



PROYECTO DE LEY:  
LEY QUE ESTABLECE QUE LA CONTRALORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA REVISE LAS ADENDAS DE OBRAS  
PÚBLICAS



PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_

Los Congresistas de la República que suscriben, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el inciso c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

### FÓRMULA LEGAL

#### **LEY QUE ESTABLECE QUE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA REVISE LAS ADENDAS DE OBRAS PÚBLICAS**

##### **Artículo 1.- Objeto de la Ley.**

La presente ley tiene por objeto que la Contraloría General de la República revise las adendas de obras públicas generada por la aprobación de adicionales de obras públicas, bajo cualquier marco normativo, cuyo monto sea igual o mayor de s/. 1 000 000 (un millón de soles), con el fin de tutelar el interés de la Nación de conformidad con los principios constitucionales de buena administración y de proscripción de la corrupción, en concordancia con el artículo 39 de la Constitución Política y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

**Artículo 2.- Modificación del artículo 22 de la Ley 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República**  
Incorpórese el literal k.1) al artículo 22 de la Ley 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en los siguientes términos:

##### **Artículo 22.- Atribuciones**

Son atribuciones de la Contraloría General, las siguientes:

(...)

k) Otorgar autorización previa a la ejecución y al pago de los presupuestos adicionales de obra pública, y de las mayores prestaciones de supervisión en los casos distintos a los adicionales de obras, cuyos montos excedan a los previstos en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y su Reglamento respectivamente, cualquiera sea la fuente de financiamiento.



PROYECTO DE LEY:  
LEY QUE ESTABLECE QUE LA CONTRALORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA REVISE LAS ADENDAS DE OBRAS  
PÚBLICAS

k.1) Revisar las adendas de obras públicas generada por la aprobación de adicionales de obras públicas, bajo cualquier marco normativo, cuyo monto sea igual o mayor de s/. 1 000 000 (un millón de soles). Esta revisión no sustituye la acción de control integral de la obra pública por parte del órgano de control de la entidad correspondiente.

(...)

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**Única.** - Modifíquese y deróguese todo norma que se oponga a la presente Ley.

Lima, 1 de marzo del 2019

The block contains several handwritten signatures and scribbles. At the top, there is a large, dense black scribble. Below it, there are three distinct signatures: one in black ink on the left, one in blue ink in the middle, and one in black ink on the right.

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, ...10...de...Abril...del 2019...

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4156 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de  
...FISCALIZACIÓN Y CONTRALORIA...

-----  
-----  
-----  
  
-----  
GIANMARCO PAZ MENDOZA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. ANTECEDENTES

En los diferentes países la corrupción día a día socava las instituciones democráticas distorsionando las normas y los procesos con el fin de solicitar sobornos. Un claro ejemplo es el escándalo de sobornos de Odebrecht, como lo señala CNN Español *“Las autoridades de varios países latinoamericanos están investigando uno de los más grandes entramados de corrupción de la región por cuenta de los sobornos que Odebrecht, la constructora más grande de América Latina, habría pagado a funcionarios de numerosos gobiernos durante años. Se trata de **un escándalo de alto nivel del que solo se conoce la punta del iceberg y que ya empieza a señalar a presidentes y exmandatarios**”*<sup>1</sup> (el sombreado es nuestro).

En efecto las prácticas de corrupción originadas por esta empresa brasileña abarcaron a varios países, el departamento de Justicia de los Estados Unidos señaló que 12 países habrían recibido millonarios sobornos, que incluía a funcionarios, políticos, miembros de partidos y hasta candidatos para conseguir las obras y sus negocios<sup>2</sup>.

Sin embargo, el caso Odebrecht no es el único, los ciudadanos han interiorizado la corrupción como parte de la mecánica estatal y consideran que está en aumento, tal como se señala en el informe denominado “Las Personas y la Corrupción, América Latina y el Caribe”:

*“(…) La mayoría de las personas considera que el nivel de corrupción aumentó en el transcurso de los 12 meses previos a la encuesta. Tres cuartas partes o más de los encuestados en Brasil, Perú, Chile y Venezuela sostiene que la corrupción aumentó (entre el 78% y el 87%). En cambio, solamente dos de cada cinco personas en Argentina y Guatemala sostienen lo mismo (el 41% y el 42%, respectivamente).”*<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Fuente: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/02/10/el-escandalo-de-sobornos-de-odebrecht-asi-es-el-caso-en-cada-pais-de-latinoamerica-afectacio/>

<sup>2</sup> Ibídem cit.

