

**EL PUBLIC COMPLIANCE EN EL PERÚ.
ESTADO DE LA CUESTIÓN Y DESFÍOS HACIA
LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENCIA
ANTICORRUPCIÓN**

*PUBLIC COMPLIANCE IN PERU. STATE OF QUESTION AND
CHALLENGES TOWARDS THE CONSTRUCTION OF
AN ANTICORRUPTION AGENCY*

*O COMPLIANCE PÚBLICO NO PERU. ESTADO DA
QUESTÃO E DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE
UMA AGÊNCIA ANTICORRUPÇÃO*

Tania Pereyra Villar

Universidad de Castilla La Mancha, Ciudad Real, España

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3510-1050>

Fecha de recepción: 31/10/2024

Fecha de aceptación: 17/11/2024

Resumen

En esta investigación se examinan las agencias antisoborno de Italia, España y Perú. El estudio abarca dos marcos normativos internacionales clave en la lucha contra el soborno: la Convención Interamericana y la Convención de las Naciones Unidas.

Como contribución principal, se propone un organismo centralizado y especializado para combatir este delito, basado en un modelo mixto. Este enfoque busca integrar las mejores prácticas internacionales, adaptándolas a las realidades de cada país.

Asimismo, se realiza una valoración crítica de la implementación continua del *public compliance* en la legislación peruana, evaluando su avance en

diversas instituciones de la administración pública. Estos aspectos se contrastan con el modelo propuesto, destacando su importancia en el contexto actual.

Palabras clave: *compliance*, agencias anticorrupción, administración pública, corrupción, *public compliance*.

Abstract

In this research, the anti-bribery agencies of Italy, Spain, and Peru are examined. The study encompasses two key international normative frameworks in the fight against bribery: The Inter-American Convention and the United Nations Convention.

As its main contribution, it proposes a centralized and specialized body to combat bribery, based on a mixed model. This approach seeks to integrate international best practices, adapting them to the realities of each country.

Furthermore, a critical assessment is carried out of the ongoing implementation of public compliance in Peruvian legislation, evaluating its progress in various public administration institutions. These aspects are contrasted with the proposed model, highlighting their importance in the current context.

Keywords: compliance, anti-corruption agencies, public administration, corruption, public compliance.

Resumo

Nesta pesquisa, examinam-se as agências anticorrupção da Itália, da Espanha e do Peru. O estudo abrange dois marcos normativos internacionais fundamentais na luta contra a corrupção: a Convenção Interamericana e a Convenção das Nações Unidas.

Como principal contribuição, propõe-se um organismo centralizado e especializado para combater a corrupção, baseado em um modelo misto. Esta abordagem busca integrar as melhores práticas internacionais, adaptando-as às realidades de cada país.

Além disso, realiza-se uma avaliação crítica da implementação contínua do public compliance na legislação peruana, avaliando seu progresso em diversas instituições da administração pública. Esses aspectos são contrastados com o modelo proposto, destacando sua importância no contexto atual.

Palavras-chave: compliance, agências anticorrupção, administração pública, corrupção public compliance.

1. Introducción

El presente artículo revisa y actualiza el contenido previamente publicado en la revista *Actualidad Penal*, bajo el título «Agencias anticorrupción y *public compliance*». También se incorporan nuevos puntos de análisis, principalmente relacionados con la implementación progresiva del *public compliance* en algunas instituciones públicas estatales.

La corrupción pública es un mal endémico que preocupa constantemente a la comunidad internacional, la cual ha desarrollado instrumentos para prevenir y luchar contra este problema. En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los Estados parte han suscrito la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y en el contexto de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Convención Interamericana contra la Corrupción.

2. Aproximación al concepto normativo de corrupción pública

Tradicionalmente, la corrupción pública se ha entendido como la obtención de un beneficio personal por parte de quien ostenta un cargo o cumple una función pública, en violación de los deberes inherentes a esta responsabilidad.

Sin embargo, dada la realidad de nuestra sociedad, es esencial contextualizar el concepto de corrupción pública y reconocer que, en estos actos, participan otros actores además del funcionario público. Como bien señala Lamo de Espinosa, la corrupción requiere la participación de tres actores clave: un mandatario, un mandante y un tercero afectado por las decisiones del primero. Este tercer actor será considerado corrupto si antepone su interés personal al del mandante, violando la ley y encubriendo sus acciones.¹

1 Emilio Lamo de Espinosa, «Corrupción política y ética económica», en *La corrupción política*, coords. Francisco Javier Laporta San Miguel y Silvina Álvarez Medina (Madrid: Alianza Editorial, 1997), 271.

El ámbito jurídico también ha generado una definición propia para la corrupción. Como menciona Villoria: «Al análisis de la corrupción se puede llegar desde diferentes opciones conceptuales, las cuales, a su vez, se insertan en tradiciones de pensamiento y en disciplinas académicas diferenciadas. Para el derecho sería corrupta toda acción u omisión realizada por un actor público que incumpla las normas jurídicas y viole las obligaciones del cargo, con abuso de posición y la finalidad de obtener beneficios privados personales o para un grupo del que forma parte el corrupto».²

2.1. Propuestas doctrinales sobre corrupción pública

Dentro de la doctrina penal, se han formulado diversas propuestas sobre el concepto de corrupción pública. Entre las más relevantes, destacan las de Kindhäuser y Rotsch, cuyas ideas guardan puntos de conexión con el enfoque planteado por Banfield³.

