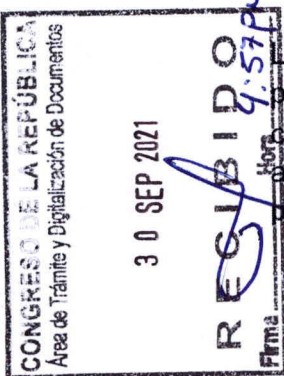


NORMA YARROW LUMBRERAS
Congresista de la República

"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"



La Congresista de la República, **NORMA YARROW LUMBRERAS**, del grupo parlamentario **Avanza País**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE PROHIBE LA CONTRATACIÓN CON EL ESTADO DE PERSONAS JURÍDICAS QUE CUENTEN CON SOCIOS, DIRECTORES, GERENTES O REPRESENTANTES LEGALES CON PROCESOS PENDIENTES O SENTENCIADOS EN PRIMERA INSTANCIA POR DELITOS DE CORRUPCIÓN

Artículo 1. - Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto modificar el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado y prohibir la contratación con el Estado de personas jurídicas que cuenten con socios, directores, gerentes, representantes legales o personas vinculadas con procesos pendientes o sentenciados en primera instancia por delitos de corrupción.

Artículo 2.- Impedimento definitivo de contratar con el Estado

Se encuentran impedidas de contratar con el Estado en forma definitiva y permanente las empresas cuyos socios, directores, gerentes, representantes legales o personas vinculadas cuenten con sentencia condenatoria firme en última instancia por delitos de concusión, peculado, corrupción de funcionarios, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, delitos cometidos en remates o procedimientos de selección o delitos equivalentes en caso estos hayan sido cometidos en otros países.

Artículo 3.- Modificación de la Ley de Contrataciones del Estado.

Modifíquese los incisos n) y o) del artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, en los siguientes términos:

"Artículo 11. Impedimento

11.1 Cualquiera sea el régimen legal de contratación aplicable, están impedidos de ser participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas, incluso en las contrataciones a que se refiere el literal a) del artículo 5, las siguientes personas:

(...)

n) En todo proceso de contratación, las personas jurídicas **cuyos socios, directores, gerentes, representantes legales o personas vinculadas que: i) estuviesen siendo procesadas y cuenten con acusación fiscal o** hubiesen sido condenadas, en el país o en el extranjero, mediante sentencia **en primera instancia** por delitos de concusión,

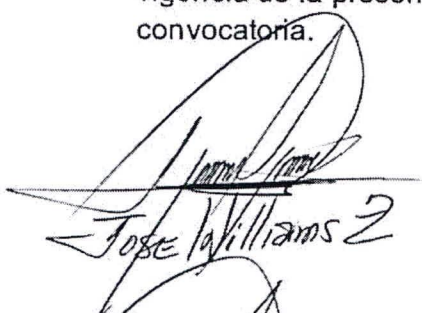
peculado, corrupción de funcionarios, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, delitos cometidos en remates o procedimientos de selección o delitos equivalentes en caso estos hayan sido cometidos en otros países; o ii) directamente a través de sus representantes, **socios, directores o gerentes** hubiesen admitido y/o reconocido la comisión de cualquiera de los delitos antes descritos ante alguna autoridad nacional o extranjera competente. Tratándose de consorcios, el impedimento se extiende a los representantes legales o personas vinculadas a cualquiera de los integrantes del consorcio.

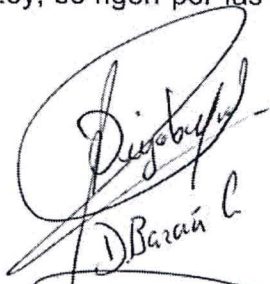
- o) En todo proceso de contratación, las personas naturales o jurídicas a través de las cuales, por razón de las personas que las representan, las constituyen o participan en su accionariado o cualquier otra circunstancia comprobable se determine que son continuación, derivación, sucesión, o testamento, de otra persona **natural o jurídica**, impedida o inhabilitada, o que de alguna manera esta posee su control efectivo, independientemente de la forma jurídica empleada para eludir dicha restricción, tales como función, escisión, reorganización, transformación o similares."

