

Implicancias de la falta de pago durante la ejecución contractual en las contrataciones estatales en el Perú

Implications of Non-Payment During Contract Execution in Public Procurement in Peru

José Antonio Sánchez*

Pontificia Universidad Católica del Perú

Resumen:

Uno de los problemas que se presentan en las contrataciones con el Estado es el pago de las contraprestaciones cuando existe la conformidad de los bienes, servicios en general y consultorías. A pesar de que los contratistas tienen la respectiva conformidad, las entidades del Estado no cumplen con el pago o lo hacen de manera diferida, perjudicando enormemente al contratista, pues, a pesar de haber cumplido con las obligaciones a su cargo, no recibe la contraprestación pactada, incluso teniendo que acudir a un medio de solución de controversias como el arbitraje, a fin de lograr el pago.

Esta falta de pago, o pago extemporáneo, no es sancionada de manera efectiva en el Perú, pudiendo generar actos de corrupción o mayores gastos en el contratista a fin de que las entidades cumplan con las obligaciones a su cargo.

Ante lo señalado, se propone que los servidores públicos encargados del área de compras, logística o encargados del pago, sean elegidos por SERVIR; que el tema disciplinario por la falta de pago oportuno sea sancionado por la Contraloría General de la República; que las entidades otorguen al contratista garantías que aseguren el pago oportuno; y que, finalmente, en determinados bienes, las entidades puedan efectuar el pago contra entrega del bien.

Abstract:

One of the problems that arises in contracting with the state is the payment of compensation when there is conformity of the goods, services in general, and consultancies. Even though the contractors have the respective compliance, the state entities do not comply with the payment or do so in a deferred manner, greatly harming the contractor, because despite having complied with the obligations under their charge, they do not receive the agreed consideration, even having to go to a means of dispute resolution such as the arbitrator, in order to achieve payment.

This lack of payment, or late payment, is not effectively sanctioned in Peru, and may generate acts of corruption or greater expenses for the contractor so that the entities comply with the obligations under their responsibility.

In light of the above, it is proposed that public servants in charge of purchasing, logistics, or payment be appointed by SERVIR; that disciplinary action for failure to make timely payments be sanctioned by the Comptroller General of the Republic; that entities provide contractors with guarantees for timely payment; and, finally, for certain goods, entities may make payment upon delivery.

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Derecho Civil y Comercial. Doctorando en Derecho por la Universidad de San Martín de Porres. Diplomatura en Arbitraje Comercial y de Inversiones por la Universidad Austral. Es conferencista y profesor de contrataciones del Estado y Técnicas de Litigación Oral en Arbitraje, en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas – UPC y en la Universidad Continental. Asimismo, es integrante de la lista de árbitros de la Cámara de Comercio de Lima, la PUCP, el Colegio de Ingenieros del Perú, Cámara de Comercio e Industria de Arequipa y MARC Perú. Es autor de diversos artículos en temas de arbitrajes y contrataciones con el Estado.

Palabras clave:

Falta de pago; Corrupción; Sanción; Contrataciones con el Estado; Incumplimiento contractual.

Keywords:

Non-payment; Corruption; Sanction; Contracts with the State; Breach of contract.

1. Introducción

Uno de los problemas existentes en las contrataciones con el Estado es el pago oportuno, luego de que el contratista cumple de manera efectiva las obligaciones a su cargo, tratándose de bienes, servicios en general y consultorías.

En el tema de obras, no existe mayor problema respecto al pago, pues el contratista presenta sus valorizaciones mensuales que tienen el carácter de pago a cuenta, el cual debe ser pagado por la entidad hasta el último día del mes en que sea presentada, conforme lo establece el artículo 210.3 del Reglamento de la Ley General de Contrataciones Públicas (Decreto Supremo N.º 009-2025-EF)

Es más, tratándose de obras, la falta de pago de dos valorizaciones consecutivas le da la potestad al contratista de suspender la ejecución de la prestación tal como lo indica el artículo 202.3 del mencionado reglamento.

Sin embargo, en el caso de bienes, servicios en general y consultorías, no existe un mecanismo célere y/o adecuado a fin de que el contratista pueda lograr el pago esperado por la obligación ejecutada, pudiendo en algunos casos generarse actos de corrupción a fin de lograr dicho pago.

En el presente artículo no se abordará el tema del pago de laudos arbitrales, sino más bien la problemática relacionada con la falta de pago o el pago fuera de los plazos establecidos al contratista, una vez culminada la ejecución contractual y la posibilidad de establecer sanciones efectivas a los funcionarios de determinadas entidades del Estado por dicha infracción contractual.

2. El pago en el derecho comparado

Resulta importante conocer cómo se desarrolla en el derecho comparado el tema del pago por parte de las entidades estatales tratándose de bienes, servicios en general y consultorías.

2.1. Colombia

La Ley N.º 80 de 1993 (modificada por la Ley N.º 1150 de 2007), señala en el numeral 10 de su artículo 4, lo siguiente:

10. Numeral adicionado por el art. 19 de la Ley N.º 1150 de 2007, así:

Respetarán el orden de presentación de los pagos por parte de los contratistas. Sólo por razones de interés público, el jefe de la entidad podrá modificar dicho orden dejando constancia de tal actuación.

Para el efecto, las entidades deben llevar un registro de presentación por parte de los contratistas, de los documentos requeridos para hacer efectivos los pagos derivados de los contratos, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto al derecho de turno. Dicho registro será público.

Lo dispuesto en este numeral no se aplicará respecto de aquellos pagos cuyos soportes hayan sido presentados en forma incompleta o se encuentren pendientes del cumplimiento de requisitos previstos en el contrato del cual se derivan.