Para Kindhäuser, la corrupción es «la vinculación contraria a intereses de una ventaja con el ejercicio de un poder de decisión transferido»⁴. Los elementos clave de su definición incluyen: una relación trilateral, una ventaja motivadora que no necesariamente debe ser un beneficio económico, y la relación de esta ventaja con una posición de deber del encargado.

Rotsch, por su parte, define la corrupción como el intento de establecer un acuerdo ilícito en el que se resuelven conflictos entre los intereses legítimos del principal y los de un tercero, favoreciendo a este último mediante el vínculo indebido entre poder de decisión y la obtención de una ventaja⁵. Según Rotsch, este acto implica la interacción de tres actores: el principal, el agente y un tercero, en una relación que puede ser interna o externa. Este en-

2 Manuel Villoria, «Corrupción pública». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 5 (2014): 160. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2175>

3 Para indagar sobre cómo las estructuras sociales y culturales pueden facilitar la corrupción, considerando la moralidad y las instituciones como factores clave en la génesis del comportamiento corrupto, se recomienda revisar Edward C. Banfield, *La moralidad de una sociedad atrasada*, trad. José Luis Guarnier (Buenos Aires: Sudamericana, 1969).

4 Urs Kindhäuser, «Presupuestos de la corrupción punible en el Estado, la economía y la sociedad. Los delitos de corrupción en el Código Penal alemán», *Política criminal* 2, n.º 3 (2007): 6.

5 Thomas Rotsch, «Corrupción y compliance», en *Estrategias penales y procesales penales de lucha contra la corrupción*, eds. Víctor Gómez Martín, Juan Pablo Montiel y Helmut Satzger (Madrid: Marcial Pons, 2018), 234.

foque resulta especialmente relevante para abordar el fenómeno de la corrupción desde la perspectiva del *compliance penal* en la administración pública.

2.2. Dimensiones pública y privada de la corrupción

La corrupción también ha sido analizada desde una perspectiva que abarca tanto lo público como lo privado. Ferré sostiene que estas conductas corruptas se entrelazan en el ámbito de los negocios, donde los intereses ilícitos de ambas esferas se convergen. En este contexto, la dimensión económica cobra protagonismo, aunque no siempre se vea comprometida la rectitud en el funcionamiento administrativo⁶.

Al aplicar estos conceptos propuestos por la doctrina para interpretar nuestro ordenamiento jurídico, es evidente que este ha adoptado un enfoque propio de corrupción pública, alineado con las ideas de Rotsch, sin caer en valoraciones excesivas.

Por último, el artículo 3.2 del Decreto Supremo sobre integridad pública describe la corrupción como el «mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido; económico, no económico o ventaja directa o indirecta; por agentes públicos, privados o ciudadanos; vulnerando principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales»⁷.

3. Prevención de la corrupción pública a través del *public compliance*

La distribución de competencias y descentralización política, jurídica y económica del Gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales buscan contribuir al desarrollo del país. Sin embargo, esta descentralización ha revelado la falta de medidas adecuadas de prevención y control, tanto técnicas como políticas y jurídicas, por parte del Gobierno central (delegante) sobre las competencias delegadas. El margen de discrecionalidad de los funcionarios públicos en esta estructura ha permitido el desarrollo continuo de prácticas corruptas, debido a la ausencia de mecanismos de control y prevención adaptados a la nueva realidad social y política.

6 Juan Carlos Ferré Olivé, «Compliance anticorrupción». *Revista Penal*, n.º 50 (2024): 92. <https://revistapenal.tirant.com/index.php/revista-penal/article/view/112>

7 Decreto Supremo n.º 042-2018-PCM.

De acuerdo con Sánchez Morón, no se han adaptado los mecanismos de control de las administraciones públicas a los cambios en la estructura social y política. De hecho, muchos de los mecanismos tradicionales han desaparecido o quedado desfasados, sin ser actualizados ni sustituidos por instrumentos más efectivos, lo que ha vuelto anticuado el sistema de control administrativo.⁸

En contraste con el sector privado, donde se han implementado enfoques modernos para la evaluación de riesgos, en las administraciones públicas persisten procedimientos de control que se han quedado obsoletos, siendo incapaces de identificar prácticas corruptas. Gutiérrez señala que, mientras en las empresas privadas se adoptan metodologías más sofisticadas, las administraciones públicas siguen utilizando procedimientos antiguos que no logran detectar la corrupción.⁹

3.1. El enfoque del *public compliance*

En la actualidad, el *criminal compliance* se ha integrado como una de las estrategias¹⁰ político-criminales para prevenir y combatir la corrupción, aunque no está exento de críticas. Inicialmente concebido como un mecanismo de control interno para empresas privadas, ha evolucionado hacia el *public compliance* debido a su relación con las prácticas anticorrupción.

