

# MESA DE PARTES



CONSEJO PRIVADO  
ANTICORRUPCIÓN



**INFORME**  
TRIMESTRAL 2020

## *Informe trimestral del Consejo Privado Anticorrupción (julio 2020)* **Normas Covid- 19 vs. Corrupción**

¿Sabe cuántas normas se han emitido en el período de emergencia nacional? 3276. Esta cifra dividida entre los 108 días de inmovilización social obligatoria nos da un promedio de 30 normas diarias. Estos números no deberían de asustarnos porque, aún que no lo crea, en este período las normas han bajado en relación a otros “regulares”.

¿Sabe que muchas de estas normas han producido sistémica desobediencia por, esencialmente, estar mal pensadas? Esto no es infrecuente, las normas -desde hace muchos años- se piensan “desde arriba”, se produce una desconexión con la población. Por eso es que, usualmente, las personas no cumplen las normas por la extrema dificultad de ponerlas en práctica. Esto provoca que, por un lado, se cree una legalidad paralela en la que cada uno forja su propia norma (informalidad) y, por otro, se abren espacios de corrupción que, lamentablemente, facilitan procesos que no deberían de ser tan engorrosos. Esto favorece un ambiente en el que la gestión pública y el desempeño público y privado de las personas resulta inviable.

¿Sabe que algunas normas motivan casos de abuso evidente por parte de la autoridad? Hay un desbalance. Por un lado, no existe patente conciencia de un comportamiento ético de las personas. Por otro lado, y a veces de manera desproporcionada e injusta, tenemos intervenciones de la autoridad para aplicar la sanción. Mostramos en este informe algunos casos reales de normas que no toman en cuenta las necesidades de las personas y, por lo tanto, su cumplimiento resulta imposible.

¿Sabe que algunas normas vienen motivando, de manera sistémica, corrupción en distintos espacios de nuestra realidad? Tenemos casos reales producidos antes y durante el período de emergencia. Las normas emitidas nos llevan a pensar que esto podría ser peor.

El **Consejo Privado Anticorrupción (CPA)** es una organización sin fines de lucro cuyo propósito es ayudar al país en el impulso de la ética y la lucha contra la corrupción. Está compuesto por las siguientes veintidós organizaciones: Asociación Automotriz del Perú (AAP), Cámara de Comercio Americana del Perú (AMCHAM), Asociación de Exportadores (ADEX), Asociación de Bancos del Perú (ASBANC) , Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI PERÚ), Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú (ASEI PERÚ), Asociación Nacional de Laboratorios Farmacéuticos (ALAFARPE), Asociación de Gremios de Productores Agrarios del Perú (AGAP), Asociación de Productores de Cemento (ASOCEM), Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG), Asociación de Entidades Prestadoras de Salud (APEPS), Bolsa de Valores de Lima, Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior (FIPES), Instituto Peruano de Auditores Independientes (IPAI), Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX PERÚ), Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), Sociedad Nacional de Radio y Televisión (SNRTV), Proética y Asociación Civil Transparencia.

## 1. ¿Sobre qué trata este informe y cuál es su finalidad?

**Mesa de Partes** está dirigido a analizar y compartir nuestra visión de la tendencia legislativa nacional y su implicancia sobre la gestión pública. En este caso en concreto, nos hemos querido focalizar en el período de emergencia nacional a consecuencia del COVID19.

La finalidad es eminentemente constructiva para fomentar la corrección de un patrón de comportamiento muy arraigado en nuestra vida como país como es la dependencia a emitir, modificar y producir normas legales para intentar regular el comportamiento de las personas.

## 2. Metodología

Como se verá en el desarrollo de este documento, se ha realizado una revisión de las normas que se emitieron desde el 16 de marzo del 2020, fecha en que se inició el período de emergencia nacional. Tomando en consideración que esta etapa aún continúa, se tomó como fecha de cierre la del 30 de junio del 2020 (en total 108 días).

En primer lugar, hemos realizado un análisis cuantitativo compartiendo algunos números que consideramos relevantes dentro del ámbito que queremos resaltar.

Posteriormente, estamos haciendo un análisis más cualitativo sobre casos que consideramos particularmente interesantes para validar las conclusiones.

