Proyecto de Ley N° 709/2021-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

CAMONES SORIANO LADY MERCEDES

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
12 NOV. 2021
RECIBIDO
Firma: Hora: 9:33 AM

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DE INTEGRIDAD PUBLICA.

El Grupo Parlamentario **ALIANZA PARA EL PROGRESO** a iniciativa de la congresista **LADY MERCEDES CAMONES SORIANO**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú República y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

FORMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DE INTEGRIDAD PUBLICA

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Constitución para crear la Autoridad Nacional de Integridad Pública, como organismo rector del Sistema Nacional de Integridad Pública, Transparencia y Ética Pública.

Artículo 2.- Incorporación del artículo 41-A en la Constitución Política del Perú.

Artículo 41-A.- La Autoridad Nacional de Integridad Pública es una entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía e independencia conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Integridad, Transparencia y Ética Pública, encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de integridad y transparencia, orientado a incrementar los estándares de probidad en el Estado y reducir la incidencia de prácticas contrarias a la ética en la Administración Pública.

El Jefe/a de la Autoridad Nacional de Integridad Pública es elegido/a y removido/a por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. Goza de las mismas prerrogativas que los congresistas.

Para ser elegido/a Jefe/a de la Autoridad Nacional de Integridad Pública se requiere haber cumplido cuarenta y cinco años y ser abogado/a.

El cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades de los vocales supremos.

El/la Jefe/a de la Autoridad Nacional de Integridad Pública presenta informe al Congreso una vez al año, y cada vez que éste lo solicita. Tiene iniciativa en la formación de leyes.

Por ley orgánica se regula la estructura del Sistema Nacional de Integridad, Transparencia y Ética pública, así como la organización y funcionamiento de la Autoridad Nacional de Integridad Pública.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA

ÚNICA.- Fusión de la Secretaría de Integridad Pública, la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En tanto se dicta la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Integridad, Transparencia y Ética Pública y de la Autoridad Nacional de Integridad Pública, las funciones asignadas a la Secretaría de Integridad Pública, la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y al Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública continuarán rigiéndose por sus normas respectivas.

Una vez aprobada la citada Ley Orgánica, los pliegos presupuestarios de los órganos antes mencionados se fusionarán e integrarán al pliego presupuestario de la Autoridad Nacional de Integridad Pública.

Adicionalmente, constituirán recursos de la Autoridad Nacional de Integridad Pública las multas que establezca, las multas impuestas en aplicación de la Ley N° 30424, las indemnizaciones y/o reparaciones civiles que se obtengan de la aplicación de la Ley N° 30737 y los bienes incautados por la comisión de delitos contra la administración pública y el delito de lavado de activos, cuyos fondos, bienes, efectos o ganancias provengan de delitos contra la administración pública.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/11/2021 12:58:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/11/2021 09:10:08-0600

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/11/2021 15:22:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2021 16:11:54-0600

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2021 14:51:45-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2021 14:51:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Maria Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/11/2021 11:07:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/11/2021 15:14:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/11/2021 12:09:33-0500

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **18** de **noviembre** del **2021**
Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 709** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Contexto actual de la corrupción en el Perú. -

Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2020 de Transparencia Internacional, el Perú se ubica en el puesto 94 de 180 países y con un score de 38 puntos (donde 0 es altamente corrupto y 100 muy transparente).

Sobre el particular, es importante mencionar que el Perú se mantiene estancado en términos de percepción de la corrupción desde el año 2012, con una puntuación promedio de 36 puntos, por debajo del score promedio (43) de todos los países evaluados.

Ahora bien, con respecto a la región, el Perú se ubica en la posición 20 de 36 países que integran el continente americano y con un score de 38 puntos, por debajo de la media de la región (43). Asimismo ocupa el octavo lugar de 12 países de Sudamérica, por delante de Surinam, Bolivia, Paraguay y Venezuela[1].

En el plano local, la XI Encuesta nacional anual sobre percepciones de la corrupción 2019 señala que el segundo problema más importante del país por detrás de la delincuencia y la falta de seguridad es la corrupción y que, además, existe una alta tolerancia a la corrupción (68%). Asimismo, la encuesta revela que el 82% de los peruanos se considera afectado por la corrupción, principalmente en su economía familiar, en su confianza en el Estado y en los políticos, reduce la calidad y limita el acceso a los servicios públicos. De igual modo, el informe indica que las tres principales entidades públicas percibidas como más corruptas en el Perú son el Congreso de la República, el Poder Judicial, los partidos políticos, la Fiscalía de la Nación, las municipalidades y los gobiernos regionales y, además, que una de las prácticas corruptas personales y vinculadas a autoridades ocurre cuando un magistrado supremo influye en las decisiones de jueces o fiscales de menor jerarquía para favorecer a sus allegados[2].

Por su parte, la Encuesta Nacional *"Lucha contra la corrupción desde el sector privado"* revela que los procesos judiciales entre las empresas y el Estado se perciben especialmente vulnerables a actos de corrupción y los sobornos a altas autoridades judiciales se consideran como los de mayor incidencia en el ambiente de los negocios en nuestro país[3].

En línea con lo anterior, cabe señalar que de acuerdo con las cifras oficiales de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP el monto involucrado en los Informes de Inteligencia emitidos por la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú – UIF-Perú, desde enero de 2012 a mayo de 2021, proveniente de delitos contra la administración

---

[1] Transparency International (2020). Índice de Percepción de la Corrupción: Disponible en el siguiente URL: https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/brb. Consultado el 13 de agosto de 2021.

[2] Proética. (2019). XI Encuesta nacional sobre percepciones de corrupción. Disponible en el siguiente URL: https://www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2019/. Consultado el 11 de diciembre de 2020.

[3] Ipsos Apoyo. (2013). Encuesta sobre Percepciones de la Corrupción en el Sector Privado. Disponible en el siguiente URL: https://www.ipsos.com/es-pe/lucha-contra-la-corrupcion-desde-el-sector-privado. Consultado el 11 de diciembre de 2020.

pública (corrupción de funcionarios y enriquecimiento ilícito), asciende $ 1,407 MM; y de junio de 2020 a mayo de 2021 asciende a $ 29 MM; constituyendo el cuarto delito precedente con mayor participación en dichos informes, después de la Minería Ilegal, el Tráfico Ilícito de Drogas y la Defraudación Tributaria[4].

A lo anterior, se debe añadir que según estimaciones de la Contraloría General de la República[5] alrededor del 15% del presupuesto público ejecutado en el 2019 (poco más de 23 mil millones de soles) se perdió por corrupción e inconducta funcional en nuestro país, lo que equivale al 3% del Producto Bruto Interno (PBI) del mismo año, un punto por encima del promedio mundial. De ese monto, S/ 9, 626, 298,968 corresponde al Gobierno Subnacional y S/ 13, 670, 737,714 soles al Gobierno Nacional. En lo que respecta al Gobierno Nacional, solo en los sectores de transportes, salud y educación las pérdidas por corrupción ascenderían a los cerca de 6 mil millones de soles.

