



MARISOL ESPINOZA CRUZ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año del Buen Servicio al ciudadano"



PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA INTEGRIDAD DE LAS EMPRESAS QUE CONTRATEN CON EL ESTADO

El Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso, por iniciativa de la Congresista de la República Marisol Espinoza Cruz, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HA DADO LA LEY SIGUIENTE

LEY QUE PROMUEVE LA INTEGRIDAD DE LAS EMPRESAS QUE CONTRATEN CON EL ESTADO

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto promover la implementación de un sistema de gestión de calidad que incluya prácticas para la prevención del soborno en las empresas que contraten con el Estado, promoviendo su integridad.

Artículo 2°.- Ámbito de aplicación

Lo dispuesto en la presente norma es de aplicación para los contratos que suscriba el Estado con empresas conforme a los siguientes supuestos:

- 2.1. Contratos derivados de procesos regulados por las normas de promoción de la inversión privada.
- 2.2. Contratos de obras derivados de licitaciones públicas reguladas en las normas de contrataciones del Estado.

Artículo 3°.- Implementación del sistema de gestión de calidad para la integridad que incluya estándares para prevenir el soborno

Las empresas que suscriban contratos con el Estado, conforme a los supuestos regulados en el artículo 2°, deberán presentar previamente al perfeccionamiento

del contrato, el documento que certifique el cumplimiento de la implementación de un sistema de gestión de calidad para la integridad que incluya estándares para la prevención del soborno.

En el caso de consorcios, este requisito se hace extensivo a cada una de las empresas que conformen el mismo.

Artículo 4°.- Incorporación de la Décimo Novena Disposición Complementaria Final de la Ley marco de promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos

Incorpórese la Décimo Novena Disposición Complementaria Final de la Ley marco de promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1224, en los siguientes términos:

“DÉCIMO NOVENA. Las bases de los procesos de selección regulados por la presente Ley deberán incorporar la obligación de las empresas a las que se le otorgue la buena pro, de presentar un documento que certifique la implementación de un sistema de gestión de calidad para la integridad que incluya estándares para la prevención del soborno, previamente a la suscripción del contrato”.

Artículo 5°.- Modificación del artículo 32° de la Ley de Contrataciones del Estado

Modifícase el artículo 32° de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, en los siguientes términos:

(...)

32.4 El Reglamento establece el procedimiento, plazos y requisitos para el perfeccionamiento del contrato, así como los casos en que el contrato puede perfeccionarse mediante una orden de compra o servicio, no debiendo necesariamente en estos casos incorporarse las cláusulas indicadas, sin perjuicio de su aplicación legal. **Las bases de los procesos de licitación pública para los contratos de obras deben incorporar como requisito para el perfeccionamiento del contrato la presentación del documento que certifique la implementación de un sistema de gestión de calidad para la integridad que incluya estándares para la prevención del soborno.**

(...)

Artículo 6°.- Aprobación de Norma Técnica de Gestión de Calidad Antisoborno

El Instituto Nacional de Calidad deberá aprobar la Norma Técnica de gestión de calidad para la integridad que incluya estándares para la prevención del soborno en un plazo no mayor de 30 días calendario de publicada la presente Ley.

