Proyecto de Ley N°...6985/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
05 FEB. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:12

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

NORMA YARROW LUMBRERAS
Congresista de la República

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

La Congresista de la República que suscribe, **NORMA MARTINA YARROW LUMBRERAS**, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

# LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN DE LA CLÁUSULA ANTICORRUPCIÓN EN LOS CONTRATOS SUJETOS A LOS REGÍMENES ESPECIALES DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SUPUESTOS EXCLUIDOS DE LA LEY 30225, LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO

**Artículo 1. Objeto**

La presente Ley tiene por objeto garantizar los mecanismos anticorrupción durante la vigencia de los contratos de obras, bienes y servicios que celebre el Estado, independientemente de su cuantía, a través de la incorporación de la cláusula anticorrupción en los contratos sujetos a los regímenes especiales de contratación pública y supuestos excluidos de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

**Artículo 2. Cláusula anticorrupción**

Los contratos que se encuentran regulados por los regímenes especiales de contratación pública y supuestos excluidos de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, incluyen, bajo sanción de nulidad, la cláusula anticorrupción, de conformidad a lo previsto en el reglamento de la presente Ley.

**Artículo 3. Resolución de contrato**

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en la cláusula anticorrupción determina la resolución del contrato, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales que correspondan.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

**PRIMERA. Vigencia**

La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación de su Reglamento en el Diario Oficial El Peruano, con excepción de la Segunda Disposición Complementaria Final, la cual entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley.

**SEGUNDA. Reglamentación**

El Poder Ejecutivo aprueba el Reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/02/2024 13:30:51-0500

Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/02/2024 19:16:51-0500

Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/02/2024 19:17:11-0500

Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/02/2024 15:46:44-0500

Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/02/2024 10:39:29-0500

Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/02/2024 11:56:18-0500

Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/02/2024 16:58:13-0500

Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/02/2024 17:49:09-0500

Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/02/2024 16:31:20-0500

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

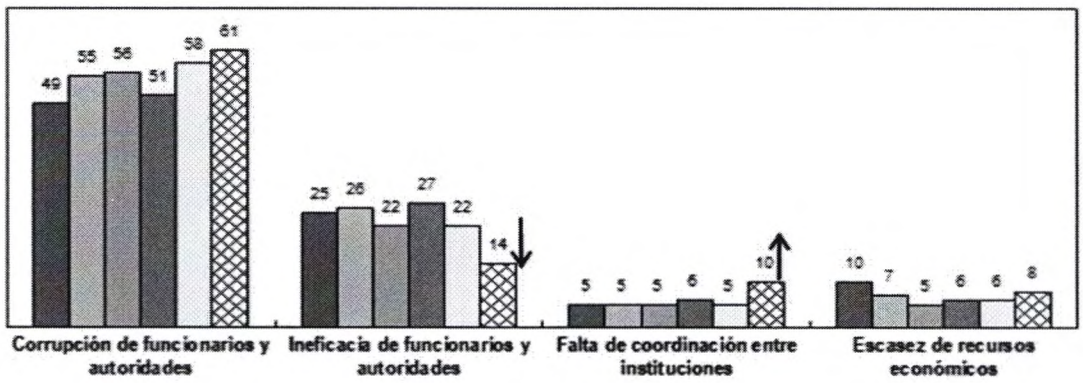
## I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Para la Convención Interamericana contra la Corrupción, este fenómeno *"(...) socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos"*, por lo que dispone como medidas preventivas, en relación con las contrataciones públicas, lo siguiente:

> *"(...) los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:*
> *(...)*
> *5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.*
> *(...)".*

En relación con lo anterior, cabe subrayar que, hablar de corrupción implica enfrentarse a uno de los más graves problemas que presenta el país, el mismo que genera inestabilidad política, ineficiencia para el uso de los recursos públicos y desaceleración en el crecimiento económico, situación compleja que incide en el disfrute de los derechos fundamentales de las personas.

**Gráfico N° 1:** Principales problemas que enfrenta el Perú[1]




[1] Recuperado de: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-contratacion-publica-en-el-peru/inculcar-la-integridad-en-todo-el-ciclo-de-contratacion-en-el-peru_9789264281356-11-es#page5

Así, el sistema de contratación pública en el caso del Estado peruano no está exenta de riesgos de corrupción. La ciudadanía se encuentra cada vez más preocupada por ello.