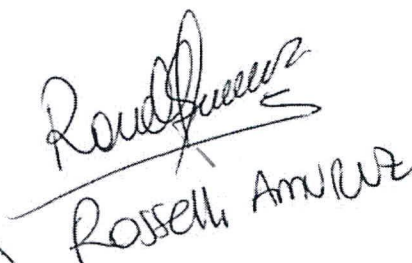
DISPOSICIONES FINALES

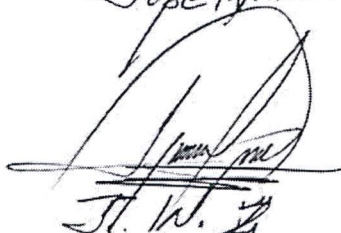
PRIMERA.- El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en el plazo de sesenta (60) días naturales contados desde el día siguiente de la publicación de esta norma en el diario oficial El Peruano.

SEGUNDA.- Los procedimientos de selección iniciados antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, se rigen por las normas vigentes al momento de su convocatoria.

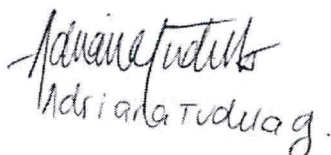

Jose Williams

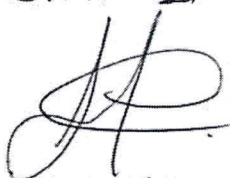

D. Barón


Rosell Amuruz


J. W. Z.


Norma Yarrow Lumbreras


Adriana Tudela


M. JESSICA CORDOVA LOBATON



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **05** de **octubre** del **2021**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 340** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA.**
- 2. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a la corrupción como: *"En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellos en provecho económico o de otra índole de sus gestores"*¹. Como se aprecia, para la corrupción deberían darse dos supuestos, el primero sería la utilización de funciones y medios en provecho económico propio y el segundo supuesto implica que dicha conducta sea realizada por funcionarios públicos.

Para Alfonso Quiroz², la corrupción por ser omnipresente engloba distintas formas en las cuales los individuos aprovechando su posición obtienen enriquecimiento monetario personal.

Esto nos lleva a preguntarnos ¿Esto es realmente así? ¿La corrupción sólo alcanza a funcionarios públicos? ¿Qué pasa con los privados que ofrecen o entregan un beneficio indebido a los funcionarios públicos acaso eso no sería considerado corrupción porque no son funcionarios públicos?

Para atender estos cuestionamientos debemos acudir al Código Penal y observar si existe algún tipo que sancione el ofrecimiento de privados a los funcionarios públicos. De esto precisamente trata el artículo 397 que se ubica en la Sección IV sobre corrupción de funcionarios, que a la letra señala:

"Artículo 397.- Cohecho activo genérico

El que bajo cualquier modalidad ofrece, da o promete a un funcionario o servidor público donativo, promesa, ventaja o beneficio para que realice u omita en violación de sus obligaciones será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años, inhabilitación según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36; y con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días multa.

El que bajo cualquier modalidad, ofrece, da o promete donativo, ventaja o beneficio para que el funcionario o servidor público realice u omita actos propios del cargo o empleo sin faltar a su obligación, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de cinco años, inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2, 8 del artículo 36; y, con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días multa."

En efecto, si bien el Código Penal, en su sección referida a corrupción de funcionarios tiene por objeto sancionar las conductas de trabajadores públicos,

¹ Ver: <https://dle.rae.es/corrupci%C3%B3n>

² QUIROZ, Alfonso. Historia de la Corrupción en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos Lima 2019. Pp 13

también es un hecho que para que existan funcionarios corruptos deben existir privados dispuestos a brindarles beneficios indebidos ya sean monetarios o de cualquier otra índole; siendo esto precisamente lo que recoge el artículo 397 del Código Penal.

Para Alfonso Quiroz³ la corrupción constituye un fenómeno amplio y variado que comprende al ámbito público como privado. Es decir, consiste tanto en la acción de recibir beneficios económicos (funcionario público) como en brindarlos (agentes privados) a condición de obtener algún beneficio indebido en contraparte.