## 3. Números

En el lapso que duró el Estado de emergencia (algo más de 15 semanas), se emitieron cerca de 3300 dispositivos legales (ver Tabla 1)

*Tabla 1: Normas legales emitidas por el Estado Peruano durante Estado de Emergencia debido al Covid-19 (en números)*

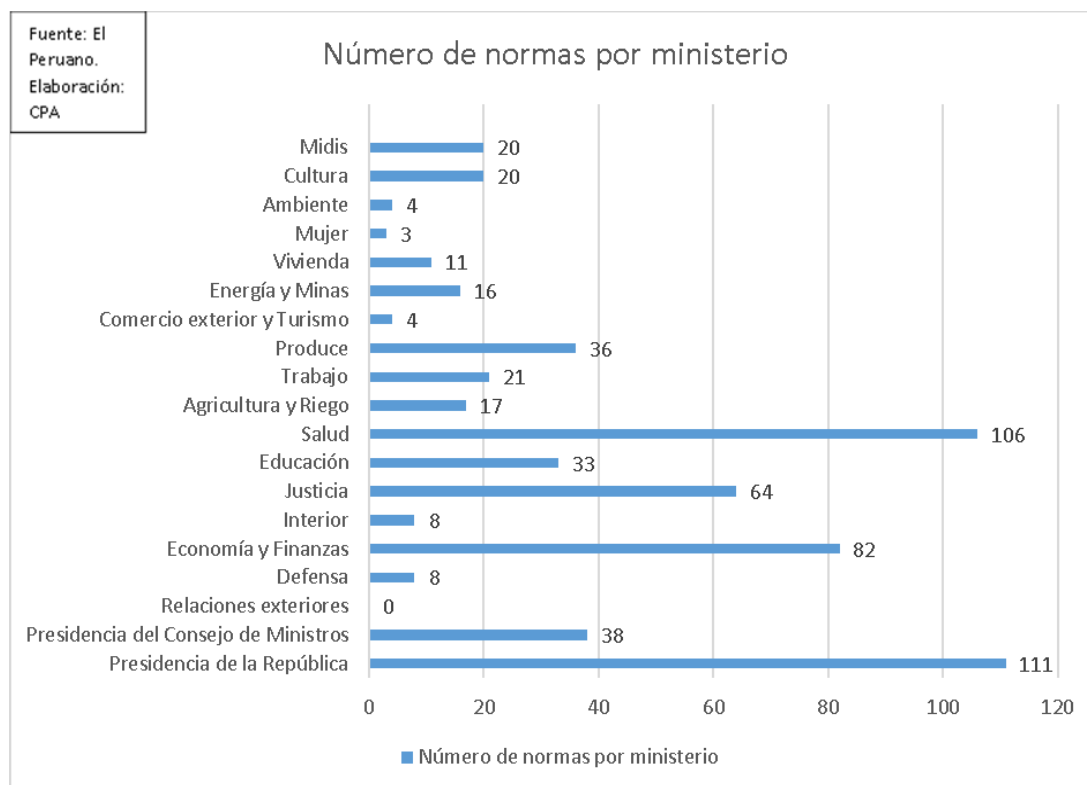
Totalde normas legales	Días que rigió el Estado de Emergencia	Promedio diario	Normas producidas por ministerios
3276	108	30	612

Fuente: El Peruano. Elaboración: CPA

De los más de seiscientos normas dadas, la emisión de dispositivos legales por parte de los ministerios estuvo recargada a los sectores Salud y Economía (vér gráfico 1), algo

comprensible debido al serio impacto que causa la pandemia global en dichas responsabilidades de gobierno.

*Gráfico 1: Normas legales emitidas por los ministerios durante el Estado de Emergencia (en números)*



Fuente: El Peruano. Elaboración: CPA

Es crucial resaltar que, si bien durante este período el protagonismo normativo corresponde al Ejecutivo por nuestra propia coyuntura (un Legislativo disuelto que recién asumía funciones), en condiciones normales esto no varía ya que el 80% de las normas las emite el Ejecutivo<sup>1</sup>. Agregado a ello, la emisión de normas desde el Ejecutivo no tiene la visibilidad (control) ni debate (son estructuralmente unilaterales) suficiente, por lo que resulta indispensable dar transparencia a esta situación para mejorarla.