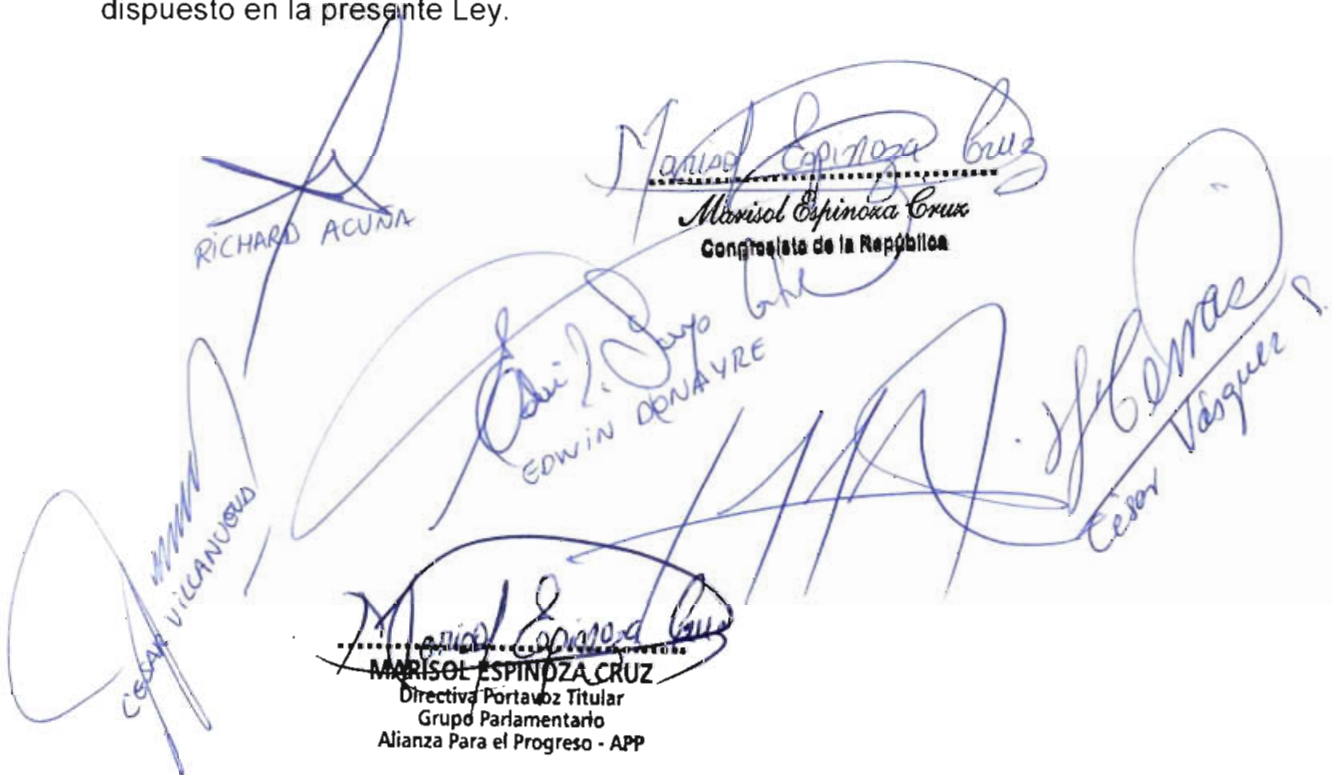
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia

La presente norma entra en vigencia conjuntamente con la Ley N° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, el 01 de enero de 2018.

SEGUNDA. Normas reglamentarias

El Poder Ejecutivo deberá aprobar el Reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor de 30 días calendario de publicada la norma. Asimismo, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado deberá adecuar las bases estandarizadas de los procesos de licitación para la ejecución de obras a lo dispuesto en la presente Ley.



RICHARD ACUNA

EDWIN DONAYRE

CESAR VILCANOVSKI

MARISOL ESPINOZA CRUZ
Congresista de la República

MARISOL ESPINOZA CRUZ
Directiva Portavoz Titular
Grupo Parlamentario
Alianza Para el Progreso - APP

CESAR VASQUEZ

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 03 de Febrero del 2017.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 927 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

FISCALIZACIÓN Y CONTRALORIA.

.....
.....
.....

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

Propuesta legislativa

La presente propuesta legislativa tiene por objeto promover la implementación de un sistema de gestión de calidad para la integridad que incluyan prácticas de prevención antisoborno en las empresas que contraten con el Estado. Su ámbito de aplicación se circunscribe a aquellas empresas que suscriban contratos con el Estado en el marco de las normas de promoción de la inversión privada y los contratos de obras cuyo valor referencial sea el requerido para ser sometido al proceso de selección de licitación pública, conforme a las Leyes Anuales de Presupuesto.

Para implementar esta propuesta se plantea la incorporación de una disposición complementaria en el Decreto Legislativo N° 1224, Ley marco de promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos; asimismo, la modificación del artículo 32° de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Se dispone adicionalmente que el Poder Ejecutivo deberá adecuar las disposiciones reglamentarias pertinentes para cumplir lo dispuesto en la presente propuesta. En el caso del Organismo Supervisor de Contrataciones con el Estado, deberá adecuar las Bases Estandarizadas del proceso de selección licitación pública para la ejecución de obras.