Vemos, pues, que dicha norma no indica un plazo específico para el pago; solamente hace referencia a un orden en la presentación de los pagos por parte de los contratistas, motivo por el cual los pagos pueden acumularse indefinidamente sin efectuarse.

2.2. Ecuador

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública del año 2008, no señala de manera expresa un artículo que regule el pago después de ejecutada la prestación a cargo del contrato.

Las condiciones de pago se indican usualmente en cada contrato en particular.

Sin embargo, el artículo 101 de dicho cuerpo legal indica lo siguiente en caso de la retención indebida de los pagos:

Artículo 101.- Retención Indebida de Pagos.

El funcionario o empleado al que incumba el pago de planillas u otras obligaciones de una Entidad Contratante que retenga o retarde indebidamente el pago de los valores correspondientes, en relación al procedimiento de pago establecido en los contratos respectivos, será destituido de su cargo por la autoridad nominadora y sancionado con una multa no menor de 10 salarios básicos unificados, que podrá llegar al diez (10%) por ciento del

valor indebidamente retenido, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

La multa será impuesta observando el procedimiento previsto en la Disposición General Primera de esta Ley.

El Servicio Nacional de Contratación Pública vigilará el cumplimiento de esta disposición.

En teoría, existe una sanción por el retardo en el pago, la cual estará a cargo de la institución en que labora el empleado público que incurrió en el retraso del pago, a lo que se adiciona una sanción económica, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

Vemos que, en la legislación ecuatoriana, sí existe una sanción específica en caso de que el empleado público no cumpla y/o retrase el pago de la contraprestación correspondiente.

2.3. Argentina

En Argentina, las contrataciones estatales se encuentran reguladas por el Régimen de contrataciones de la Administración Nacional, aprobado por el Decreto N.º 1023/2001. Es el caso que, en su Reglamento aprobado por el Decreto N.º 1030/2016, se establece lo siguiente respecto al pago:

Artículo 90.- Facturación.

Las facturas deberán ser presentadas una vez recibida la conformidad de la recepción definitiva, en la forma y en el lugar indicado en el respectivo pliego de bases y condiciones particulares, lo que dará comienzo al plazo fijado para el pago. Las oficinas encargadas de liquidar y pagar las facturas actuarán sobre la base de la documentación que se tramite internamente y los certificados expedidos con motivo de la conformidad de la recepción.

Artículo 91.- Plazo de pago.

El plazo para el pago de las facturas será de treinta (30) días corridos, salvo que en el pliego de bases y condiciones particulares se establezca uno distinto.

Sin perjuicio de ello, los pagos se atenderán, considerando el programa mensual de caja y las prioridades de gastos contenidas en la normativa vigente.

Se observa en la legislación de Argentina que el plazo para el pago es de 30 días calendario, salvo que en las condiciones contractuales se establezca algo distinto. Sin embargo, no señala la sanción o consecuencias por el no pago oportuno al contratista o proveedor del Estado.

2.4. México

Los bienes y servicios se encuentran regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

del Sector Público de 2000. El pago se encuentra previsto en el artículo 51, el cual señala lo siguiente:

Artículo 51.-

La fecha de pago al proveedor estipulada en los contratos quedará sujeta a las condiciones que establezcan las mismas; sin embargo, no podrá exceder de veinte días naturales contados a partir de la entrega de la factura respectiva, previa entrega de los bienes o prestación de los servicios en los términos del contrato.

Párrafo reformado DOF 28-05-2009

En caso de incumplimiento en los pagos a que se refiere el párrafo anterior, la dependencia o entidad, a solicitud del proveedor, deberá pagar gastos financieros conforme a la tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos se calcularán sobre las cantidades no pagadas y se computarán por días naturales desde que se venció el plazo pactado, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición del proveedor.

Párrafo reformado DOF 07-07-2005

Tratándose de pagos en exceso que haya recibido el proveedor, éste deberá reintegrar las cantidades pagadas en exceso, más los intereses correspondientes, conforme a lo señalado en el párrafo anterior. Los intereses se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días naturales desde la fecha del pago, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia o entidad

Párrafo reformado DOF 07-07-2005

En caso de rescisión del contrato, el proveedor deberá reintegrar el anticipo y, en su caso, los pagos progresivos que haya recibido más los intereses correspondientes, conforme a lo indicado en este artículo. Los intereses se calcularán sobre el monto del anticipo no amortizado y pagos progresivos efectuados y se computarán por días naturales desde la fecha de su entrega hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia o entidad.

Párrafo reformado DOF 07-07-2005

Las dependencias y entidades podrán establecer en sus políticas, bases y lineamientos preferentemente el pago a proveedores a través de medios de comunicación electrónica.

Párrafo adicionado DOF 07-07-2005

El plazo para el pago según la legislación mexicana, es de veinte días naturales contados a partir de la entrega de la factura respectiva. En caso de incumplimiento de los pagos, únicamente se señala

el pago de los gastos financieros, sin existir hasta el momento ninguna sanción al responsable por la falta de pago oportuno.

Es más, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas de 2016 no se considera como falta administrativa la falta del pago oportuno al proveedor o contratista.

2.5. Costa Rica

Las contrataciones estatales están reguladas en la Ley de Contratación Administrativa - Ley N.º 7494 de fecha 1 de mayo de 1996 y el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa (Decreto Ejecutivo N.º 33411-H, 2006).