La prevención de la corrupción en la administración pública mediante el *public compliance* sigue una lógica clara: si las personas jurídicas implementan programas de cumplimiento para prevenir los riesgos de corrupción, ¿por qué no aplicar el mismo enfoque en la administración pública? ¿Debe imponerse obligaciones o incentivarse la autorregulación en términos de *compliance*? ¿Es legítima la imposición de obligaciones similares? Esto incluye la posibilidad de establecer códigos de ética y conducta, canales de denuncia, políticas inter-

8 Miguel Sánchez Morón, «La corrupción y los problemas del control de las administraciones públicas», en *La corrupción política*, coord. Francisco Javier Laporta San Miguel y Silvina Álvarez Medina (Madrid: Alianza Editorial, 1997).

9 Elena Gutiérrez, «Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el *public compliance* como herramienta de prevención de riesgos penales», *Política Criminal* 13, n.º 25 (2018): 122. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992018000100104>

10 Entre otras estrategias, se encuentra, por ejemplo, la transparencia en la administración pública. Sobre este tema, véase Agustí Cerillo i Martínez, «Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la administración local», *Anuario del Gobierno Local* n.º 1 (2011). https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1255/16_Cerrillo_Transparencia.pdf

nas claras y responsables de cumplimiento, con el fin de delimitar competencias, responsabilidades y sanciones específicas.

Nieto sostiene que toda corporación pública debería contar con un programa de cumplimiento en materia de corrupción, y si no se implementa o no se ejecuta de manera efectiva frente a comportamientos corruptos, se deberían imponer sanciones.¹¹

3.2. Elementos y desafíos del *public compliance*

En la doctrina penal hay diversas posturas que buscan conceptualizar el *public compliance*. Gutiérrez identifica tres componentes principales: «mapa o análisis de riesgos, un procedimiento o canal de denuncias apropiado y organismos de control interno y externo»¹², siendo las agencias anticorrupción parte de estos últimos. Díaz y Torija proponen una estructura que coincide en gran medida con la de Gutiérrez, aunque incorporan criterios de respuesta como un elemento diferenciador.¹³

La implementación del *public compliance* en la prevención de la corrupción pública ha dado lugar a la identificación de desafíos futuros desde la doctrina. Campos Acuña, por ejemplo, plantea su aplicación en el ámbito de la contratación pública, señalando dos áreas de mejora: i) desde una perspectiva externa, a través de programas dirigidos a licitadores y adjudicatarios; ii) de manera interna, mediante programas normativos diseñados para garantizar la integridad en las entidades del sector público.¹⁴

11 Adán Nieto Martín, «La privatización de la lucha contra la corrupción», en *El Derecho Penal Económico en la era compliance*, dir. Luis Alberto Arroyo Zapatero y Adán Nieto Martín (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013), 210.

12 Gutiérrez, «Corrupción pública...», 118 y 119.

13 José Enrique Díaz Getino y Susana Torija Herrero, «Modelo de estrategia para fomentar la integridad y prevenir la corrupción», *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, n.º 2 (sept.-dic. 2016): 6.

14 María Concepción Campos Acuña, «Posibilidades del compliance en la contratación pública: elementos clave para su utilización», en *Compliance e integridad en el sector público*, coord. Federico Castillo Blanco (Valencia: Tirant lo Blanch, 2019), 219.

4. Las agencias anticorrupción y el *public compliance*

La creación de las agencias anticorrupción a nivel internacional está contemplada en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que exige a los Estados miembros contar con órganos especializados en la prevención de la corrupción, mediante la implementación de políticas específicas.

En los ordenamientos jurídicos de Italia, España y Perú, se ha delegado a estos organismos la competencia en materia de *public compliance*. Las principales características y funciones de estas instituciones se abordarán en el siguiente apartado¹⁵.

5. Modelos de agencias anticorrupción en los ordenamientos jurídicos de Italia, España y Perú

Los modelos de agencias anticorrupción varían significativamente según el contexto jurídico y político de cada país. Estos organismos comparten el objetivo de combatir y prevenir la corrupción en la administración pública, pero difieren en su estructura, competencias y enfoques estratégicos. A continuación, se analizarán los modelos adoptados en Italia, España y Perú, destacando sus características principales y las implicaciones de su implementación.

5.1. El caso de Italia: el modelo único de agencia anticorrupción a través de la *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Con la Ley 190/2012 del 6 de noviembre de 2012, se establecieron disposiciones para la prevención y represión de la corrupción y la ilegalidad en la administración pública. De este modo, en el artículo 1 de esta ley se reconoce que

15 Para un análisis detallado de estas competencias, véase Percy André Sota Sánchez, «Agencias anticorrupción y *public compliance*», *Actualidad Penal*, n.º 76 (2020). https://www.academia.edu/44520640/Sota_S%C3%A1nchez_Agencias_Anticorrupci%C3%B3n_y_Public_Compliance

la Autorità Nazionale Anticorruzione¹⁶ (ANAC) es la encargada de coordinar, controlar, prevenir y luchar contra la corrupción y la ilegalidad en este sector.

Según Carloni, la ANAC asume la responsabilidad de tres grandes ámbitos: «la lucha contra la corrupción, la transparencia (entendida, como veremos, esencialmente como la obligación de publicación) y la contratación pública». ¹⁷ Aunque estas áreas están interrelacionadas, esta convergencia no solo fortalece la comprensión de los fenómenos por parte de la autoridad, sino que también amplía su capacidad de intervención e influencia sobre las acciones de las administraciones, gracias a la extensión de sus competencias.