El Instituto Nacional de Calidad (INACAL) deberá aprobar la Norma Técnica de Gestión de Calidad para la integridad.

Por último, se precisa que la norma entrará en vigencia conjuntamente con la Ley N° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, esto es, el 01 de enero de 2018

Sistema de Gestión de Calidad para empresas

El año 2014 se creó el Sistema Nacional para la Calidad (SNC)¹, cuyo objeto es la promoción y el cumplimiento de la Política Nacional para la Calidad con la finalidad de lograr el desarrollo y la competitividad de nuestras actividades económicas, así como la protección al consumidor. En dicho marco, se creó el Consejo Nacional para la Calidad (CONACAL) y el Instituto Nacional de Calidad (INACAL), este último como ente rector y máxima autoridad técnico normativa del Sistema.

¹ El Sistema Nacional para la Calidad se creó mediante la Ley N° 30224, Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad. La norma fue promulgada el 10 de julio del año 2014.

Una de las principales razones por las cuales se aprobó dicha norma era la necesidad de articular e institucionalizar los pilares del sistema nacional de calidad, esto es, la Normalización, Acreditación y Metrología (NAM), los cuales se encontraban regulados por diversas normas². Éste no era el único problema, toda vez que también existían diversas entidades públicas y privadas que realizan funciones que tienen relación con la NAM. En la exposición de motivos de la Ley N° 30224 se señaló lo siguiente:

“Existen diversas entidades públicas y privadas que realizan un conjunto de funciones que se relacionan e interactúan en diversos aspectos con los pilares NAM sin que éstas cuenten con una normatividad que las articule o gestione dichas interrelaciones. Así, jurídicamente no existen normas organizacionales ni entidades que cumplan un rol específico y exclusivo en los pilares NAM, con excepción de INDECOPI. Por ello, podemos afirmar que existen un conjunto de entidades públicas y privadas que establecen una serie de relaciones y desarrollan un conjunto de actividades que inciden en diversos aspectos de la calidad, como ocurre con casi todos los sectores del Estado y en los diversos niveles de gobierno (regionales y locales), mas no por ello dichas Entidades integran un SNC desde una perspectiva organizacional³.

La necesidad de establecer un Sistema Nacional de Calidad, su institucionalización y creación de mecanismos de coordinación fue mejorar la productividad del país, tomando en consideración que el Estudio denominado “La Era de la Productividad” a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo determinó que el Perú se encuentra en penúltima posición en Latinoamérica en un ranking sobre dicho tema. Asimismo, realizando el análisis de los pilares de “Eficiencia e Innovación” del Ránking de Competitividad del World Economic Fórum (WEF), el Perú se encuentra a la mitad o debajo de la mitad en el ránking en mucho de los subindicadores analizados⁴.

La información expuesta es importante toda vez que uno de los aspectos que cuestionamos a través de la presente propuesta es la falta de acreditación de un

² Dentro del grupo de normas que se mencionan teníamos estaban las siguientes: a. Decreto Legislativo 1030 (Ley de los Sistemas Nacionales de Normalización y Acreditación. b. Decreto Supremo N° 081-2008-PCM (Reglamento del Decreto Legislativo 1030). c. Decreto Supremo N° 024-93-ITINCI (Encomiendan el Servicio Nacional de Metrología de INDECOPI)

³ Congreso de la República. Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 3667/2013-PE. Pag. 27. Enlace URL:[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/358c3878b92f823b05257d08004dcccdf\\$FILE/PL03667270614.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/358c3878b92f823b05257d08004dcccdf$FILE/PL03667270614.pdf). Fecha de consulta: 26.01.2017.

⁴ Congreso de la República. Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 3667/2013-PE. Pag. 23. Enlace URL:[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/358c3878b92f823b05257d08004dcccdf\\$FILE/PL03667270614.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/358c3878b92f823b05257d08004dcccdf$FILE/PL03667270614.pdf). Fecha de consulta: 27.01.2017.

sistema de gestión de calidad para la integridad con estándares para prevenir el soborno en las empresas que contratan con el Estado, principalmente aquellas que ejecutan grandes proyectos de infraestructura. La no utilización de la infraestructura de la calidad en las compras públicas ya ha sido advertido anteriormente⁵.