El citado organismo de control ha destacado también que con esos 6 mil millones de soles se hubiera podido construir 116 hospitales de segundo y tercer nivel, escolarizar a 90,456 nuevos alumnos de inicial o 79,021 estudiantes de secundaria y financiar la construcción de vías hasta por 1,497 kilómetros de carretera, lo cual equivale a la distancia actual entre la ciudad de Lima y Tacna, o 109 kilómetros de infraestructura férrea, comparable con la extensión del Ferrocarril Huancayo – Huancavelica. En materia portuaria, se podría haber invertido en generar una capacidad para movilizar más de 2 millones y medio de TEU (i.e. unidad equivalente a 20 pies), una actividad esencial para el comercio exterior peruano.

Asimismo, durante la presentación del balance del control gubernamental en el presente año[6], el Contralor General de la República señaló que han elaborado un estudio donde se calcula que el Perú habría perdido más de 22 mil millones de soles a causa de la corrupción y la inconducta funcional en el año 2020, que equivale al 12,6% de todo el presupuesto ejecutado ese año.

Al respecto, indicó que dicha pérdida equivale a la construcción de dos Carreteras Centrales y seis líneas del Metro de Lima o habría servido para instalar 50 centros de salud o comprar 724 plantas de oxígeno.

Se precisa también que las mayores pérdidas estimadas se registraron a nivel del Gobierno Nacional con S/ 11,580,217,388, que equivale al 10.3% de su presupuesto ejecutado en el 2020, luego está el nivel del Gobierno Regional con S/ 5,762,725,383 (15.7%) y el nivel del Gobierno Local con S/ 4,716,240,287 (17.6%)

Por lo expuesto, no cabe duda que las encuestas de percepción, la información estadística y las estimaciones cuantitativas de la corrupción antes mencionadas, ponen en evidencia real y concreta la importancia de entender este fenómeno delictivo como una amenaza permanente a la confianza y legitimidad del Estado, al gasto público y a los derechos humanos; pero al mismo tiempo como un hecho que genera efectos colaterales negativos en los agentes económicos cuando los activos provenientes de ese delito ingresan al circuito formal de la economía mediante la

[4] Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Información estadística. Unidad de Inteligencia Financiera. Enero 2012 – Mayo 2021. Página 9. Disponible en el siguiente URL: https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTADISTICAS-OPERATIVAS/2021/Bolet%C3%ADn%20estad%C3%ADstico%20mayo%202021.pdf. Consultado el 19 de agosto de 2021.

[5] Contraloría General de la República. Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria. documento de política en control gubernamental lima, Perú agosto 2020

[6] https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/510969-contraloria-recursos-perdidos-por-la-corrupcion-e-inconducta-funcional-hubieran-permitido-reducir-la-pobreza-monetaria-en-peru?utm_source=social&utm_medium=twitter&utm_campaign=prensagobpe

utilización de algún producto o servicio ofrecido por las empresas del sistema financiero.

2. Entorno regulatorio de la lucha contra la corrupción

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.-

El Tribunal Constitucional se ha referido en diversas sentencias a la lucha contra la corrupción como un principio que se desprende del propio texto constitucional bajo el enunciado de un deber primordial a cargo del Estado y, en particular, atribuible a los funcionarios y servidores públicos.

En efecto, la constitucionalización del **Principio de Proscripción de la Corrupción** tiene su origen en la Aclaración de la STC N° 006-2006-PCC/TC expedida en el proceso competencial seguido entre el Poder Ejecutivo contra el Poder Judicial, cuando en el Fundamento N° 11, el Tribunal Constitucional señala que *"la lucha contra la corrupción es un mandato constitucional que se desprende de los artículos 39° y 41° de la Constitución"*, agregando que *"se debe reafirmar una actitud judicial decidida en la lucha contra la corrupción"*. (Subrayado nuestro).

Seguidamente, mediante STC N° 009-2007-PI/TC y STC N° 010-2007-PI/TC (acumulados), expedidas en el proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° 27692 y la Ley N° 28875, el Tribunal Constitucional estableció que: *"La corrupción es en sí misma un fenómeno social que, no puede soslayarse, se encuentra dentro y fuera de la administración del propio Estado..."*, por lo que *"se debe partir por considerar que el ordenamiento constitucional, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción"*, añadiendo que *"El proceso de lucha contra cualquier forma de corrupción -tanto aquéllas vinculada al aparato estatal como las que coexisten en el ámbito de la sociedad civil- obliga a los clásicos poderes del Estado, a los cuales se suma el Tribunal Constitucional en el cumplimiento del deber de la jurisdicción constitucional concentrada y difusa, tomar medidas constitucionales concretas a fin de fortalecer las instituciones democráticas, evitando con ello, un directo atentando contra el Estado social y democrático de Derecho, así como contra el desarrollo integral del país"*.

Posteriormente, por STC N° 017-2011-AI/TC expedida en el proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° 29703, el Tribunal Constitucional desarrolla el **Principio del Buen Funcionamiento del Administración de Buena Gobernanza** cuando refiere que detrás de las disposiciones del capítulo IV de la Función Pública de la Constitución Política *"... y en especial del artículo 39° de la Constitución que establece que "...los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación..."*, *subyace el principio de "buena administración" ... a su vez, conforme al artículo 44° de la Constitución que establece que "son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en el justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación", tales fines son también atribuibles a los funcionarios y servidores públicos"*

Asimismo, el máximo intérprete de la Constitución sostiene que "... no solo cabe considerar que el buen funcionamiento de la Administración Pública constituye un bien de índole constitucional cuya protección podría justificar la intervención del Derecho penal, sino que el propio combate contra toda forma de corrupción goza también de protección constitucional, lo que este Tribunal ha deducido de los artículos 39 y 41 de la Constitución [...], así como del orden democrático previsto en el artículo 43 de la

Constitución [...]. Ello resulta coherente con el Preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción".

Por lo expuesto, resulta evidente que para el Tribunal Constitucional el combate a la corrupción es un bien jurídico de relevancia constitucional (de interés público para la nación) que se deriva del Principio de Proscripción de la Corrupción y del Principio del Buen Funcionamiento de la Administración o de Buena Gobernanza; que exige de todo funcionario o servidor público una actuación en consonancia con el interés general de la ciudadanía, el cual se traduce en el respeto a los derechos fundamentales y el desarrollo del bienestar social. De ahí que todo acto contrario al correcto desempeño en el ejercicio de sus funciones atenta contra las bases mismas del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

3. Normas Internacionales

A nivel de iniciativas internacionales para combatir la corrupción, el Perú es parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

A estos instrumentos nos referimos a continuación:

a) La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con la participación del Estado peruano el 31 de octubre de 2003, mediante la Resolución 58/4 y abierta a la firma de todos los Estados del 9 al 11 de diciembre de 2003 en Mérida (México) y después de esa fecha en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York hasta el 9 de diciembre de 2005. El Perú se adhirió a la Convención, mediante Resolución Legislativa N° 28357, de fecha 30 de setiembre de 2004, y la ratificó con Decreto Supremo N° 075-2004-RE del 20 de octubre de 2004, entrando en vigor en el derecho nacional, a partir del 14 de diciembre del mismo año.