Cabe resaltar que, en los 100 días previos al Estado de Emergencia, es decir (entre el 7 de diciembre de 2019 y el 15 de marzo de 2020), el Estado en su totalidad produjo 5895 normas. Entonces, durante el Estado de Emergencia se ha reducido a aproximadamente la mitad de normas producidas dado que, en un contexto regular, el promedio de normas es de casi 59 diarias.

<sup>1</sup> Informe Legislativo "Perú: país de las leyes 2014" – Gaceta Jurídica



#### **4. Estudios de caso: normas creadas “desde arriba”:**

Tradicionalmente el Estado peruano ha legislado “desde arriba”, sin tener en cuenta la expectativa y vivencia de las personas. Este enfoque lleva a que el proceso de emisión de normas resulte totalmente desordenado y fomente el caos, lejos de disiparlo. De igual modo, nos encontramos con situaciones -generadas por una norma- que, en lugar de facilitar la vida de las personas, las complica.

A continuación, se muestra un ejemplo que demuestran esta afirmación:

##### **Caso Prohibición de comercio electrónico**

Una de las primeras normas emitidas durante este período es el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM del 15 de marzo de 2020. Esta norma establece el inicio del período de cuarentena que luego, como ya es de conocimiento público, se fue flexibilizando.

Entre otras disposiciones, la indicada norma precisa que las personas deberíamos permanecer en nuestros domicilios como medida de prevención ante el COVID19. Esta medida significó toda una modificación de los patrones usuales de comportamiento; uno de ellos, quizá el más afectado, fue la necesidad de trabajar desde la casa. La situación antes expuesta generó la necesidad de contar con el equipamiento correspondiente (por ejemplo, “routers” o computadoras, o incluso repuestos para en general).

Lamentablemente, un enfoque pensando “desde arriba” no comprendió ni entendió esta necesidad. Entre las permisiones de la cuarentena no se encontraba la posibilidad de comprar ningún bien a través de internet. Esto generó que no solamente el trabajo (tele trabajo) de las personas se perjudicara, sino también otras actividades esenciales como los estudios (colegios, universidades). Queda la interrogante pendiente de todo esto: ¿cómo hicieron las personas para solucionar sus problemas -por ejemplo- de conectividad durante esos días?

Probablemente muchos se hayan encontrado en una situación realmente complicada, sin poder trabajar ni estudiar ni acceder a cualquier tipo de servicio online, sin embargo, tenemos conocimiento de los casos de varias personas que recurrieron al mercado negro, en el que los precios subieron significativamente durante la inmovilización social obligatoria.

Por si existía alguna duda de su prohibición, y para alivio de gran parte de la población, el comercio electrónico se permitió casi dos meses después con la emisión del Decreto Supremo N° 080-2020-PCM del 02 de mayo de 2020 que lo establece de manera expresa.

Es importante señalar, sobre este punto, que luego del levantamiento de esta prohibición vino, como resultaba lógico, toda una ola de compras de bienes que produjo una saturación en el mercado. No obstante, es oportuno señalar que se produjeron varias conductas no deseadas desde la empresa privada como, por ejemplo, demoras en entregas de bienes adquiridos pese a un compromiso celebrado con el cliente.

La construcción de normas legales desligada de la realidad, de una visión desde las personas (“desde abajo”), genera distorsiones como las antes señaladas que, en líneas generales, se producen en coyunturas completamente normales. Por esta razón, es importante, indispensable, cambiar la manera de legislar. Una buena práctica radica en pre-publicar los proyectos de normas legales para someter a la opinión de las personas los mismos<sup>2</sup> y/o solicitar posiciones a los distintos involucrados con una determinada norma (*stakeholders*)<sup>3</sup>.

Es menester añadirle el componente participativo a la producción de las normas si es que queremos ser un Estado democrático. En los distintos mecanismos de participación (como, por ejemplo, el presupuesto por resultados) no se discuten temas de fondo sobre la actividad empresarial y/o individual, sino, más bien, generan conversaciones vagas sobre las tareas menores de los gobiernos locales. Es una necesidad imperante que las autoridades escuchen a los involucrados dentro de los mecanismos institucionales pertinentes ¿o acaso se les consultó a los panaderos, por ejemplo – productores de un alimento esencial - sobre la prohibición de sus operaciones durante la primera parte de la cuarentena? ¿o cómo podían hacer negocios pequeños para poder subsistir?