En la actualidad, el INACAL viene trabajando conjuntamente con la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción para la creación de un sistema de gestión de calidad para la prevención del soborno en el Perú. Dicho trabajo debe concluir con dos proyectos de normas técnicas, una de la cual propondrá un sistema de gestión de calidad para la integridad que permita prevenir las prácticas de soborno por parte de las empresas⁶.

Problemática de la corrupción en el Perú y medidas por implementar

La corrupción es un fenómeno existente en todos los países del mundo. Representa un problema pluriofensivo que vulnera los principales valores de la persona humana y los soportes de la sociedad, afectando también al Estado, las empresas, las Instituciones Políticas, Instituciones Religiosas, entre otros actores sociales. La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción la define de la siguiente manera:

“La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”⁷.

El Plan Nacional de Lucha contra la corrupción 2012-2016 define a la corrupción como el uso indebido de una situación de poder para la obtención de un beneficio irregular, en violación de los deberes funcionales, deslegitimando a la autoridad y

⁵ Esta deficiencia fue señalada en la presentación realizada por la Presidenta Ejecutiva del INACAL en la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República. Fecha 20.09.2016. Sala Bolognesi – Palacio Legislativo.

⁶ Información obtenida la página web del INACAL. Enlace URL: <http://www.inacal.gob.pe/normalizacion/noticia/comitetecnicoanticorrupcion>. Fecha de consulta: 26.01.2017.

⁷ Definición obtenida del Prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, aprobada mediante la Resolución 58/4 de la Asamblea General de fecha 31.10.2003. Enlace URL: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf. Pag. 3. Consulta: 27.01.2017

afectando los derechos fundamentales de la persona⁸. Nuestro marco legal vigente a través del Código Penal, tipifica diversos tipos penales regulados en un capítulo denominado delitos contra la administración pública. En dicho grupo hay una sección de delitos de “corrupción de funcionarios”, dentro de los cuales tenemos las diversas modalidades de cohecho⁹, el tráfico de influencias¹⁰ y el enriquecimiento ilícito¹¹.

La corrupción es un problema de gran envergadura, siendo considerado por muchos peruanos el principal inconveniente que debe enfrentar el Estado para lograr el desarrollo del país. Esta es la conclusión de la Novena Encuesta Nacional sobre corrupción 2015, la cual pone en primer lugar a la corrupción con 61%, seguido de la ineficiencia de funcionarios y autoridades (14%), entre otros factores. Dicha información la encontramos en el siguiente gráfico:

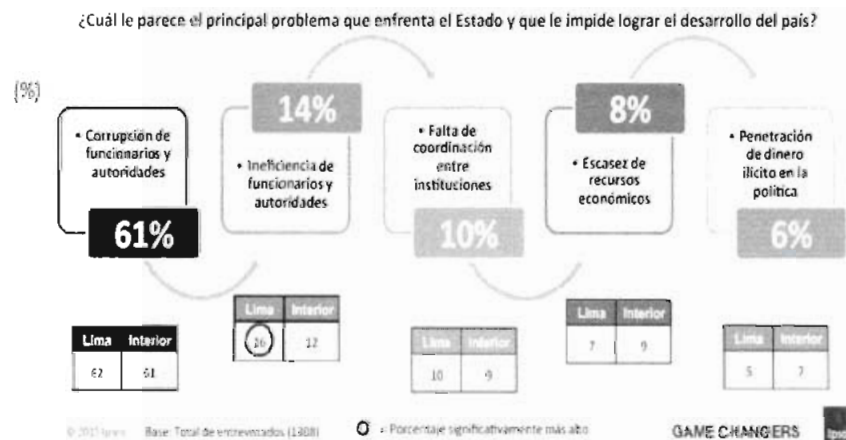


Gráfico N° 1

Fuente: Novena Encuesta Nacional sobre corrupción 2015

⁸ Plan Nacional de lucha contra la corrupción 2012-2016. Pag. 5. Enlace URL:

<http://anticorrupcion.regionpiura.gob.pe/recursos/documentos/Plan%20Nacional%20de%20Lucha%20Cont%20la%20Corrupci%C3%B3n%202012-2016.pdf>. Consulta: 27.01.2017

⁹ Las modalidades de cohecho son las siguientes: cohecho pasivo propio, cohecho pasivo impropio, cohecho pasivo específico, cohecho activo genérico, cohecho activo transnacional y cohecho activo específico.

