



Proyecto de Ley N° 7189/2020-CN

ROSARIO PAREDES EYZAGUIRRE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1180 INCORPORANDO UN INCENTIVO ECONÓMICO PARA PROMOVER Y LOGRAR LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN.

El Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa de la Congresista **ROSARIO PAREDES EYZAGUIRRE**, en uso de sus atribuciones que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordado con el artículo 75° e inciso 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República propone el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República;

Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1180 INCORPORANDO UN INCENTIVO ECONÓMICO PARA PROMOVER Y LOGRAR LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 1 del Decreto Legislativo 1180, con la finalidad de incorporar el establecimiento y el otorgamiento de un incentivo económico a favor de ciudadanos, periodistas de investigación, funcionarios públicos, servidores públicos y/o colaboradores que brinden información oportuna e idónea que permita la identificación plena de un acto de corrupción, así como al autor o los presuntos autores y partícipes, con la finalidad de reducir los índices de corrupción que afectan el normal desenvolvimiento de la administración pública.

Artículo 2.- Modificación del artículo 1° del Decreto Legislativo 1180

Modifícase el artículo 1° del Decreto Legislativo 1180, el mismo que quedara redactado de la siguiente manera:

Artículo 1.- Objeto

El presente decreto legislativo regula el establecimiento y el otorgamiento del beneficio de recompensa a favor de ciudadanos colaboradores que brinden información oportuna e idónea que permita la búsqueda, captura y/o entrega de miembros de una organización criminal, personas vinculadas a ella o que actúen por encargo de la misma, organizaciones terroristas, así como presuntos autores y partícipes de uno o más delitos, con la finalidad de reducir los índices de criminalidad que afectan el orden interno y la seguridad ciudadana.

Asimismo, otórguese un incentivo económico a favor de ciudadanos, periodistas de investigación, funcionarios públicos, servidores públicos y/o colaboradores que brinden información oportuna e idónea que permita la identificación plena de un acto de corrupción.

Edif. Complejo Legislativo
Av. Abancay 251, Cercado de Lima
Teléfono: 311-7777



DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Comisión Evaluadora de Recompensas

Dispóngase que la Comisión Evaluadora de Recompensas contra la Criminalidad, creada mediante el Decreto Legislativo 1180 sea la competente para evaluar los casos relacionados a los actos de corrupción, denunciados al amparo de la presente ley.

SEGUNDA. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo en un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley adecuará el reglamento para la ejecución de la presente Ley.



Firmado digitalmente por:
BAJONERO OLIVAS WILMER
SOLIS FIR 22891146 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/02/2021 11:55:44-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES EYZAGUIRRE
Rosario FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/02/2021 14:12:20-0500



Firmado digitalmente por:
SALINAS LOPEZ Franco FAU
20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 19/02/2021 13:17:14-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA OMEDO Paul
Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/02/2021 13:51:19-0500



Firmado digitalmente por:
LLAULLI ROMERO Freddy FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/02/2021 10:30:39-0500



Firmado digitalmente por:
SALINAS LOPEZ Franco FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/02/2021 13:17:25-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA OMEDO Paul
Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 19/02/2021 13:51:40-0500



Firmado digitalmente por:
DURAND BUSTAMANTE Kenyon
Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/02/2021 14:29:49-0500



Firmado digitalmente por:
SIMEÓN HURTADO Luis
Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/02/2021 14:15:38-0600



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

En los últimos 40 años, el Perú ha pasado de ser un país de bajos ingresos y altos niveles de pobreza, a uno de ingresos medios per cápita en la segunda década del siglo XXI. Los niveles de pobreza se han reducido de 58,7% en 2004 a 20,0% en el 2018 y la expectativa de vida ha aumentado de 48 años en 1960, a 76 años a finales del 2016¹.

Los indicadores son claros, pero como toda cifra estadística encubre algunos detalles. A pesar del crecimiento económico persiste una desigualdad social significativa, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.² Debido a los mejores niveles de vida, la pobreza ha sido desplazada por la inseguridad ciudadana y la corrupción como los principales problemas de la sociedad. Existe además una pobre y generalizada desconfianza en las instituciones del Estado, así como también, se percibe un relativo abuso de las instituciones privadas que proveen servicios públicos³.