## 5. Discrecionalidad + burocracia = corrupción:

El mal diseño normativo ha generado no solo problemas de ejecución de las normas (básicamente por no estar pensadas desde lo espontáneo o “desde abajo”), sino que también ha motivado espacios de abuso y/o corrupción como lo veremos a continuación.

Como se ha podido advertir, la tendencia normativa del Estado peruano se ha encontrado dirigida a producir, cada vez más, más normas legales<sup>4</sup> con la finalidad de

---

<sup>2</sup> Si bien en esta época excepcional la emisión de normas respondía más bien a una hipótesis de “ensayo-error” por la misma naturaleza del evento (pandemia), tener en claro la necesidad de más participación ciudadana en la producción de normas no solamente puede ayudar a mejorar las mismas (o tal vez pensar si son necesarias incluso), sino que colabora claramente con el fortalecimiento de la democracia.

<sup>3</sup> Por ejemplo, si se tiene que emitir una norma de comercio electrónico escuchar a las empresas vinculadas, a la ciudadanía representada en esa materia.

<sup>4</sup> Si llevamos este número a comparación nuestros números son largamente superiores a otros países de la región. Por ejemplo, según la Biblioteca del Congreso Nacional, la cantidad de normas principales

regular -entre otras cosas- el desarrollo de la actividad productiva de las personas. Se piensa que, de esa manera, se va a desincentivar la informalidad.

En este período, si bien la tendencia ha sido la de ir liberando conductas desde la restricción inicial, se ha entendido -equivocadamente- que esta liberalización debe ir acompañada de normas menores (protocolos) que lejos ayudar en ese propósito han motivado confusión, así como la creación de pequeñas corruptelas. Esta situación se ha generado, básicamente, por la errada comprensión del poder de fiscalización que ostentan algunas autoridades. No obstante, es importante resaltar, que esto ha sido corregido por el Decreto Supremo N° 117-2020-PCM, el cual promulga la fase 3 de reactivación económica. Pese a esto, la tendencia sigue existiendo.

En este supuesto (uso inadecuado del poder de fiscalización), debemos de señalar dos hipótesis que hemos verificado sobre la base de la emisión de una sola norma legal. Nos referimos al Decreto Supremo N° 080-2020-PCM que ya anteriormente se ha relevado. La norma legal en cuestión autoriza a los gobiernos locales (municipios) a fiscalizar y supervisar el cumplimiento de las disposiciones de liberalización de actividad productiva.

Desde esa perspectiva, hemos podido verificar que, en principio, se han producido hipótesis de ejercicio abusivo de la autoridad. Así se ha determinado que las autoridades municipales, por ejemplo, han dispuesto la imposición de una multa a un local para lograr recaudar más dinero para sus propias arcas.

Por citar algunos ejemplos, hemos tomado contacto con un pequeño negocio en el distrito de San Isidro al que le han impuesto una multa de S/. 1200 soles porque el cartel de “no fumar”, a juicio del funcionario, era muy pequeño<sup>5 6</sup>. Y también recibimos el caso de un restaurante, el cual fue multado por 3600 S./ y clausurado temporalmente por la misma municipalidad por supuestamente no colocar un letrero informativo de rechazo al abuso sexual.

Fuera de Lima la situación fue peor, básicamente por la actuación autárquica<sup>7</sup> de los distintos municipios que, cometiendo abusos claros contra negocios de distinto tamaño, terminan promoviendo una suerte de extorsión desde la actuación pública. Por ejemplo,

---

producidas en Chile durante el contexto del Estado de Catástrofe son 380. En Colombia, según el portal de Pro-Colombia, las normas que rigen los lineamientos para afrontar la crisis sanitaria son 172.

<sup>5</sup> Pese a nuestros esfuerzos por transparentes los hechos, los protagonistas de estos sucesos no quieren ser identificados públicamente en este tipo de casos por temor a las represalias.

<sup>6</sup> Es importante aclarar que este caso se produjo antes del período de emergencia nacional. Sin embargo, consideramos que esto podría agravarse con la facultad a los municipios entregada recientemente.