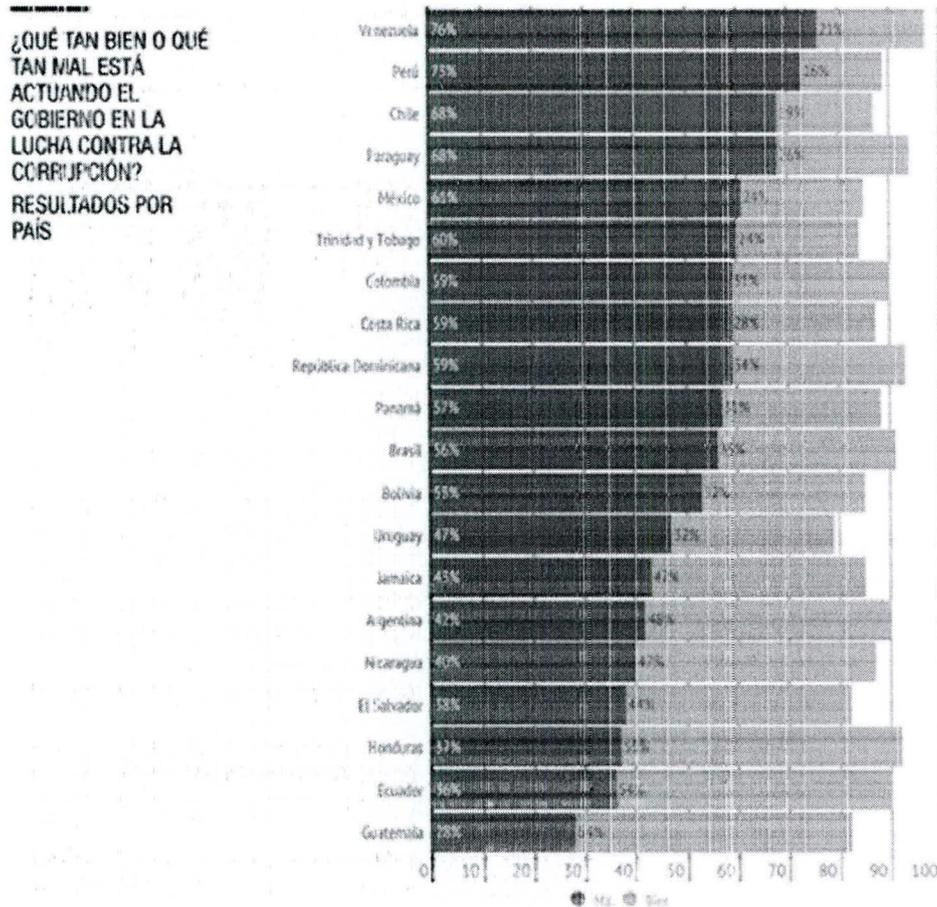
<sup>3</sup> Fuente:

[https://www.transparency.org/whatwedo/publication/las\\_personas\\_y\\_la\\_corrupcion\\_america\\_latina\\_y\\_el\\_caribe](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/las_personas_y_la_corrupcion_america_latina_y_el_caribe), pag 6.



PROYECTO DE LEY:  
LEY QUE ESTABLECE QUE LA CONTRALORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA REVISE LAS ADENDAS DE OBRAS  
PÚBLICAS

En el referido reporte a su vez se consulta el accionar del gobierno en la lucha contra la corrupción, obteniéndose las siguientes estadísticas que demuestran percepción de impunidad:



Fuente: Transparencia internacional)

Como se aprecia, los ciudadanos necesitan respuestas tangibles por parte de sus autoridades que demuestren una lucha frontal contra la corrupción, aquella que no permite la mejora en la calidad de vida de los más necesitados, aquella que aprovecha los recursos de las arcas nacionales para beneficiar a unos cuantos y somete al pueblo a no poder ver una mejora en sus servicios públicos, en infraestructura y en salud.

El Coordinador de la ONU, Diego Zorrilla, señaló que *"la corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico, que afecta de forma desproporcionada a las poblaciones más vulnerables y que socava los esfuerzos de política pública para combatir la pobreza y reducir las*



PROYECTO DE LEY:  
LEY QUE ESTABLECE QUE LA CONTRALORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA REVISE LAS ADENDAS DE OBRAS  
PÚBLICAS

*desigualdades*". Y siendo el Perú parte de los compromisos internacionales en Materia anticorrupción como la **Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC)**<sup>4</sup>, que constituye el instrumento global más completo en materia de lucha contra la corrupción y siendo el Perú impulsor de dicha Convención.