La revelación de significativos casos de corrupción en la década de los noventa, así como los más recientes casos "lava jato" y "cuellos blancos" ha vuelto a poner este tema en la agenda prioritaria de la opinión pública⁴. Sin embargo, la corrupción no es un fenómeno nuevo, es sistémica y de larga data. La historia republicana del Perú está impregnada de acciones venales que han modelado el rumbo económico y social del país, una herencia que nos llega desde el virreinato. El Perú entonces tiene una historia "oficial" contada en ciertos pasajes con medias verdades y una historia subalterna y oscura, la de los casos en que el Estado y el bolsillo de los ciudadanos han sido virtualmente saqueados⁵.

El sistema sanitario peruano no ha sido ajeno a la corrupción, definida como el aprovechamiento de los fondos públicos en beneficio propio personal o colectivo. Este contexto, y parte del atraso y carencias del sector, se debe no solo a la histórica baja inversión pública y a la incompetencia de sus cuadros directivos, sino, además, a estrategias de corrupción que se han diseminado transversalmente en el sistema público, que para nuestro caso se divide entre el Ministerio de Salud (MINSA), el Seguro Social (EsSalud) y las Fuerzas Armadas y Policiales (FFAA y PNP). Las crisis sanitarias, como la del COVID-19, abren viejas heridas y muestran las diversas carencias del sector, el que, a pesar de su entusiasmo y voluntad de respuesta, intenta no ser arrasado por las circunstancias adversas.

¹ The World Bank. Peru (Internet). The World Bank; 2019 (citado 4 enero 2020). Disponible en: <https://data.worldbank.org/country/peru> [Links]

² Alarco G, Castillo C, Leiva F. Riqueza y desigualdad en el Perú: visión panorámica (Internet). Lima: Oxfam; 2019 (citado 4 junio 2020). Disponible en: <https://peru.oxfam.org/latest/policy-paper/riqueza-y-desigualdad-en-el-per%C3%BA-visi%C3%B3n-panor%C3%A1mica> [Links]

³ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones (Internet). Lima: INEI; 2018 (citado 7 enero 2020). Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletim-percepcion-gobernabilidad-abril-2018.pdf> [Links]

⁴ Gorriti G. La lucha contra la corrupción el 2019. IDL Reporteros (Internet). 31 diciembre 2019 (citado 7 enero 2020). Disponible en: <https://www.idl-reporteros.pe/la-lucha-contra-la-corrupcion-el-2019/> [Links]

⁵ Quiroz A. Historia de la corrupción en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; 2013.



La corrupción no sólo es un problema ético, político y legal, sino también un problema económico. En efecto, se suele decir que la corrupción constituye un impuesto negativo, dado que a mayor corrupción menor inversión, y por consiguiente menor crecimiento económico y mayor pobreza. Así las cosas, la contención de la corrupción y la violencia, es vital para el crecimiento económico y por tanto para una mejor distribución de la riqueza, dado que la imagen país es un atractivo para la inversión.

Así las cosas, se ha estimado que el *whistleblowing*, entendido como un acto de revelación deliberada de información acerca de actividades no triviales que se creen peligrosas, ilegales, inmorales, discriminatorias o que de otra manera incluyen una infracción, generalmente por miembros pasados o presentes de la organización⁶, resulta esencial para dar con los casos de corrupción, si es que existen los suficientes incentivos para ello.

En efecto, en países como Estados Unidos, los colaboradores, proveedores y empleados no temen en denunciar actos de corrupción que se den al interior de su lugar de trabajo. De acuerdo a un estudio global realizado por la Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), en el año 2014 el 42% de los fraudes en las empresas fueron detectados a través de canales de denuncias anónimos. En Chile, por su parte, la realidad es radicalmente diferente, un 97% de las empresas en Chile no recibe denuncias por corrupción, aun cuando cuentan con vías para asegurar el anonimato en la denuncia. Entonces vale preguntarse ¿cuál es la principal diferencia entre ambos países que generan escenarios tan distintos?