Es el caso que en nuestro país la corrupción habitualmente es sancionada pero en la parte pública, más precisamente a los funcionarios que cometen el acto de corrupción, sin embargo, las empresas y sus representantes sólo son sancionadas si en algún momento presentaron documentación falsa o alguna irregularidad dentro del proceso de selección.

Normalmente se sanciona a las personas jurídicas con impedimentos para contratar con el Estado por periodos de tiempo determinados. Pese a ello, es posible que los mismos gerentes, socios o representantes legales de las empresas sancionadas conformen otras personas jurídicas para seguir participando con conductas indebidas ofreciendo beneficios ilegales a funcionarios públicos.

Es decir, utilizan las personas jurídicas para a través de ellas cometer delitos y cuando no se les permite seguir participando en concursos públicos, simplemente constituyen otras empresas con la finalidad de obtener nuevos contratos públicos en los cuales seguir lucrando.

PROBLEMÁTICA

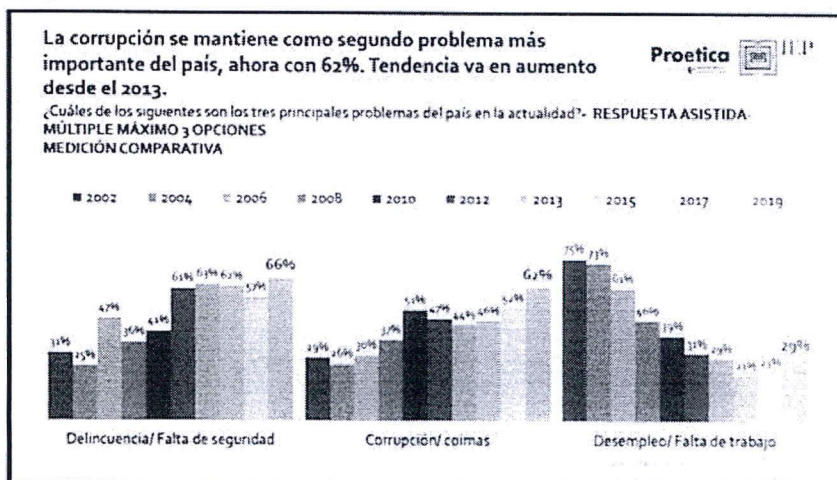
La corrupción en el Perú tiene larga data, se tiene registro documentado de actos de corrupción en nuestro país desde la época de la colonia, pues la llegada de los españoles significó también la posibilidad de tener registros escritos de lo que ocurría en la administración de nuestro territorio.

En nuestros días la corrupción subsiste en pequeños ejemplos diarios que pasan desapercibidos al ojo público pero también en grandes casos que han sido ventilados en medios de comunicación, ello ha permitido interiorizar en nuestros ciudadanos una cultura de permanencia de la corrupción en el tiempo y ha generado la actual percepción de la ciudadanía.

La XI Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2019, elaborada por el Instituto de Estudios Peruanos advierte que la corrupción de funcionarios es el segundo problema más importante del país después de la falta de seguridad.

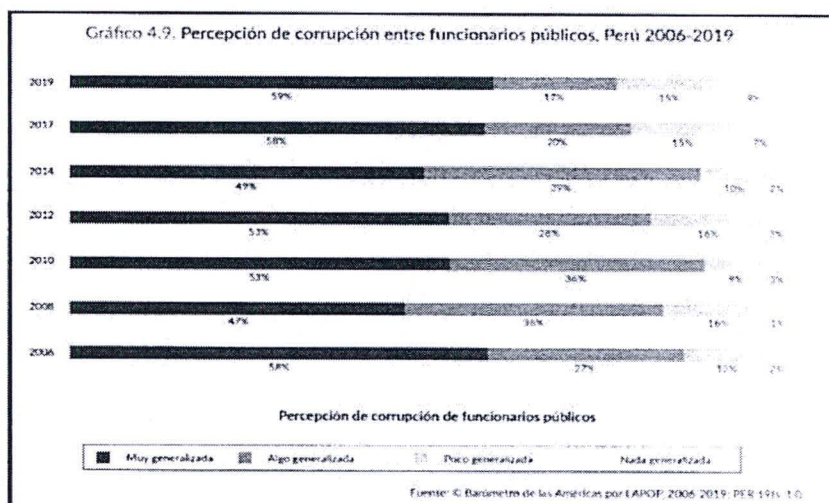
En efecto, cuando se le preguntó a la población cuáles eran los tres problemas principales del país en la actualidad, un 66% respondió que era la delincuencia y/o falta de seguridad, un 62% señaló que era la corrupción y/o coimas y un 29% señaló que era el desempleo y/o falta de trabajo.