<sup>7</sup> Muchas veces se confunde autonomía, por ejemplo, municipal, con autarquía que implica un concepto básicamente de independiente, en este caso, distintos del Estado nacional.

en el distrito de Tambogrande (Piura), se emitió el Decreto de Alcaldía N° 004-2020-MDT-CM<sup>8</sup> del 08 de abril de 2020 por el cual se prohibía el consumo de bebidas alcohólicas en fiestas, en reuniones, en las viviendas mientras dure el estado de emergencia. Esto no solo implica un claro abuso desde el origen de la norma<sup>9</sup>, sino que motivó que en casos concretos identificados se impidiese el ingreso de camiones de una empresa dedicada a la producción de cerveza que, por ejemplo, también venía transportando agua y bebidas gaseosa para consumo.

Otro caso en el norte fue el de Tumbes en el que se emitió el Decreto de Alcaldía N° 006-2020-MTP-ALC<sup>10</sup> del 1° de abril de 2020. En esta norma legal simplemente se prohibió la compra y venta de bebidas alcohólicas<sup>11</sup>. Esta situación ha originado, por lo que tenemos conocimiento que se lleguen incluso a cerrar pequeños negocios (bodegas) que vendían estos productos, entre otros de distinta índole<sup>12</sup>.

De esta manera, hemos podido apreciar que, en no pocas situaciones, la imposición de sanciones ha sido fundamentada en la discrecionalidad absoluta y desproporcionada que la norma produce. Un aspecto que colabora mucho en este problema es el impulso de la predictibilidad (saber, más o menos, como va a actuar una autoridad); este es el caso de la resolución N° 0089-2020-SUNAFIL, la cual establece 42 ítems de control, a pesar de que el Ministerio de Salud desestimó dicho protocolo. Claramente la tendencia debe ser a no turgurizar la fiscalización convirtiéndola en inteligente, razonable y excepcional<sup>13</sup>, ya que -por el contrario- lo que se fomenta es la huida de la formalidad.

Las situaciones de abuso también se han producido en casos del desarrollo de la vida de las personas como ha sido de conocimiento público por los distintos medios de comunicación. Por ejemplo, con lo sucedido en la primera etapa con el paseo de mascotas, entre otros comportamientos que nos llevan a sostener que es crucial

---

<sup>8</sup> Resulta cuestionable la emisión de un Decreto de Alcaldía que implica, básicamente, un acto unilateral del Alcalde sin control alguno.

<sup>9</sup> El sentido de la prohibición va dirigida, en términos generales, a evitar las aglomeraciones de personas. No obstante, no se puede impedir que, por ejemplo, una persona consuma en su casa de manera individual.

<sup>10</sup> De igual manera que en el caso anterior, resulta altamente cuestionable la emisión de un Decreto de Alcaldía.

<sup>11</sup> Nuevamente, si la prohibición está dirigida a evitar el consumo en reuniones masivas, no existe sentido en prohibir la compra venta, por ejemplo, de manera individual.

<sup>12</sup> En esta hipótesis, si ya es cuestionable el origen de la medida de clausura, más cuestionable es la proporción. No es proporcional cerrar todo un negocio, en donde se venden otro tipo de productos, por una medida semejante.

<sup>13</sup> Es necesario, a estos efectos, re valorar la buena fe en las personas. Este concepto que puede ser etéreo, debe traducirse en una fiscalización que no busque ahogar y perseguir al formal, sino más bien verificar de una manera equilibrada.



entrenar y capacitar a las autoridades en general para una aplicación razonable de las normas.

Por eso la tendencia debe de cuidar que la restricción sea la menor posible. Por otro lado, debe de impulsarse el ejercicio de una ciudadanía ética y consciente de sus deberes y derechos.

El ejercicio de conductas abusivas estuvo acrecentado por la intervención de la Policía Nacional del Perú como se ha soslayado anteriormente. Yendo a un criterio mucho más draconiano, se emitió el Decreto Legislativo N° 1458 que facultaba a la Policía Nacional del Perú a imponer sanciones a las personas que incumplieran las disposiciones de restricción durante la emergencia nacional. No obstante, se ha observado que la norma entrega -nuevamente- amplia discrecionalidad para la sanción, coyuntura que ha motivado casos de abuso (desproporción) evidentes.

En esa línea, está el caso de la región de La Libertad, en la que 37 mil 742 personas han sido detenidas, muchas retenidas en las comisarías, y se han emitido 8 mil 717 papeletas ciudadanas. Por supuesto, confinar a las personas en las comisarías no ha sido la mejor estrategia para luchar contra el Covid-19. De ahí que el número de fallecidos en la Policía (efectivos) durante los 100 primeros días de inmovilización haya sido de 223, incluso más que el número de doctores fallecidos que fue de 65.