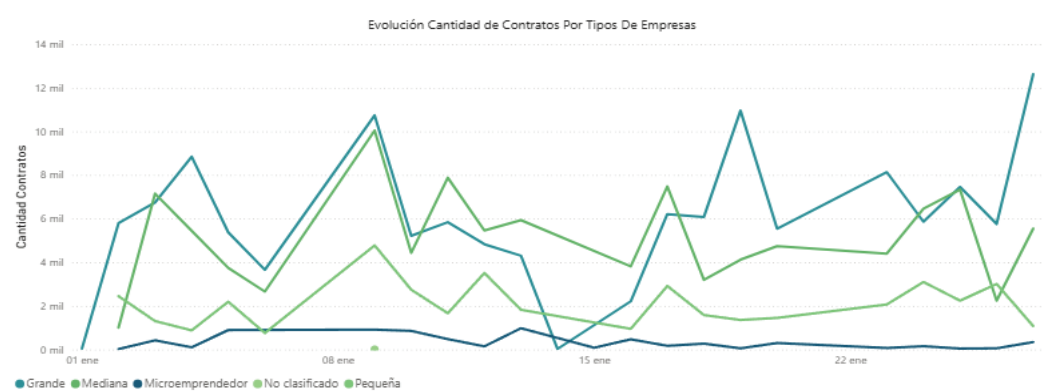
La mencionada ley indica en su artículo 96, que se impondrá la sanción de apercibimiento escrito al funcionario que retrasa injustificadamente el trámite de pagos que deba cubrir la administración a sus proveedores o contratistas.

Si, a pesar de ser sancionado por escrito, el funcionario reincide en el retraso de los pagos respecto de una nueva infracción, dentro de los dos (2) años siguientes procede el despido sin responsabilidad patronal, según lo indica el artículo 96 ter de la ley bajo estudio.

Vemos, pues, que en la legislación costarricense se trata con mayor severidad el tema de la falta de pago oportuno a los contratistas o proveedores del Estado. Este enfoque, sin duda, contribuye al fortalecimiento de la economía, ya que propicia una mayor participación de proveedores en los respectivos procesos de selección, al tener la certeza de que el Estado cumplirá oportunamente con las obligaciones contraídas.

En efecto, lo señalado se refleja en los indicadores del Observatorio de Compra Pública de Costa Rica, en los cuales se aprecia la cantidad de empresas que se han presentado en los procesos de contratación pública en el año 2023.

Figura 1
Evolución de cantidad de contratos por tipo de empresas



Fuente: Datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2023)

Se observa en dicho cuadro estadístico que, las grandes empresas son las que han suscrito más contratos con el Estado costarricense, debido a que se observa una seguridad en el cumplimiento de los pagos por parte de las entidades estatales.

2.6. Uruguay

Las contrataciones estatales en Uruguay se encuentran regidas por el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), vigente desde el 1 de junio de 2012.

El plazo para el pago en las contrataciones estatales de Uruguay no está establecido específicamente en

una sola norma, pues depende de las condiciones estipuladas en cada contrato.

2.7. Paraguay

La normativa sobre contrataciones estatales en Paraguay no regula específicamente el tema del plazo para el pago, motivo por el cual debe realizarse conforme a lo pactado en los contratos.

2.8. Chile

En Chile, la contratación de suministro y prestación de servicios, se encuentra regulada por la Ley N.º 19.886 sobre Contratos Administrativos de

Suministro y Prestación de Servicios, promulgada el año 2003.

El Reglamento de la ley N.º 19.886, aprobado mediante Decreto N.º 661 con fecha 03 de junio de 2024, indica en su artículo 108 que en el Sistema de Información debe publicarse el plazo, la forma y la modalidad de pago. Sin embargo, el artículo 133 señala más específicamente el plazo de 30 días para efectuarse el pago:

Del pago a proveedores

Artículo 133.- Del pago de las Entidades a los proveedores. Los pagos a los proveedores por los bienes y/o servicios adquiridos por las Entidades deberán efectuarse por éstas dentro de los treinta días corridos siguientes a la recepción de la factura o del respectivo instrumento tributario de cobro, salvo en el caso de las excepciones legales que establezcan un plazo distinto. Sin perjuicio de lo anterior, podrá establecerse un plazo de hasta sesenta días corridos en las Bases, tratándose de licitaciones públicas o privadas, o en los contratos, tratándose de tratos directos, circunstancia que deberá sustentarse en motivos fundados.

Sin embargo, nuevamente no existe hasta el momento una sanción por la falta de pago oportuno por parte de las entidades.

Es el caso que se dictó la Ley N.º 21.131 publicada el 16 de enero de 2019, en cuyo artículo 2º se indican las sanciones por la falta de pago de las obligaciones a cargo de la entidad:

Artículo 2º quinquies.- Si no se efectuare el pago dentro de los plazos dispuestos en las respectivas bases de licitación o en el contrato, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo anterior, se generarán las responsabilidades administrativas de los funcionarios que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 2º bis y 2º ter.

Las sanciones administrativas previstas en este artículo serán aplicadas por la autoridad competente, previa instrucción de una investigación sumaria o sumario administrativo, ajustándose a las normas pertinentes. Con todo, la Contraloría General de la República, de acuerdo a las normas de su ley orgánica, podrá incoar el sumario y establecer las sanciones que correspondan.

Lo interesante de dicho dispositivo legal se encuentra en el hecho que las sanciones pueden ser impuestas por la Contraloría General de la República. Con esto, se puede observar que el funcionario encargado del pago ya no se encuentra protegido por el superior jerárquico o por el encargado de aplicar las sanciones dentro de la entidad. Ahora es

un organismo externo y autónomo el encargado de aplicar las sanciones respectivas.