La ANAC responde a un modelo de autoridad única, donde se concentran las competencias generales en la prevención y lucha contra la corrupción a través del *public compliance*. En este modelo, la Ley 179/2017 del 29 de diciembre de 2017, que regula principalmente las medidas de protección a los denunciantes de actos de corrupción dentro de la administración pública, otorga facultades sancionadoras; por lo tanto, puede imponer sanciones pecuniarias contra quienes adopten medidas o represalias contra los denunciantes. De hecho, recientemente, la ANAC, a través de la Resolución n.º 782 del 4 de setiembre de 2019¹⁸, emitió su primera resolución de sanción e impuso una multa de €5000 por adoptar represalias contra un denunciante.

5.2. El caso de España: el modelo descentralizado de agencias anticorrupción en cada comunidad autónoma

Las agencias anticorrupción de las comunidades autónomas españolas tienen sus propias peculiaridades en cuanto a sus funciones y competencias, lo que las hace diferentes de las de Italia y Perú.

16 De hecho, en la doctrina italiana, algunos autores sostienen que la Autorità Nazionale Anticorruzione ha logrado convertirse en el principal protagonista del sistema administrativo italiano en un corto periodo. Al respecto, véase Enrico Carloni, «El sistema de la lucha contra la corrupción en Italia. Características, tendencias y problemas abiertos», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 7 (2017): 89. <https://doi.org/10.24965/real.v0i7.10432>

17 Enrico Carloni, «El sistema de la lucha contra la corrupción en Italia. Características, tendencias y problemas abiertos», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 7 (2017): 90

18 Se puede consultar la Resolución n.º 782 en <https://www.anticorruzione.it/en/-/delibera-numero-782-del-04-settembre-2019>

Entre las agencias anticorrupción en España, destacan las siguientes:

- i. La Oficina Antifraude de Cataluña, creada mediante la Ley 14/2008¹⁹.
- ii. La Inspección General de Servicios de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, creada mediante la Ley de la Función Pública de Castilla y León, y cuyas competencias como agencia anticorrupción fueron asignadas mediante la Ley 2/2016²⁰.
- iii. La Agencia de Integridad y Ética Públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón, creada mediante la Ley 5/2017²¹.
- iv. La Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, creada mediante la Ley Foral 7/2018²².
- v. La Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid, creada mediante el Reglamento Orgánico ANM n.º 2016/131²³.

5.3. El caso del Perú: aproximación a un modelo mixto de agencias anticorrupción a través de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción

En los términos de los artículos III de la Convención Interamericana contra la Corrupción y 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) fue creada mediante Decreto Supremo n.º 016-2010-PCM²⁴ y, posteriormente, reconocida por la Ley 29976. Cabe precisar que es un órgano adscrito al Ministerio de Justicia.

19 La Ley 14/2008 fue publicada en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya el 12 de noviembre de 2008 y en el Boletín Oficial del Estado el 4 de diciembre del mismo año.

20 Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la administración autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la administración pública y se establecen las garantías de los informantes, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 8 de diciembre 2016.

21 Publicada en el Boletín Oficial de Aragón el 16 de junio de 2017.

22 Publicada en el Boletín Oficial de Navarra el 23 de mayo de 2018 y en el Boletín Oficial del Estado el 8 de junio del mismo año.

23 Publicada en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid el 13 de enero de 2017.

24 Decreto Supremo que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28 de enero de 2010, en cuyo segundo considerando expresamente se establece que «el artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la cual el Perú forma parte, establece el compromiso de los Estados Parte de garantizar la existencia de un órgano u órganos, que se encarguen de prevenir la corrupción adoptando medidas tales como la aplicación de políticas y prácticas de prevención de la corrupción; la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción, entre otros».

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 29976 y del Decreto Supremo n.º 089-2013-PCM, la CAN tiene como principales funciones proponer y supervisar el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, así como articular eficientemente la capacidad investigativa y sancionadora de las entidades públicas.

La CAN está conformada por altos funcionarios públicos de los tres poderes del Estado²⁵ (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), lo cual resulta pertinente para su carácter multisectorial. También se permite la participación, en calidad de observadores, de la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, el presidente ejecutivo del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), así como representantes de la sociedad civil y de los gremios empresariales del sector privado²⁶.

En lo que respecta al *public compliance*, es de especial interés el Decreto Supremo n.º 042-2018-PCM, que establece medidas para fortalecer la integridad pública y combatir la corrupción. Su objetivo es orientar la conducta transparente, ética y eficiente de los servidores públicos y las entidades estatales, contribuyendo al cumplimiento de las políticas en materia de integridad pública, como la Política Nacional y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021²⁷. Este enfoque forma parte de las acciones de prevención y lucha contra la corrupción, orientadas hacia la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y el buen gobierno²⁸.