La Convención[7], de acuerdo con su artículo 1 tiene por finalidad promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir la corrupción; facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, así como promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Bajo ese marco teleológico, la Convención, en su artículo 5° del Capítulo II sobre medidas preventivas, establece que los Estados parte formulen y apliquen políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

De igual modo, la Convención dispone en su artículo 6° que los Estados parte garanticen la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como la aplicación de políticas y prácticas de prevención de la corrupción, de supervisión y puesta en prácticas de las mismas, así como de difusión y capacitación en materia de integridad. Dichos órganos deberán gozar de independencia en el ejercicio de sus funciones y sin ninguna influencia indebida y

[7] https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

contar con los recursos materiales y personal especializado necesarios para el cumplimiento de sus fines.

b) La Convención Interamericana Contra la Corrupción

Fue firmada y aprobada por el Estado peruano con Resolución Legislativa N° 26757 del 24 de marzo de 1996 y ratificada por Decreto Supremo N° 012-97-RE del 21 de marzo de 1997; pasando a forma parte del derecho nacional.

La Convención[8], de acuerdo con su artículo II tiene como propósito promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; así como facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción.

En concordancia con dichos fines, la Convención establece, entre las medidas preventivas que los Estados parte deberán considerar para su aplicabilidad, la creación, mantenimiento y fortalecimiento Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

c) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con la participación del Estado peruano el 15 de noviembre de 200 mediante la Resolución 55/25 y abierta a la firma de todos los Estados del 12 al 15 de diciembre de 2000 en Palermo (Italia) y después de esa fecha en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York hasta el 12 de diciembre de 2002. El Perú, mediante Resolución Legislativa N° 27527, de fecha 04 de octubre de 2001, aprobó la Convención y la ratificó por Decreto Supremo N° 088-2001-RE, del 20 de noviembre de 2001, entrando en vigencia el 29 de setiembre de 2003.

La Convención[9], de acuerdo con su artículo 1 tiene como propósito promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional. Entendiendo por "grupo delictivo organizado" al grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

La Convención, en adición a la penalización de los grupos delictivos organizados, el blanqueo del producto del delito y de la corrupción, prescribe en su artículo 9 medidas eficaces de carácter legislativo, administrativo o de otra índole para promover la integridad y para prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos, así como medidas encaminadas a garantizar la intervención eficaz de sus autoridades con miras a prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos, incluso dotando a dichas autoridades de suficiente independencia para disuadir del ejercicio de cualquier influencia indebida en su actuación.

[8] http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp.
[9] https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/c4379b004954284c8663f7cc4f0b1cf5/Convenci%C3%B3n+de+las+Naciones+unidas+contra+la+delincuencia+organizada.pdf?MOD=AJPERES.

4. Legislación Nacional. -

Mediante Decreto Supremo Nº 092-2017-PCM, que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, se regulan disposiciones que son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de los diferentes Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y los diferentes niveles de gobierno.

La citada Política establece como objetivo general contar con instituciones transparentes e íntegras que practican y promueven la probidad en el ámbito público, sector empresarial y la sociedad civil; y garantizar la prevención y sanción efectiva de la corrupción a nivel nacional, regional y local, con la participación activa de la ciudadanía.

Asimismo, la referida Política se organiza en tres ejes, el primero de los cuales se denomina *"Capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción"*, que señala como objetivo específico 1.2 *"Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la administración pública"*, y establece como meta contar con un Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción articulado conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que alinea esfuerzos en la definición de estrategias de lucha contra la corrupción y que cuenta con un órgano rector responsable de dirigirlo.

Por su parte, el Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, establece como objetivo específico 1.2 de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, la acción N° 11 *"Impulsar la creación del Sistema Funcional de Integridad y Lucha contra la Corrupción conformado por las Oficinas de Integridad Institucional o los funcionarios responsables de la integridad gubernamental de las entidades públicas"* e identifica a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción – CAN Anticorrupción, como responsable de su cumplimiento.

Así también, por Decreto Supremo N° 042-2018-PCM, que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción, se regulan medidas en materia de integridad pública con el objeto de orientar la correcta, transparente y eficiente actuación de los servidores públicos y de las entidades señaladas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

El artículo 8 del referido Decreto Supremo crea la Secretaría de Integridad Pública en la Presidencia del Consejo de Ministros, como órgano responsable de ejercer técnicamente la rectoría de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, así como de desarrollar los mecanismos e instrumentos para prevenir y gestionar los riesgos de la corrupción con el objeto de orientar la correcta actuación de los servidores civiles y entidades públicas en la lucha contra la corrupción. Asimismo, de ejercer las funciones que establece el artículo 6 de la Ley N° 29976, Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

Asimismo, el artículo 10 del citado Decreto Supremo señala que el órgano o unidad orgánica al interior de las entidades, responsable de cumplir con las funciones señaladas en el artículo 2 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1327, Decreto

Legislativo que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2017-JUS, mantiene relaciones técnico-funcionales con la Secretaria de Integridad Pública y se sujeta a las disposiciones que esta emita en materia de integridad y ética pública.

El Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, establece en el artículo 51-A, que la Secretaría de Integridad Pública es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de ejercer técnicamente la rectoría de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, así como de desarrollar los mecanismos e instrumentos para prevenir y gestionar los riegos de la corrupción y ejercer las funciones que establece el artículo 6 de la Ley N° 29976, Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Asimismo, coordina con las entidades responsables de materias vinculadas a la promoción de la integridad y la prevención de la corrupción los aspectos normativos u operacionales requeridos para el cumplimiento de sus funciones.

Por tanto, resulta imprescindible fortalecer la normativa en materia de integridad y lucha contra la corrupción, para garantizar la correcta y oportuna ejecución y cumplimiento de las políticas públicas en materia de integridad y lucha contra la corrupción; así como los mecanismos de colaboración y articulación con actores públicos, privados y sociedad civil, a través de un enfoque sistémico e integral.

5. Informes y estudios en materia de integridad pública. –

Sobre el particular, el "Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú"[10] señala que el país podría construir un sistema de integridad público coherente y comprensivo, para mejorar la integridad del sector público, así como para prevenir y frenar la corrupción. Asimismo, precisa la necesidad de aclarar las responsabilidades institucionales en todo el sector público, además de promover mecanismos de cooperación y de coordinación entre los diferentes actores tanto a nivel central como Subnacional de gobierno, con énfasis en la prevención.