Con dicho cambio legislativo el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno de Chile expidió el Documento Técnico N.º 109 de 2021, Versión 0.2 titulado Programa Marco para cumplir con el rol que define la Ley N.º 21.131 para el auditor interno en el Sector Público, el cual incluye lineamientos y directrices para el análisis y evaluación de los principales riesgos de cumplimiento desde el punto de vista normativo y operacional, de acuerdo a lo regulado por el artículo 2 quáter de la Ley N.º 21.131, en observancia del rol que la Ley establece para el auditor interno.

Una de las ventajas del pronto pago fue que, en el año 2023, los proveedores del Estado en Chile aumentaron en un 22 % con respecto al año 2022, sumando un total de 119.126 proveedores, lo que demuestra un mayor interés en participar en el sistema de compras públicas (ChileCompra, 2024).

Entonces, consideramos que, de alguna manera, la ley de pronto pago y las respectivas sanciones por su incumplimiento han generado confianza en los proveedores de las contrataciones públicas en Chile, pues tienen la certeza que el pago por parte de las entidades estatales se efectuará de manera oportuna y dentro de los plazos previstos sin necesidad de tener que acudir a un medio alternativo de resolución de controversias, ya sea la conciliación y/o el arbitraje.

3. El pago en el Perú

El tema del pago se encontraba regulado en el numeral 39.1 del anterior Texto Único Ordenado de la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 082-2019-EF de 2019, el cual señala que el pago se realiza después de ejecutada la respectiva prestación.

Lo importante sobre el pago se encuentra en el artículo 171 del anterior Reglamento de la Ley de Contrataciones con el Estado aprobado mediante Decreto Supremo N.º 344-2018-EF, el cual regula el plazo del pago y las consecuencias en caso exista retraso en el pago:

171.1. La Entidad paga las contraprestaciones pactadas a favor del contratista dentro de los diez (10) días calendario siguientes de otorgada la conformidad de los bienes, servicios en general y consultorías, siempre que se verifiquen las condiciones establecidas en el contrato para ello, bajo responsabilidad del funcionario competente.

171.2. En caso de retraso en el pago, el contratista tiene derecho al pago de intereses legales, los que

se computan desde la oportunidad en que el pago debió efectuarse.

171.3. Las controversias en relación a los pagos a cuenta o pago final pueden ser sometidas a conciliación y/o arbitraje.

171.4. De conformidad con lo establecido en el numeral 39.1 del artículo 39 de la Ley, excepcionalmente el pago puede realizarse en su integridad por adelantado cuando este sea condición de mercado para la entrega de los bienes o la prestación de los servicios, previo otorgamiento de la correspondiente garantía por el mismo monto del pago.

171.5. Conforme a lo establecido en el numeral 45.36 del artículo 45 de la Ley, el pago reconocido al proveedor o contratista como resultado de un proceso arbitral se realiza en la oportunidad que establezca el respectivo laudo y como máximo junto

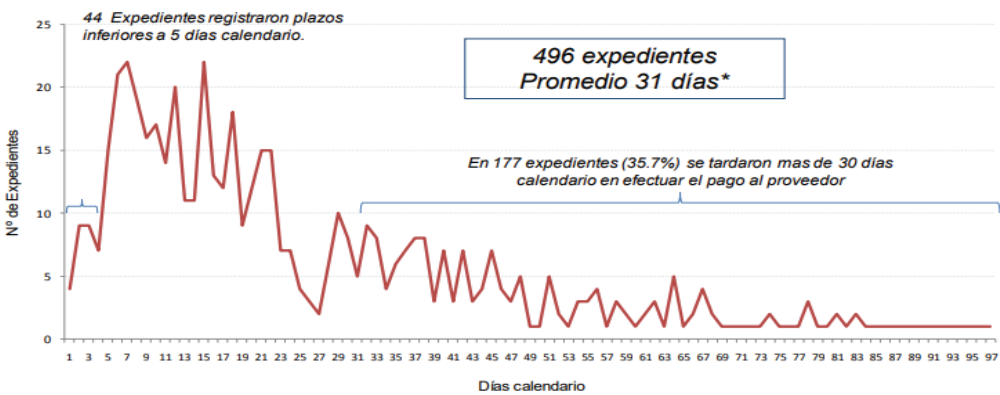
con la liquidación o conclusión del contrato, salvo que el proceso arbitral concluya con posterioridad.

Vemos que el numeral 171.2 antes glosado señala que la única consecuencia por el retraso en el pago es que el contratista tiene derecho al pago de intereses legales.

Sin embargo, el pago de intereses legales resultaría insuficiente para el contratista por las consecuencias que le acarrea dicha falta de pago oportuno.

No debemos perder de vista el estudio exploratorio del año 2012 elaborado por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), titulado ¿Cuánto demoran las entidades en pagar?, en el cual se concluye que la demora es de 31 días calendario desde emitida la conformidad, como se aprecia en el siguiente gráfico:

Figura 2
Distribución del N.º de expedientes según la estimación de tiempo de duración del pago a proveedores (desde la emisión de la conformidad)



*No se está considerando para el cálculo los 44 expedientes que registraron plazos inferiores 5 días calendario debido a que se trata de regularizaciones del documento que otorga la conformidad. De considerarlo, el promedio entre la emisión de la conformidad hasta el pago se reduce a 28 días calendario.

Fuente: Datos obtenidos del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2012)

Desde el 2012 a la fecha no se ha encontrado en la web algún trabajo del OSCE que actualice dicha información, pero lo cierto es que, teniendo en cuenta los arbitrajes en curso, algunas entidades públicas continúan con la falta de pago oportuno.

Solamente existe un trabajo titulado “¿Qué pasa cuando el Estado no paga a tiempo?”, en el cual aparece un cuadro de los pasos para gestionar los reclamos del pago a los proveedores.