Tal como reseña la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00009-2007-A1, *"La corrupción es en sí misma un fenómeno social que, no puede soslayarse, se encuentra dentro y fuera de la administración del propio Estado, la política apuntada deberá establecer el nexo entre Estado y sociedad civil, en la medida que la defensa del "programa" constitucional, exige una actuación integral."*<sup>5</sup>

En esa línea, la actitud que toma el Congreso de la República es trascendental, pues como primer poder del Estado cuenta con un rol fiscalizador, así como la obligación de velar por el respecto de la Constitución y de las leyes y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores de dichas normas, tal como reseña el numeral 2 del artículo 102° de nuestra Carta Magna.

De ello, el Congreso de la República debe hacer cumplir los principios constitucionales de lucha contra la corrupción y buena administración, entendida esta última como *"la previsión de un servicio público realizado de manera transparente, donde el Estado prevea todos los medios organizacionales, procedimentales y legales destinados a evitar que determinados funcionarios y trabajadores públicos, con poder de decisión o influencia en la toma de decisiones trascendentales para la buena marcha de la administración, puedan encontrarse restringidos en mayor medida que otros servidores públicos en el ejercicio de determinados derechos fundamentales"*<sup>6</sup>.

Al respecto, las manifestaciones más claras de control político parlamentario son las Comisiones Investigadoras del Congreso de la República y el Procedimiento de Acusación Constitucional, por ello en la presente legislatura parlamentaria se aprobaron las siguientes mociones:

- Moción de Orden del Día N° 829 para crear la "Comisión Investigadora Multipartidaria para investigar los presuntos sobornos, coimas y dádivas

<sup>4</sup> [http://www4.congreso.gob.pe/dgp/didp/boletines/imprescriptibilidad/IMAGENES/GTCC\\_compromisos.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/dgp/didp/boletines/imprescriptibilidad/IMAGENES/GTCC_compromisos.pdf)

<sup>5</sup> Considerando 53, <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00009-2007-A1%2000010-2007-A1.html>

<sup>6</sup> Considerando 10, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02235-2004-AA.pdf>.



**PROYECTO DE LEY:  
LEY QUE ESTABLECE QUE LA CONTRALORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA REVISE LAS ADENDAS DE OBRAS  
PÚBLICAS**

que hubieran recibido funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno, en relación a las concesiones, obras y proyectos que hayan sido adjudicados a las empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao y otras, desde el inicio de sus actividades hasta la fecha por cualquier forma de contratación con el Estado peruano”.

- De la misma forma se aprobó las Mociones de Orden del Día N° 154 y 684 para crear la “Comisión Investigadora sobre los Presuntos Actos de Corrupción y cualquier otro tipo de Delito en los Procesos de Selección de las Concesiones y los Contratos de Concesión, incluida su Ejecución, durante el Período Gubernamental 2011 - 2016 (Gobierno del Ex Presidente Ollanta Humala Tasso), referidos al “Proyecto Línea 2 y Ramal de la Av. Faucett-Av. Gambeta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao”, el “Contrato de Concesión del Proyecto Mejoras a la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gaseoducto Sur Peruano” y los Contratos de Explotación del Gas de Camisea y de la Refinería de Talara”.

Actualmente ambas Comisiones Investigadoras se encuentra en su etapa final para determinar responsabilidades de los presuntos hechos irregulares y actos delictivos cometidos por los diversos implicados, así como las responsabilidades políticas que pudieran establecerse, independientemente de las investigaciones preliminares que viene realizando el Ministerio Público sobre los mismos casos.

## **II. INDICIOS DE CORRUPCIÓN EN EL ACCIONAR ESTATAL**

Los escándalos de corrupción por el caso Lava Jato ha puesto en cuestionamiento diferentes modalidades que utilizaba Odebrecht y otras empresas para beneficiarse del Estado, entre las que se encuentra las adendas.

La procuradora ad hoc para el caso lava jato, Katherine Ampuero, reveló – en diálogo con exitosa – que son 31 obras en el Perú las que se encuentran relacionadas a la empresa brasileña Odebrecht, 22 obras de construcción y 9 concesiones, se calcula que la empresa se habría llevado del Perú 30 mil millones de dólares, sin contar las adendas que duplicarían el monto<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> <https://citasnoticias.pe/cuantas-obras-estan-relacionadas-a-odebrecht-en-el-peru/>



PROYECTO DE LEY:  
LEY QUE ESTABLECE QUE LA CONTRALORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA REVISE LAS ADENDAS DE OBRAS  
PÚBLICAS

**¿Qué son las adendas?** Las adendas son modificaciones a los contratos, aclaran, complementan o rectifican alguna cuestión del texto original.

Ciertamente pueden existir circunstancias en las que se requiere estos agregados; sin embargo, existen un gran número de adendas a los contratos entre el Estado y el sector privado que han incrementado de manera considerable el presupuesto inicial, por lo que ha generado cuestionamientos.