La segunda hipótesis va íntimamente relacionada a la primera. Cuando la posibilidad de abusar existe, la puerta de la corrupción se abre también.

La casuística que hemos podido conocer ha permitido establecer un patrón de comportamiento medianamente establecido entorno a la relación entre gobiernos locales y negocios. Cuando no se produce una hipótesis de abuso, puede generarse, en su defecto, una forma de corrupción “micro” que produce un daño potente.

Tenemos, en ese sentido, identificados hasta 3 casos de este tipo en el distrito de El Agustino de negocios que han sido clausurados por causas insólitas, por decir lo menos. Por ejemplo, uno de ellos fue clausurado porque en el plano que presentó para la obtención del certificado de Defensa Civil figuraban solamente 06 sillas en su directorio, cuando en la realidad -en la inspección- se encontraron 08 sillas<sup>14 15</sup>.

El funcionario tuvo insinuaciones para motivar en la empresa identificada una concesión de corrupción (por ejemplo, la contratación de un “asesor amigo” para que ayude a

---

<sup>14</sup> Pese a nuestros esfuerzos por transparentes los hechos, los protagonistas de estos sucesos no quieren ser identificados públicamente en este tipo de casos por temor a las represalias.

<sup>15</sup> Es importante aclarar que este caso se produjo antes del período de emergencia nacional. Sin embargo, consideramos que esto podría agravarse con la facultad a los municipios entregada recientemente.

lograr el certificado). Tengamos en cuenta que, para toda empresa, el cierre del local implica perjuicios de distinta índole, de manera que el empresario (pequeño, mediano y grande) se encuentra muchas veces “entre la espada y la pared”.

Sobre el punto antes referido es conveniente indicar que, como hemos resaltado, las personas que nos han contado las experiencias vividas han pedido expresamente no revelemos sus identidades por temor a la represalia. Por eso, es importante fortalecer la capacidad de denuncia realizando un esfuerzo colectivo para hacer públicos y notorios estos casos; es decir que las empresas se atrevan a hacerlo. Esto pasa también por tener autoridades confiables que reciban las denuncias y actúen en consecuencia, protegiendo a las personas de abusos y de situaciones de corrupción. Si esto no se modifica, la dinámica continuará.

Esto no ha sido distinto en actuaciones en las que intervino la Policía Nacional del Perú en donde algunas personas han sucumbido al requerimiento del funcionario para impedir una sanción (existente o no).

Tomamos conocimiento de un caso de una ciudadana en el distrito de Miraflores que fue intervenida en su domicilio -en el período inicial de emergencia nacional- por la Policía Nacional del Perú porque estaba escuchando música a alto volumen con su madre (ambas vivían juntas, por lo que no estaban violentando ninguna norma legal). Luego de una serie de amenazas para llevarlas a ambas a la comisaría, la insinuación llegó para recibir un “apoyo” económico<sup>16</sup>.

## 6. A modo de conclusión:

- Es crucial re-pensar el proceso de emitir normas legales. Legislar no es sencillo por lo que emitir una norma debe de fluir del resultado de un proceso razonado y participativo.
- Es importante evaluar objetivamente el rol de los gobiernos locales en la intervención de la fiscalización de la “*permisología*” para evitar situaciones de abuso y/o corrupción. Próximamente estaremos haciendo una entrega sobre este punto en particular.
- Sin perjuicio de tomar normas de solución -mediata o inmediata- como las descritas líneas arriba, resulta indispensable fomentar la reflexión ética de las personas como un proceso que toma su tiempo. Si las personas pueden distinguir claramente entre lo correcto y lo no correcto, no hay norma legal necesaria.

Redacción: Eduardo Herrera Velarde, Santiago Carranza Vélez. Agradecimientos: El CPA quiere agradecer a Aldo Defilippi y Manuel Quindimil (AMCHAM), Luis Salazar (SNI), Cecilia Andrade (Reach Consultoría), José Carlos Requena y Guido Lucioni.

---

<sup>16</sup> Al igual que los casos anteriores, no fue posible conseguir que las personas se identificaran.