Figura 3
Pasos de la gestión de reclamos del pago a los proveedores



Fuente: Infografía extraída de Unidad Funcional de Innovación y Desarrollo del OSCE (2022), citado por Ascencios Balbín, Quevedo Gallardo y Velarde Bazán (2022)

Sin embargo, la propuesta era crear *¡Yo sí cumplo!*, un canal a fin de que los proveedores puedan gestionar sus reclamos; pero el caso es que las entidades deben cumplir en el plazo señalado en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. Lo que sucede es que no existe reglamentada sanción alguna al funcionario público que no paga de manera oportuna, a pesar de que el proveedor ya cuenta con su respectiva conformidad.

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) mediante la web del Gobierno del Perú efectuó una publicación el 14 de enero de 2024 en la cual indicó que el contratista tiene derecho a que la entidad le pague los intereses legales correspondientes. En la web del Banco Central de Reserva del Perú se observa que, en diciembre de 2024, la tasa de interés legal era del 2.4%; lo cual es inferior al interés compensatorio que asciende al 112.98 por ciento anual (Banco Central de Reserva del Perú, 2024). Con lo señalado, se aprecia que el monto del interés legal mensual es muy inferior al interés compensatorio, con lo cual el pago de intereses legales no resulta suficiente para que el contratista se recupere de la demora en el pago por parte de la entidad.

Es el caso en el cual la demora en el pago genera diversas consecuencias que podrían ocurrir, pues la finalidad de un contrato es que una de las partes cumpla con sus obligaciones, que en el presente caso es el pago. Dichas consecuencias podrían ser las siguientes:

- **Crisis financiera del contratista:** Los contratistas tienen una serie de obligaciones,

como, por ejemplo, pagar sus impuestos a la SUNAT, pagar a sus trabajadores, pagar los servicios básicos para el funcionamiento de la empresa como electricidad, agua, internet, alquileres, telefonía; los cuales no podrían ser asumidos por la falta de pago oportuno de la entidad.

- **Corrupción:** En este punto se pueden manejar dos posiciones. Por parte de algunos malos funcionarios públicos, no pagarían oportunamente con la intención de solicitar una dádiva con la finalidad de *agilizar* el pago. Por otro lado, por parte del contratista, podría verse obligado a conseguir algún *contacto* que tenga alguna vinculación con el funcionario, y pueda *agilizar* el pago, obviamente a cambio de una prebenda¹.
- **Arbitraje:** A pesar de tener la conformidad, el contratista debe acudir al arbitraje con los costos y duración que implica a fin de lograr el tan ansiado pago.

Parecería toda una odisea obtener el pago oportuno dentro de los plazos señalados en la ley, pero dicha odisea se convierte en una realidad.

En dicho sentido, el Estado tiene una posición superior a la del contratista, a saber: a) aplica penalidades, b) resuelve el contrato, c) ejecuta garantías, d) si desea, no paga, y e) envía al contratista al Tribunal de Contrataciones del Estado a fin de que sea sancionado. En cambio, el contratista tiene como única arma legal al arbitraje; motivo por el cual, más del 80% de los arbitrajes iniciados en

¹ En la actualidad, un conocido presentador de televisión se encuentra detenido, pues por la red de amistades que tiene en el sector público, presuntamente ofrecía *agilizar* trámites.

diversos Centros de Arbitraje, el demandante es el contratista.

Ante el escenario expuesto, ¿qué se puede hacer para lograr que el pago sea oportuno? No debemos perder de vista que, desde un inicio, existe certificación presupuestal para llevar adelante la contratación, es decir, existe presupuesto para el pago.

Pues bien, la Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, trata de alguna manera, acelerar el pago.

3.1. Ley N.º 32069 - Ley General de Contrataciones Públicas

La Ley N.º 32069, norma vigente que regula las contrataciones públicas, introduce un nuevo hecho a la falta de pago oportuno cuando el contratista cuente con la conformidad respectiva. Así, indica lo siguiente en el numeral 67.4:

67.3. El pago se realiza en un plazo máximo de diez días hábiles luego de otorgada la conformidad por parte del área usuaria y es prorrogable, previa justificación de la demora, por cinco días hábiles. En el caso de valorización de obra, el reglamento establece el plazo.

67.4. Constituyen faltas graves de la autoridad de gestión administrativa, o el que haga sus veces, el incumplimiento, negación o demora, de manera injustificada, del pago al contratista que cuente con la conformidad del área usuaria. Se considera falta muy grave que el contratista acreedor inicie acciones legales en contra de la entidad por la infracción.

67.5. En caso de retraso en el pago por parte de la entidad contratante, salvo caso fortuito o de fuerza mayor, dicha entidad reconoce al contratista los intereses legales correspondientes, debiendo repetir contra los responsables de la demora injustificada. Igual derecho corresponde a la entidad contratante en caso sea la acreedora. [El resaltado es nuestro]

Vemos, pues, que ahora se indica que constituye una **falta grave** el incumplimiento o demora en el pago al contratista que cuente con la conformidad respectiva; y es una **falta muy grave** que el contratista inicie acciones legales (arbitraje) en contra de la entidad a fin de obtener el respectivo pago.

A diferencia de la Ley N.º 30225, la ley N.º 32069 incluye temas sancionatorios disciplinarios contra el funcionario público que no efectúe el pago oportunamente al contratista, a pesar de tener la respectiva conformidad. Pero dichas sanciones no aceleran el pago al contratista, solamente aplican sanciones a dicho funcionario; el contratista por la

demora en el pago sigue recibiendo sus intereses legales.

