador desciende a 22.6%.

Conformación del Comité de Seguimiento para efectuar el seguimiento de la cartera priorizada de inversiones de la entidad



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

³ https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/reporte/Reporte_IGEIP_202410.pdf

Es en este escenario que se busca darles mayores herramientas a las entidades públicas para que puedan llevar adelante de manera óptima las inversiones públicas, estableciendo una sanción para quienes paralicen las obras públicas de manera injustificada o sin sustento suficiente, y así evitar más paralizaciones.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no tiene impacto en el erario nacional, en la medida que no establece asignación de recursos de manera directa. Si tiene un impacto positivo y directo en la ejecución de las obras públicas, en dinamizar las económicas locales y en el cierre de brechas de infraestructuras.

III. EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa no contraviene norma alguna y por el contrario busca especificar una legislación existente al incluir en la Ley N° 32069 “Ley General de Contrataciones Públicas” un literal respecto a sancionar a quien paralice una obra. Ya existen sanciones en el numeral 87.1 de la referida ley orientadas a sancionar la falta de acción, respuesta o el incumplimiento entorno a una obra pública.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente iniciativa se encuentra relacionada con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

Política 5: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes

(b) promoverá que la gestión gubernamental alcance los objetivos establecidos en los planes estratégicos, respaldada por un sistema de control del cumplimiento de los objetivos y las metas presupuestarias

Política 10: Reducción de la pobreza

(g) fomentará el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y,

especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil

Política 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente

(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