¹⁰ El delito de tráfico de influencias sanciona a el que, invocando o teniendo influencias reales o simuladas, recibe, hace dar o prometer para sí o para un tercero, donativo o promesa o cualquier otra ventaja o beneficio con el ofrecimiento de interceder ante un funcionario o servidor público que ha de conocer, esté conociendo o haya conocido un caso judicial o administrativo. En caso sea el agente sea funcionarios o servidor público la pena se agrava.

¹¹ El delito de enriquecimiento ilícito sanciona al funcionario o servidor público que, abusando de su cargo, incrementa ilícitamente su patrimonio respecto de sus ingresos legítimos. También establece supuestos agravantes.

De las definiciones planteadas, podemos inferir que la corrupción es una práctica en la cual siempre participa un agente vinculado al sector público, sea servidor o funcionario, sin embargo, la comisión de delitos de corrupción de funcionarios implica la participación también de un agente privado, es decir, debe haber una persona corrupta y una persona corruptora.

La Novena Encuesta Nacional sobre corrupción también realiza un análisis sobre la participación de las empresas en la corrupción. Algunos encuestados consideran que las empresas son víctimas de los funcionarios corruptos, y otro grupo considera que la corrupción es una práctica que desarrollan los empresarios para poder superar trabas burocráticas. Para mayor ilustración presentamos el siguiente cuadro:

Respecto al pago de coimas, los encuestados tienen opiniones diversas. Por un lado se considera a los empresarios cómplices, pero por otro también se los ve como víctimas de los funcionarios corruptos. Se considera que a veces estos tratos son necesarios para poder trabajar y superar trabas burocráticas.



Gráfico N° 2

Fuente: Novena Encuesta Nacional sobre corrupción 2015

En nuestro país hemos sido testigos de muchos y emblemáticos casos de corrupción que han marcado nuestra historia. Según Transparencia Internacional el Perú, desde el año 2008 al 2016 cayó 29 posiciones en el Índice de Percepción de la Corrupción 2016, encontrándose en la actualidad por debajo de Brasil y Panamá¹².

¹² Información obtenida de la página web del Diario “El Comercio”, publicado el 25 de enero de 2017. Enlace URL: <http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/peru-supera-corrupcion-brasil-segun-informe-internacional-noticia-1963290>. Consulta: 27.01.2017

A modo de ejemplo, podemos señalar que en los últimos meses ha sido de público conocimiento el escándalo de corrupción protagonizado por la empresa Odebrecht, cuyos principales representantes se encuentran siendo procesados penalmente en los Estados Unidos y Brasil. En los Estados Unidos representantes de la empresa en cuestión han suscrito un documento en el cual reconocen el pago de sobornos en diversos países de Latinoamérica y África, con la finalidad que se le otorguen contratos de obras.

Estos hechos ilícitos no corresponden a una actuación aislada de los representantes de la empresa, sino que era una práctica generalizada e institucional por parte de la persona jurídica, tanto es así que existía una Oficina denominada “División de Operaciones Estructuradas”. Un Informe periodístico del Diario “La República señaló lo siguiente:

“La existencia de esta organización paralela a la contabilidad oficial de la constructora, descubierta por los fiscales brasileños en junio pasado, fue admitida por Odebrecht al firmar el acuerdo de colaboración con Estados Unidos. Esta estructura operaba desde el 2001 y recientemente se había constituido en la División de Operaciones Estructuradas de Odebrecht descrita en el referido acuerdo, como una sección independiente que funcionó como un departamento de sobornos”¹³.

El “modus operandi” de la empresa en cuestión habría sido el pago de sobornos en diversos países con la finalidad de hacerse ganador de procesos de licitación de obras, para ello habría contado con un departamento de sobornos a través del cual se realizó pagos a funcionarios gubernamentales corruptos de diversos países, entre ellos el Perú. En la actualidad, también se realizan serios cuestionamientos a otras empresas constructoras brasileñas tales como Camargo Correa, Queiroz Galvao y Andrade Gutiérrez.