³ QUIROZ, Alfonso. Historia de la Corrupción en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos Lima 2019. Pp 34



Fuente: www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corupcion-en-el-peru-2019/

Por otra parte, de acuerdo al Barómetro de las Américas 2019, la Corrupción se constituye en los últimos años en uno de los problemas sociales más importantes de nuestro país, llegando a ser percibido por el 59% de la población en la última encuesta realizada en el año 2018, tal como se aprecia en el siguiente gráfico:



Fuente: Cultura Política de la Democracia y en el Perú y en las Américas 2018/19 (página 101)

En términos comparativos, nuestro país se ubica cuarto en la percepción ciudadana de corrupción. Esta información nos permite conocer que el problema público de la corrupción se encuentra internalizado en nuestros ciudadanos como uno de los principales a ser combatido.

Finalmente, de acuerdo a una encuesta de IPSOS Apoyo elaborada en octubre de 2020, por encargo del diario El Comercio, el mayor problema social que afronta nuestro país es la corrupción, así lo indicó el 61% de los encuestados quienes

señalaron a la corrupción es el principal problema que afronta nuestro país seguido de la delincuencia con 49% y el desempleo con 35%.

SITUACIÓN SOCIAL

Problemas del país

¿Cuáles de los siguientes son en su opinión los tres principales problemas del país en la actualidad?
(Con tarjeta) (%)

Respuestas (%)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Abr '20 ¹	Jul '20 ²	Oct '20
Corrupción	36	43	39	47	38	41	43	48	52	47	52	57	49	56	63	61
Delincuencia / falta de seguridad	35	28	38	39	47	44	64	64	63	61	60	55	52	33	31	49
Desempleo / Crisis económica	53	38	41	40	30	29	27	21	23	26	21	25	23	23	35	35
Salud pública / COVID-19	-	-	-	-	-	-	10***	11***	13***	12***	15***	16***	15***	45	43	34
Educación inadecuada	27	23	19	14	14	14	22	22	21	19	31	18	18	25	23	
Polleria	39	36	34	32	32	23	20	18	19	10	19	20	16	14	15	20
Violencia de género / femicidios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29	13	12
Costo de vida / Precios altos	11	24	24	21	27	18	15	18	13	12	12	5	7	14	12	11
Desigualdad / Diferencias entre ricos y pobres	10	8	8	11	9	12	14	9	10	9	9	10	6	15	10	9
Informalidad	-	-	-	-	-	-	7	5	5	4	5	6	6	7	10	7
Destrucción / Contaminación del medio ambiente	-	7	10	11	11	10	6	8	8	8	11	5	6	5	7	6
Falta de agua potable y alcantarillado	-	-	-	-	-	-	6	5	6	8	9	6	4	6	5	6
Falta de orden en el transporte / tráfico	-	-	-	-	-	11	14	15	13	8	13	7	8	7	8	5

Fuente: www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-10/problemas_del_pais_octubre_2020_-_encuesta_de_opinion_el_comercio-ipsos.pdf

El 12 de agosto del 2021, la Contraloría General de la República emitió un informe según el cual nuestro país habría perdido 22,059 millones de soles en el año 2020⁴, producto de actos de corrupción. Este monto representa aproximadamente el 17% del Presupuesto Inicial de Apertura del Presupuesto Público para el año Fiscal 2020.