Parecería que la modificatoria efectuada en la Ley N.º 32069 es una especie de coacción al funcionario público a fin de que efectúe el pago oportunamente; sin embargo, el numeral 67.4 señala que dicha demora debido al incumplimiento por parte del funcionario, debe ser de manera injustificada, a fin de estar inmerso en las sanciones disciplinarias. Si el retraso es de manera justificada, no habrá sanción alguna al mencionado funcionario.

En dicho contexto podemos encontrar dos variables. La primera consiste en que el funcionario público siempre va a argumentar que el retraso es justificado a fin de que no le apliquen sanción alguna; y, en segundo lugar, quien lleva a cabo el proceso administrativo disciplinario, es la misma entidad, que casi siempre va a tratar de justificar, de alguna manera, a los funcionarios públicos que no cumplen con sus obligaciones laborales.

Entonces, creemos que la modificatoria introducida en la Ley N.º 32069 no va a ser de mucho beneficio al contratista, pues se continuará con el no pago oportuno a dicho contratista.

Ante lo señalado, y existiendo un grave problema en la falta de pago antes señalada, propondremos modificaciones legislativas a fin de que los funcionarios públicos cumplan con el pago oportuno a los contratistas cuando estos cuentan con la conformidad respectiva.

4. Propuestas para un pago dentro del plazo de ley

Como es de público conocimiento, los fabricantes de productos o grandes importadores, no se presentan a los procesos de selección que convocan diversas entidades del Estado, debido a que, entre otros aspectos, saben que el Estado no paga oportunamente sus deudas, motivo por el cual a estas grandes empresas no les interesa participar en dichos procesos.

Ante dicha situación, se presentan a los procesos de selección postores que adquieren los bienes a los grandes importadores, aumentando el precio final del producto.

Entonces, a fin de mejorar la compra pública con un pago oportuno por parte del Estado y que se presenten los mejores contratistas, formulo las siguientes propuestas:

SERVIR

- Elección de servidores públicos del área de compras, logística o encargados del pago, por SERVIR.

Cuando dictaba el curso de Planificación Estratégica para el Desarrollo Nacional en la Maestría de Gestión Pública de una Universidad, siempre hacía la siguiente pregunta a los alumnos: ¿En el Estado se contrata por amistad o por capacidad?

Luego del debate, un 80% de los alumnos respondían que el Estado contrata al personal por amistad, ya sea porque se contrata a un recomendado, al compañero de promoción de la universidad o del colegio, amigo del barrio o socios de algún club.

Para demostrar lo antes señalado, tomemos solamente una muestra. La Contraloría General de la República viene recopilando información sobre presuntas irregularidades en la contratación de personal, en el marco de una presunta red de prostitución (Infobae, 2025).

Como hemos señalado, lo que presuntamente sucede en el Congreso es solamente una muestra de lo que ocurre a nivel nacional respecto a la contratación de personal. Siempre existen denuncias públicas, en el sentido que la contratación de personal está dirigida a allegados de las autoridades públicas que ejercen el poder.

Ante este contexto, ¿qué se puede hacer? En el Perú tenemos la Ley del Servicio Civil regulada por la Ley N.º 30057 promulgada el 4 de julio de 2013. El objetivo de dicha ley fue establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas.

Según la información que circula en la plataforma del Gobierno del Perú, se estableció que el ente rector era la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), cuyas principales funciones son las siguientes:

- Desarrollar oficinas de recursos humanos que actúen como socios estratégicos cercanos a la gente.
- Apoyar a la modernización facultativa de los gobiernos regionales y locales.
- Implementar y gestionar el Cuerpo de Gerentes Públicos a ser destacados a entidades de los tres niveles de gobierno.
- Emitir opinión técnica vinculante en las materias de su competencia.
- Establecer los lineamientos para la capacitación y mejora del rendimiento de los servidores públicos y la eficiencia de los servicios que brinda el Estado.

- Desarrollar un sistema de evaluación e información.
- Desarrollar programas piloto de evaluación para asegurar los métodos a usar según los distintos tipos de entidades y, sobre todo, los tipos de tareas específicas que desempeña cada servidor.
- Proponer la política remunerativa, que incluye la aplicación de incentivos monetarios y no monetarios vinculados al rendimiento.
- Resolver de forma progresiva conflictos individuales en materias relativas al acceso al servicio civil, pago de retribuciones, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación laboral, a través del Tribunal del Servicio Civil que constituye la última instancia de la vía administrativa.

Si bien la norma de SERVIR reguló el concurso público de méritos, abierto para el acceso a la carrera pública; en la práctica, quien realiza los concursos públicos son las oficinas de recursos humanos de todas las dependencias públicas a nivel nacional, sin control alguno.

En el mismo sentido, tratándose de la contratación de servicios no personales (terceros), también son las mismas entidades que realizan dichas contrataciones.

La Ley SERVIR tiene muy buenas intenciones para mejorar la contratación de personal, por ejemplo, se incentiva la meritocracia. Pero en la práctica no ha ocurrido así, pues en algunos casos las contrataciones de personal son dirigidas, lo cual genera cierta desazón en profesionales altamente capacitados que no pueden acceder al sistema laboral del Estado por no tener a un *conocido*.

A fin de dejar de lado las contrataciones por amistad o padrinazgo, se propone una reforma total de la Ley SERVIR. Así, cualquier tipo de contratación que desee realizar cualquier entidad del Estado deberá ser organizada por el mismo SERVIR, retirando dicha función a las oficinas de recursos humanos de todas las entidades. Por ejemplo, si el Congreso de la República desea contratar a un tesorero o un especialista en contrataciones con el Estado, deberá solicitar dicho personal a SERVIR, entidad que de manera autónoma e independiente elegirá al mejor postulante, al más capacitado.