Esta situación demuestra la institucionalización de prácticas corruptas por parte de esta empresa multinacional. Por ello, es deber del Estado tomar las medidas que resulten necesarias para la eliminación de este tipo de prácticas, las cuales incidan principalmente en el ámbito preventivo.

La implementación de mecanismos de prevención de prácticas corruptas por parte de empresas que contratan se encuentra contemplado actualmente en nuestra legislación a través de la Ley de responsabilidad administrativa de personas

¹³ Información obtenida de la página web del Diario La República publicada el 27 de diciembre de 2016. Enlace URL: <http://larepublica.pe/impres/politica/834111-odebrecht-tenia-una-oficina-para-gestionar-los-sobornos-en-el-peru-y-en-otros-paises>. Fecha de consulta: 30.01.2017

jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional¹⁴. Esta norma establece que las empresas que acrediten un modelo de prevención que cumpla una serie de requisitos de manera previa a la comisión del delito, se encontrarán exentas de responsabilidad.

Adicionalmente dispone que el modelo de prevención podrá ser certificado por terceros debidamente registrados y acreditados, precisando que el Reglamento dispondrá la Entidad Pública que realizará la acreditación y la norma técnica de certificación.

La implementación de sistemas de prevención Antisoborno para las contrataciones públicas será un factor que deberá evaluar en su oportunidad la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en el marco del proceso de adhesión a dicho Organismo que viene promoviendo el Perú desde hace años, considerando que uno de los estándares que exige la OCDE son la aplicación de prácticas para prevenir el cohecho en las transacciones comerciales internacionales.

En la actualidad el Instituto Nacional de Calidad, a través del Comité Técnico de Normalización para promover la Integridad viene trabajando en la aprobación de una Norma Técnica Peruana sobre sistemas de gestión de calidad para la integridad, el cual incluya estándares de prevención del soborno en empresas. Esta norma permitirá la acreditación de terceros que se encargarán de la certificación de los sistemas de gestión de calidad para la integridad.

En tal sentido, proponemos que las bases de los procesos de selección que se encuentran en el ámbito de aplicación de la presente propuesta, establezcan la exigencia de requerir el documento que certifique la implementación del sistema de prevención de forma previa a la suscripción del contrato.

Por último, considerando que la implementación de la propuesta requiere la emisión de normas reglamentarias, así como un proceso de socialización de la misma con las Entidades del Estado y empresas contratistas, proponemos que entre en vigencia el 01 de enero de 2018 de manera conjunta con la Ley N° 30424, considerando que dicha norma requiere también la aprobación de medidas similares a las que requiere nuestra propuesta.

¹⁴ Ley N° 30424, promulgada el 21 de abril de 2016 y modificada por el Decreto Legislativo 1352. Entrará en vigencia el 01 de enero de 2018

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Análisis económico:

El presente Proyecto de Ley no irroga egreso alguno al erario nacional, por el contrario permitirá la reducción de perjuicios económicos al Estado en las contrataciones de obras de infraestructura.

Análisis social:

La propuesta tendrá un impacto positivo en la sociedad debido a que permitirá contar con empresas que incorporen sistemas de prevención de prácticas de corrupción, logrando con ello un correcto funcionamiento de la administración pública para que pueda cumplir sus funciones de manera eficaz y eficiente en beneficio de los administrados.

III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente medida propone establecer de manera obligatoria que para efectos de la suscripción de contratos del Estado con empresas que participen en procesos de promoción de la inversión privada; así como contratos de obras regulados por la Ley de Contrataciones del Estado cuyo valor referencial sea el requerido para ser sometido a licitación pública, conforme a las Leyes Anuales de Presupuesto, se deba exigir (dentro de las bases) la presentación del documento que acredite la certificación del modelo de prevención.

Se incorporaría una disposición complementaria en el Decreto Legislativo N° 1224, Ley marco de promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos; asimismo, se modificaría el artículo 32° de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se vincula con la siguiente Política de Estado:

- N° 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”.

La aprobación de esta propuesta permitirá implementar un sistema de prevención de soborno para evitar y/o disminuir las prácticas de corrupción.