El Contralor General de la República ha anunciado que las mayores pérdidas estimadas se encuentran en el nivel de gobierno nacional con 11,580 millones de soles lo que representa el 10.7% de su presupuesto, sin embargo, en términos porcentuales el nivel de gobierno de gobiernos locales es el que aglutina la mayor proporción de pérdidas por presunta corrupción pues se estima que son 716 millones perdidos lo que representaría el 17% del total del presupuesto para gobiernos locales.

Esta situación, sin duda ha sido caldo de cultivo para que florezca un mecanismo de corrupción de empresas constructoras denominadas "El Club de la Construcción". En efecto, el gran caso de corrupción de Lavajato ha involucrado a una serie de empresas constructoras (G y M SA, OBRAINSA, ICCGSA, Málaga Hermanos SA, San Martín Contratistas Generales SA, Grupo Plaza, Queiroz Galvao SA, Andrade Gutiérrez, entre otros), que se repartían las obras públicas para todas en conjunto ofrecer precios elevados en contratos con el Estado, con la finalidad de lucrar indebidamente con el dinero de todos los peruanos.

La Procuraduría Ad Hoc para el caso Lava Jato habría identificado un daño patrimonial para nuestro país valorizado en 1,400 millones de soles, únicamente en los tramos 2 y 3 de la Carretera Interoceánica Sur. Si contamos con todas las grandes obras de infraestructura que nuestro país ha venido financiando podemos

⁴ Ver: <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/510969-contraloria-recursos-perdidos-por-la-corrupcion-e-inconduccion-funcional-hubieran-permitido-reducir-la-pobreza-monetaria-en-peru>

estimar que los cálculos de la Contraloría General de la República se acercan a la realidad.

Adicionalmente a la repartición de las obras por parte de las empresas del club de la construcción y la ayuda mutua que se prodigaban para la entrega de la buena pro, lo que ocurría normalmente después de la adjudicación de una gran obra de infraestructura era que en el devenir del cumplimiento del contrato, el monto adjudicado iba incrementándose mediante adendas, las cuales hacían que el monto de la obra se duplicara o triplicara, por varias razones, que las empresas se encargaban de negociar con los funcionarios públicos; como por ejemplo vicios ocultos no advertidos al momento de presentar las propuestas técnicas y económicas.

Estos vicios ocultos permitían incrementar el monto de la obra con el consiguiente beneficio indebido tanto para la empresa constructora concesionaria como para los funcionarios que otorgaban viabilidad a la ampliación de los términos del contrato mediante adendas.

Esta práctica era cotidiana en las grandes concesiones de obras de infraestructura y no sólo era permitida por la administración pública, sino que en algunos casos era promovida pues buscaban ampliar los términos de contratos para beneficiarse económicamente de las adendas sin sanción alguna para los funcionarios y principalmente para las empresas y representantes de las mismas.

El no sancionar a los privados que realizan conductas indebidas para obtener beneficios genera un estímulo perjudicial a favor de la corrupción, por parte de los miembros de empresas privadas que lejos de ver sanciones efectivas, encuentran que pueden acogerse a procesos de colaboración eficaz para no sólo evitar la prisión efectiva, sino que además se les permita seguir operando en nuestro país y participando en concursos públicos para nuevos proyectos; con total impunidad.

Algunos señalan erróneamente que debe permitirse que las mal llamadas empresas del grupo de la construcción sigan operando con contratos en nuestro país, pues la generación de empleos y el desarrollo de la infraestructura no puede detenerse, sin embargo, debe tenerse presente que estas no son las únicas empresas que existen en el mundo con capacidad para realizar obras de gran envergadura.

Ahora bien, debemos diferenciar las empresas corruptas (personas jurídicas) de las personas naturales que forman parte de dichas empresas corruptas, pues como sabemos algunas empresas, con los mismos socios, trabajadores, representantes legales y personas vinculadas pueden conformar nuevas personas jurídicas con la finalidad de pasar por alto los controles de la norma, pues ahora formarían parte de otras personas jurídicas pero con la misma disposición de realizar acciones indebidas para ganar concursos públicos con la entrega de beneficios económicos indebidos.

PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Luego de revisar varias alternativas, planteamos impedir que cualquier persona jurídica pueda participar de concursos públicos si cuenta con socios, directores, gerentes, representantes legales o personas vinculadas, procesadas o que cuenten con acusación fiscal y también hubiesen sido condenadas, en el país o en el extranjero, mediante sentencia en primera instancia por delitos de concusión, peculado, corrupción de funcionarios, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, delitos cometidos en remates o procedimientos de selección o delitos equivalentes en caso estos hayan sido cometidos en otros países.

Ello permitirá que personas naturales que han actuado en contra de los intereses del Estado y en beneficio propio como parte de personas jurídicas sean adecuadamente apartados de los concursos públicos y no puedan volver a acceder a participar como postores en concursos en los cuales puedan seguir con el mismo mecanismo pernicioso de obtener contratos en base a ofrecimientos de contra prestaciones ilegales.

La sanción busca impedir que empresas con funcionarios cuestionados continúen contratando con el Estado en el futuro, no sólo recibiendo una sanción moral sino principalmente evitando que puedan continuar generando ingresos con dinero público de los contribuyentes, ello no las limita a trabajar en el ámbito privado con otras personas jurídicas o naturales.

El sancionar a las personas naturales, permitirá que bajo ninguna otra denominación de persona jurídica puedan ocultarse las personas que han contribuido con la corrupción en nuestro país, generando también estímulos para que los empresarios que participen lo hagan sin tener que ofrecer ningún tipo de beneficio a los funcionarios públicos.

El fenómeno de la corrupción la vivimos en toda América Latina y el gran escándalo de Odebrecht se asentó en varios países de la región como en Colombia donde se inhabilitó a dicha empresa por 10 años, impidiendo que pudiese contratar con el Estado, mientras en nuestro país ninguna empresa ha sido sancionada pese a la gran cantidad de actos indebidos.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El presente proyecto de ley busca modificar el artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado con la finalidad de establecer prohibiciones para personas naturales que han sido o son parte de empresas con las cuales se ha cometido actos de corrupción en perjuicio del tesoro público.

Asimismo, esta modificación deberá ser desarrollada en el reglamento de la ley de contrataciones del Estado y permitirá contar con un marco normativo adecuado que promueva la transparencia y buen actuar en los concursos públicos.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa va en la línea de la Vigésima Sexta Política de Estado del Acuerdo Nacional referida a: *"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"*, mediante el cual los partidos políticos se comprometen a afirmar, 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.

En este contexto, la iniciativa busca erradicar la corrupción y a los actores más importantes de la misma, los que no forman parte del aparato público pero que siempre son los que otorgan el beneficio indebido con la finalidad de ser favorecidos en los procesos de contratación.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa no incrementa gasto público de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú. Por el contrario, se plantea reducir el gasto de 23 mil millones de soles anuales que se generan por casos de corrupción de funcionarios y entrega de obras públicas a empresas con funcionarios corruptos que no han sido inhabilitados para contratar con el Estado.

La presente iniciativa legislativa, si bien es cierto no genera gasto al tesoro público, si genera algunas externalidades positivas y negativas a los actores que se ven afectados por la norma entre ellos podemos mencionar:

ACTOR	EXTERNALIDAD
Empresas corruptas	Estarán prohibidas de participar en concursos públicos en nuestro país.
Personas vinculadas a empresas corruptas	Los gerentes, miembros de directorio, representantes legales y personas vinculadas no podrán contratar con el Estado participando con ninguna empresa.
Funcionarios públicos	Promoverá la transparencia y buen actuar de los funcionarios públicos teniendo en cuenta que para que existan funcionarios corruptos deben existir también empresas corruptas.
Sociedad	Se promoverá que las empresas no busquen ganar procesos mediante actos de corrupción pues la sanción es más fuerte que el posible beneficio obtenido.



NORMA YARROW LUMBRERAS

"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

Ministerio Público y Poder Judicial	Contarán con un marco legal que permita una sanción efectiva a empresarios corruptos evitando que vuelvan a contratar con el Estado.
-------------------------------------	--