Para el Tribunal Constitucional, la lucha contra la corrupción es un principio constitucional que debe orientar la actuación del Estado, y que, si bien no ha sido recogido en la Constitución Política como principio constitucional expreso, se trata de un principio constitucional implícito de igual fuerza normativa[2].

Dicho esto, corresponde mencionar que, para la OCDE, la contratación pública se constituye en una de las actividades estatales con más riesgo de corrupción, por su tamaño, volumen y la regularidad de las transacciones, así como por la complejidad de sus procedimientos.

Sobre el particular, cabe agregar que, en el contexto de las recomendaciones de la OCDE, efectivamente el Perú ha adoptado medidas de carácter preventivo para hacer frente a la corrupción. Así, mediante la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, se estableció la incorporación de cláusulas anticorrupción en los contratos de gran cuantía que celebre el Estado, con el propósito de que este tenga la posibilidad de resolver un contrato ante la identificación de actos de corrupción, ello sin perjuicio de las sanciones administrativas, civiles o penales que correspondan.

Mediante esta cláusula, las partes se brindan el compromiso de una conducta de cero corrupción, asumiendo una serie de obligaciones para accionar bajo los estándares de la ética y probidad, y aceptando una serie de consecuencias correctoras en caso se incurra en alguna transgresión a los deberes contraídos. La cláusula se construye sobre la doctrina de la buena fe y en base a la cooperación entre las partes, tiene la característica de ser una cláusula de orden público, de no participación en prácticas corruptas, bajo sanción de nulidad, con contenido mínimo reglado por la normativa, y con consecuencias destructivas del contrato.

Así, si bien con la incorporación de esta figura se contribuye a la lucha contra la corrupción, consideramos necesario ampliar su alcance, esto es, que se aplique independientemente de la cuantía, generando las consecuencias jurídicas correspondientes dentro del contrato mismo y otorgando al Estado la potestad para resolver todos aquellos contratos en los que se advierta actos vinculados con corrupción.

---

[2] Véase: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00016-2019-AI.htm

En relación con lo anterior y reforzando la idea de ampliar el alcance de la cláusula anticorrupción en los contratos celebrados con el Estado, resulta necesario tener plenamente identificados los riesgos de corrupción más recurrentes en las diferentes fases de la contratación pública. Así, tenemos:

**Gráfico N° 2:** Riesgos de corrupción[3]

| | Fase | Riesgos de corrupción |
|---|---|---|
| Riesgos en la fase previa a la licitación | Evaluación de necesidades | Falta de evaluación adecuada de necesidades<br>Influencia de agentes externos en resoluciones adoptadas por los funcionarios<br>Acuerdo informal en contratos |
| | Planeación y presupuesto | Planeación insuficiente de la contratación<br>Contratación no alineada con el procedimiento global de toma de decisiones para inversiones<br>Falta de presupuesto realista o déficit presupuestal |
| | Definición de especificaciones o requisitos | Especificaciones técnicas elaboradas a la medida de una empresa específica<br>Criterios de selección no definidos objetivamente y no establecidos con antelación<br>Solicitud de muestras de bienes y servicios innecesarios que pueden influir<br>Compra de información de las especificaciones del proyecto. |
| | Elección del procedimiento de contratación | Falta de justificación adecuada para el uso de procedimientos no competitivos<br>Abuso de procedimientos no competitivos con base en excepciones legales: división de contratos, abuso de extrema urgencia, modificaciones no justificadas |
| Riesgos en la fase de licitación | Solicitud de propuesta u oferta | Omisión de aviso público de convocatoria a licitación<br>Criterios de evaluación y de adjudicación no comunicados<br>Información sobre contratación no divulgada, ni hecha pública |
| | Presentación de ofertas | Falta de competencia o casos de licitación colusoria (licitadores encubiertos, supresión de ofertas, rotación de ofertas, asignación de mercado) |
| | Evaluación de ofertas | Conflictos de intereses y corrupción en procedimientos de evaluación, por:<br>• familiaridad con licitantes por relaciones de largo plazo<br>• intereses personales, tales como regalos o empleo futuro o adicional<br>• implementación deficiente del "principio de cuatro ojos" |
| | Adjudicación de contratos | Proveedores no proporcionan costos exactos o precios en sus propuestas de costos, resultando en un incremento al monto del contrato (es decir, incrementos en facturas, exceso de aprovisionamiento a canales de distribución[1])<br>Conflictos de intereses y corrupción en el procedimiento de aprobación (es decir, no existe una segregación efectiva entre autoridades financieras, contractuales y del proyecto)<br>Falta de acceso a registros del procedimiento |
| Riesgos en la fase posterior a la adjudicación | Gestión de contratos y rendimiento | Abusos perpetrados por proveedores en la implementación del contrato, específicamente en lo referente a calidad, precio y duración:<br>• cambio significativo en las condiciones contractuales, con el propósito de justificar un lapso mayor de tiempo o precios más altos<br>• sustitución de productos, trabajo que no cumple con el estándar o servicio que no cumple con las especificaciones del contrato<br>• robo de activos nuevos antes de ser entregados al usuario final o ser registrados<br>• supervisión deficiente de servidores públicos o colusión entre adjudicatarios y funcionarios encargados de la supervisión<br>• subcontratistas y socios seleccionados de manera no transparente o que no rinden cuentas |
| | Pedidos y pagos | División deficiente de obligaciones financieras y/o falta de supervisión de servidores públicos, resultando en:<br>• falsa contabilidad y asignación inadecuada de costos o migración de costos entre contratos<br>• pago de facturas fuera de tiempo<br>• facturación falsa o duplicada de bienes y servicios no proporcionados y pagos anticipados de derechos adquiridos |

[3] Véase: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-contratacion-publica-en-el-peru/inculcar-la-integridad-en-todo-el-ciclo-de-contratacion-en-el-peru_9789264281356-11-es#page3

Así, la corrupción en las contrataciones públicas tiene importantes consecuencias de varios tipos: pérdidas económicas, afectación a la competencia y pérdida de la confianza de la ciudadanía en sus instituciones públicas, y por supuesto, en los servidores y funcionarios encargados de la administración del dinero del Estado.

En atención a ello, resulta pertinente resaltar las recomendaciones de la OCDE para superar estas debilidades en las Contrataciones Públicas:

**Gráfico N° 3:** Recomendaciones de la OCDE[4]

III. **RECOMIENDA** que los Adherentes preserven la **integridad** del sistema de contratación pública, mediante normas generales y salvaguardas específicas de contratación.
A tal fin, los Adherentes deben:

i) *Exigir que todas las partes interesadas actúen con un elevado grado de integridad a lo largo del ciclo de contratación.* Sería útil para ello ampliar (por ejemplo, mediante pactos de integridad) el ámbito de aplicación de las normas que forman parte de los marcos legales o reglamentarios o de los códigos de conducta por los que se rigen los empleados del sector público (como los relativos a la gestión de los conflictos de interés, la revelación de información y demás normas deontológicas).

ii) *Poner en práctica, en el conjunto del sector público, instrumentos de aseguramiento de la integridad y adaptarlos oportunamente a los riesgos concretos del ciclo de contratación* (por ejemplo, a los riesgos especialmente elevados de las relaciones entre sector público y el privado, o a la responsabilidad fiduciaria en la contratación pública).

iii) *Desarrollar programas de formación en materia de integridad dirigidos al personal de contratación pública*, tanto del sector público como del privado, para concienciarles sobre las amenazas a la integridad, como la corrupción, el fraude, las prácticas colusorias y la discriminación, generar conocimientos sobre las posibles vías para hacer frente a estos riesgos y fomentar una cultura de integridad dirigida a prevenir la corrupción.

iv) *Establecer requisitos, consistentes en controles internos, medidas de aseguramiento del cumplimiento y programas anticorrupción, dirigidos a los proveedores, incluido el oportuno seguimiento.* Los contratos públicos deberán incluir garantías de exención de corrupción y llevar aparejadas medidas de comprobación de la veracidad de las declaraciones y garantías de los proveedores de que no participan en comportamientos corruptos en relación con el contrato y de que van a abstenerse de este tipo de conductas. Dichos programas deberán igualmente exigir el adecuado grado de transparencia en la cadena de suministro para favorecer la lucha contra la corrupción en la subcontratación; además, habrán de exigir que el personal de los proveedores recibe formación en materia de integridad.