En igual sentido, el Consejo de Integridad Pública de la OCDE[11], a propuesta del Comité de Gobernanza Pública, recomienda que los miembros o no miembros adherentes a esta recomendación crear un sistema de integridad pública coherente y completo. Con este fin, deben:

1. Demostrar compromiso en los niveles políticos y de gestión más altos del sector público para mejorar la integridad pública y reducir la corrupción, en particular mediante:

a) Garantizar que el sistema de integridad pública defina, respalde, controle y haga cumplir la integridad pública y esté integrado en el marco más amplio de gestión pública y gobernanza;
b) Velar por que existan los marcos legislativos e institucionales adecuados para que las organizaciones del sector público asuman la responsabilidad de gestionar eficazmente la integridad de sus actividades, así como la de los funcionarios públicos que las llevan a cabo;
c) Establecer expectativas claras para los más altos niveles políticos y de gestión que respaldarán el sistema de integridad pública a través de un comportamiento personal

[10] OCDE. Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente. Estudio de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Págs. 30-39. Disponible en el siguiente URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-el-peru_9789264271470-es#page41.
[11] https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435.

ejemplar, incluida su demostración de un alto nivel de propiedad en el desempeño de las funciones oficiales.

Asimismo, los Principios de Alto Nivel sobre organización contra la corrupción del G20[12] establecen en su Principio 22:

"22. Los Estados deben esforzarse por lograr un sistema de integridad coherente y coordinado en toda la administración pública, por ejemplo, designando personas de contacto para la prevención de la corrupción o estableciendo una unidad o unidades específicas responsables de coordinar las medidas de prevención de la corrupción dentro de las entidades públicas."

Por su parte, el Estudio de la OCDE sobre Oficinas de Integridad Institucional en el Perú[13] refiere que:

"*En el Perú, el nuevo Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 provee la oportunidad para diseñar e implementar Oficinas de Integridad Institucional*"

"Las Oficinas de Integridad Institucional tienen el potencial de convertirse en actores claves para asegurar la implementación a nivel organizacional favorable a la integridad, adoptado al contexto de cada entidad pública".

Asimismo, en relación con la función de integridad, el Estudio de la OCDE sobre Integridad en las regiones peruanas. Implementar el sistema de integridad[14], menciona que:

"Un elemento central del ecosistema de integridad del Perú es el llamado 'modelo de integridad y función de integridad" que toda entidad pública debe implementar, sin importar el nivel de gobierno del que se trate. El actual ecosistema de integridad a nivel regional comprende y se rige por varias políticas públicas, instancias y mecanismos que operan tanto a nivel central como regional. (...) En la práctica el nivel de aplicación de las políticas públicas y de actividad institucional varía de una región a otra y depende de varios factores contextuales y relacionados con los recursos".

6. Transparencia y Acceso a la Información Pública. -

El Tribunal Constitucional ha puesto de relieve que el Principio de Transparencia en el ejercicio del poder público es un mandato de relevancia constitucional implícito en el modelo de Estado democrático y social de derecho y en la forma republicana de gobierno a que aluden los artículos 3, 43 y 45 de la Constitución Política del Perú. Destaca que el referido principio contribuye a disminuir los índices de corrupción pública, puesto que permite que la ciudadanía tenga acceso a la forma en que se lleva a cabo la gestión pública (STC N° 00565-2010-HD/TC)[15].

De igual forma ha señalado que el Principio de Transparencia es garantía de no arbitrariedad, actuación lícita y eficiente por parte de la administración pública, y sirve como mecanismo eficaz de control en poder de la población (STC N° 004865-2013-HD/TC)[16].

---

[12] https://www.linkedin.com/pulse/sobre-la-estructuraci%C3%B3n-de-administraci%C3%B3n-p%C3%BAblica-y-los-su%C3%A1rez-ognio/?originalSubdomain=es.
[13] OCDE. Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú. Hacía la implementación de un sistema de integridad. Disponible en el siguiente URL: https://www.oecd.org/gov/ethics/oficinas-integridad-institucional-Peru.pdf. Pág. 17. Consultado el 18 de agosto de 2021.
[14] OCDE. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública Integridad en las regiones peruanas. Implementar el sistema de integridad. Disponible en el siguiente URL: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1969587/Estudio%20OCDE-Integridad%20en%20las%20regiones%20peruanas.pdf.pdfPágs. 20-25. Consultado el 18 de agosto de 2021.
[15] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00565-2010-HD.html.
[16] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/04865-2013-HD.html.

Lo expresado anteriormente guarda relación con la Resolución 2000/64 de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, referida a la función del buen gobierno o gobernanza en la promoción de los derechos humanos. La citada resolución reconoce que una gestión transparente, responsable, consecuente y participativa, sensible a las nacesidades y aspiraciones de la población, es el fundamento en el que se basa el buen gobierno y que ese fundamento es condición indispensable para la promoción de los derechos humanos[17].

Ahora bien, una de las manifestaciones del principio de transparencia es, por un lado, el derecho fundamental de acceso a la información pública (STC N° 1797-2002-HD/TC)[18] que le asiste a cualquier persona (Transparencia Pasiva) y, por el otro, el deber del Estado de hacer pública, transparente, oportuna y confiable dicha información (Transparencia Activa). Dicho en otras palabras, la información debe hacerse pública no sólo cuando una persona lo solicite sino que la Administración tienen el deber de hacerla pública, salvo las excepciones permitidas constitucionalmente y especificadas en la ley respectiva (STC N° 00005-2013-PI/TC)[19].

Con relación a la transparencia pasiva, el artículo 2, inciso 5 de la Constitución Política, consagra el derecho fundamental de toda persona de acceder a la información pública sin expresión, salvo las excepciones previstas en el texto constitucional y la ley. Dicho derecho se encuentra desarrollado en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM.

Además de su concreción en la Carta fundamental y en la ley, el derecho de acceso a la información encuentra sustento también en instrumentos internacionales vinculantes para nuestro país, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuando refiere en su artículo 19, que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión y que este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, pudiendo estar sujeto a ciertas restricciones que deberán estar fijadas en la ley y necesarias para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, así como la protección de la seguridad nacional el orden público o la salud o la moral públicas. En sentido similar, el derecho de acceso a la información pública es reconocido en el artículo 13° de la Convención Americana sobre derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.

Con respecto a la transparencia activa, el artículo 3° de la Ley N° 27806 establece que todas las actividades y disposiciones de las entidades de la administración pública y empresas del Estado están sometidas al principio de publicidad en virtud del cual los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información bajo su ámbito de acción. Asimismo, el artículo 5° de la acotada Ley señala que las entidades de administración pública establecerán progresivamente la difusión a través de internet la información referente a sus datos generales, información presupuestal, adquisiciones de bienes y servicios, actividades oficiales, entre otras.

De igual manera, el principio de publicidad de los actos del Estado se encuentra establecido en iniciativas internacionales de las que forma parte el Perú, tales como la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996[20], en cuyo artículo III

[17] https://www2.ohchr.org/spanish/issues/development/governance/index.htm.
[18] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html
[19] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00005-2013-AI.pdf
[20] http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

establece que los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer, entre otras medidas preventivas, sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas y sistemas de contratación de funcionarios públicos y de adquisición de bienes y servicios que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. De igual manera, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción de 2003 [21] insta a los Estados parte a formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley (...), la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

En línea con el marco internacional antes mencionado, mediante Decreto Legislativo N° 1353, publicado en el diario oficial El Peruano el 07 de enero de 2017, se creó la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP), ejercida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Dirección Nacional del mismo nombre, el cual es un órgano de línea, dependiente jerárquicamente del Despacho Viceministerial de Justicia.