Por ejemplo, en febrero de 2017, el ex contralor general de la República, Edgar Alarcón, informó que en los cinco tramos de la Interoceánica Sur se detectó un incremento de 2,980 millones de dólares, lo que representa 257% adicional sobre el monto inicial de inversión, que se estimó en solo 1,161 millones de dólares<sup>8</sup>.

En un informe de IDL Reporteros, presentan los sobrecostos de varias de las obras construidas por Odebrecht en Perú en los últimos 16 años, la suma de esos costos adicionales es de S/. 4,693,710,471.97.<sup>9</sup>

Por otro lado, La Contraloría General de la República encontró responsabilidad penal en 10 funcionarios relacionados a la adenda firmada entre el Gobierno y el consorcio Kuntur Wasi en el contrato del aeropuerto de Chinchero<sup>10</sup>.

José Luis Guasch, exjefe de la Unidad de Expertos Globales en Asociaciones Público Privadas del Banco Mundial, explicó que "El promedio de renegociación de contratos en los países de Latinoamérica es de alrededor del 50%.

El economista Juan Mendoza en una entrevista con RPP expone lo siguiente: *"Las adendas han sido un instrumento de corrupción en Brasil, debido a que estas empresas se habían presentado a los procesos de licitación con ofertas muy bajas, que aseguraban que ganaran la licitación y una vez dentro de la licitación, una vez ganado el contrato, utilizaban la adenda para cambiar el precio"*<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> <https://larepublica.pe/politica/1017397-costo-de-interoceanica-sur-llegara-a-us-4662-millones-por-adendas>

<sup>9</sup> <https://idl-reporteros.pe/los-sobrecostos-de-odebrecht-en-peru/>

<sup>10</sup> <http://rpp.pe/politica/gobierno/mef-a-la-contraloria-adenda-de-chinchero-genera-ahorro-y-no-perjuicio-economico-noticia-1052465>

<sup>11</sup> <http://rpp.pe/politica/judiciales/adendas-y-arbitrajes-los-mecanismos-legales-favoritos-de-la-corrupcion-noticia-1055057>



PROYECTO DE LEY:  
LEY QUE ESTABLECE QUE LA CONTRALORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA REVISE LAS ADENDAS DE OBRAS  
PÚBLICAS

Por otro lado, la coordinadora de los juzgados anticorrupción, Susana Castañeda, indicó que *“se habría dado un mal uso de las adendas en el caso del Perú y también de algunos arbitrajes, ya en Brasil y de lo que es público también porque ya hay sentencias colgadas en la web del Ministerio Público y el Poder Judicial también hubiese sido un instrumento también utilizado en ese país”*.

### III. NECESIDAD Y UTILIDAD DE LA PRESENTE PROPUESTA LEGISLATIVA

Las adendas no son el problema, es decir cualquier situación podría generar una modificación en el contrato; sin embargo, se requiere mecanismos de control por parte de la Contraloría General de la República, para verificar si el cambio se encuentra correctamente sustentado y obedece al interés del Estado.

Ese es el motivo de la presente iniciativa legislativa, establecer que en cualquier modalidad contractual en la que se requiera una adenda para las obras públicas, estas sean revisadas por la Contraloría General de la República, a fin de salvaguardar los intereses del Estado.

### LA PROPUESTA SE ENMARCA EN LA POLÍTICA DEL ACUERDO NACIONAL

La Política de Estado 5 del **Acuerdo Nacional**, señala que el Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes. Y la Política de Estado 24, promueve la afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Pero principalmente en la Política de Estado 26 del **Acuerdo Nacional**, establece que es un objetivo la 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, *“...para velar por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promoverá la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento y la independencia del Sistema Nacional de Control; desterrará la impunidad el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos ...”*



PROYECTO DE LEY:  
LEY QUE ESTABLECE QUE LA CONTRALORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA REVISE LAS ADENDAS DE OBRAS  
PÚBLICAS

### **EFEECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA** **SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente iniciativa modifica la Ley 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

### **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

Esta norma busca instituir mecanismos que eviten actos de corrupción en las adendas que se realizan de obras públicas con el Estado.

Con esta norma se busca garantizar que las adendas que se realicen con el Estado correspondan a situaciones correctamente sustentadas; y, no por intereses de privados. La aprobación de esta iniciativa va permitir un gran beneficio, debido a que nuestro país pierde mucho dinero a causa de la corrupción y este mecanismo realiza una lucha frontal en contra de ella.

La presente iniciativa legislativa no genera gasto al Estado.