En consonancia con lo antes señalado, debe eliminarse el sistema de contratación de servicios no personales (terceros). De esta manera, mejoraría ostensiblemente la calidad del personal que labora en el Estado, teniendo a personas más capacitadas en el área de contrataciones con el Estado.

Contraloría General de la República

El artículo 67.4 de la Ley N.º 32069 señala lo siguiente:

67.4. Constituyen faltas graves de la autoridad de gestión administrativa, o el que haga sus veces, el incumplimiento, negación o demora, de manera injustificada, del pago al contratista que cuente con la conformidad del área usuaria. Se considera falta muy grave que el contratista acreedor inicie acciones legales en contra de la entidad por la infracción.

Dicho numeral señala los supuestos de configuración de faltas graves y faltas muy graves en el supuesto que se incumpla o demore el pago al contratista cuando ya ha obtenido la conformidad respectiva; o cuando el acreedor tenga que iniciar las acciones legales respectivas contra la entidad por la falta de pago.

El procedimiento administrativo disciplinario tiene dos fases: fase instructiva y la fase sancionatoria.

Según la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú, mediante la información de Municipio al día, por la plataforma Gobierno del Perú en el año 2024, el órgano instructor varía dependiendo de la sanción. Así tenemos los siguientes supuestos:

- Cuando se trata de una sanción de *amonestación*, el órgano instructor y sancionador es el jefe inmediato;
- Cuando se trata de una sanción de *suspensión*, el jefe inmediato es el órgano instructor y el jefe de Recursos Humanos es el órgano sancionador.
- En caso de *destitución*, el órgano instructor es el jefe de Recursos Humanos y el órgano sancionador es el titular de la entidad

Vemos que, en todos los supuestos, quien sanciona es un funcionario público que trabaja en la misma entidad que el investigado. Ante tal hecho, casi siempre va a ocurrir la figura paternalista de la persona que ejerce como órgano sancionador, pues se conocen; el investigado de una u otra manera tiene llegada a las personas que lo van a sancionar, pues trabajan en la misma entidad.

A fin de evitar dicho proteccionismo al servidor o funcionario público encargado de efectuar el pago oportuno, el órgano instructor y el órgano sancionador, deben recaer en la Contraloría General de la República, pues como ente autónomo de la entidad, va a efectuar las investigaciones y sanciones respectivas al servidor público, de manera cèlere, con autonomía e independencia en sus funciones.

De una u otra manera, el servidor público se sentirá presionado psicológicamente a efectuar el pago, pues sabe de antemano que no va a ser protegido por algún mal funcionario de la misma entidad.

Garantías

Respecto de las garantías, el numeral 61.1 de la Ley N.º 32069, señala lo siguiente:

61.1.- El cumplimiento de las obligaciones de los contratistas debe ser garantizado a través de los mecanismos establecidos en la presente ley, a fin de cubrir el adelanto de pago y el fiel cumplimiento del contrato, así como el fiel cumplimiento de las prestaciones accesorias.

Según lo establece el artículo 2 de la ley acotada, su finalidad es maximizar el uso de recursos públicos en las contrataciones de bienes, servicios y obras por parte del Estado, en términos de eficacia, eficiencia y economía.

Sin embargo, debemos preguntarnos cuál es la garantía que tiene el contratista para asegurar que la entidad cumpla con el pago oportuno de lo adeudado. La respuesta es, ninguna. El contratista o proveedor del Estado no tiene ninguna garantía, ni la certeza de que la entidad le pague oportunamente.

Ante dicha situación, si al contratista se le obliga, en algunos supuestos, a presentar una carta fianza de fiel cumplimiento del contrato; con el mismo razonamiento jurídico, ¿por qué no se le puede obligar al Estado que igualmente otorgue una carta fianza que garantice el pago oportuno?

Se podría argumentar que lo mencionado en el párrafo anterior aumentaría los costos de transacción; sin embargo, no podemos perder de vista que la relación contractual estaría más equilibrada y existiría más confianza en la participación de más proveedores en las contrataciones con el Estado.

Pago al contado

Sabemos que, para efectuar el pago, debe existir previamente la conformidad respectiva por parte del área usuaria.

Existen ciertos bienes que no requieren mucho tecnicismo para otorgar la conformidad; por ejemplo, lapiceros, papel bond, clips, material de oficina en general, bidones de agua, etc.

La modificación legislativa que propongo para un pronto pago, es que, en el día y hora fijada para la entrega de los bienes, esté presente un representante del área usuaria y lo que llamamos el pagador, a fin de que en el mismo acto la Entidad otorgue la conformidad y pague al proveedor;

de esta manera, dicho proveedor observará que la contraprestación está ingresando a su cuenta bancaria.

Con dicha propuesta, las contrataciones de menor cuantía, particularmente aquellas referidas a bienes cuya evaluación no requiere un alto nivel de tecnicismo, podrían pagarse con mayor rapidez. Si los bienes cumplen con las condiciones establecidas en la orden de compra, ello permitiría agilizar el proceso de pago y otorgaría a los proveedores del Estado la confianza de recibir su pago de manera oportuna, configurando así una especie de **pago contra entrega**.

5. Conclusiones

Hemos visto los problemas que puede generar en el contratista la falta de pago oportuno de la contraprestación por la obligación cumplida. Se debe tener presente el esfuerzo que realiza el proveedor del Estado a fin de cumplir con sus obligaciones dentro del plazo pactado.

Lo único que espera el contratista es que, una vez obtenida la conformidad respectiva, reciba el pago.