La ANTAIP fomenta la cultura de la transparencia y acceso a la información pública, tiene facultades normativas, supervisoras, consultivas, promotora y de representación en materia de transparencia y acceso a la información pública, en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806) y su reglamento, con la finalidad de asegurar la tutela del derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 2, inciso 5 de la Constitución Política.

Problema público identificado: Actores dispersos y necesidad de mayor nivel de especialización y autonomía funcional.

Si bien la ANTAIP y el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TTAIP) son órganos conformantes de la institucionalidad necesarios para garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información en el Perú; sin embargo, ambos poseen autonomía limitada pues ejercen sus funciones en dependencia jerárquica y dependen administrativamente del despacho ministerial y del viceministerio de justicia, respectivamente.

Lo antes mencionado no guarda coherencia con el artículo 55 de la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos, la cual prevé la creación de un órgano garante que promueva y garantice el derecho de acceso a la información pública, así como el fiel cumplimiento e interpretación de la normativa que la regula. Añadiendo el artículo 56 del citado instrumento como características inherentes de dicho órgano garante la de contar con personalidad jurídica propia establecida por ley; gozar de autonomía e imparcialidad y estar dotado de capacidad sancionadora.

En línea con lo anterior, el "Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú" ha recomendado al Estado peruano fortalecer la independencia de la Autoridad creada por el Decreto Legislativo N° 1353, del modo siguiente: *"El reciente Decreto Legislativo 1353 del 2017 crea un departamento dedicado a la transparencia en el Ministerio de Justicia. Sin embargo, debido a esta configuración, actualmente carece de la*

[21] ttps://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

independencia para cumplir de manera creíble su mandato y funciones. Por tanto, se recomienda fortalecer la independencia y el poder de la nueva institución"[22].

Asimismo, la Defensoría del Pueblo, a través del Informe Defensorial N° 165 denominado "Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013", a la luz de los hallazgos encontrados, propone como una medida de corrección, la creación de una Autoridad Autónoma garante de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que cuente con la competencia para fiscalizar el cumplimiento de las normas de transparencia e imponer sanciones, conforme a la gravedad de los incumplimientos al principio rector de máxima divulgación[23].

7. Informe de la UNODC sobre la aplicación por parte del Perú de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Del 2 al 4 de abril de 2019 se realizó el examen de la aplicación de la Convención por parte del Perú. Dicho proceso estuvo a cargo de expertos gubernamentales de Cuba, Fiyi y Perú y cuyo objetivo es ayudar al Perú en la aplicación de la Convención.

Como resultado de dicho examen, se realizaron un conjunto de observaciones al nivel de cumplimento de las disposiciones de la Convención, entre las que destacan, la referida al otorgamiento de independencia y recursos a los órganos de prevención contemplado en el artículo 6, párrafo 2 de la Convención.

Concretamente, el Informe sobre el examen del Perú[24] referente al artículo 6° de la Convención señala lo siguiente:

(b) Observaciones sobre la aplicación del artículo

La SIP como secretariado técnico de la CAN depende de la Presidencia del Consejo de Ministros tanto en lo económico como lo administrativo.

La CGR goza de autonomía de acuerdo con el artículo 82 de la Constitución Política y su Ley Orgánica, y es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera (art 16 y 34, Ley N°27785). Sumado a la reforma bajo la Ley N°30742 se ha pasado de un rol de simple auditoría a uno de control concurrente.

La CAN está conformada por instituciones públicas, entre las que figuran ministros de gobierno, y por instituciones privadas y la sociedad civil. Por su conformación, los miembros de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción ejercen sus labores de forma ad honorem (art. 5, Ley 29976), siendo que no cuenta con personal o recursos financieros asignados directamente, aunque tienen el apoyo técnico de los funcionarios y de parte del presupuesto de la Secretaría de Integridad Pública.

Por ende, se recomienda al Perú que otorgue a los órganos de prevención la independencia y los recursos necesarios.

[22] OCDE. Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente. Estudio de la OCDE sobre Gobernanza Pública. P. 39. Disponible en el siguiente URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-el-peru_9789264271470-es#page41.
[23] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1189424/informe-16520200803-1197146-fan045.pdf
[24] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Informe sobre el examen del Perú. Examen por Cuba y Fiyi sobre la aplicación por parte del Perú de los artículos 5 -14 del capítulo II "Medidas preventivas" y artículos 51 - 59 del capítulo V "Recuperación de activos" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para el ciclo de examen 2016-2021. Pág. 62.

Por tanto, a criterio del equipo evaluador de las Naciones Unidas, la Secretaría de Integridad Pública, actual órgano rector de la política de integridad y lucha contra la corrupción en nuestro país, depende económica y administrativamente de la Presidencia del Consejo de Ministros, evidenciándose lo mismo con la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. A diferencia de la Contraloría General de la República, la que además de poseer rango constitucional, goza de autonomía administrativa, funcional económica y financiera. De ahí que recomienda al Perú que otorgue a los órganos de prevención la independencia y los recursos necesarios, para el adecuado desempeño de sus funciones.

8. Rol de la Contraloría General de la República y de la Autoridad Nacional de Integridad Pública.

De acuerdo con el artículo 82° de la Constitución del Estado, la Contraloría General de la República es el órgano superior que supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto público de la nación, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetos a control.

En vía de desarrollo constitucional, el artículo 16° de la Ley N° 27785, Ley del Sistema Nacional de Control, la Contraloría General es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, que tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como, contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social.

Por su parte, el artículo 6° de la citada Ley delinea el contenido y alcances del control gubernamental señalando que consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes. Asimismo, añade que el control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente.

Sobre el particular, el artículo 7° de la mencionada Ley que el *control interno* comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad de que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior.

Precisa además que el control interno previo y simultáneo compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, en tanto que el control interno posterior es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, en función del cumplimiento de las disposiciones establecidas, así como por el órgano de control institucional según sus planes y programas anuales, evaluando y verificando los aspectos administrativos del uso de los recursos y bienes del Estado, así como la gestión y ejecución llevadas a cabo, en relación con las metas trazadas y resultados obtenidos.

Por su parte, el artículo 8° de la acotada norma establece que el *control externo* es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema por encargo o designación de ésta (entiéndase sociedades de auditoría), con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Se realiza fundamentalmente mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior.

En concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia, el control externo podrá ser preventivo o simultáneo, cuando se determine taxativamente por la precitada Ley o por normativa expresa, sin que en ningún caso conlleve injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la entidad, o interferencia en el control posterior que corresponda.

Ahora bien, en el marco de las medidas de lucha contra la corrupción, por Decreto Supremo N° 072-2017-PCM, se aprobó la Política de Integridad y Lucha contra la Corrupción aprobada por Decreto Supremo N° 072-2017-PCM, la cual se organiza en torno a tres clasificadores: i) enfoques teóricos, ii) ejes y iii) objetivos, cuya finalidad consiste en establecer una secuencia lógica entre los dos enfoques clásicos provenientes de la literatura especializada sobre medidas de lucha contra la corrupción (prevención y combate a la corrupción) y que fueron diseñados e introducidos por el Estado peruano en el presente siglo a partir del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016.