25 De acuerdo con el artículo 2, inciso 1 de la Ley 29976, los miembros de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción son el presidente del Congreso de la República, el presidente del Poder Judicial, el presidente del Consejo de Ministros, el ministro de Justicia y Derechos Humanos, el presidente del Tribunal Constitucional, el presidente de la Junta Nacional de Justicia, el fiscal de la nación, el presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, el presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú, el secretario ejecutivo del Foro del Acuerdo Nacional y la Secretaría de Integridad Pública.

26 De acuerdo con el artículo 2, inciso 3 de la Ley 29976, estos miembros son la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, el presidente ejecutivo del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), la Asamblea Nacional de Rectores, el presidente del Consejo Nacional para la Ética Pública (Proética), el presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), un representante de las centrales sindicales de trabajadores del Perú, el representante de la Iglesia católica y la evangélica y el director ejecutivo del Consejo de la Prensa Peruana, quienes actuarán en calidad de instituciones observadoras, pudiendo sus titulares participar en las sesiones de la comisión con voz, pero sin voto.

27 Aquí se hace visible que una de las nuevas estrategias en la lucha contra la corrupción es el *public compliance*.

28 Artículo 1 del Decreto Supremo n.º 042-2018-PCM.

Si interpretamos el artículo 4 del Decreto Supremo n.º 042-2018-PCM, se identifican los elementos que conforman el sistema de *compliance* en la administración pública o, en otras palabras, el *public compliance*.

Estos elementos incluyen los códigos y cartas de buena conducta administrativa²⁹, los mecanismos de seguimiento de integridad pública³⁰, el programa de integridad³¹, los lineamientos para la elaboración de informes de rendición de cuentas³², el registro de gestión de intereses³³, la guía para el manejo de gestión de intereses³⁴, los lineamientos para la gestión de conflictos de intereses³⁵, la declaración jurada de intereses³⁶, los mecanismos de reporte de denuncias³⁷, entre otros, que persiguen como finalidad promover la ética en la administración pública.

Según el artículo 5 de esta disposición legal, todas las entidades públicas deben remitir a la Presidencia del Consejo de Ministros sus informes de avance sobre la implementación del *public compliance*. Esto permitirá que, a través de la CAN, se evalúen los avances en la materia y se propongan medidas de fortalecimiento en integridad y lucha contra la corrupción.

29 Instrumentos mediante los cuales se establecen los lineamientos para la correcta, transparente y eficiente actuación de los servidores civiles, con el fin de promover una cultura de integridad y servicio a la ciudadanía al interior de cada entidad.

30 Facilitan el seguimiento y la evaluación del cumplimiento por parte de los servidores civiles de los estándares contenidos en el Código de Integridad Pública y Buen Gobierno.

31 Establece lineamientos y mecanismos para promover e implementar una cultura de integridad al interior de cada entidad.

32 Insta los criterios, normas y procedimientos para la elaboración y presentación de los informes de rendición de cuentas por parte de los servidores civiles.

33 Permite registrar al gestor y los actos de gestión de intereses, los cuales son informados por el servidor con capacidad de decisión de la entidad en la constancia de actos de gestión de intereses.

34 Establece los criterios y lineamientos que permiten a los servidores civiles con facultad de tomar decisiones públicas atender las solicitudes de gestión de intereses.

35 Proporciona orientaciones prácticas para ayudar a los funcionarios y servidores públicos a identificar y resolver situaciones en las que se presentan conflictos de intereses.

36 La declaración jurada de intereses es un instrumento que contiene información respecto a actividades de carácter profesional u ocupacional, actividades comerciales, relaciones de parentesco, entre otras, con la finalidad de hacer públicos los posibles conflictos de intereses.

37 Son los medios y procesos expeditivos a través de los cuales se abordan las denuncias sobre situaciones que pueden resultar en actos de corrupción, especialmente en materias sensibles vinculadas a actos de funcionarios o directivos de alto nivel, garantizando confidencialidad en el marco de las normas de la materia. Como complemento a lo anterior, mediante Resolución de la Secretaría de Integridad Pública n.º 001-2019-PCM/SIP, del 24 de julio de 2019, se publicaron los lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la administración pública.

6. Propuesta de agencia anticorrupción

Se propone la creación de un modelo de agencia anticorrupción mixto, inspirado en la ANAC, pero con mayores competencias. Este organismo deberá basarse en principios de integridad, transparencia, legalidad, imparcialidad, independencia, proporcionalidad, seguridad jurídica, buena fe, confidencialidad y presunción de inocencia. Tendría autoridad máxima en la prevención y combate de la corrupción en todos los niveles de la administración pública y en los tres poderes del Estado. Sin embargo, cada Gobierno regional contaría con su propia agencia anticorrupción para abordar estas problemáticas de manera descentralizada.

6.1. Máxima autoridad a nivel de la administración pública

La agencia debe liderar la dirección de la política de prevención y lucha contra la corrupción. Su función incluye la evaluación y armonización de las políticas de prevención y control de la corrupción en el Gobierno central y en cada Gobierno regional.

Asimismo, tendrá la capacidad de emitir normativa administrativa que las administraciones locales ajustarán según su contexto. Además, podrá proponer proyectos normativos al Ejecutivo para su eventual traslado al Legislativo, manteniendo independencia funcional pese a estar adscrita a este poder; su titular sería elegido por el Parlamento, lo que garantiza su autonomía.