En Perú, tampoco existen incentivos asociados a la denuncia de corrupción. Ello quiere decir que, si algún trabajador se entera de una mala práctica en su empresa o institución, nada le asegura que la autoridad administrativa conservará su anonimato, o que la institución en cuestión no podrá tomar represalias en contra de dicho trabajador. Situación opuesta es la que se vive en Estados Unidos, donde la Comisión de Bolsas y Valores (SEC, por su sigla en inglés): (i) asegura la confidencialidad del denunciante, resguardando su anonimato en todo momento; (ii) prohíbe las represalias de empleadores contra sus trabajadores; (iii) premia con recompensas económicas a denunciantes que voluntariamente entreguen información que sea original y contundente, siempre y cuando éstas resulten en sanciones monetarias por sobre US\$1 millón. El rango de las recompensas puede fluctuar entre 10% y 30% del total de las sanciones⁷.

Por su parte, países europeos también han considerado la aplicación del sistema estadounidense. Según un estudio realizado por parlamentarios de los partidos verdes de Europa, la corrupción le cuesta a la UE alrededor de 4,8/% de su producto. Ello ha llevado a países como España abrirse a incentivos económicos para denunciantes, considerando una recompensa de un 10% del importe total en que se cifre el perjuicio al erario.

⁶https://www.tcu.es/repositorio/2388e0c6-5eaf-4f9f-8b0b-6a1a4b52c1bR59_01_BenitezPalma_CEyWB.pdf

⁷<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=398870>



Este tipo de herramientas permite combatir la corrupción disuasivamente y ayuda a generar ambientes mucho más probos en las organizaciones, mejorando los gobiernos corporativos tanto de empresas públicas como privadas⁸. En este sentido, el presente proyecto de ley tiene por objeto establecer incentivos económicos para denunciantes de corrupción y ampliar la aplicación de la delación compensada, con el fin de disminuir la corrupción y hacer frente a este problema que aqueja a nuestro país.

II. EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN EN EL PAÍS:

⁹En el ámbito económico, la corrupción podría generar costos agregados de eficiencia a través de costos impuestos a las empresas, a la actividad gubernamental y a la falta de capacidad del gobierno para corregir externalidades y otras fallas (Olken y Pande, 2011: 491). De acuerdo al Reporte de Economía y Desarrollo (RED) 2019 del CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, la consecuencia negativa más evidente es el daño patrimonial al Estado, con el consiguiente costo de oportunidad para una mayor cobertura y mejor calidad en la provisión de los bienes, servicios y obras públicas que la ciudadanía demanda y que el proceso de crecimiento económico requiere. Eso sin contar que la corrupción, en algunos casos, puede llevar a guiar la inversión hacia proyectos no prioritarios o que no resultan necesarios. Más aún, en casos de captura del Estado, estos efectos pueden trascender el corto plazo y generar una reducción en la productividad total de los factores al desincentivar la innovación y competencia, al convertir al soborno en la forma aceptada de adjudicarse las contrataciones estatales.

En la dimensión social, la corrupción e inconducta funcional tiene un efecto distributivo regresivo. Afectan significativamente más a los que menos tienen. Piénsese, por ejemplo, en los usuarios que dependen de los servicios públicos de salud y educación. La distorsión del destino de los recursos públicos afecta la focalización de estos recursos, haciendo que no lleguen a los beneficiarios para quienes fue pensado el servicio. En la esfera ambiental, los efectos podrían ser igual de severos. Aquí es particularmente interesante, pues no solo se trata de la corrupción derivada de una incorrecta aplicación de los fondos públicos, sino también, de los efectos de la penetración de la corrupción en la regulación y en la gestión de los activos públicos. Por ejemplo, la emisión de un permiso de pesca en una zona que debería ser protegida, o la emisión de una autorización de aprovechamiento de productos forestales a un agente que no cumple con las exigencias necesarias y hace un uso inapropiado de la biodiversidad.