Bajo este marco metodológico, la Política plantea tres ejes de intervención y trece objetivos específicos organizados en cada uno de los enfoques ya mencionados, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

FGZ

Enfoques (CAN, 2012)	Ejes (PCM, 2017)	Objetivos específicos (PCM, 2017)
Prevención de la corrupción	1. Fortalecer la capacidad de prevención del Estado frente a los actos de corrupción.	1.1. Garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades del Estado.
		1.2. Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la administración pública.
		1.3. Impulsar y consolidar la reforma del sistema electoral en el Perú y de las organizaciones políticas
		1.4. Promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública, en los (las) servidores(as) civiles y en la ciudadanía.
		1.5. Instalar y consolidar la gestión de conflictos de intereses y la gestión de intereses en la Administración pública.
	2. Identificación y Gestión de Riesgos	2.1. Fortalecer el mecanismo para la gestión de denuncias por presuntos actos de corrupción
		2.2. Impulsar una carrera pública meritocrática
		2.3. Garantizar la Integridad en las Contrataciones de Obras, Bienes y Servicios
		2.4. Fortalecer la Gestión de Riesgo al Interior de cada Entidad Pública
Combate de la corrupción	3. Capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción	3.1. Reforzar el Sistema de Justicia Penal
		3.2. Reforzar el Sistema Disciplinario
		3.3. Reforzar el Sistema Nacional de Control
		3.4. Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la administración pública.

El primer eje consiste en el despliegue de una serie de estrategias de prevención frente a las posibles prácticas de corrupción y que promuevan la construcción de una cultura de integridad transversal en la sociedad. El segundo eje de trabajo viene dado por la implementación de mecanismos permanentes de supervisión, identificación y gestión de riesgos que permitan la actuación rápida y oportuna de los actores involucrados en la investigación, persecución y represión de las prácticas de corrupción. Se trata de una estrategia que busca establecer un control continuo e integral. Finalmente, el tercer eje gira en torno a la necesidad de fortalecer la capacidad de sanción del Estado frente a las prácticas de corrupción con la finalidad de evitar la impunidad de los infractores. Un trabajo en este sentido exige necesariamente fortalecer a los órganos de control superior responsables y facilitar las dinámicas propias del sistema de justicia para asegurar las sanciones finales.

Ahora bien, con ocasión del despliegue y aplicación de las estrategias anticorrupción, la Política de Integridad y Lucha contra la Corrupción señala como actores clave, a las entidades encargadas de la prevención, control, investigación, persecución y sanción de la corrupción; así como actores no públicos, entre ellos, el sector empresarial y la sociedad en general, tal como se describe a continuación:

Órganos de control superior	Entidades generadoras de acciones preventivas y de gestión	Entidades a nivel Subnacional	Entidades aportantes de insumos a la lucha contra la corrupción	Sector empresarial y sociedad civil
• Poder Judicial. • Ministerio Público. • **Contraloría.**	• Defensoría del Pueblo. • Ministerios. • Congreso de la República. • Tribunal Constitucional. • Procuraduría Pública. • OSCE. • Junta Nacional de Justicia. • UIF-Perú.	• Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. • Asociación de Municipalidades . • Gobiernos regionales. • Gobiernos locales.	• Superintendencia del Mercado de Valores. • RENIEC. • Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. • SUNAT. • SUNARP. • INPE. • PRONABI.	• Gremios empresariales. • Organizaciones sindicales. • Colegios profesionales. • Asociación de universidades. • PROETICA. • Consejo de la Prensa. • Iglesia. • Asociaciones en general, etc.

Por tanto, el rol que ejerce la Contraloría General de la República, en el marco de las competencias asignadas por la Constitución y la Política de Integridad y Lucha contra la Corrupción, se ubica en el eje 3 *"Capacidad Sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción"*, ya que como órgano de control superior tiene competencias directas en la investigación, denuncia, juzgamiento y eventual sanciones de graves hechos de corrupción de servidores/as civiles.

Por su parte, el rol que desempeñará la Autoridad Nacional de Integridad Pública se centrará fundamentalmente en desarrollar las funciones de rectoría del Sistema Nacional de Integridad, Trasparencia y Ética pública, que prioriza el fortalecimiento del desempeño ético de los servidores públicos y la capacidad de prevención al interior de cada entidad del Estado.

Concretamente el accionar de la Autoridad Nacional de Integridad Pública se ubicará en los Ejes 1 y 2 de la Política de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Es decir, actuará como organismo responsable de conducir, implementar y evaluar la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción a nivel nacional, así como promover estrategias de trabajo con diversos sectores para elevar de manera conjunta los estándares de integridad pública. Asimismo, estará encargada de fomentar la cultura de la transparencia y acceso a la información pública, tiene facultades normativas, supervisoras, consultivas, promotora y de representación en materia de transparencia y acceso a la información pública.

En el siguiente cuadro comparativo, se muestran de manera resumida las funciones generales y específicas de la Contraloría General de la República y las que asumiría la Autoridad Nacional de Integridad Pública:

Contraloría General de la República Constitución Política - Ley N° 27785	**Autoridad Nacional de Integridad Pública ROF PCM – ROF MINJUS**
Función general: Es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a su control.	**Función general:** Organismo con autoridad técnico normativa a nivel nacional responsable de desarrollar los mecanismos e instrumentos para prevenir y gestionar los riesgos de la corrupción. Asimismo, coordina con las entidades responsables de materias vinculadas a la promoción de la ética pública, integridad y lucha contra la corrupción, los aspectos normativos u