Como lo hemos señalado, en algunas entidades no se cumple con dicho pago oportuno, a pesar de que cuenten con la certificación presupuestal respectiva.

Estamos convencidos de que, con las propuestas que se han señalado, se tendrá a los mejores proveedores, aumentará el flujo económico del comercio, lo que traería como consecuencia el aumento del PBI, y, fundamentalmente, se reducirá la corrupción que tanto daño viene haciendo a la compra pública.

Lista de referencias

Asamblea Constituyente de Ecuador. (2008, 22 de julio). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_ecu_ley_sistema.pdf.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1996, 1 de mayo). Ley N.º 7494, Ley General de Contratación Administrativa. Sistema Costarricense de Información Jurídica. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=24284

Asamblea General de Uruguay. (2012, 1 de junio). Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF). <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/politicas-y-gestion/tocaf>

Ascencios Balbín, K., Quevedo Gallardo, C. & Velarde Bazán, C. M. (2022, diciembre). Contrataciones

públicas: ¿Qué pasa cuando el Estado no paga a tiempo? *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (8), 6–23. <https://revista.enap.edu.pe/index.php/ss/article/view/93/92>

Banco Central de Reserva del Perú. (2024, 1 de octubre). Nota informativa sobre pagos del sector público. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Transparencia/Notas-Informativas/2024/nota-informativa-2024-10-01.pdf>

Banco Central de Reserva del Perú. (2024, diciembre). Tasa de interés legal y compensatorio. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN07818NM/html/2024-12/2024-12/>

ChileCompra. (2024, 28 de mayo). Más de 16 mil millones de dólares fueron transados en 2023 a través de Mercado Público. <https://www.chilecompra.cl/2024/05/mas-de-16-mil-millones-de-dolares-fueron-transados-en-2023-a-traves-de-mercado-publico/>

Congreso de Colombia. (1993, 28 de octubre). Ley N.º 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial Nro. 41.094. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=304

Congreso de la Nación Paraguaya. (2003, 23 de enero). Ley N.º 2.051 de Contrataciones Públicas. Biblioteca y Archivo del Congreso de la Nación. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/159/ley-n-2051-de-contrataciones-publicas>

Congreso de la República del Perú. (2024, 24 de junio). Ley N.º 32069. Ley General de Contrataciones Públicas. El Peruano <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/06/Ley-32069-LPDerecho.pdf>

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2000). Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2016, 18 de julio). Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación.

Congreso Nacional de Chile. (2019, 16 de enero). Ley N.º 21.131: Pago a 30 días. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1127890>

Congreso Nacional de Chile. (2003, 11 de julio). Ley N.º 19.886 sobre Bases de Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=213004>

Infobae. (2025, 10 de enero). Contraloría recopila información sobre contrataciones en el Congreso en el marco de la presunta red de prostitución. Infobae. <https://www.infobae.com/peru/2025/01/10/contraloria-recopila-informacion-sobre-contrataciones-en-el-congreso-en-el-marco-de-la-presunta-red-de-prostitucion/>

Ministerio de Hacienda de Chile. (2024, 12 de diciembre). Decreto N.º 661, mediante el cual se aprueba el Reglamento de la Ley N.º 19.886 sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de https://www.bcn.cl/leychile/consulta/vinculaciones/reglamento?idNorma=213004&fechaVigencia=2024-12-12&clase_vinculacion=REGLAMENTO

Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2023). Evolución cantidad de contratos por tipo de empresas [Imagen de archivo]. Observatorio de la Contratación Pública de Costa Rica. <https://www.observatoriocomprapublica.go.cr/totales-por-proveedores/>

Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile. (2021). Documento Técnico N.º 109: Ley de Pronto Pago. <https://repositorio.fosis.gob.cl/bitstream/handle/20.500.13034/1580/DOCUMENTO-TECNICO-N-109-LEY-PRONTO-PAGO-V.0.2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2012, octubre). ¿Cuánto demoran las entidades en pagar? Estudio de duración del pago 2012 – Exploratorio [Imagen]. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/898351/Estudio_Duraci%C3%B3n_del_Pago_2012_-_Exploratorio20200630-20479-2bf3hm.pdf

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2024). ¿Qué hacer si una entidad no paga en la fecha establecida? Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/32258-que-hacer-si-una-entidad-no-paga-en-la-fecha-establecida>.

Presidencia de la Nación Argentina. (2016, 15 de septiembre). Decreto N.º 1030/2016, reglamentario del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265506/norma.htm>

Presidencia de la Nación Argentina. (2001, 13 de agosto). Decreto N.º 1023/2001. Ley que regula el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/norma.htm>

Presidencia de la República de Costa Rica. (2006, 27 de setiembre). Decreto Ejecutivo N.º 33411. Reglamento de la ley de contratación administrativa. Sistema Costarricense de Información Jurídica. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=58314&nValor3=113443&strTipM=TC#up

Presidencia de la República del Perú. (2019, 13 de marzo). Decreto Supremo N.º 082-2019-EF. Ley N.º 30225. Ley de Contrataciones del Estado. Diario El Peruano. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/298343/DS082_2019EF.pdf?v=1552488617

Presidencia de la República del Perú. (2018, 31 de diciembre). Decreto Supremo N.º 344-2018-EF, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. Diario El Peruano. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/264496/DS344_2018EF.pdf?v=1546471349

Presidencia del Consejo de Ministros de Perú (2024). Fases de un procedimiento administrativo disciplinario. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/13943-fases-de-un-procedimiento-administrativo-disciplinario>

SERVIR. (s. f.). *Institucional*. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/servir/institucional>