[4] Recuperado de: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-contratacion-publica-en-el-peru/inculcar-la-integridad-en-todo-el-ciclo-de-contratacion-en-el-peru_9789264281356-11-es#page3

En ese contexto, a través de la presente iniciativa legislativa, se exige de parte del Estado establecer las medidas destinadas a garantizar la conducta íntegra de las partes que participan en cualquier etapa de un proceso de contratación pública, ello en atención a garantizar las necesidades públicas que buscan ser satisfechas con la ejecución del contrato.

## II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En el periodo parlamentario 2021-2026, se presentaron dos (2) proyectos de ley con la finalidad de prevenir y combatir la corrupción en las contrataciones del Estado, y de mejorar los procesos de contratación, de acuerdo con el siguiente detalle:

| PROYECTO DE LEY | TÍTULO | PROPONENTE | GRUPO PARLAMENTARIO |
|---|---|---|---|
| **4971/2022-CR** | LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 63 DE LA CONSTITUCIÓN A FIN DE ESTABLECER LA CLÁUSULA ANTICORRUPCIÓN EN LOS CONTRATOS ESTATALES. | Soto Reyes, Alejandro | Alianza Para el Progreso |
| **863/2021-PE** | LEY QUE ESTABLECE LA INCORPORACIÓN DE LA CLÁUSULA ANTICORRUPCIÓN EN LOS CONTRATOS DEL ESTADO. | Poder Ejecutivo | Poder Ejecutivo |

A partir de ello, se plantea la presente iniciativa legislativa con la finalidad de complementar los proyectos de ley propuestos y establecer los mecanismos necesarios para dotar de medidas más eficaces para la lucha contra la corrupción en el sistema de contrataciones con el Estado.

## III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta normativa busca contar con los mecanismos y herramientas necesarias que permita reducir el impacto de la corrupción en las contrataciones públicas, ampliando la cláusula anticorrupción a todos los contratos que suscriba el Estado, independientemente de la cuantía de los mismos, de modo que se apliquen las consecuencias jurídicas que correspondan y el Estado tenga la potestad de resolver un contrato en caso advierta actos

de corrupción.

## IV. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, realizaremos el siguiente análisis:

| Actores Involucrados | Efectos directos | Efectos indirectos |
|---|---|---|
| Poder Legislativo | Se fortalece el ordenamiento jurídico para garantizar la ética e integridad y evitar el desarrollo de la corrupción en las contrataciones del Estado. | Se cumple con los estándares internacionales en materia de lucha contra la corrupción<br><br>Contribuye al fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones públicas. |
| Poder Ejecutivo | Optimiza sus sistemas y mecanismos para disuadir los actos de corrupción. | Cumple con los compromisos asumidos por el Estado peruano, en el marco de lo establecido por la OCDE. |
| Ciudadanía | La protección de los recursos públicos garantiza a los ciudadanos mejores servicios públicos. | Mejora la percepción de la ciudadanía respecto de las contrataciones públicas. |

Asimismo, en términos cuantitativos y en cumplimiento del artículo 79 de la Constitución Política del Perú, la presente propuesta normativa no genera gasto al Estado. Por el contrario, contribuye a adoptar las consecuencias jurídicas respecto de las relaciones obligacionales con el Estado en materia de contrataciones, independientemente de la cuantía de los contratos, de lo contrario, los contratos surgirían y se ejecutarían omitiendo su origen corrupto o de que en su ejecución una de las partes se haya conducido con desapego a la ética y probidad.

## V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta normativa se enmarca en las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

**IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado**

26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

## VI. CONCORDANCIA CON LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

En relación a la vinculación con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el periodo anual de sesiones 2023-2024, se precisa que el presente proyecto de ley se encuentra relacionado con la siguiente temática:

**IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado**

103. Lucha contra la corrupción.