6.2. Órgano colegiado

El máximo órgano debe ser colegiado, integrado por un representante de cada uno de los tres poderes del Estado, preferentemente de alto rango; de los órganos constitucionales autónomos; de los Gobiernos regionales; de la Junta Nacional de Justicia; de la Defensoría del Pueblo; de la Policía Nacional; de los principales gremios empresariales y de los sindicatos más representativos.

Esto favorecerá la independencia de la agencia anticorrupción y permitirá la confluencia de opiniones desde diversas especialidades sobre cómo abordar el problema de la corrupción. También facilitará la generación de propuestas variadas para su solución.

6.3. Autoridad en materia de *public compliance*

Esta competencia posiciona a la agencia anticorrupción principal como la máxima autoridad en materia de *public compliance*, lo que implica definir la estructura del programa de cumplimiento en la administración pública. Este programa será implementado posteriormente en las administraciones regionales y locales.

Asimismo, como parte de esta competencia, la agencia deberá emitir un informe anual sobre el nivel de cumplimiento del *public compliance* en la administración pública, así como en las administraciones regionales y locales. Este informe será remitido a la Presidencia del Consejo de Ministros y sustentado ante el Parlamento, lo que reafirma el ejercicio pleno de sus funciones de supervisión.

6.4. Realización de estudios e informes sobre la corrupción

El propósito principal de estos informes es contribuir a la labor preventiva de la corrupción en el país. También servirán como retroalimentación para las agencias anticorrupción descentralizadas y para la población, promoviendo el conocimiento y la conciencia sobre esta problemática nacional. Con base en estos informes, podrían desarrollarse propuestas normativas, lo que refuerza la importancia de esta función.

6.5. Oficial de cumplimiento público nacional

Esta figura investigará denuncias sobre presuntas irregularidades, abusos de poder, fraudes, mal uso de recursos públicos, corrupción y vulneración de la normativa administrativa en materia de *public compliance*, del Código de Ética de la Función Pública y de otras disposiciones legales aplicables cometidas por altos funcionarios públicos del Gobierno central, el Parlamento y el Poder Judicial.

En casos relacionados con otros funcionarios o servidores, las investigaciones serán realizadas por los oficiales de cumplimiento de cada organismo público, quienes reportarán a la Oficialía de Cumplimiento Público Nacional.

Este enfoque requiere cambios normativos, ya que los oficiales de cumplimiento o integridad de cada organismo público quedarán subordinados a la agencia anticorrupción principal, lo que garantiza su independencia frente

a las instituciones públicas. De igual forma, los oficiales de cumplimiento de las agencias anticorrupción descentralizadas rendirán cuentas a la Oficialía de Cumplimiento.

Cada Oficialía propondrá sanciones contra los funcionarios investigados. Estas sanciones se emitirán mediante resoluciones motivadas y, en caso de impugnación, serán resueltas por el órgano colegiado de la agencia anticorrupción principal.

Si los hechos investigados constituyen un delito penal, se informará de inmediato al Ministerio Público, suspenderá la investigación administrativa y apoyará la investigación penal cuando sea necesario.

6.6. Propuesta de acciones colectivas para prevenir riesgos penales, especialmente de corrupción

Entre las nuevas estrategias para combatir la corrupción, destacan las acciones colectivas, impulsadas originalmente por organizaciones como el World Bank Institute (WBI), el Pacto Global de las Naciones Unidas, el Centro de Anticorrupción y Gobernanza (CIPE), entre otros.³⁸

Desde la administración pública, la agencia anticorrupción principal debería proponer acciones colectivas para que los actores económicos más importantes del sector privado diseñen estrategias propias para prevenir riesgos penales, particularmente aquellos relacionados con la corrupción.

Este enfoque busca sustituir un modelo privatizado de lucha contra la corrupción por un esfuerzo conjunto público-privado. En este contexto, la agencia anticorrupción principal aportará conocimientos y experiencia para establecer acciones colectivas eficaces.

6.7. Supervisión y archivo de informes de cumplimiento

La agencia anticorrupción principal deberá desempeñar un rol similar al de las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF), pero enfocado en la prevención y lucha contra la corrupción en la administración pública.

38 Matthias Kleinhempel y Gabriel Cecchini, «Capítulo 6: Acciones colectivas contra la corrupción», en *Tratado de compliance*, t. I, dirs. Raúl R. Saccani y Gustavo L. Morales Oliver (Buenos Aires: La Ley, 2018).

En este sentido, cada organismo será responsable de informar anualmente a la agencia anticorrupción que lo supervise, ya sea la principal o una entidad descentralizada, sobre los avances en la implementación del *public compliance*. Los informes deberán incluir deficiencias, oportunidades de mejora, puntos sensibles de incumplimiento y riesgos detectados, junto con las medidas adoptadas para su prevención.

7. Avances en materia de public compliance en diversas instituciones del Estado peruano

En los últimos años, varias instituciones del Estado peruano han adoptado políticas de *compliance* para prevenir la corrupción. Sin embargo, los avances son desiguales, lo que pone de manifiesto tanto los logros alcanzados como las áreas que requieren más atención. A continuación, se analizan las iniciativas de la Contraloría General de la República, el Fonafe y el Poder Judicial, destacando sus avances y desafíos.