En la dimensión política, los efectos de la corrupción y la inconducta funcional son igualmente devastadores, pues socaban la confianza de los ciudadanos en sus autoridades y la legitimidad de las instituciones; componentes fundamentales para un verdadero Estado Constitucional de Derecho.

⁸<https://www2.deloitte.com/cl/es/pages/governance-risk-and-compliance/articles/canal-denuncias-combate-corrupcion.html>

⁹ CÁLCULO DEL TAMAÑO DE LA CORRUPCIÓN Y LA INCONDUCTA FUNCIONAL EN EL PERÚ: UNA APROXIMACIÓN EXPLORATORIA - Contraloría General de la República del Perú (CGR)



III. CIFRAS DE CORRUPCIÓN SEGÚN LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Según el mapa de corrupción en el Perú, presentado por la Defensoría del Pueblo, señala que 20 departamentos y la provincia constitucional del Callao registraron una tendencia a incrementar el número de casos de corrupción en trámite del año 2016 al 2018. Áncash aumentó en un 67 % su número de casos en trámite, llegando a ser el departamento con mayor incremento porcentual, seguido muy de cerca de Loreto con aproximadamente 66%.

Asimismo, se destaca que el delito de peculado es el más recurrente a nivel nacional, representando el 34 % de los 40 759 casos reportados en el 2018. Lima y Cusco son los departamentos con mayor número de casos de peculado a nivel nacional; mientras que Áncash, Loreto y Cusco son los departamentos que mayor incremento porcentual de este tipo de casos registraron el mismo año, 74 %, 72 % y 71 % respectivamente. El delito de peculado consiste en apropiarse o utilizar dinero o bienes del Estado aprovechando el cargo público que se ejerce.

Los casos de colusión son los segundos más recurrentes a nivel nacional, con 14 %. Lima y Áncash son los departamentos que reportan el mayor número de casos a nivel nacional. No obstante, Pasco fue la región que mayor variación porcentual presentó en el 2018, incrementando en 85% la cantidad de casos de colusión respecto de los casos reportados en el 2016. Este delito se configura cuando un funcionario o servidor público a razón de su cargo interviene en cualquier etapa de la adquisición o contratación pública de bienes, obras o servicios para defraudar al Estado.

IV. EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa legislativa, pretende modificar el artículo 1° del Decreto Legislativo 1180, con la finalidad de incorporar un incentivo económico a quienes brinden información oportuna e idónea que permita la identificación plena de un acto de corrupción, y así reducir los altos índices de corrupción que afectan el normal desenvolvimiento de la administración pública en el país.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

5.1 Costo

El presente proyecto de ley no generará ningún costo al erario nacional toda vez que se financiará con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados en la aplicación de la presente norma, en el marco de las leyes anuales de presupuesto, sin demandar recursos adicionales al tesoro público; tal y como así lo dispone el artículo 9 del Decreto Legislativo 1180.



5.2 Beneficio

Fortalecimiento de la lucha anticorrupción, a través de una detección oportuna de una conducta flagrante de corrupción.

Generar las condiciones para que se desarrolle una cultura de transparencia y probidad. Recuperar la confianza entre los ciudadanos y el Estado, confianza que es fundamental para que el desarrollo produzca resultados.

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en la Vigésima Sexta Política del Acuerdo Nacional sobre 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, afirmando, en la sociedad y el Estado, principios éticos y valores sociales que promuevan la vigilancia ciudadana y que produzcan niveles crecientes de paz, transparencia, confianza y efectiva solidaridad.

Con este objetivo el Estado: (a) enfatizará los principios éticos que refuercen el cumplimiento ciudadano de las normas; (b) velará 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; (c) desterrará la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos; (d) desarrollará una cultura de paz, de valores democráticos y de transparencia, que acoja los reclamos genuinos y pacíficos de los distintos sectores de la sociedad; (e) promoverá una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero; y (f) regulará la función pública para evitar su ejercicio en función de intereses particulares.

Lima, 16 de febrero de 2021.