	operacionales requeridos para el cumplimiento de sus funciones. Ejerce técnicamente la rectoría de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción a nivel nacional. Asimismo, promueve la transparencia y la tutela, garantizando el derecho fundamental de acceso a la información pública, velando por el cumplimiento de la normatividad sobre la materia. Ejerce funciones administrativas, orientadoras, normativas, resolutivas, fiscalizadoras y sancionadoras.
Funciones específicas: a) Tener acceso en cualquier momento y sin limitación a los registros, documentos e información de las entidades, aun cuando sean secretos; así como requerir información a particulares que mantengan o hayan mantenido relaciones con las entidades. b) Ordenar que los órganos del Sistema realicen las acciones de control que a su juicio sean necesarios o ejercer en forma directa el control externo posterior sobre los actos de las entidades. c) Supervisar y garantizar el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de los informes de control emanados de cualquiera de los órganos del Sistema. d) Disponer el inicio de las acciones legales pertinentes en forma inmediata e) Normar y velar por la adecuada implantación de los Órganos de Auditoría Interna. f) Presentar anualmente al Congreso de la República el Informe de Evaluación a la Cuenta General de la República. g) Absolver consultas, emitir pronunciamientos institucionales e interpretar la normativa del control gubernamental con carácter vinculante, y de ser el caso, orientador. h) Aprobar el Plan Nacional de Control y los planes anuales de control de las entidades. i) Efectuar las acciones de control ambiental y sobre los recursos naturales, así como sobre los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación. j) Emitir opinión previa vinculante sobre adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios u obras, que conforme a ley tengan el carácter de secreto militar o de orden interno exonerados de Licitación Pública, Concurso Público o Adjudicación Directa.	**Funciones específicas:** a) Proponer, coordinar, conducir, supervisar y evaluar las políticas, planes y estrategias, en materia de ética pública, integridad y lucha contra la corrupción; articulando con las demás entidades, en los casos que corresponda. b) Proponer normas y aprobar directivas, lineamientos, metodologías y demás herramientas, en materias de su competencia; así como supervisar su cumplimiento. c) Brindar apoyo técnico a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y ejercer las funciones que establece el artículo 6 de la Ley N° 29976, Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. d) Formular recomendaciones a las entidades de la administración pública, en materias de su competencia. e) Proponer y conducir programas, proyectos, mecanismos, instrumentos y/o herramientas destinadas a promover las materias de ética pública, integridad y lucha contra la corrupción, según corresponda. f) Dirigir y supervisar las acciones orientadas a promover una cultura de integridad pública sobre la base de la ética. g) Consolidar y generar información cuantitativa y cualitativa en las materias de su competencia, que permitan el monitoreo y la adopción de políticas públicas. h) Supervisar el cumplimiento de las disposiciones, obligaciones y acciones que promuevan la ética, la integridad y lucha contra la corrupción en las entidades de la administración pública. i) Coordinar y articular con las entidades responsables de la investigación y sanción de actos de corrupción. j) Dirigir y articular las medidas de prevención y gestión de los riesgos asociados a corrupción, en

k) Otorgar autorización previa a la ejecución y al pago de los presupuestos adicionales de obra pública.	el marco de su competencia. k) Emitir opinión técnica, cuando corresponda, en las materias de su competencia, conforme a la normativa vigente.
l) Informar previamente sobre las operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado.	l) Expedir resoluciones en materias de su competencia.
II) Designar de manera exclusiva, Sociedades de Auditoría que se requieran, a través de Concurso Público de Méritos, para efectuar Auditorías en las entidades, supervisando sus labores.	m) Proponer políticas y proyectos normativos en materias de su competencia. Emitir directivas y lineamientos que sean necesarios para el cumplimiento de las normas en el ámbito de su competencia.
m) Requerir el apoyo y/o destaque de funcionarios y servidores de las entidades para la ejecución de actividades de control gubernamental.	n) Emitir opinión técnica respecto de los proyectos de normas que se refieran total o parcialmente a los ámbitos de su competencia.
n) Recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública.	ñ) Absolver las consultas que las entidades o las personas jurídicas o naturales le formulen respecto de la aplicación de normas de transparencia y acceso a información pública.
ñ) Promover la participación ciudadana, mediante audiencias públicas y/o sistemas de vigilancia en las entidades, con el fin de coadyuvar en el control gubernamental.	o) Solicitar, dentro del ámbito de su competencia, la información que considere necesaria a las entidades, las cuales están en la obligación de proveerla, salvo las excepciones previstas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y otras leyes que limitan el acceso a la información pública.
o) Participar directamente y/o en coordinación con las entidades en los procesos judiciales, administrativos, arbitrales u otros, para la adecuada defensa de los intereses del Estado.	p) Fomentar la cultura de transparencia y acceso a la información pública.
p) Recibir, registrar, examinar y fiscalizar las Declaraciones Juradas de Ingresos y de Bienes y Rentas.	q) Diseñar y ejecutar sistemas o campañas de difusión y promoción sobre transparencia, acceso a la información pública. Elaborar y presentar al Congreso de la República el informe anual sobre los pedidos de acceso a la información pública.
q) Verificar y supervisar el cumplimiento de las disposiciones sobre prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos y otros, así como de las referidas a la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento de personal en el Sector Público en casos de nepotismo, sin perjuicio de las funciones conferidas a los órganos de control.	r) Representar al país ante las instancias internacionales en materia de sus competencias y generar mecanismos de cooperación bilateral y multilateral.
r) Citar y tomar declaraciones a cualquier persona cuyo testimonio pueda resultar útil para el esclarecimiento de los hechos materia de verificación durante una acción de control.	s) Resolver los recursos de apelación contra las decisiones de las entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en materias de transparencia y acceso a la información pública.
s) Dictar las disposiciones necesarias para articular los procesos de control con los Planes y Programas Nacionales.	t) Resolver, en última instancia administrativa, los recursos de apelación que interpongan los funcionarios y servidores públicos sancionados por el incumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública.
t) Emitir disposiciones y/o procedimientos para implementar operativamente medidas y acciones contra la corrupción administrativa, a través del control gubernamental, promoviendo una cultura de honestidad y probidad de la gestión pública, así como la adopción de mecanismos de transparencia e integridad al interior de las entidades, considerándose el concurso de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.	u. Dirimir mediante opinión técnica vinculante los casos en los que se presente conflicto entre la aplicación de la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales y de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

u) Establecer los procedimientos para que los titulares de las entidades rindan cuenta oportuna ante el Órgano Rector, por los fondos o bienes del Estado a su cargo, así como de los resultados de su gestión. v) Asumir la defensa del personal de la Institución a cargo de las labores de control. w) Establecer el procedimiento selectivo de control sobre las entidades públicas beneficiarias por las mercancías donadas provenientes del extranjero. x) Ejercer el control de desempeño de la ejecución presupuestal, formulando recomendaciones que promuevan reformas sobre los sistemas administrativos de las entidades sujetas al Sistema. y) Regular el procedimiento, requisitos, plazos y excepciones para el ejercicio del control previo externo. z) Celebrar Convenios de cooperación interinstitucional con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras.	w) Establecer precedentes vinculantes cuando así lo señale expresamente en la resolución que expida, en cuyo caso debe disponer su publicación en el Diario Oficial El Peruano y en su portal institucional. 5. Custodiar declaraciones de conflicto de interés.

Por tanto, las funciones que asuma la Autoridad Nacional de Integridad Púbica no se superpondrán, colisionarán ni reemplazaran las competencias atribuidas a la Contraloría General de la República, pues, como ya se expresó anteriormente, la Autoridad Nacional de Integridad Pública nacerá fruto de la fusión de tres órganos actualmente existentes dentro de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo, como son la Secretaría de Integridad Púbica y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y el Tribunal Administrativo de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las cuales tienen competencias claramente diferenciadas respecto de las atribuciones que actualmente cumple la Contraloría General de la República.