7.1. La política antisoborno de la Contraloría General de la República

Recientemente, se actualizó la política y los objetivos de gestión antisoborno de la Contraloría General de la República, aprobados inicialmente por la Resolución de Contraloría n.º 092-2021-CG y luego revisados por la Resolución n.º 229-2022-CG.

Aunque la política antisoborno de la Contraloría se presenta como un documento declarativo de buenas intenciones, carece de un enfoque operativo que detalle el funcionamiento del programa de *compliance* penal.

Si existiera una agencia anticorrupción con competencias nacionales, conforme a la propuesta presentada en este artículo, se habría emitido un lineamiento general para la estructuración de los programas de *compliance* en la administración pública. Es probable que la política antisoborno en evaluación hubiera cumplido con los requisitos técnicos de los estándares internacionales, como el ISO peru1:2017.

7.2. Lineamiento corporativo para la prevención de delito de corrupción, lavado de activos y financiamiento del terrorismo del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado

Este lineamiento fue aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva (RDE) n.º 028-2021/DE-FONAFE y forma parte de la implementación del Sistema de Gestión Anticorrupción (SGAC) del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe).

El objetivo principal de este documento es establecer directrices generales para la prevención y detección de actos de corrupción, lavado de activos y financiamiento del terrorismo, en concordancia con los estándares de la Ley 30424 y su reglamento, así como con la Resolución SBS n.º 369-2018 y la Resolución SBS n.º 789-2018, que regulan la prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Al revisar el contenido y la estructura de este documento, se observa que cumple con los estándares internacionales en materia de *compliance*, como el ISO 37301:2017, a diferencia de la política antisoborno de la Contraloría General de la República.

7.3. Política antisoborno del Poder Judicial

Mediante la Resolución Administrativa n.º 383-2019-CE-PJ, de fecha 18 de setiembre de 2019, se aprobó la Organización del Sistema de Gestión Antisoborno de la Gerencia General del Poder Judicial.

En este contexto, se emitió la política antisoborno en el Poder Judicial, que establece el rechazo y la prohibición expresa del soborno en cualquiera de sus formas, comprometiéndose a diversos puntos relacionados con la prevención y sanción de este delito. Algunos de los compromisos clave que forman parte de la política antisoborno del Poder Judicial del Perú son: «1. Cumplir los requisitos del Sistema de Gestión Antisoborno y buscar su mejora continua. 2. Cumplir con el marco legal aplicable en materia de prevención del soborno. 3. Promover comportamientos éticos en los jueces, funcionarios y servidores (...) e incentivar el planteamiento de inquietudes y denuncias».³⁹

39 Resolución Administrativa n.º 000014-2020-SP-CS-P.

Recientemente, el Poder Judicial recibió formalmente la certificación de su Sistema de Gestión Antisoborno según la norma técnica ISO 37001:2016, otorgada por la empresa certificadora Global Certification Bureau⁴⁰.

Cabe recalcar que el Perú fue el primer país de Latinoamérica en implementar la norma voluntaria ISO 37001 el 5 de abril de 2017, decisión que fue impulsada por el contexto político del país, marcado por un esquema de corrupción que involucraba al sector público y privado, con especial atención al caso de la empresa Odebrecht.⁴¹

7.4. Valoración crítica

Hemos observado que varias instituciones públicas están implementando programas de *public compliance*, con avances desiguales entre ellas. Un ejemplo de ello es el Poder Judicial, que cuenta con certificación técnica, frente a la Contraloría General de la República. También destaca el Fonafe, cuya política es considerablemente más técnica y operativa en comparación con la de la Contraloría.

Resulta inaceptable que algunas instituciones públicas en el país adopten políticas que carecen de seriedad y podrían considerarse como *paper compliance*, mientras otras ya cuentan con políticas y sistemas de *compliance* certificados. Esta disparidad podría explicarse por la ausencia de una agencia anticorrupción con autoridad nacional, como la que proponemos, encargada de liderar y asesorar en la implementación del *public compliance* en la administración pública. De existir una agencia de este tipo, la calidad técnica y operativa de los documentos sería mucho más homogénea entre las instituciones.

40 Por todas las noticias que sobre esta materia hay en internet, véase la siguiente: Poder Judicial, «Poder Judicial recibe formalmente certificación del Sistema de Gestión Antisoborno ISO 37001». Nota de prensa, 1 de septiembre de 2021. <https://www.gob.pe/institucion/pj/noticias/514378-poder-judicial-recibe-formalmente-certificacion-del-sistema-de-gestion-antisoborno-iso-370>

41 Edmundo Lizarzaburu, Kurt Burneo, Gabriela Barriga Ampuero, Luis Eduardo Noriega y Julio Cisneros, «Gestión empresarial: una revisión a la norma ISO 37001 antisoborno», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 73 (2019): 142. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n73.a175>

8. Conclusiones

Consideramos que no existe un modelo único ni perfecto de agencia anticorrupción, sino que lo esencial es su efectividad. En este sentido, el modelo a adoptar debe recoger las principales características de cada una de las agencias anticorrupción analizadas, adaptándolas al contexto y necesidades específicas del país.

Por ello, proponemos un modelo mixto e inclusivo con competencias amplias. Este modelo incluiría una agencia anticorrupción principal, que abarcaría al Gobierno central, Parlamento y Poder Judicial; y agencias anticorrupción descentralizadas por cada nivel de administración regional y local, las cuales responderían a la agencia principal.

Es fundamental que la agencia anticorrupción principal cuente con independencia, autoridad y competencias amplias, especialmente en materia de *public compliance*. Esta agencia debe liderar y asesorar en la implementación de políticas y sistemas de cumplimiento en todas las entidades públicas, en todos los niveles de Gobierno y en los tres poderes del Estado.

El papel que estas agencias anticorrupción cumplirán en materia de *public compliance* es crucial. Su implementación evitará la disparidad en la calidad técnica y operativa de los documentos, como los que hemos analizado en esta investigación, buscando así una uniformidad que optimice la efectividad de la lucha contra la corrupción.

Naturalmente, esta propuesta constituye una primera aproximación a la materia objeto de estudio, que podría ser corroborada o modificada conforme se analicen otras agencias anticorrupción de diferentes sistemas jurídicos, así como la evidencia sobre su funcionamiento (casos resueltos, lineamientos expuestos, políticas aprobadas, índices de reducción de la corrupción, entre otros).

REFERENCIAS

- Campos Acuña, María Concepción. «Posibilidades del compliance en la contratación pública: elementos clave para su utilización». En *Compliance e integridad en el sector público*, coordinado por Federico Castillo Blanco, 215-247. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.
- Carloni, Enrico. «El sistema de la lucha contra la corrupción en Italia. Características, tendencias y problemas abiertos». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 7 (2017): 86-102. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i7.10432>
- Cerrillo i Martínez, Agustí. «Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la administración local». *Anuario del Gobierno Local*, n.º 1 (2011): 277-313.
- https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1255/16_Cerrillo_Transparencia.pdf
- Díaz Getino, José Enrique y Susana Torija Herrero. «Modelo de estrategia para fomentar la integridad y prevenir la corrupción». *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, n.º 2 (sep.-dic. 2016): 1-23.
- Ferré Olivé, Juan Carlos. «Compliance anticorrupción». *Revista Penal*, n.º 50 (2024): 91-102. <https://revistapenal.tirant.com/index.php/revista-penal/article/view/112>
- Gutiérrez, Elena. «Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales». *Política Criminal* 13, n.º 25 (2018): 104-143. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992018000100104>
- Kindhäuser, Urs. «Presupuestos de la corrupción punible en el Estado, la economía y la sociedad. Los delitos de corrupción en el Código Penal alemán». *Política criminal* 2, n.º 3 (2007): 1-18.
- Kleinhempel, Matthias y Gabriel Cecchini. «Capítulo 6: Acciones colectivas contra la corrupción». En *Tratado de compliance*, t. I, dirigido por Raúl R. Saccani y Gustavo L. Morales Oliver, 247-274. Buenos Aires: La Ley, 2018.

- Lamo de Espinosa, Emilio. «Corrupción política y ética económica». En *La corrupción política*, coordinado por Francisco Javier Laporta San Miguel y Silvina Álvarez Medina, 271-292. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- Lizarzaburu, Edmundo, Kurt Burneo, Gabriela Barriga Ampuero, Luis Eduardo Noriega y Julio Cisneros. «Gestión empresarial: una revisión a la norma ISO 37001 antisoborno». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 73 (2019): 115-145. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n73.a175>
- Nieto Martín, Adán. «La privatización de la lucha contra la corrupción». En *El Derecho Penal Económico en la era compliance*, dirigido por Luis Alberto Arroyo Zapatero y Adán Nieto Martín, 191-210. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013.
- Rotsch, Thomas. «Corrupción y *compliance*». En *Estrategias penales y procesales penales de lucha contra la corrupción*, editado por Víctor Gómez Martín, Juan Pablo Montiel y Helmut Satzger. Madrid: Marcial Pons, 2018.
- Sánchez Morón, Miguel. «La corrupción y los problemas del control de las administraciones públicas». En *La corrupción política*, coordinado por Francisco Javier Laporta San Miguel y Silvina Álvarez Medina, 189-210. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- Sota Sánchez, Percy André. «Agencias anticorrupción y *public compliance*». *Actualidad Penal Instituto Pacífico*, n.º 76 (2020): 295-322. https://www.academia.edu/44520640/Sota_S%C3%A1nchez_Agencias_Anticorrupci%C3%B3n_y_Public_Compliance
- Villoria, Manuel. «Corrupción pública». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 5 (2014): 159-167. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2175>

Tania Pereyra Villar

CONFLICTO DE INTERESES

La autora no presenta conflicto de intereses.

FINANCIAMIENTO

Autofinanciado

CORRESPONDENCIA

tania.pvillar26@gmail.com / gerenciageneral@escuelalnt.com

Trayectoria académica

Tania Yanet Pereyra Villar es abogada por la Universidad San Martín de Porres y magíster en Cumplimiento Normativo en Materia Penal por la Universidad de Castilla-La Mancha de España. Sus áreas de interés en la investigación incluyen derecho penal, derecho penal económico, *compliance* y *public compliance*.