9. La necesidad de crear la Autoridad Nacional de Integridad como ente rector del Sistema Nacional de Integridad, Transparencia y Ética Pública. -

En virtud a los antecedentes expuestos, y a las recomendaciones formuladas a nivel nacional e internacional, resulta necesario crear un organismo constitucional autónomo, que integre de manera orgánica y funcional, al conjunto de normas, reglas compartidas sobre roles, responsabilidades, instrumentos y mecanismos de coordinación y articulación para el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, destinadas a fortalecer la capacidad de prevención y sanción frente a la corrupción, asegurando para ello: i) el cumplimiento del marco normativo asociado a la Integridad y la Lucha contra la Corrupción; ii) la conducción de la implementación del Modelo de Integridad Pública, iii) la gestión de la atención de las denuncias y el otorgamiento de mecanismos de protección al denunciante, iv) la transparencia y acceso a la información y, v) la ética en la función pública.

La creación de la Autoridad Nacional de Integridad como ente constitucional autónomo representa una propuesta de valor para la ciudadanía toda vez que reportará los siguientes beneficios:

- Fortalecimiento de la relación del sector público con el sector privado y los ciudadanos.
- Existencia de entidades transparentes que rindan cuenta de sus acciones ante la ciudadanía, que entreguen la información que se le solicita, que traten a los ciudadanos por igual e impidan el acceso a ventajas indebidas y el privilegio de intereses particulares en la administración pública.
- La identificación de riesgos de corrupción y prácticas contrarias a la ética que afecten los derechos de la ciudadanía y la buena marcha de la administración pública.
- Mejorar el desempeño ético de los servidores y funcionarios para asegurar la defensa del interés general y creación de valor público.
- Existencia de entidades públicas confiables y alineadas a un estándar de integridad que permita medir sus brechas y niveles de avance para fortalecer su actuación y capacidad preventiva frente a la corrupción.

La Autoridad Nacional de Integridad Pública será la entidad rectora del Sistema Nacional de Integridad, Transparencia y Ética Pública, y se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito de competencias; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento.

La Autoridad Nacional de Integridad Pública ejercerá rectoría a nivel nacional sobre las materias de su competencia y, en especial, sobre los siguientes sujetos obligados:

1. Entidades públicas bajo el ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 1327, Decreto Legislativo que establece medidas de protección para el Denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias de mala fe y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 010-2017-JUS.

2. Entidades públicas bajo el ámbito de aplicación de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM.

3. Entidades públicas bajo el ámbito de aplicación de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-PCM.

4. Entidades bajo el ámbito de aplicación del Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y del Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

5. Entidades bajo el ámbito de aplicación del Decreto Supremo 042-2018-PCM, que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción

La creación de la Autoridad Nacional de Integridad Pública responde a la necesidad de contar con un conjunto de normas, procedimientos e instituciones, organizadas de manera integral, que afronten con mayor eficacia las funciones estatales en materia de integridad, lucha contra la corrupción, transparencia y acceso a la información, y la ética pública, generándose así un espacio interinstitucional en el que se promueva la estandarización de criterios, la predictibilidad de las decisiones de la administración pública y la defensa de los derechos involucrados.

II
ANALISIS COSTO BENEFICIO

En el corto plazo, los beneficios generados por la presente norma no serán estimables en cifras, no obstante, es posible identificar beneficios de carácter cualitativo, sobre todo en lo referido a la institucionalidad democrática y la satisfacción de derechos fundamentales. Entre los beneficios identificados destacan los siguientes:

- El fortalecimiento de la institucionalidad, en materia de integridad, lucha contra la corrupción, transparencia, acceso a la información y promoción de la ética pública, mediante la creación de un organismo de alto perfil técnico y de independencia.

- La Autoridad Nacional de Integridad Pública agrupará las funciones, en materia de integridad, lucha contra la corrupción, transparencia, acceso a la información y ética en la función pública.

- fortalecer la capacidad preventiva del Estado frente a la corrupción, asegurando para ello: i) el cumplimiento del marco normativo asociado a la Integridad y la Lucha contra la Corrupción; ii) la conducción de la implementación del Modelo de Integridad Pública, iii) la gestión de la atención de las denuncias y el otorgamiento de mecanismos de protección al denunciante.

- Promover el principio de predictibilidad y de confianza legítima entre los administrados a través de la expedición de criterios y fallos uniformes expedidos por autoridad integradora.

- El Estado peruano se alineará a las medidas preventivas contra la corrupción previstas en los convenios internacionales de los cuales forma parte, así como con los estándares y buenas prácticas internacionales en la materia, conforme a la necesidad actual en el país de políticas en materia de integridad, transparencia, acceso a la información y ética pública.

- La ciudadanía contará con una autoridad dotada de una mayor autonomía que garantice una correcta tutela de los derechos de acceso a la información pública, a través del ejercicio de sus funciones de promoción, supervisión, sanción y resolución de controversias.

- Mejorar el desempeño ético de los servidores y funcionarios para asegurar la defensa del interés general y creación de valor público.

La implementación y funcionamiento del pliego presupuestal de la Autoridad Nacional de Integridad Pública, que comprende los costos por conceptos de funcionamiento, implementación de funciones y recursos humanos será financiado con los pliegos presupuestarios correspondientes a la Secretaría de Integridad Pública, la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información. Asimismo, se financiaran con recursos provenientes de las multas que ésta imponga por incumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información, así como de las multas impuestas en aplicación de la Ley N° 30424, así como las indemnizaciones y/o reparaciones civiles que se obtengan de la aplicación de la Ley N° 30737 y los bienes incautados por la comisión de delitos contra la administración pública y el delito de lavado de activos cuyos bienes, efectos o ganancias provengan de delitos contra la administración pública.

Como contrapartida, los resultados de la gestión de la Autoridad Nacional de Integridad Pública impactarán en la reducción de las pérdidas por corrupción generadas en nuestro país en los últimos dos años y que han sido estimadas por la Contraloría General de la República en más de S/ 23 MM en el año 2019[25] y de S/ 22 MM en el año 2020[26].

III
ANALISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente norma suple la ausencia de un ente rector autónomo, independiente y de rango constitucional que garantice la efectividad de la integridad y la transparencia en el quehacer público, el derecho de acceso a la información pública y el desempeño ético de los servidores y funcionarios públicos a nivel nacional, toda vez que actualmente dichas funciones son ejercidos por órganos (de línea y resolutivo) dispersos y con débil autonomía funcional, dependientes de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuyo diseño no favorece la eficacia y no satisface los estándares y recomendaciones nacionales e internacionales.

IV
VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con las Políticas de Estado Nos. 24 y 26, referidas a la afirmación de un Estado eficiente y transparente y de 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., toda vez que propone fortalecer la capacidad preventiva del Estado para mitigar los riesgos de comisión de delitos contra la administración pública y otras prácticas cuestionables, creando una institución que dirija y articule las políticas, normas, procedimientos, mecanismos e instituciones conformante del Sistema Nacional de Integridad, Trasparencia y Ética Pública.

[25] Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L., (2020). Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú. Disponible en el siguiente URL: https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf.

[26] Shack, N., Pérez, J. & Portugal, L., (2021). Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú. Disponible en el siguiente URL: https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2021/INCIDENCIA_DE_LA_CORRUPCION_Y_LA_INCONDUCTA_FUNCIONAL_2020.pdf